

UNIVERSIDADE METODISTA DE PIRACICABA
MESTRADO EM DIREITO

GLADYS ANDREA FRANCISCO CALTRAM

**LOTEAMENTO INDUSTRIAL: ASPECTOS AMBIENTAIS E
URBANÍSTICOS NECESSÁRIOS PARA O EQUILÍBRIO DO MEIO
AMBIENTE**

PIRACICABA

2020

GLADYS ANDREA FRANCISCO CALTRAM

**LOTEAMENTO INDUSTRIAL: ASPECTOS AMBIENTAIS E
URBANÍSTICOS NECESSÁRIOS PARA O EQUILÍBRIO DO MEIO
AMBIENTE**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Universidade Metodista de Piracicaba, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, sob a orientação do Professor Dr. José Antonio Remédio.

PIRACICABA

2020

“Tomou, pois, o Senhor Deus o homem, e o pôs no jardim do Éden para o
lavar e guardar”

Gênesis 2:15

A dissertação de mestrado intitulada: LOTEAMENTO INDUSTRIAL: ASPECTOS AMBIENTAIS E URBANÍSTICOS NECESSÁRIOS PARA O EQUILÍBRIO DO MEIO AMBIENTE, elaborada por GLADYS ANDREA FRANCISCO CALTRAM, foi apresentada e aprovada em 25 de setembro de 2020, perante Banca Examinadora composta por Prof. Dr. José Antonio Remédio (UNIMEP – Universidade Metodista de Piracicaba, Profa. Dra. Vivian de Almeida Gregori Torres (UNIMEP – Universidade Metodista de Piracicaba) e Prof. Dr. Marcelo Vanzella Sartori (Faculdade Santa Lucia de Mogi Mirim).

Prof^o. Dr. José Antonio Remédio
Orientador e Presidente da Banca Examinadora

Profa. Dra. Vivian de Almeida Gregori Torres
Membro da Banca Examinadora

Prof. Dr. Marcelo Vanzella Sartori
Membro da Banca Examinadora

Programa: Mestrado em Direito
Área de Concentração: Direitos Fundamentais Coletivos e Difusos
Linha de Pesquisa: Direito Fundamental e Cidadania

Dedico este trabalho ao meu marido,
meus filhos,
meus pais e
meus professores.

AGRADECIMENTOS

À Deus pela minha saúde e pelo dom da vida;

À minha família pela compreensão por minhas ausências e falta de tempo;

Ao meu orientador, por sua dedicação, confiança e todo apoio nos momentos difíceis;

Ao professor Paulo Affonso Leme Machado, pelo carinho e pelos conselhos;

A todos os professores, pela disposição e garra demonstrada, mesmo nas situações mais adversas.

RESUMO

A espécie humana depende da preservação do meio ambiente para sua própria sobrevivência. Diversos países têm se deparado com desastres ambientais de toda ordem; a poluição é um problema de saúde pública e econômico. É no âmbito das cidades, onde os indivíduos habitam, trabalham, tem seu lazer ou apenas transitam, que vemos a maior parte dos problemas, entre eles, a ocupação desordenada do solo urbano. Para organização dessa ocupação é que a Lei 6.766/1979 foi editada com o intuito de regradar os requisitos, relações contratuais e penalidades quanto aos parcelamentos urbanos. Entretanto, destaca-se na lei o loteamento destinado a moradia, pois em maior número e de grande repercussão social; porém, não há regramento, específico ou na própria legislação referida, com relação ao loteamento não residencial, destinado a indústria ou comércio. A poluição gerada por indústrias tem potencial de contaminação em proporções maiores que a poluição doméstica, devido à complexidade dos rejeitos descartados. Assim sendo, o objeto de pesquisa deste trabalho é o loteamento industrial, com o objetivo de verificar se a legislação ambiental e urbanística atual são suficientes para que tal empreendimento seja realizado de modo a assegurar o equilíbrio ambiental e, conseqüentemente, o direito à sadia qualidade de vida. O método utilizado é o dedutivo, por meio de pesquisa bibliográfica doutrinária, legislação e estudo de caso, através de análise documental. Como resultado, tem-se que todo procedimento para a instalação de um loteamento industrial, bem como seus requisitos essenciais previstos na legislação ambiental e urbanística, são suficientes a garantir um meio ambiente equilibrado e harmônico, desde que tais loteamentos sejam realizados na forma da lei. Para isso, loteadores, adquirentes de lotes, empresários e Poder Público devem atuar em conjunto, evitando-se irregularidades e a clandestinidade, a fim de que o direito ao meio ambiente seja efetivamente alcançado.

Palavras-chave: Meio ambiente. Urbano. Loteamento industrial. Equilíbrio. Qualidade de vida.

ABSTRACT

The human species depends on preserving the environment for its own survival. Several countries have faced environmental disasters of all kinds; pollution is a public and economic health problem. It is in the context of cities, where individuals live, work, have their leisure or just transit, that we see most of the problems, including the disorderly occupation of urban land. To organize this occupation, Law 6.766 / 1979 was enacted in order to regulate requirements, contractual relations and penalties regarding urban subdivisions. However, the subdivision for housing stands out in the law, because in greater numbers and with great social repercussion; however, there is no regulation, specific or in the aforementioned legislation, regarding non-residential subdivision, intended for industry or commerce. Pollution generated by industries has a greater potential for contamination than domestic pollution, due to the complexity of discarded waste. Therefore, the object of research of this work is the industrial subdivision, with the objective of verifying if the current environmental and urban legislation are sufficient for such an undertaking to be carried out in order to ensure the environmental balance and, consequently, the right to healthy quality of life. The method used is the deductive, through doctrinal bibliographic research and case study, through documentary analysis. As a result, every procedure for the installation of an industrial subdivision, as well as its essential requirements foreseen in the environmental and urban legislation, is sufficient to guarantee a balanced and harmonious environment, provided that such subdivisions are carried out in accordance with the law. . To this end, alloters, lot buyers, entrepreneurs and the government must act together, avoiding irregularities and hiding, so that the right to the environment is effectively achieved.

Keywords: Environment. Urban. Industrial allotment. Balance. Quality of life.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
-----------------	---

CAPÍTULO I

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS URBANÍSTICOS E AMBIENTAIS NO BRASIL

1	PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS RELACIONADOS AO DIREITO URBANÍSTICO E AMBIENTAL.....	4
2	DIREITOS FUNDAMENTAIS E DIREITOS HUMANOS.....	6
	2.1 Direito à vida e à propriedade.....	9
	2.2 Direitos sociais.....	10
3	DIMENSÃO DE DIREITOS.....	18
4	POLÍTICA URBANA.....	23
	4.1 Princípios da ordem econômica relacionados.....	24
	4.2 Desenvolvimento urbano.....	26
	4.2.1 Função social e ambiental da propriedade urbana.....	27
	4.2.2 Direito à cidade.....	29
	4.2.2.1 Função social da cidade.....	31
	4.2.2.2 Desenvolvimento sustentável.....	32
	4.2.2.3 Estatuto da Cidade.....	33
	4.2.2.4 Zoneamento.....	35
5	MEIO AMBIENTE.....	36
6	COMPETÊNCIAS.....	41
	6.1 Política urbana.....	41
	6.2 Meio ambiente.....	42

CAPÍTULO II

ASPECTOS AMBIENTAIS DO LOTEAMENTO

1	PRINCÍPIOS AMBIENTAIS APLICÁVEIS	44
1.1	Princípio do direito ao meio ambiente equilibrado.....	45
1.2	Princípio do direito à sadia qualidade de vida.....	46
1.3	Princípio da sustentabilidade.....	46
1.4	Princípio da precaução.....	47
1.5	Princípio da prevenção.....	48
1.6	Princípio da informação.....	48
1.7	Princípio da equidade intergeracional.....	49
1.8	Princípio do poluidor-pagador e usuário pagador.....	49
1.9	Princípio da intervenção do poder público.....	51
1.10	Princípio da não regressão ambiental.....	51
1.11	Princípio do equilíbrio.....	52
2	CONCEITO DE MEIO AMBIENTE.....	52
2.1	Classificação.....	53
2.1.1	Meio ambiente natural.....	54
2.1.2	Meio ambiente artificial.....	55
3	LEGISLAÇÃO APLICÁVEL AO TEMA.....	57
3.1	Federal.....	58
3.2	Estadual.....	60
3.3	Municipal.....	60
4	LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	61
4.1	Competência.....	64
4.2	Licença ambiental.....	65
4.3	CETESB.....	66
4.4	GRAPROHAB.....	66
5	ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E ÁREAS VERDES URBANAS.....	67
5.1	Conceitos.....	67
5.2	Supressão da vegetação.....	70

6 RESPONSABILIDADE AMBIENTAL.....	72
6.1 Administrativa.....	73
6.2 Civil.....	75
6.2.1 Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)	76
6.3 Penal.....	77

CAPÍTULO III

ASPECTOS URBANÍSTICOS

1 ORDENAMENTO TERRITORIAL.....	79
1.1 Planejamento municipal.....	79
1.1.1 Plano Diretor.....	80
1.1.2 Zoneamento	82
1.1.3 Controle.....	83
2 PARCELAMENTO DO SOLO	83
2.1 Função social do parcelamento do solo urbano.....	84
2.2 Legislação.....	85
2.3 Conceito.....	87
2.4 Espécies.....	89
2.4.1 Desmembramento.....	90
2.4.2 Reparcelamento ou remembramento.....	90
2.4.3 Desdobro.....	91
2.4.4 Loteamento.....	92
2.4.5 Arruamento.....	93
2.5 Exigências e restrições jurídicas, urbanísticas e ambientais.....	93
2.5.1 Jurídicas.....	94
2.5.2 Urbanísticas.....	95
2.5.2.1 Percentual de áreas públicas.....	96
2.5.2.2 Fração e frente mínima dos lotes.....	97
2.5.2.3 Faixa <i>non aedificandi</i>	97

2.5.2.4 Tombamento.....	98
2.5.2.5 Acessibilidade.....	98
2.5.3 Ambientais.....	99
2.5.3.1 Áreas de jazidas, minas e lavras.....	100
2.5.3.2 Áreas de risco.....	101
2.6 Hipóteses de dispensa do registro especial.....	102
3 LOTEAMENTO URBANO.....	103
3.1 Espécies.....	105
3.1.1 Loteamento comum.....	105
3.1.2 Loteamento de acesso controlado e condomínio de lotes.....	105
3.1.3 Loteamento clandestino.....	106
3.1.4 Loteamento irregular	107
3.2 Infraestrutura básica.....	108
3.3 Etapas procedimentais.....	109
3.3.1 Pré-Projeto.....	109
3.3.2 Projetos.....	110
3.3.2.1 Urbanístico.....	110
3.3.2.2 Ambiental.....	111
3.3.3 Aprovação municipal e CETESB.....	111
3.3.4 Registral.....	112
3.3.4.1 Qualificação.....	114
3.3.4.2 Publicação de editais.....	115
3.3.5 Comercialização.....	117
3.3.5.1 Inadimplemento do adquirente do lote.....	118
3.3.5.2 Depósitos nos loteamentos irregulares.....	119
3.3.6 Comprovação de finalização das obras.....	119
3.4 Responsabilidades.....	120
4 ESTUDO DE CASO: LOTEAMENTO URBANO INDUSTRIAL SANTA MARINA.....	122
4.1 Diretrizes para a implantação de empreendimento.....	122
4.2 Reserva Legal - CAR.....	123
4.3 Projeto ambiental.....	123
4.4 Projeto urbanístico.....	124
4.5 Manifestação do IPHAM.....	125
4.6 Manifesto municipal – aspecto ambiental.....	125

4.7 Licenciamento ambiental – CETESB.....	125
4.8 Aprovação municipal.....	126
4.9 Registro imobiliário.....	127
CONCLUSÃO.....	128
Anexo 1 – Jurisprudência relacionada.....	131
REFERÊNCIAS	147

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo analisar o loteamento urbano industrial e seus aspectos ambientais e urbanísticos, de forma a verificar se a legislação atual nos âmbitos federal, estadual, municipal e demais normatizações são suficientes a garantir a criação de loteamentos não residenciais capazes de manter um meio ambiente equilibrado que propicie o bem-estar dos indivíduos.

A metodologia utilizada é a pesquisa bibliográfica doutrinária, legislação e estudo de caso, por meio de análise documental.

Seguindo a linha de pesquisa Direitos Fundamentais e Cidadania, o direito fundamental a um meio ambiente equilibrado e saudável implica na responsabilidade de todos pela conservação do planeta; neste sentido, a ocupação ordenada do solo urbano é de responsabilidade do Poder Público, empreendedores do setor imobiliário, adquirentes de lotes e as pessoas naturais ou jurídicas que se instalam em loteamentos.

Os direitos fundamentais à vida, saúde, propriedade, moradia, trabalho, transporte, lazer e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado são inerentes à concretização da dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil.

Um meio ambiente equilibrado, que proporcione bem-estar a todos e uma sadia qualidade de vida, é essencialmente necessário para a concretude do direito à vida, à saúde humana e à moradia digna, razão pela qual são direitos complementares e previstos expressamente na Constituição Federal de 1988, a fim de, juntos, propiciarem de maneira efetiva a dignidade da pessoa humana.

O texto constitucional utiliza a expressão “[...] direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado [...]”, isso significa que tanto meio ambiente natural, quanto artificial devem ser igualmente garantidos, a fim de que a sadia qualidade de vida possa ser alcançada.

O meio ambiente artificial inclui as construções e paisagens urbanas, que também interferem na saúde e bem-estar dos indivíduos que habitam, trabalham e circulam pelas cidades.

Não há como proteger fauna, flora, ar atmosférico, água e solo, enfim, recursos naturais com desprezo ao meio ambiente urbano, no qual a maior parte da população vive, ou seja, as cidades.

O uso e a ocupação do solo devem ser organizados e ordenados de modo a proporcionar o atingimento da função social das cidades, em equilíbrio com o meio ambiente ecológico.

No Brasil, a população urbana apresentou um elevado crescimento, especialmente entre as décadas de 1970 e 1980¹. E como esse avanço ocorre em escala global, impõe-se que as cidades sejam sustentáveis, de modo a buscar o equilíbrio entre crescimento econômico, meio ambiente e qualidade de vida.

Para que as cidades pudessem atender às demandas populacionais e apresentar um crescimento sustentável, com um mínimo de ordenação, infraestrutura e disponibilidade de serviços e equipamentos urbanos, foi regulamentado no Brasil o parcelamento do solo urbano, atualmente previsto na Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

A Lei nº 6.766/1979 contém normas de caráter civil, administrativo, ambiental, penal, registral e notarial, englobando todos os aspectos referentes ao parcelamento e ordenação do solo urbano, com a finalidade primeira de proporcionar moradia, trabalho, circulação, ocupação planejada e um meio ambiente menos poluído, além de proporcionar o mínimo de dignidade quanto às moradias, nos casos de loteamentos para fins residenciais.

Quanto ao desenvolvimento econômico, o loteamento para fins industriais e comerciais necessita cumprir pressupostos jurídicos, urbanísticos e ambientais para que possa ser considerado apto ao registro e, após este, possibilitar a comercialização dos lotes.

No Capítulo I, será abordado o aspecto constitucional, no que concerne aos direitos individuais, coletivo e difusos, o que engloba os temas relacionados ao direito à vida, direitos sociais, econômicos, urbanísticos e meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Já quanto ao meio ambiente propriamente dito, o tema será desenvolvido no Capítulo II, percorrendo desde os princípios ambientais, legislação pertinente, licenciamento ambiental até o desenvolvimento urbano sustentável, com foco no uso e ocupação ordenada do solo urbano.

O meio ambiente natural e o urbanístico interferem diretamente na saúde e qualidade de vida de todos os indivíduos.

A paisagem urbana aliada à ambiental influenciam o bem-estar da coletividade; o dimensionamento das pessoas no solo urbano deve ser regulamentado pelo poder público

¹ Disponível em <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html>. Acesso em 08 de setembro de 2019.

municipal, por meio de instrumentos urbanísticos, a fim de organizar a vida cotidiana das pessoas, quanto a mobilidade, saneamento, habitação, trabalho e lazer.

A legislação estadual considerada para o presente estudo será a do Estado de São Paulo, tendo em vista que o estudo de caso tem por objeto um loteamento urbano industrial localizado no município de Cordeirópolis.

Após, o Capítulo III tratará especificamente do parcelamento do solo urbano, a evolução legislativa do instituto, principais modalidades e conceitos relacionados ao tema desenvolvido, culminando no desenvolvimento do tema proposto: loteamento urbano e seus aspectos ambientais, suas etapas procedimentais, responsabilidades atinentes ao loteador e registrador imobiliário, até a aplicabilidade da regularização fundiária a loteamentos urbanos industriais.

Por fim, será realizado um estudo de caso, referente ao loteamento industrial denominado “Santa Marina”, localizado no município de Cordeirópolis, Estado de São Paulo, verificando-se todas as etapas procedimentais previstas na legislação municipal, estadual e federal, relacionadas a aspectos urbanísticos e ambientais realizados no caso concreto.

CAPÍTULO I

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS URBANÍSTICOS E AMBIENTAIS NO BRASIL

1 PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS RELACIONADOS AO DIREITO URBANÍSTICO E AMBIENTAL

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 1º, inciso III, consagra a dignidade da pessoa humana como um dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito.

A preservação do meio ambiente, as condições mínimas de habitação, transporte, trabalho e lazer, todos os direitos garantidos existem em função do ser humano, para a sua existência e convivência harmônica em sociedade.

Para que exista uma possibilidade de se alcançar uma vida digna, com todas as suas necessidades mínimas supridas, é que a Constituição Federal prevê também como um dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, IV).

Sem a valorização do trabalho humano, função social da propriedade e livre concorrência, não há desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, social. O indivíduo não auferir renda sem que exista oferta de trabalho; o Poder Público não arrecada, inviabilizando ações sociais e a realização de políticas públicas; enfim, a dignidade humana não consegue ser alcançada.

O uso e ocupação do solo, em regra, é atividade praticada por particulares, que podem dar aos seus imóveis uma destinação habitacional, industrial ou comercial, muitas vezes com a finalidade de obter lucro, por meio de empreendimentos imobiliários.

Porém, devem seguir as normas urbanísticas e, portanto, cogentes, pois estabelecem regras conforme ditame constitucional, a fim de organizar as cidades em todos os seus aspectos, principalmente ambientais.

Isso, em prol da melhor qualidade de vida e saúde de todos. A harmonização entre meio ambiente sadio e desenvolvimento é necessário na sociedade moderna, pois se trata de questões sem as quais não há possibilidade viável de sobrevivência, nem humana, nem animal.

A dignidade da pessoa humana é a principal razão da existência e da proteção estatal aos direitos fundamentais.

Entretanto, a dignidade humana não apresenta uma estrutura estática, sendo um conceito em constante transformação, sofrendo mutações ao longo da história, quanto ao seu sentido e alcance, submetendo-se a permanente abertura aos novos desafios propostos pela vida social, econômica, política e cultural, além de sofrer os impactos das novas tecnologias e da informação (SARLET; FENSTERSEIFER, 2013, p. 49).

Conforme lição de Sarlet (2013, p. 70):

A dignidade da pessoa humana, como, aliás, já tem sido largamente difundida, assume a condição de matriz axiológica do ordenamento jurídico, visto que é a partir deste valor e princípio que os demais princípios (assim como as regras) se projetam e recebem impulsos que dialogam com os seus respectivos conteúdos normativo-axiológicos [...]. Assim, a dignidade humana, para além de ser também um valor constitucional, configura-se como sendo – juntamente com o respeito e a proteção da vida! – o princípio de maior hierarquia da CF88 e de todas as demais ordens jurídicas que a reconheceram.

É em função da dignidade da pessoa humana e para sua preservação que as diversas Constituições, dos mais variados países, tiveram por inspiração a Declaração Universal dos Direitos Humanos, justamente pela característica da universalidade dos direitos inerentes ao homem.

Conforme asseveram Siqueira Jr. e Oliveira (2009, p. 143):

[...] a dignidade da pessoa humana deve ser o princípio norteador de todas as ações do planeta. Como conceito, a dignidade da pessoa humana está ligada a valores intrínsecos do ser humano e se manifesta instantaneamente com a vida, exigindo respeito por parte dos demais.

Dignidade humana está relacionada ao mínimo existencial, que o ordenamento jurídico deve assegurar, conforme definição de MORAES (2007, p. 16):

A dignidade da pessoa humana: concede unidade aos direitos e garantias fundamentais, sendo inerente às personalidades humanas. Esse fundamento afasta a ideia de predomínio das concepções transpessoalistas de Estado e Nação, em detrimento da liberdade individual. A dignidade é um valor espiritual e inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a

necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos.

Com relação ao preceito fundamental da dignidade humana, cumpre destacar que sua existência se dá em razão do homem e para assegurar sua integridade como ser humano. O valor social do trabalho significa a projeção do princípio da proteção à dignidade humana (CANOTILHO; MENDES; SARLET, 2018, p. 296).

Representa uma cláusula de suporte à ordem econômica, conciliando valores de liberdade, igualdade nas relações patrimoniais e, principalmente, um desenvolvimento sustentável, aproximando meio ambiente, desenvolvimento econômico e qualidade de vida.

2 DIREITOS FUNDAMENTAIS E DIREITOS HUMANOS

Alguns direitos são essenciais e indispensáveis à espécie humana; são básicos e representam o essencial para que o indivíduo possa viver com um mínimo de dignidade.

Konrad Hesse (1998, p. 225) assevera que “direitos fundamentais são aqueles direitos que o direito vigente qualifica de direitos fundamentais”.

Na lição de Ingo Wolfgang Sarlet (2009, p. 70) “Direitos fundamentais são, em verdade, concretização do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, consagrado expressamente em nossa Lei Fundamental”.

Segundo José Antonio Remédio (2011, p.42), os direitos fundamentais podem ser entendidos como “as prerrogativas que, por emanarem diretamente da natureza humana, são intangíveis, inalienáveis e imprescritíveis, sendo anteriores a toda sociedade e a todo poder, uma vez que sem o homem inexistem a sociedade e o poder”.

Ainda, de acordo com o autor, os direitos fundamentais são “inerentes a qualquer Estado constituído sob a forma de Estado de Direito ou Democrático, ainda que não contemplados formalmente pelo ordenamento jurídico eventualmente considerado” (KIM; BARROS; KOSAKA, 2012, p. 54).

Conforme entendimento de Siqueira Júnior e Oliveira (2009, p. 26), direitos fundamentais são:

[...] aqueles reconhecidos pelo Estado, na norma fundamental, e vigentes num sistema jurídico concreto, sendo limitados no tempo e no espaço. [...]

são aqueles consagrados na norma fundamental e que dizem respeito a preceitos fundamentais, basilares para que o homem viva em sociedade.

Robert Alexy (*apud* SARLET, 2009, p. 77) explica que

Direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo, ou não, assento na Constituição formal (aqui considerada a abertura material do Catálogo).

Para Ingo Wolfgang Sarlet (2009, p. 71), os direitos fundamentais não formam um sistema fechado no contexto da Constituição:

Em primeiro lugar, cumpre referir que o conceito materialmente aberto de direitos fundamentais consagrado pelo art. 5º, § 2º, da CF aponta para a existência de direitos fundamentais positivados em outras partes do texto constitucional e até mesmo em tratados internacionais, bem assim para a previsão expressa da possibilidade de se reconhecer direitos fundamentais não-escritos, implícitos nas normas do catálogo, bem como decorrentes do regime e dos princípios da Constituição.

Por outro lado, Konrad Hesse (1998, p. 232) preceitua que direitos fundamentais não são naturalmente assegurados; assim, somente os direitos positivados podem ser protegidos:

[...] De todo, direitos fundamentais não são “naturalmente”, isto é, pré-juridicamente e pré-estatalmente assegurados, senão só lá onde eles fazem parte da ordem jurídica positiva estatal. Sem garantia, organização e limitação jurídica pelo Estado e sem proteção jurídica, os direitos fundamentais não estariam em condições de proporcionar ao particular um status concreto, real de liberdade e igualdade, e de cumprir sua função na vida da coletividade [...].

A positivação, segundo o autor, promove uma garantia de efetivação dos direitos fundamentais, para que possam ser reconhecidos e concretizados em prol de todos.

Assim, os direitos essenciais relacionados a um rol de direitos positivados, portanto reconhecidos pelo Estado na norma fundamental, são chamados de direitos fundamentais (SIQUEIRA Jr; OLIVEIRA, 2009, p. 26).

Com relação aos direitos humanos, Sérgio Pinto Martins (2008, p. 6) assevera que:

Os direitos humanos foram evoluindo no curso da história, de acordo com a cultura de cada povo. Representam uma conquista histórica e política. São direitos históricos, mas também necessidades das pessoas no curso do tempo, que foram sendo reconhecidas. São caracterizados por lutas no sentido de obter novas liberdades. O objetivo foi obter a dignidade da pessoa humana contra opressões, tiranias, e o poder excessivo e a intervenção do Estado. Foram sendo obtidos de 'modo gradual', não todos de uma vez e nem de uma vez por todas.

Norberto Bobbio (2004, p. 24) utiliza a expressão "direitos do cidadão do mundo" e corrobora:

O caminho contínuo, ainda que várias vezes interrompido, da concepção individualista da sociedade procede lentamente, indo do reconhecimento dos direitos do cidadão de cada Estado até o reconhecimento dos direitos do cidadão do mundo, cujo primeiro anúncio foi a Declaração universal dos direitos do homem.

Os direitos do homem ou direitos humanos, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, que surgiram a partir de determinadas circunstâncias, caracterizados por lutas que sempre visaram a proteção e conquista de novas liberdades contra velhos poderes, nascidos de maneira gradual e não de uma vez, nem de uma vez por todas (BOBBIO, 2004, p. 25).

Direitos humanos, portanto, são aqueles direitos essenciais válidos para toda a espécie humana, para todos os povos e em quaisquer épocas; constituindo-se em cláusulas mínimas, às quais todo indivíduo deve possuir em face da sociedade na qual encontra-se inserido (SIQUEIRA Jr; OLIVEIRA, 2009, p. 26).

Pode-se concluir que direitos humanos são aqueles imanentes à sobrevivência e bem-estar mínimos de qualquer ser humano, o que engloba desde o direito à vida até a igualdade de direitos.

A igualdade de direitos compreende a igualdade de oportunidades, que pode ser promovida por meio dos direitos sociais, assegurando direitos imprescindíveis à obtenção de uma qualidade de vida razoável.

Pode-se inferir que o direito ao meio ambiente sadio é um direito fundamental porque expressamente previsto na Constituição Federal Brasileira e de vários países, mas também é um direito humano, pois é tema de vários tratados internacionais, tudo com o propósito de preservá-lo para a atual e futuras gerações.

2.1 Direito à vida e à propriedade

Os direitos individuais são disposições declaratórias, que compreendem liberdades clássicas, que realçam o princípio da liberdade.

No Brasil, o direito à vida sempre foi garantia expressa em todas as Constituições, porém, a Constituição Federal de 1988 prevê a dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil.

A visão antropocêntrica adotada pelo ordenamento jurídico, a começar pela Carta Magna, atribui às pessoas naturais, brasileiras ou estrangeiras, uma posição central em relação a toda legislação infraconstitucional (FIORILLO, 2009).

Assim, a dignidade da pessoa humana apresenta-se como suporte para todos os direitos fundamentais, sejam individuais ou coletivos. Não basta a previsão de direitos e garantias constitucionais; todo o ordenamento jurídico deve estar estruturado de modo a tutelar a dignidade humana.

Cumpra observar que a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 dispõe como Princípio nº 1 que “Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza”².

Neste passo, a conservação da humanidade seria o máximo dever de todos, tanto do Estado quanto dos próprios indivíduos, tendo em vista que a preservação de si mesmo acarreta a preservação de todos (BARROS, 2003).

A vida é o bem mais valioso para o ser humano, da qual decorrem todos os demais direitos; sem direito à vida, não haveria razão de ser para todos os demais direitos e garantias individuais.

O direito à vida, como ensina MORAES (2007, p. 30), é um pré-requisito para a existência e para o exercício dos demais direitos, encontrando-se assim em uma posição primordial para o indivíduo.

José Afonso da Silva (2014, p. 199) ensina que o direito fundamental à vida não deve ser considerado apenas em seu sentido biológico, mas na sua concepção biográfica, conforme afirma que

² ONU – Organização das Nações Unidas. Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio 1992. Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-meio-ambiente-e-desenvolvimento.html>. Acesso em 25 nov. 2019.

Sua riqueza significativa é de difícil apreensão porque é algo dinâmico, que se transforma incessantemente sem perder sua própria identidade. É mais um processo (processo vital), que se instaura com a concepção (ou germinação vegetal), transforma-se, progride, mantendo sua identidade, até que muda de qualidade, deixando, então, de ser vida para ser morte.

Por este motivo, o direito à vida é o mais fundamental de todos, ao passo que saúde e moradia (bem como todos os outros) decorrem do primeiro.

Quanto ao direito de propriedade, trata-se de direito individual assegurado a qualquer pessoa, seja pessoa natural ou jurídica, seja nacional ou estrangeira. Incide sobre bens móveis e imóveis, materiais e imateriais.

Apresenta, no entanto, limitação em prol da coletividade, pois é um direito que deve ser exercido com observância de sua função social.

Segundo lição de Gilmar Mendes (2018, p.469) “A função social da propriedade – e, portanto, sua vinculação a um determinado fim social – assume relevo no estabelecimento da conformação ou limitação do direito”.

Assim, desprestigia-se a não utilização do bem imóvel, por exemplo, o imóvel rural quando improdutivo, já que sua destinação natural é a agricultura, pecuária ou servir de área verde em prol do meio ambiente natural.

Já o imóvel urbano deve servir de moradia ou ter destinação econômica, seja industrial ou comercial, bem como poderá ter destinação de lazer, como praças e parques, ou mesmo servir de patrimônio cultural, paisagístico, histórico ou turístico.

2.2 Direitos sociais

Os direitos sociais podem ser associados a uma série de condições materiais mínimas de uma vida com dignidade, evidenciando-se com a garantia do mínimo existencial (MENDES, 2018, p. 1.056).

Na esfera da dimensão de direitos, são classificados como direitos de segunda dimensão, que dependem de uma atividade estatal para sua efetividade.

Se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas e consagram o princípio da igualdade (MORAES, 2007, p. 26), tendo por finalidade a melhoria das condições de vida.

Segundo Paulo Bonavides (2013, p. 583):

Os direitos sociais fizeram nascer a consciência de que tão importante quanto salvaguardar o indivíduo, conforme ocorreria na concepção clássica dos direitos da liberdade, era proteger a instituição, uma realidade social muito mais rica e aberta à participação criativa e à valoração da personalidade que o quadro tradicional da solidão individualista, onde se formara o culto liberal do homem abstrato e insulado, sem a densidade dos valores existenciais, aqueles que unicamente o social proporciona em toda a plenitude.

Quanto à relevância histórica dos direitos sociais, Fábio Konder Comparato (2010, p. 66) afirma que:

O reconhecimento dos direitos humanos de caráter econômico e social foi o principal benefício que a humanidade recolheu do movimento socialista, iniciado na primeira metade do século XIX. O titular desses direitos, com efeito, não é o ser humano abstrato, com o qual o capitalismo sempre conviveu maravilhosamente. É o conjunto dos grupos sociais esmagados pela miséria, a doença, a fome e a marginalização. Os socialistas perceberam, desde logo, que esses flagelos sociais não eram cataclismos da natureza nem efeitos necessários da organização racional das atividades econômicas, mas sim verdadeiros dejetos do sistema capitalista de produção, cuja lógica consiste em atribuir aos bens de capital um valor muito superior ao das pessoas.

Direitos sociais são de segunda dimensão, que objetivam promover a igualdade material àqueles de categoria social mais fraca do que outra ou outras que com ela se relacionem (KIM; BARROS; KOSAKA, 2012, p. 41-42).

Consoante preleciona Konrad Hesse (1998, p. 173), ao fazer referência às novas atribuições trazidas ao Estado, diante da necessidade de realização de direitos sociais:

A tecnicização e especialização crescente, a complicação das condições de vida na sociedade industrial moderna tornam necessárias intervenção, guia e configuração planificadora, pelo Estado, sempre mais ampla. Elas põem o Estado diante de tarefas novas, desconhecidas para ele até agora, e efetuam a penetração do Estado em âmbitos até agora deixados a cargo da auto-regulação; elas elevam o significado do Estado para a vida econômica e social; elas aumentam a dependência do particular das repercussões da atividade estatal.

Ainda, segundo o autor, a tarefa do Estado não se esgota mais na proteção, conservação e intervenção, mas vão além; é tarefa do Estado planificar, guiar, prestar, distribuir, possibilitar a vida de cada pessoa, individualmente considerada, dentro do contexto social, juntamente com os membros da coletividade:

Essa tarefa fundamenta não só uma “obrigação social” da coletividade diante de seus membros, portanto, a obrigação para assistência social, assistência vital e satisfação social, mas também obrigações sociais dos membros da coletividade entre si, assim como diante da coletividade: deveres de proteção, ajuda, assistência e deveres de auto-auxílio coletivo, vinculações da propriedade, obrigações tributárias e deveres de prestação, que põem o Estado primeiro em condições de cumprir suas tarefas sociais (HESSE, 1998, p. 175).

Os direitos sociais não visam buscar a igualdade formal, situação em que todos os indivíduos são tratados da mesma maneira pela lei, mas objetivam tratar desigualmente os desiguais na medida em que se desigalam, a fim de promover a efetiva justiça social (KIM; BARROS; KOSAKA, 2012, p. 42).

Destaca-se neste trabalho os direitos sociais à saúde, moradia, trabalho, transporte e lazer, por estarem diretamente relacionados ao tema proposto.

A saúde é direito fundamental, concebido constitucionalmente como direito de todos e dever do Estado, que deve garanti-la por meio de políticas públicas sociais e econômicas, que visem reduzir o risco de doenças.

Está diretamente relacionada à sadia qualidade de vida promovida por um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, considerando o reconhecimento da dignidade humana e seus direitos iguais em seu Preâmbulo, estabeleceu em seu artigo XXV, 1 que “ Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis [...]”³.

Porém, conforme afirma Antônio Herman Benjamin, citado por Canotilho e Leite (2012, p. 116-117), o direito à saúde não se confunde com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado:

[...] dividem uma área de larga convergência (e até de sobreposição), mas os limites externos de seus círculos de configuração não são, em rigor, coincidentes. Quase sempre quando se ampara o ambiente está-se beneficiando a saúde humana e vice-versa. De fato, há aspectos da proteção ambiental que dizem respeito, de maneira direta, à proteção sanitária. Assim é com [...] a preocupação sobre a potabilidade da água [...]. Inúmeras vezes, na intervenção do legislador ambiental, é bom que se diga, a saúde humana tem papel secundário, periférico e até simbólico, como sucede com a proteção de certas espécies ameaçadas de extinção [...]

³ ONU – Organização das Nações Unidas. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em 25 nov. 2019.

Assim, a saúde, muito embora não se confunda com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, deste depende; pois, questões climáticas, poluição em todos os seus níveis, extinção de espécies da fauna e flora interferem negativamente na saúde humana.

O Estado deve fornecer um sistema de saúde eficiente à população, inclusive com a facilitação no fornecimento de medicamentos, tanto de uso contínuo como de alto custo.

Entretanto, tão importante quanto cuidar é o fato do Poder Público ter que prevenir doenças. A política de prevenção também faz parte de ações positivas estatais no sentido de garantir a saúde de todos, mas precisamente com relação ao meio ambiente, o qual estando em harmonia resulta em uma vida mais saudável para todos.

O direito à moradia não foi previsto na Constituição Federal de 1988 desde seu início; ingressou no texto constitucional por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, no Título II, Capítulo II, Dos Direitos Sociais, artigo 6º, alcançando assim o status de direito fundamental.

Porém, é preciso ressaltar que, o art. 7º, inciso IV, já trazia a previsão expressa, como um dos direitos dos trabalhadores rurais e urbanos, de um salário mínimo capaz de atender suas necessidades básicas vitais, inclusive, com moradia, entre outros direitos.

Ainda, o art. 23, inciso IX da Constituição Federal já previa, desde sua promulgação:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

[...]

Todos têm direito a uma moradia digna, que promova o bem-estar do ser humano, com higiene, saneamento básico e circulação adequada.

Uma moradia adequada afeta, inclusive, nas condições de saúde do indivíduo; uma habitação sem saneamento básico, sem vias e logradouros públicos pavimentados adequadamente, sem acesso a transporte público, sem arborização ou incidência da luz solar certamente produz resultados maléficos à saúde de seus habitantes.

De acordo com José Afonso da Silva (2014, p. 318), o direito à moradia significa:

Ocupar um lugar como residência, ocupar uma casa, apartamento etc., para nele habitar. [...] não é necessariamente direito à casa própria. Quer-se que se garanta a todos um teto onde se abrigue com a família de modo

permanente, segundo a própria etimologia do verbo morar, do latim “*morar*”, que significava demorar, ficar.

O autor ressalta ainda que, em atendimento ao direito à moradia, exige-se uma habitação de dimensões adequadas, em condições de higiene e conforto que possibilitem a intimidade pessoal e a privacidade familiar, o que confere dignidade (SILVA, 2014, p. 318).

Neste mesmo sentido, o direito à melhoria das condições de vida, incluindo o direito à moradia, foi previsto no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1996, o qual foi ratificado pelo Brasil por meio do Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992.

Em seu art. 11, o Pacto reconhece expressamente o direito à moradia e ainda prevê, *in verbis*:

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

Deste modo, há proteção internacional do direito à melhoria contínua e da vida sadia e digna na Declaração Universal dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 11), na Carta da Organização dos Estados Americanos (art. 34) e o documento Comentário Geral n.4 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, que estabeleceu como elementos do direito à moradia adequada: segurança da posse, custo acessível, habitabilidade, não discriminação, localização adequada (moradia deve ser próxima e de fácil acesso a meios de sobrevivência, como água e transporte público) e adequação cultural (ROMEIRO, 2015, p. 28).

Assim que um tratado internacional que verse sobre direitos humanos é ratificado, nos termos do art. 5º, parágrafo 3º da Constituição Federal, ou seja, venha a ser aprovado em cada Casa do Congresso Nacional em dois turnos e por três quintos dos votos dos respectivos membros, ele é internalizado com força de emenda constitucional. Entretanto, caso não haja a formalização do referido procedimento constitucional ou o Poder Legislativo não o aprove conforme a citada norma constitucional, o Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2008), quando em julgamento o Habeas Corpus n. 87.585/TO, atinente à prisão civil do depositário infiel, adotou o entendimento no sentido de que tais convenções internacionais possuem força normativa supralegal, ou seja, não seriam dotadas de força constitucional,

porém ostentariam posição legislativa em patamar hierárquico superior à legislação infraconstitucional (REMÉDIO; LOPES, 2019, p. 160-161).

Assim sendo, o direito à moradia é um direito de todos, sejam residentes nacionais ou estrangeiros aqui no Brasil, que a usufruem individualmente, porém é um direito inerente à pessoa humana, sem exclusão, inerentes à pessoa humana, cabendo ao Estado proporcionar meios para viabilizar sua efetivação.

O direito à moradia digna difere, em muito, do direito de propriedade, pois nem todos os indivíduos têm ou terão recursos para aquisição de um imóvel, ou até mesmo nem queiram ser proprietários de um imóvel, pois podem exercer a moradia por meio de outros institutos, como por exemplo, a locação, comodato ou usufruto.

Cumpra ressaltar que a habitação digna é necessária para todos, para garantia da dignidade, proteção e bem-estar da pessoa humana; neste sentido impõe-se ressaltar que a moradia digna inclui o direito ao ar atmosférico, água e solo menos poluídos, uma ocupação organizada do solo e construções com saneamento básico e estrutura mínima.

Nas palavras de Rolnik (2009, p. 41):

A importância da moradia adequada para todos, indivíduos, famílias e comunidades é óbvia. A moradia e as questões a ela ligadas são de interesse de todos e estão constantemente no centro das atenções públicas. Apesar disso, bilhões de pessoas vivem em condições inadequadas de moradia no mundo, inclusive nos países ricos. A falta de moradia, tanto nos países em desenvolvimento quanto nos desenvolvidos, é um dos sintomas mais visíveis e graves do não usufruto do direito à moradia adequada. As causas desse fenômeno multifacetado são muitas e incluem não apenas a pobreza extrema, mas também a falta de moradias de interesse social, a especulação no mercado de terra e moradia, a migração urbana forçada ou não planejada e a destruição ou deslocamentos causados por conflitos, desastres naturais ou grandes projetos de desenvolvimento

[...]

Está claro que a implementação e o cumprimento do direito à moradia adequada precisa do reconhecimento pleno, por parte dos Estados-membros, de que este é um direito humano fundamental. As nações devem incluir e integrar plenamente o direito à moradia adequada ao planejamento urbano e às políticas habitacionais, em todos os níveis de governo. Uma casa não é uma mercadoria – quatro paredes e um teto. É um lugar para viver com segurança, paz e dignidade, e um direito de todos os seres humanos

O direito ao transporte foi inserido no catálogo dos direitos fundamentais sociais por meio da Emenda Constitucional nº 90/2015.

Direito ao transporte e ao trabalho estão diretamente relacionados. As cidades devem propiciar meios para que as pessoas, habitantes ou não, possam exercer um trabalho que lhe proporcione, ao menos, um mínimo de qualidade de vida.

Quanto ao transporte, o Poder Público deve oferecer meios para facilitar a locomoção de pessoas, seja para o trabalho ou lazer, através da interligação e boa sinalização de vias públicas, transporte público de qualidade e ciclovias que incentivem o uso de bicicletas e outros meios que gerem menor nível de poluição.

Conforme preleciona Sirvinskas (2010, p. 158) “O trabalho é essencial para o homem, que dele tira seu sustento e o de sua família. Sem o trabalho não há falar em economia de mercado e conseqüentemente em consumo”.

Também é preciso, para o deslocamento da moradia até o trabalho, de um sistema viário adequado, para que a locomoção ocorra em um período de tempo razoável, para que o período de descanso não seja reduzido pelas precárias condições de mobilidade urbana do local de sua moradia.

O transporte público é necessário para aqueles que não tenham ou não queiram utilizar veículos de passeio, contribuindo para uma menor poluição do ar atmosférico.

Mas se a cidade não oferecer condições para a instalação de indústrias, comércios e prestadores de serviço, de nada adiantará um sistema de transporte público municipal adequado se for necessário um deslocamento para outras cidades, dependendo assim de transporte intermunicipal.

É preciso estimular o desenvolvimento econômico, por meio de criação de vagas de trabalho, para que, se possível, os residentes tenham como permanecer no município, isso seria o ideal. O trabalho na cidade gera maior poder de consumo para seus habitantes, além de maior arrecadação municipal, por meio dos tributos gerados pelo consumo local.

Mas, para tanto, é preciso ter organização territorial, sempre. Não existe possibilidade de crescimento e desenvolvimento econômico das cidades fora da ideia de sustentabilidade.

Sem um meio ambiente equilibrado as pessoas adoecem. Sem um planejamento de ocupação territorial urbana as pessoas habitam, trabalham ou se deslocam de maneira insatisfatória e, conseqüentemente, acabam adoecendo.

O direito à mobilidade urbana⁴ é tão fundamental quanto a moradia; é o acesso às cidades, para trabalhar, para descansar ou para o lazer, e depende também de políticas públicas, de prestações estatais positivas⁵.

O município deve atuar no sentido de garantir uma ocupação territorial ordenada, para que novas vias e logradouros públicos se adequem aos já existentes, garantindo o direito social de acesso e circulação na cidade aos indivíduos.

As áreas verdes, praças e parques conferem qualidade de vida à população; sem estes o meio ambiente fica desfalcado e a cidade fica esteticamente prejudicada, além do ar mais poluído, o que provoca mais problemas de saúde, tanto físicos quanto psíquicos, interferindo diretamente e negativamente na qualidade de vida urbana.

Nas palavras de Gilmar Mendes (2018, p. 1.059):

O direito ao lazer retoma, assim, o conceito de saúde como “estado de completo bem-estar físico, mental e social” (OMS), perpassando garantias específicas sobre a saúde dos trabalhadores [...] e justificando, por isso, que possa integrar o conteúdo do mínimo existencial e da própria vida com dignidade, já que inerente à vida com (alguma) qualidade.

Assim, considerando que o meio ambiente é direito fundamental humano, a fim de garantir uma sadia qualidade de vida, impõe-se considerar que o ordenamento de ocupação urbana deve ser organizado de modo a garantir a harmonia entre áreas residenciais e não residenciais, a fim de estabelecer nas cidades o espaço adequado a cada perfil: locais de habitação, industriais e comerciais, áreas verdes e de lazer.

A tarefa é complexa e cabe ao Poder Público local, ou seja, ao município, a difícil tarefa de coordenar as áreas urbanas com a mínima agressão ao meio ambiente natural, sem perder de vista o crescimento econômico e o bem-estar de todos que pertençam à localidade: habitantes, trabalhadores e visitantes.

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos também sob esta perspectiva, ou seja, não apenas dos habitantes da cidade, mas também àqueles que trabalham em indústrias e estabelecimentos da mesma, que visitam a cidade por turismo ou negócios ou, até mesmo, àqueles que transitam apenas de passagem e já podem sofrer os efeitos da agressão ambiental: fortes odores gerados por indústrias, poeira e gases nocivos não são “privilégios” dos moradores locais.

⁴ Lei nº 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana

⁵ Constituição Federal: art. 21 – Compete à União:

[...]

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

Pelo exposto, os direitos sociais são enquadrados como direitos de segunda dimensão, apesar de também poderem estar incluídos nos direitos de terceira dimensão; pois se considerarmos o direito à qualidade de vida como um direito difuso, todo direito fundamental garantido a todos indistintamente, ainda que dependa da atuação positiva estatal, será considerado um direito difuso, pertencente a todo ser humano.

A alegria de viver também é essencial à sadia qualidade de vida e bem-estar, o que não ocorre em uma ocupação territorial descontrolada e um meio ambiente natural e urbano poluído, em todos os sentidos.

Resguardar um direito mínimo com relação a direitos sociais como moradia, habitação, trabalho e transporte, conforme disposto constitucionalmente, é dever do Estado, por meio de prestações positivas, seja através do legislativo, executivo ou judiciário, garantindo condições para que todos, indistintamente, tenham as mesmas condições de habitar, circular e trabalhar nas cidades com dignidade e em condições favoráveis ao melhoramento da saúde e qualidade de vida de todos.

3 DIMENSÃO DE DIREITOS

A positivação de direitos fundamentais é essencial para a identificação de sua titularidade, bem como para tutelar sua eficácia e efetividade. Tais direitos passaram por muitas transformações ao longo da história, desde seu reconhecimento nas primeiras Constituições, denominando-se tais etapas de geração de direitos (SARLET, 2009, p. 45)

Segundo a teoria de Karel Vasak⁶, que utilizou pela primeira vez a expressão “geração de direitos”, buscou-se demonstrar a evolução dos direitos humanos com base no lema da Revolução Francesa - “liberdade, igualdade e fraternidade”.

Entretanto, o termo “gerações” tem sido cada vez menos empregado pela doutrina, por ensejar uma ideia de substituição de direitos, ao invés de uma cumulação de direitos ao longo da história, embora seja esta a nomenclatura utilizada pelo Supremo Tribunal Federal.

Neste sentido, Sarlet (2015, p. 45) sugere a sua substituição pela expressão dimensões:

⁶ Jurista tchecoslovaco, naturalizado francês, foi a primeira referência à ideia de gerações de direitos humanos realizada em um curso no Instituto Internacional dos Direitos do Homem, em Estrasburgo na França, no ano de 1979.

Com efeito, não há como negar que o reconhecimento progressivo de novos direitos fundamentais tem o caráter de um processo cumulativo, de complementaridade, e não de alternância, de tal sorte que o uso da expressão 'gerações' pode ensejar a falsa impressão da substituição gradativa de uma geração por outra, razão pela qual há quem preferia o termo 'dimensões dos direitos fundamentais, posição esta que aqui optamos por perfilhar, na esteira da mais moderna doutrina.

Por este motivo, no presente trabalho adota-se o termo dimensão para classificar e conceituar os direitos fundamentais.

Os direitos de primeira dimensão, são classificados como direitos individuais, expressão de um "não agir" do Estado. São liberdade individuais, coletivas e sociais e compreendem uma abstenção estatal.

Nesta dimensão de direitos situam-se o direito à vida, à propriedade, de reunião, de empreender em algum negócio, entre outros.

Por exemplo, a execução de um loteamento é livre para qualquer pessoa que seja proprietário de um terreno e tenha disponha de recursos necessários para sua implantação conforme a legislação ambiental e urbanística, nas esferas federal, estadual e municipal.

Já os direitos de segunda dimensão teriam como parâmetro a igualdade:

Estes direitos fundamentais, que embrionária e isoladamente já haviam sido contemplados nas Constituições Francesas de 1793 e 1848, na Constituição brasileira de 1824 e na Constituição alemã de 1849 (que não chegou a entrar efetivamente em vigor), caracterizam-se, ainda hoje, por outorgarem ao indivíduo direitos a prestações estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho, revelando uma transição das liberdades formais abstratas para as liberdades materiais concretas, utilizando-se a formulação preferida na doutrina francesa. É, contudo, no século XX, de modo especial nas Constituições do segundo pós-guerra, que estes novos direitos fundamentais acabaram sendo consagrados em um número significativo de Constituições, além de serem objeto de diversos pactos internacionais (SARLET, 2015 p. 47-48).

Segundo Ministro Gilmar Mendes (2002, p. 7), do Supremo Tribunal Federal:

Os direitos a prestações encontraram uma receptividade sem precedentes no constitucionalismo pátrio, resultando, inclusive, na abertura de um capítulo especialmente dedicado aos direitos sociais no catálogo dos direitos e garantias fundamentais. Além disso, verifica-se que mesmo em outras partes do texto constitucional encontra-se uma variada gama de direitos a prestações.

A implementação da obrigação jurídica resultante destes direitos sociais depende, econômica e financeiramente, de recursos disponíveis advindos do Poder Público, com

vistas à concretização das normas constitucionais de eficácia limitada, portanto, programáticas.

Conforme Mário Martinelli (2009, p. 2) “A segunda dimensão dos direitos fundamentais diz respeito à necessidade humana de acesso aos bens econômicos e culturais da sociedade, para sustentação da vida humana em precárias condições materiais”.

A assim denominada segunda dimensão de direitos, composta por direitos econômicos e sociais reconhecidos a partir do início do século XX, surge como ruptura à igualdade formal absoluta entre trabalhador e capitalista, representando uma espécie de “freio” aos anseios mais agressivos do capital e em nome da dignidade dos trabalhadores, tidos como direitos anticapitalistas⁷ (KASHIURA JÚNIOR, 2009, p. 138).

São exemplos de direitos de segunda dimensão a saúde, trabalho, lazer, transporte, entre outros, que dependem de políticas públicas para serem implementados. Todos estes exemplos estão relacionados ao meio ambiente equilibrado, necessário à sadia qualidade de vida humana e que só pode ser alcançado através de organização territorial (ocupação do solo e malha viária suficiente), menor nível de poluição, preservação da fauna e flora e locais apropriados para cultura e lazer.

Os direitos de terceira dimensão são aqueles que se desprendem da figura do homem-indivíduo como seu titular, destinando-se à proteção de grupos humanos, como direitos de titularidade coletiva ou difusa (LAFER, 1991, p. 131).

Segundo Kashiura Júnior (2009, p. 138), os direitos de terceira dimensão

Aparecem como direitos que não têm mais o indivíduo como base – nem o indivíduo abstrato e idêntico dos direitos de primeira geração, nem o indivíduo tomado ou como trabalhador ou como capitalista dos direitos de segunda geração – mas o gênero humano considerado globalmente.

Sérgio Resende de Barros (2007, p. 235) chama de direitos humanos superlativos aqueles determinados pelo Estado Democrático de Direito na busca da superação do Estado liberal e do Estado social, tendo por principal substância moral a dignidade humana:

São **direitos humanos superlativos**. Expressam de forma notória as valorações mais amplamente consensuais com que a sociedade civil vela sua divisão em classes e revela os princípios mais gerais da sua civilidade, chegando aos princípios da própria humanidade. Assim, os direitos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, ao trabalho, à família e os seus

⁷ Expressão utilizada por Fábio K. Comparato (*apud* KASHIURA JÚNIOR, 2009), A afirmação histórica dos direitos humanos, 2001, p. 52.

consecutivos mais imediatos, como o direito à saúde, ao meio-ambiente, à locomoção, à reunião, à associação, à moradia, à educação, ao lazer e outros vão se revelando cada vez mais como **direitos de todos**, ainda que nem todos indaguem ou cuidem das condições materiais de fruição desses direitos. (grifei)

Os direitos difusos e coletivos são direitos de todos, chamados de direitos transindividuais, por ultrapassarem a esfera de direitos individuais, sendo relevantes à toda coletividade.

José Antonio Remédio (2015, p. 883) explica que “os termos ‘interesses’ e ‘direitos’, embora possuam significados diferentes em sua origem, no Brasil, com o advento do Código de Defesa do Consumidor, são tratados como sinônimos [...]”, como se constata no art. 81, incisos I e II da Lei n. 8.078/1990:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.
Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:
I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;
[...]

Direitos transindividuais são aqueles que ultrapassam a esfera de direitos e deveres individuais do indivíduo, transcendendo este, que pode individualmente fruir, mas que não tem um caráter exclusivo.

Nas palavras de Richard Pae Kim (2012, p. 15), direitos transindividuais:

Em tese, transcendem o indivíduo e são conhecidos como direitos metaindividuais, na medida em que atendem a direitos que “estão além do indivíduo” ou, ainda, que são supra-individuais, pois se encontram “acima do indivíduo isoladamente considerado”. Tanto os direitos sociais, de segunda geração ou dimensão, como os de terceira, atingem não só determinado grupo de pessoas, mas muitas vezes pessoas de todo o mundo, como é o caso dos direitos de natureza ambiental, na medida em que há um interesse mundial na manutenção de um meio ambiente sustentável e ecologicamente equilibrado.

Direitos difusos são aqueles que superam a esfera individual, são direito indivisíveis e que pertencem a todos, sem distinção, sem exclusão (FIORILLO, 2009).

De acordo com Luís Felipe Colaço Antunes (1989, p. 20-21), o conceito de interesse difuso é definido por:

O interesse juridicamente reconhecido, de uma pluralidade indeterminada ou indeterminável de sujeitos que, potencialmente, pode incluir todos os participantes da comunidade geral de referência, o ordenamento geral cuja normativa protege tal tipo de interesse.

Direitos difusos ou transindividuais não são expressamente definidos pela Constituição Federal de 1988, apesar da nomenclatura constar expressamente no inciso III do art. 129⁸, como uma das funções institucionais do Ministério Público, órgão que tem o dever de atuar para protegê-los.

A Lei nº 7.347 de 1985, que disciplina a ação civil pública, foi a primeira a trazer previsão expressa acerca de direitos difusos e coletivos.

Entretanto, à época de sua edição, o inciso IV do art. 1º sofreu veto presidencial, sob a alegação de que não existia uma definição legal para direitos difusos e coletivos.

Ocorre que, pouco tempo depois da promulgação da Carta Constitucional de 1988, foi editada a Lei nº 8.078 de 1990, que trouxe expressamente a definição de direitos difusos, no inciso I do art. 81 “Interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”.

Assim, com a edição da Lei nº 8.078, de 1990, foi incluído o item IV, antes vetado, à Lei nº 7.347, de 1985, a fim de autorizar a utilização da ação civil pública nos casos de danos morais e patrimoniais causados a qualquer interesse difuso ou coletivo.

Segundo Rizzatto Nunes (2004, p. 688), não significa que as pessoas individualmente não possam sofrer ameaça ou dano concreto, mas que, apesar de atingir uma pessoa em particular, deve ser tutelado por atingir a todos simultaneamente.

Quanto aos direitos coletivos, os titulares também são indeterminados, porém são determináveis no caso concreto. Tais titulares do direito estão ligados entre si por uma relação jurídica ou estão ligados, por uma relação jurídica, com aquele que está obrigado a respeitar o direito coletivo. Ainda, quanto ao objeto de direito, este é indivisível, não pertence a nenhum titular em particular, mas a todos em conjunto e simultaneamente, pois se o direito for divisível será individual homogêneo, e não coletivo (NUNES, 2011).

⁸ Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...] III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Em síntese, tanto direitos difusos quanto coletivos são indivisíveis, portanto a diferença está na origem da lesão e na abrangência dos grupos, pois os titulares de direitos difusos são indetermináveis, ligados por uma situação fática, ao passo que os titulares de direitos coletivos são pessoas determinadas ou determináveis, pertencentes a um grupo ou classe, ligadas pela mesma relação jurídica base (LIMA, 2015, p. 41).

É nesta dimensão de direitos (terceira dimensão, direitos difusos) que se situa o objeto deste trabalho de pesquisa, cuja análise busca verificar se efetivamente os pressupostos legais e doutrinários existentes no Brasil são suficientes para garantir uma ocupação do solo organizada (loteamento industrial), segura e apta a conservar e promover o equilíbrio ambiental e bem-estar das pessoas.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é transindividual difuso, conforme entendimento pacificado pelo Supremo Tribunal Federal⁹.

4 POLÍTICA URBANA

O desenvolvimento econômico é de extrema relevância para o ser humano; sem desenvolvimento não há trabalho, não há produção de tecnologia, não há arrecadação por parte do Estado e não há recursos nem para o mínimo, tampouco para o lazer e cultura da população.

Porém, o crescimento econômico desequilibrado e desenfreado, sem preservação do meio ambiente ecológico e urbano, coloca em risco o futuro da humanidade (SIRVINSKAS, 2010, p. 184).

Tanto crescimento econômico quanto meio ambiente são importantes para o homem, portanto, devem ser compatibilizados de maneira a contemplarem a democracia econômica e social (MUKAI, 2016, p. 57).

Atento à necessidade de crescimento e progresso do país, o constituinte estabeleceu no caput do art. 170 da Constituição Federal de 1988 que

A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho e livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I – soberania nacional; II

⁹ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Mandado de segurança MS n. 22.164/SP. Relator Ministro Celso de Mello. 30 out. 1995. Diário da Justiça, Seção I, p. 39.206, 17 nov. 1995.

– propriedade privada; III – função social da propriedade; IV – livre concorrência; V – defesa do consumidor; VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII – redução das desigualdades regionais e sociais; VIII – busca do pleno emprego; IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

4.1 Princípios da ordem econômica relacionados

Cumprir ressaltar que nenhum princípio pode se sobrepor ao outro, não há como privilegiar um em detrimento do outro.

Na lição de Toshio Mukai (2016, p. 57):

A Constituição, ao contemplar no mesmo plano os princípios da livre concorrência e da defesa do meio ambiente, não admite que este último seja colocado de lado com privilégio do primeiro. Há de se compatibilizar, sempre e a todo custo, os dois princípios. E, em caso de conflito real, há de se efetuar uma ponderação de interesses, para que não haja o sacrifício total de um ou de outro.

Assim, no momento em que a Constituição coloca entre os princípios da ordem econômica a defesa do meio ambiente, significa que todas as políticas públicas, todos os investimentos, públicos ou privados, devem considerar o crescimento econômico consciente, de modo a agredir o mínimo possível o meio ambiente.

Dentre os princípios relacionados no art. 170 da Constituição Federal, destacamos aqueles relacionados à temática aqui tratada: propriedade privada, a função social da propriedade, a defesa do meio ambiente e a busca do pleno emprego.

De acordo com o ensinamento de Paulo Affonso Leme Machado (2018, p. 188):

A defesa do meio ambiente é uma dessas questões que obrigatoriamente devem constar da agenda econômica pública e privada. A defesa do meio ambiente não é uma questão de gosto, de ideologia e de mora, mas um fator que a Carta Maior manda levar em conta.

Ainda segundo o autor, o desenvolvimento ambiental, econômico e social deve estar integrado de modo a que seja alcançado um desenvolvimento sustentável.

Conforme Sirvinskas (2010, p. 184), a solução para o conflito gerado entre crescimento econômico e preservação ambiental chama-se desenvolvimento sustentável:

Pretende-se, com isso, harmonizar o desenvolvimento econômico com a proteção ambiental, objetivando proporcionar uma qualidade de vida adequada à comunidade. A isso resolveu-se denominar princípio do desenvolvimento sustentável, o qual procura conciliar a proteção do meio ambiente com o desenvolvimento socioeconômico para a melhoria da qualidade de vida do homem, buscando a utilização racional dos recursos naturais não renováveis com o objetivo de alcançar a tão propalada justiça social.

Cumprir destacar que os princípios número três e quatro da Declaração do Rio-92, estabelecem as seguintes metas a serem alcançadas:

Princípio 3 – O direito ao desenvolvimento deve ser realizado de maneira a satisfazer de forma equitativa as necessidades relativas ao desenvolvimento e ao meio ambiente das gerações presentes e futuras.

Princípio 4 – Para se alcançar um desenvolvimento sustentável, a proteção deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada separadamente deste.

Com relação à ordem econômica, Milaré (2018, p. 178) assevera que

[...] cabe ressaltar que, nos termos da Constituição, estão desconformes – e, portanto, não podem prevalecer – as atividades decorrentes da iniciativa privada (da pública também) que violem a proteção do meio ambiente. Ou seja, a propriedade privada, base da ordem econômica constitucional, deixa de cumprir sua função social – elementar para sua garantia constitucional – quando se insurge contra o meio ambiente.

Assim, os princípios destacados devem ser considerados, quando da implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do país, de modo a garantir a propriedade privada bem como sua utilidade, para que o imóvel possa ser utilizado conforme sua destinação e não fique subutilizado; além do incentivo à busca da geração de empregos, por meio de, mas sem perder de vista a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

4.2 Desenvolvimento urbano

A política de desenvolvimento urbano deve ser planejada e executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais estabelecidas em lei federal e estadual, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento da função social das cidades e garantir o bem-estar de seus habitantes¹⁰.

De acordo com José Afonso da Silva (2000, p. 237):

Solo urbano é, assim, o espaço em que se desenvolvem as funções sociais da cidade, que consistem nas várias formas de uso e ocupação para fim residencial, industrial, comercial, institucional, religioso, turístico, recreativo, viário, estacionamento, de serviços.

Porém, ainda que a Constituição Federal expresse que o objetivo da política de desenvolvimento urbano seja o de garantir o bem-estar de seus habitantes, as cidades possuem um objetivo mais abrangente, pois é imperioso que haja a tutela da sadia qualidade de vida e bem-estar de todos aqueles que, de algum modo, se relacionem com as cidades, não apenas para aqueles que tenham sua moradia nelas fixadas.

Tem direito ao bem-estar também aqueles que desempenham atividades nas cidades, que nelas transitam, circulem ou estejam em visita temporária, seja a trabalho ou turismo.

Os níveis de poluição, em todos os aspectos, devem ser os mínimos possível, conciliados com o desenvolvimento econômico, que também deve ocorrer; pois sem emprego não há renda e sem renda não há consumo, o que traz prejuízo a todos, desde entes federativos, pessoas jurídicas públicas e privadas até atingir o indivíduo e sua família, sem garantia do mínimo necessário à subsistência.

Além do mais, se cada cidade promover o desenvolvimento do ambiente com preservação e em equilíbrio com o meio ambiente ecológico, o efeito final será um meio ambiente mais preservado e a garantia do bem-estar de toda a população brasileira.

¹⁰ Art. 21, XX e Art. 182, Constituição Federal

4.2.1 Função social e ambiental da propriedade urbana

Com a Constituição Federal de 1934, inicia-se um novo conceito de propriedade, segundo ensina Toshio Mukai (2008, p. 56):

Entre nós, a Constituição de 1934 introduziu o conceito de função social da propriedade, herdada da Constituição de Weimar de 1919. Passa, assim, o exercício do direito de propriedade a ser restringido pelo interesse social da coletividade, devendo adequar-se às relações de vizinhança impostas pelo direito civil e ao interesse social concretizado nas limitações urbanísticas à propriedade particular.

Esse entendimento sobre a função social da propriedade manteve-se em todas as Constituições posteriores à de 1934, até a atual Constituição de 1988.

O art. 5º da Constituição Federal Brasileira garante o direito de propriedade, em seu caput e inciso XXII, todavia, no inciso XXIII preceitua que a propriedade atenderá a sua função social.

Assim, a Constituição Federal tutela o direito à propriedade, desde que esta cumpra sua função social. A função social está relacionada à utilidade que se dá ao bem integrante do patrimônio pessoal.

Deste modo, não há tutela da propriedade, seja urbana ou rural, se não houver fruição de sua utilidade, se esta não estiver cumprindo com sua função social.

A função social da propriedade imobiliária leva em consideração a utilidade do imóvel, seja ele urbano ou rural.

Neste aspecto, NALINI (2010, p.144) esclarece que “O parcelamento do solo urbano e o aproveitamento das áreas convertidas em cidade têm atendido a uma série de razões. É essencial que a população possa morar. Para isso, é necessária a edificação de residências”.

Segundo o autor (NALINI, 2010, 146), a função social não está sendo cumprida quando se verifica

- a) a concentração de grandes extensões territoriais sob a titularidade dominial de um único proprietário ou de um pequeno grupo de empresas, com utilização inadequada ou com exclusão da coletividade, ainda que para fruição não destrutiva: percorrer a mata, conhecer os recantos paisagísticos etc.;
- b) a edificação urbana com esgotamento de toda a área disponível, sem reservar as porções institucionais ou destinadas à preservação do verde;
- c) a nítida redução da dimensão das dependências dos apartamentos,

convertendo-se, por exemplo, o quarto da empregada a pouco mais do que um armário ampliado; d) o estímulo à ocupação desordenada, mediante parcelamentos de solo em desrespeito ao ordenamento, com vistas à obtenção do maior lucro.

A função social da propriedade, juntamente com a obrigação de defesa do meio ambiente, define uma nova modalidade de apropriação dos bens, que complementa o aspecto econômico da condição de um bem, que pode ser chamada de dimensão de apropriação social (CANOTILHO; LEITE, p. 299).

Somente a propriedade privada que cumpra com sua função social é que possui proteção constitucional; o descumprimento da função social da propriedade enseja ao titular do domínio sanções expressamente previstas no texto constitucional, que pode chegar à expropriação compulsória do bem, pelo exercício irresponsável do direito e da gestão inadequada ambiental (CANOTILHO; LEITE, p. 300).

O direito à propriedade recebeu tutela constitucional, com a condicionante de que o titular do domínio lhe dê uma destinação, conforme sua finalidade, que pode ser residencial, comercial, industrial, rural agrícola ou pecuária.

Trata-se de direito subjetivo, de caráter patrimonial e que deixou de ser um direito absoluto e simplesmente individual de usar, gozar, dispor e reaver o seu bem, de quem injustamente o possui¹¹, mas deve ser exercido de maneira a dar utilidade à coisa e alcançar a função social para a qual o bem se destina.

O Código Civil dispõe que

Art. 1228, parágrafo primeiro - O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sócias e de modo que sejam preservadas, de conformidade como o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Segundo ensina Larroumet (*apud* AVVAD, 2012, p. 73):

Destarte, o proprietário está obrigado a exercer o seu direito de propriedade em benefício de outrem, como expõe o §1º do art. 1.228 do Código Civil vigente, não se limitando a exercer esse direito em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais, mas ainda, de modo a que sejam preservados a flora, a fauna, os recursos naturais, o patrimônio histórico e artístico e de modo a evitar a poluição do ar e das águas e sempre de acordo com as leis especiais que regem tais questões.

¹¹ Art. 1228, caput, Código Civil.

Assim sendo, todo proprietário deve dar uma utilidade ao seu bem, usando-o com responsabilidade, de modo a lhe conferir uma destinação útil e não prejudicar o próximo ou a sociedade.

Como exemplo, proprietários de imóveis rurais devem dar destinação relacionada às atividades agropecuária, pois se trata de áreas de grande extensão, tendo sua finalidade disposta no art. 186 da Constituição Federal.

4.2.2 Direito à cidade

A Constituição Federal de 1988 elevou os municípios a entes federativos, dotados de autonomia administrativa e financeira; as cidades passaram a apresentar expressamente uma função social¹², que é o bem-estar de seus habitantes.

Segundo explica Gabriela Montagnana¹³, citada por Ferri (2015, p. 43):

Com a promulgação da Constituição de 1988, os municípios, como entes federativos ganharam autonomia administrativa e financeira. Fez-se necessária a elaboração de um planejamento, apto à organizar a distribuição espacial urbana, a ocupação do solo, a aplicação de impostos, o zoneamento da cidade, a infraestrutura de serviços públicos (de saúde, educação, abastecimento de água etc.), as áreas verdes e, por fim, a expansão ordenada do espaço urbano. Afinal, é esse o lugar no qual a pessoa humana deve encontrar condições para desenvolver-se com dignidade.

A autora ainda ensina que

Os conteúdos do direito à cidade ganharam contornos éticos, sociais, jurídico-político, econômicos e ambientais. Dentre eles podemos citar: o direito à terra urbana, ao solo; à moradia; ao saneamento ambiental; à infraestrutura urbana; ao transporte e aos serviços públicos; ao trabalho e ao lazer; todos voltados para as presentes e futuras gerações. Pode-se afirmar que ao tratarmos do Direito à Cidade, estamos diante de um direito de terceira dimensão (FERRI, 2015, p. 44).

O direito à cidade, enquanto um direito metaindividual, integra-se à terceira dimensão de direitos, trata-se de um direito fundamental pelo qual as pessoas fazem jus a uma cidade

¹² Art. 182, *caput*, Constituição Federal.

¹³ Advogada, Professora e Especialista em Direitos Fundamentais, Difusos e Coletivos, atua na área de assessoria jurídica em Direito Ambiental e Urbanístico.

hígida, ou seja, a um ambiente harmônico e equilibrado que proporcione dignidade e bem-estar a todos (BATTAUS; OLIVEIRA, p. 82).

Neste contexto, viabilizar o direito à cidade significa salvaguardar a qualidade de vida humana e um meio ambiente equilibrado.

Não há como proteger apenas o espaço natural, incluído neste a fauna, flora e demais recursos naturais; não se pode deixar de lado o espaço no qual existe maior concentração humana.

Do mesmo modo, o incremento da valorização do patrimônio cultural, social e histórico depende de tutela, conforme disposição constitucional, com o objetivo de proteção do meio ambiente artificial em prol de todos.

Ainda, a cidade pode ser assim concebida:

[...] como sendo o território no qual se situam os edifícios urbanos e demais elementos que compõem a paisagem artificial local. É também local de concentração de pessoas que buscam ali melhores condições de vida e passam a realizar atividades dependentes entre si (SPROESSER *et al.*, 2007, p. 18).

Neste contexto, com relação ao imóvel urbano, o art. 182 da Constituição Federal dispõe que

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.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

A seguir, será analisado o Estatuto da Cidade, que estabelece diretrizes gerais para a política de desenvolvimento urbano, além do Plano Diretor, instrumento básico da política urbana.

4.2.2.1 Função social da cidade

O art. 189 da Constituição Federal menciona expressamente o princípio da função social da cidade, retratando a preocupação do constituinte em garantir um meio ambiente urbano equilibrado, que alcance a meta da cidade sustentável, indicada no Relatório *Brundtland*¹⁴ (SPROESSER *et al.*, 2007, p. 17).

Para Fiorillo (2009, p. 341), a função social da cidade é alcançada quando seus habitantes têm uma vida com qualidade, nos termos do que o art. 225 da Constituição Federal estabelece e possibilita uma moradia digna, proporcionando condições adequadas de habitação e fiscalizando a ocupação territorial, ou seja, quando satisfaz efetivamente os direitos fundamentais.

O autor ainda ressalta outras funções sociais da cidade: permitir a livre circulação urbana, por meio de um sistema viário e de transportes adequado; destinação de áreas de lazer, recreação, praças e áreas verdes e desenvolvimento de atividades laborativas, a fim de gerar possibilidades de emprego aos seus habitantes (FIORILLO, 2009, p. 341-342).

A cidade é o território no qual estão localizadas as edificações urbanas e demais elementos que compõem a paisagem artificial local, sendo também a região de concentração de pessoas, que buscam melhores condições de vida (SPROESSER *et al.*, 2007, p. 18).

Com a finalidade de fixar os principais aspectos relacionados à cidade, foi concebido o Estatuto da Cidade, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, que consigna diretivas gerais de uso da propriedade urbana e sustentabilidade nos aspectos sociais, econômicos e ambientais do Município.

Segundo afirma o Relatório *Brundtland* “O desenvolvimento sustentável é aquele que atende as necessidades do presente, sem comprometer a possibilidade das gerações futuras de atenderem às suas próprias”¹⁵.

¹⁴ Em 1987, a Comissão Brundtland da ONU, como ficou conhecida, por ter sido presidida pela médica Gro Harlem Brundtland, mestre em saúde pública e ex-Primeira Ministra da Noruega, publicou um relatório intitulado “Nosso Futuro Comum”, que popularizou a expressão “desenvolvimento sustentável”. Disponível em <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>. Acesso em 21 de outubro de 2019.

¹⁵ ONU – Organização das Nações Unidas. Relatório Brundtland – Nosso Futuro Comum (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4245128/mod_resource/content/3/Nosso%20Futuro%20Comum.pdf. Acesso em 25 nov. 2019.

O desenvolvimento sustentável não significa um “não crescimento econômico”, expressa que as cidades devem desenvolver-se com observância das diretrizes urbanísticas e de modo a não degradar o meio ambiente, seja natural ou artificial.

O direito a cidades sustentáveis engloba o direito à terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte e serviços públicos, trabalho, lazer, ou seja, significa o dever de o Município promover o desenvolvimento urbano em proveito da dignidade da pessoa humana, na esfera da tutela dos direitos materiais metaindividuais (FIORILLO, 2009, p. 354).

O crescimento econômico periférico no Brasil é acompanhado por um crescimento da população de baixa renda que, por não ter condições de ocupar os melhores locais, acabam por construir uma margem ilegal nas cidades, dando origem a cortiços e ocupações em áreas de risco (SPROESSER et al., 2007, p. 20-21).

Em contrapartida, empreendedores disputam as melhores e mais valorizadas áreas, com toda infraestrutura e plenas condições de moradia para médio e alto padrão, com elevado valor agregado, acarretando um conflito de classes na cidade (SPROESSER, 2007, p. 21).

Neste contexto, o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor são instrumentos que propiciam aos entes municipais, condições de dirimir conflitos relacionados à ocupação do solo.

4.2.2.2 Desenvolvimento sustentável

A preocupação com a preservação do meio ambiente tem levado países a adotar o desenvolvimento econômico sustentável, a fim de assegurar a própria espécie humana.

Paulo Affonso Leme Machado (2016, p. 68) observa que há muito tempo que a prioridade ao desenvolvimento tem ensejado a degradação ambiental, de modo que é preciso harmonizar os interesses para possibilitar o equilíbrio ambiental:

O antagonismo dos termos – desenvolvimento e sustentabilidade – aparece muitas vezes, e não pode ser escondido e nem objeto de silêncio por parte dos especialistas que atuam no exame de programas, planos e projetos de empreendimentos. De longa data, os aspectos ambientais foram desatendidos nos processos de decisões, dando-se um peso muito maior aos aspectos econômicos.

O autor ainda salienta que o desenvolvimento sustentável é tema tratado em vários acordos e conferências internacionais; só na Declaração Rio de Janeiro/92 existe a menção a “desenvolvimento sustentável” em onze dos vinte e sete princípios (MACHADO, 2016, p. 70 e 72).

A produção quanto o consumo, deve ser sustentável, pois os recursos naturais são limitados e finitos, não podendo atender às demandas da sociedade humana (MILARÉ, 2018, p. 88).

José Afonso da Silva (2000, p. 26) observa que deve existir uma compatibilização entre o desenvolvimento econômico-social e a preservação da qualidade do meio ambiente e equilíbrio ecológico:

A conciliação dos dois valores consiste, assim, nos termos deste dispositivo, na promoção do chamado desenvolvimento sustentável, que consiste na exploração equilibrada dos recursos naturais, nos limites da satisfação das necessidades e do bem-estar da presente geração, assim como de sua conservação das gerações futuras. Requer, como seu requisito indispensável, um crescimento econômico que envolva equitativa redistribuição dos resultados do processo produtivo e a erradicação da pobreza, de forma a reduzir as disparidades nos padrões de vida e melhor atendimento da maioria da população.

O arranjo físico-territorial das cidades também é essencial para a proteção do meio ambiente, bem como para o desenvolvimento econômico e social.

São exemplo as políticas públicas voltadas à implementação e manutenção de redes de infraestrutura e equipamentos urbanos, ordenamento do uso e ocupação do solo urbano, regularização urbana e preservação do patrimônio histórico, paisagístico e cultural.

4.2.2.3 Estatuto da Cidade

A Lei 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, regulamenta o art. 182 da Constituição Federal e prevê em seu art. 2º:

Art. 2º 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 infra-estrutura urbana,

ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

[...]

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;

[...]

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda 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;

O Estatuto da Cidade estabelece o Plano diretor como um instrumento da política urbana, que integra o planejamento municipal, sendo a regularização fundiária um instituto jurídico e político.

Pelo exposto, tem-se que o solo urbano deve ser utilizado a fim de promover o desenvolvimento das cidades, sobretudo quanto à ordenação territorial, pois o desenvolvimento econômico depende tanto da utilização dos imóveis com finalidade residencial, quanto comercial e industrial.

Entretanto, a utilização de terrenos deve, antes de promover o desenvolvimento econômico, atender às necessidades humanas de dignidade e bem-estar e, neste sentido, a moradia mostra-se vital para o próprio desenvolvimento sustentável das cidades.

O pleno desenvolvimento não pode ser alcançado por cidades que não proporcionem aos indivíduos, ou seja, ao ser humano que nela produza riquezas, um local onde possa se estabelecer, onde possa descansar e desfrutar do seu convívio.

O meio ambiente não deve ser visto apenas sob o aspecto natural; o meio ambiente artificial é tão importante quanto o ecológico e interfere diretamente no bem-estar dos indivíduos e no próprio meio ambiente natural.

Assim, deve haver um compromisso do Direito Urbanístico com a proteção do meio ambiente natural e, para tanto, foi editada a Lei n 10.257/01, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, com o objetivo de manter o equilíbrio ambiental, conforme seu art. 1º, *caput* e parágrafo único:

Art. 1 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 art. 53 da lei deu nova redação ao art. 1º da Lei n. 7.347/1985 (Ação Civil Pública) para constar

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:
[...]
VI – à ordem urbanística
[...]

O termo “ordem urbanística”, conforme clarifica Paulo Affonso Leme Machado (2018, p. 469) “é o conjunto de normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do equilíbrio ambiental e do bem-estar dos cidadãos”.

O Estatuto da Cidade, em síntese, presta-se ao adequado ordenamento territorial municipal e dispôs de várias diretrizes e instrumentos jurídicos aptos a viabilizar o ordenamento territorial urbano.

4.2.2.4 Zoneamento

O zoneamento é um instituto jurídico de direito urbanístico utilizado pelo Poder Público para ordenar e controlar o uso e ocupação do solo, constituindo-se como um dos principais instrumentos do planejamento urbanístico municipal (SILVA, 2018, p. 240 e 242).

Segundo ensina José Afonso da Silva (2000, p. 235)

Em um primeiro sentido o zoneamento consiste na repartição do território municipal a vista da destinação da terra e do uso do solo, definindo, no primeiro caso, a qualificação do solo em urbano, de expansão urbana, urbanizável e rural; e no segundo dividindo o território do Município em zonas de uso.

Entretanto, o art. 4º, inciso III, “c” do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) prevê expressamente o zoneamento ambiental como instrumento de política urbana; neste contexto, deve-se considerar o real objetivo do zoneamento, que é a melhoria da qualidade

de vida da população e do bem-estar coletivo, envolvendo a preservação ambiental nos espaços urbanos.

Além do zoneamento urbano e ambiental, destaca-se o zoneamento industrial, que deve considerar o equilíbrio entre desenvolvimento urbano, controle de poluição e preservação do meio ambiente, evitando-se excessiva concentração industrial em determinadas áreas do município (SILVA, 2000, p. 239) e o zoneamento ecológico-econômico do Brasil (ZEE)¹⁶, que visa organizar o território nacional para que obras e atividades públicas e privadas obedeçam a medidas e padrões de proteção ambiental, com objetivo de assegurar qualidade ambiental dos recursos naturais e, conseqüentemente, melhoria da qualidade de vida da população.

5. MEIO AMBIENTE

A Constituição Federal de 1988, dentre todas as Constituições brasileiras, foi a primeira a constitucionalizar o direito ao meio ambiente, no art. 225, caput:

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.

Não se trata de um direito a qualquer meio ambiente; trata-se de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, dinâmico e no qual deve prevalecer uma harmonia entre todos os seres vivos e entre estes e o meio.

A constitucionalização do direito ao meio ambiente proporciona vários benefícios, dos quais destaca-se um dever constitucional de não degradação, instituir um regime de exploração limitada, agregar à função social da propriedade um componente ambiental e elevar a proteção ambiental a um patamar mais elevado: a de direito fundamental (CANOTILHO, 2012, p. 95 – 99).

¹⁶ Decreto n. 4.297/2002.

Para assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, entretanto, torna-se indispensável a promoção da educação ambiental, para que toda a sociedade possa contribuir para sua defesa e preservação, para a atual e futuras gerações.

Como exemplo, cita-se a Constituição da República de Cabo Verde (MOURÃO, PORTO, MANTOVANINI, 2008, p. 389) que prevê expressamente a promoção da educação ambiental como garantia essencial do direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado:

Artigo 72º - Direito ao Ambiente

1. Todos têm direito a um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender e valorizar.
2. Para garantir o direito ao ambiente, incumbe aos poderes públicos:
 - a) Elaborar e executar políticas adequadas de ordenamento do território, de defesa e preservação do ambiente e de promoção do aproveitamento racional de todos os recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica;
 - b) Promover a educação ambiental, o respeito pelos valores do ambiente, a luta contra a desertificação e os efeitos da seca.

Ainda, no mesmo sentido, a Constituição da República Portuguesa (MOURÃO, PORTO, MANTOVANINI, 2008, p. 683):

ARTIGO 66.º - Ambiente e qualidade de vida

1. Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender.
2. Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos:
 - a) Prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão;
 - b) Ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correcta localização das actividades, um equilibrado desenvolvimento sócio-económico e a valorização da paisagem;
 - c) Criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, bem como classificar e proteger paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico;
 - d) Promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica, com respeito pelo princípio da solidariedade entre gerações;
 - e) Promover, em colaboração com as autarquias locais, a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, designadamente no plano arquitectónico e da protecção das zonas históricas;
 - f) Promover a integração de objectivos ambientais nas várias políticas de âmbito sectorial;
 - g) Promover a educação ambiental e o respeito pelos valores do ambiente; (grifos nossos)

h) Assegurar que a política fiscal compatibilize desenvolvimento com protecção do ambiente e qualidade de vida.

“Todos” significa que qualquer pessoa, ainda que não aprecie as belezas naturais, ainda que não queira, brasileiros ou estrangeiros em território nacional, todos tem direito ao meio ambiente equilibrado.

A respeito do direito fundamental ao meio ambiente, destaca-se a decisão proferida pelo Ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Mandado de Segurança nº. 22.164-0/SP que assinala:

[...] o direito à integridade do meio ambiente constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo em sua singularidade, mas num sentido mais abrangente, à própria coletividade social.

Michel Prieur (2001, p. 6) afirma que para a compreensão do Direito Ambiental é preciso uma abordagem multidisciplinar (depende da ciência e tecnologia) e que abrange os diferentes ramos clássicos do direito (privado, público e internacional).

Segundo o autor francês, o ambiente é uma interação dos seres vivos entre eles e com seu meio, do qual decorre que o Direito do Ambiente envolve direito florestal, urbanístico, minerário e monumentos históricos, pois não pode ser compreendido de maneira isolada (PRIER, 2001, p. 7)

Toshio Mukai (2016, p. 9) tem a mesma percepção de Direito Ambiental que Michel Prier, no sentido de não ser um ramo autônomo do Direito, conceituando-o como:

O Direito Ambiental (no estágio atual de sua evolução no Brasil) é um conjunto de normas e institutos jurídicos pertencentes a vários ramos do Direito, reunidos por sua função instrumental para a disciplina do comportamento humano em relação ao meio ambiente¹⁷

Antunes (2019, p.1) ressalta a importância da norma ambiental para o ser humano:

O valor que sustenta a norma ambiental é o reflexo no mundo ético das preocupações com a própria necessidade de sobrevivência do Ser Humano e da manutenção das qualidades de salubridade do meio ambiente, com a conservação das espécies, a proteção das águas, do solo, das florestas, do ar e, enfim, de tudo aquilo que é essencial para a vida, isto para não se falar da crescente valorização da vida de animais selvagens e domésticos.

¹⁷ Aspectos jurídicos da proteção ambiental no Brasil, *in* Revista de Direito Público, São Paulo, vol. 17, nº 73, p. 288-295, jan/mar. 1985.

Conforme Sarlet (2013, p. 49), a proteção ecológica tomou assento no princípio da dignidade da pessoa humana:

Portanto, no contexto constitucional contemporâneo, consolida-se a formatação de uma dimensão ecológica – inclusiva – da dignidade humana, que abrange a ideia em torno de um bem-estar ambiental (assim como de um bem-estar social) indispensável a uma vida digna, saudável e segura. Dessa compreensão, pode-se conceber a indispensabilidade de um patamar mínimo de qualidade ambiental para a concretização da vida humana em níveis dignos.

Segundo destaca Milaré (2018, p. 146), tanto a Constituição Federal quanto legislação ordinária possuem uma fundamentação antropocêntrica do meio ambiente:

A concepção antropocêntrica que fundamenta a lei deve-se, em última análise, ao fato de apenas os seres humanos se qualificarem como sujeitos de direitos e deveres. Na caracterização de um fato jurídico, os demais seres naturais, bióticos e abióticos, estão referidos ao homem. Assim, o mundo natural, como patrimônio da coletividade, é objeto da tutela da lei e do Poder Público, com como da solicitude da sociedade.

A Constituição Federal estabeleceu que o meio ambiente é um bem de uso comum do povo, ou seja, com todas as características de um bem comum, cuja propriedade pertence a todo coletivamente, porém, a ninguém exclusivamente.

De acordo com Fiorillo (2009, p. 110):

[...] a qualidade de ser um bem de uso comum do povo, importa apenas reafirmar que ele consiste no bem que pode ser desfrutado por toda e qualquer pessoa, dentro dos limites fixados pela própria Constituição Federal.

Sendo assim, o meio ambiente é um bem indisponível, tendo como gestor o Estado, que tem o dever de administrá-lo com prudência e dever de cautela, com prestação de contas à sociedade, concretizando um “Estado Democrático e Ecológico de Direito” (MACHADO, 2018, p. 162).

Os bens de uso comum do povo são aqueles que podem ser fruídos por todos os membros da coletividade, sem qualquer discriminação.

São exemplos, segundo Meirelles (2013, p. 591), as ruas e logradouros públicos, rios navegáveis e praias naturais. O uso comum também independe de autorização, consentimento especial, qualificação e não pode sofrer limitação individual.

O autor ainda explica que:

No uso comum do povo os usuários são anônimos, indeterminados, e os bens utilizados o são por todos os membros da coletividade – *uti universi* – razão pela qual ninguém tem direito ao uso exclusivo ou a privilégios na utilização do bem: o direito de cada indivíduo limita-se à igualdade com os demais na fruição do bem ou no suportar os ônus dele resultantes (MEIRELLES, 2013, p. 591).

Logo, sendo o meio ambiente um bem de uso comum do povo, o Poder Público não é seu proprietário, mas um gestor que deve administrá-lo com cautela e zelo, além de prestar contas de sua gestão à sociedade. O dever de informar e a ampliação de participação da sociedade civil na gestão do bem ambiental reflete a efetivação de um “Estado Democrático e Ecológico de Direito” (MACHADO, 2018, p. 162).

Porém, José Afonso da Silva (2000, p. 80-81) destaca que o meio ambiente é um bem de interesse público, pois o que a Constituição declara ser direito de todos é o meio ambiente qualificado pelo equilíbrio, que proporcione uma qualidade de vida satisfatória; essa qualidade é que se converteu em bem jurídico protegido.

Quanto à sadia qualidade de vida, o equilíbrio ecológico do meio ambiente interfere diretamente na saúde das pessoas.

Ainda que o direito à sadia qualidade de vida não esteja localizado no art. 5º da Constituição Federal, trata-se de um direito fundamental a ser assegurado pelo Poder Público e alcançado pela coletividade e ainda:

Cuida-se de direito ou interesse difuso que deve ser protegido para que “todos” possam usufruí-lo. Assim, os recursos naturais devem ser racionalmente utilizados para a subsistência do homem, em primeiro lugar, e das demais espécies, em segundo (SIRVINSKAS, 2010, p. 64).

Uma cidade mais arborizada e menos poluída, sem dúvida, proporciona uma melhora das condições físicas, emocionais e mentais de seus habitantes.

Segundo ensina Paulo Afonso Leme Machado (2018, p. 163)

A saúde dos seres humanos não existe somente numa contraposição a não ter doenças diagnosticadas no presente. Leva-se em conta o estado dos elementos da Natureza – águas, solo, ar, flora, fauna e paisagem – para aquilatar se esses elementos estão em estado de sanidade e se de seu uso advém saúde ou doenças e incômodos para os seres humanos.

A Declaração de Estocolmo das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (1972) utiliza a expressão “meio ambiente humano”, ou seja, nem natural, nem artificial, tão somente

humano; o documento serve de guia e inspiração para a preservação do meio ambiente, englobando aspectos naturais, urbanísticos, econômicos e sociais.

6. COMPETÊNCIAS

A Constituição Federal desdobra as competências em três segmentos: competências materiais, por meio das quais o Poder Público desempenha atividades no exercício do poder de polícia; competências legislativas e competências jurisdicionais.

Para a compreensão do tema proposto, apresentaremos as competências materiais e legislativas relacionadas à política urbana e ao meio ambiente.

6.1 Política urbana

À União compete editar normas gerais referentes ao direito urbanístico, além de estabelecer o plano urbanístico nacional, planos urbanísticos macrorregionais e instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, relacionados a habitação, saneamento e transportes, nos termos do art. 21, incisos IX e XX da Constituição Federal.

Quanto à competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal, cabe aos entes federativos apontados legislar sobre direito urbanístico e proteção do patrimônio histórico, cultural e paisagístico, nos termos do art. 24, incisos I e VII respectivamente.

Com relação à competência dos Estados, estes podem editar normas urbanísticas regionais (ordenação do território estadual), suplementares das normas gerais definidas pela União, conforme disposto na Magna Carta, art. 24, inciso I e § 2º.

Aos Municípios cabe estabelecer a política de desenvolvimento urbano, com a finalidade de ordenar o pleno desenvolvimento da função social da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes, preceito constitucional previsto no art. 182 e promover o adequado ordenamento do seu território por meio do planejamento e o controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, nos termos do art. 30, inciso VIII e conforme previsto em seu plano diretor, além de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

Salienta-se que a competência municipal não se restringe à suplementação das normas gerais federais ou normas estaduais, pois se trata de competência própria prevista no art. 30, inciso II (SILVA, 2018, p. 63).

6.2 Meio ambiente

A Constituição Federal atribuiu competência material comum a todos os entes federativos, quando o assunto é a proteção e preservação do meio ambiente:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do distrito Federal e dos Municípios:

[...]

III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

[...]

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;

[...]

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Com relação à competência legislativa¹⁸, relacionada a questões ambientais, esta é concorrente entre União, Estados e Distrito Federal, podendo os Municípios suplementarem a legislação no que couber.

A Lei Federal nº 6.938/1981, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, estabelece princípios e disposições quanto à preservação ambiental, também regulamenta as competências quanto à elaboração de normas ambientais aos entes federativos, com a observância dos preceitos estabelecidos pelo órgão federal CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente.

O art. 6º, § 1º da Lei nº 6.938/1981 estabelece que:

¹⁸ Art. 24. Compete à União, Estados e Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

[...]

Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

A mesma determinação encontra-se no § 2º do art. 6º, § 2º da lei, quanto à competência legislativa municipal: “Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior¹⁹”.

Neste mesmo sentido, foi editada a Lei Complementar nº 140/2011, que visa fixar normas de cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, cujo objetivo é a proteção de paisagens notáveis, meio ambiente e o combate à poluição em todas as suas formas.

A lei apresenta entre seus objetivos fundamentais, a harmonização de políticas e ações administrativas, para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, a fim de garantir uma atuação eficiente e evitar a ocorrência de conflitos²⁰.

¹⁹ O parágrafo anterior mencionado é o que dispõe sobre a competência Estadual na elaboração de normas relativas ao meio ambiente (art. 6º, §1º da Lei 6.938/1981).

²⁰ Art. 3º, inciso III, Lei Complementar nº 140/2011.

CAPÍTULO II

ASPECTOS AMBIENTAIS DO LOTEAMENTO

1 PRINCÍPIOS AMBIENTAIS APLICÁVEIS

O homem precisa do meio ambiente para sobreviver; no entanto, o equilíbrio ecológico só será alcançado se compreendermos a necessidade de preservar os recursos naturais, fauna e flora, ao invés de destruí-lo, como tem ocorrido ao longo da história.

A preservação do meio ambiente não pode ser vista apenas sob o aspecto da necessidade humana, pois se trata do *habitat* de todos os seres vivos, para que não venham a ser extintos.

É um direito da geração presente que, numa visão solidária, deve preservar o meio ambiente também para as gerações futuras:

Por fim, podemos considerar como uma espécie de síntese a concepção recentemente apresentada de “justiça ambiental”, que inclui três aspectos: antes de tudo, significa a equidade entre os seres humanos que vivem hoje, no que diz respeito à distribuição dos benefícios do meio ambiente. Em segundo lugar, defende a equidade entre gerações e, em particular, entre a humanidade presente e a humanidade futura. Finalmente, introduz a noção de equidade entre espécies, ou seja, entre seres humanos e outras espécies vivas (KISS, BEURIER, 2000, p. 15)²¹

Mesmo antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, o direito ao meio ambiente havia sido reconhecido como direito fundamental pela Declaração do Meio Ambiente de Estocolmo, em junho de 1972:

O homem é ao mesmo tempo obra e construtor do meio ambiente que o cerca, o que lhe dá sustento material e lhe oferece oportunidade para desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente. [...] os dois aspectos do meio ambiente humano, o natural e o artificial, são essenciais

²¹ Tradução livre. Texto original: *-Enfin, on peut considérer comme une sorte de synthèse la conception récemment apparue de << justice environnementale >> qui comprend trois aspects. En premier lieu, elle signifie l'équité entre les humains vivant aujourd'hui, en ce qui concerne la répartition des bénéfices de l'environnement. En deuxième lieu, elle préconise l'équité entre les générations et en particulier entre l'humanité présent et l'humanité future. Enfin, elle introduit la notion d'équité entre espèces, c'est-à-dire entre les humains et les autres espèces vivantes (KISS; BEURIER, 2000, p. 15).*

para o bem-estar do homem e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida mesma.

Segundo conceitua Miguel Reale (2003, p. 37), princípios

São, enunciações normativas de valor genérico, que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico, a aplicação e integração ou mesmo para a elaboração de novas normas. São verdades fundantes de um sistema de conhecimento, como tais admitidas, por serem evidentes ou por terem sido comprovadas, mas também por motivos de ordem prática de caráter operacional, isto é, como pressupostos exigidos pelas necessidades da pesquisa e da *práxis*.

Alguns princípios de direito ambiental são relevantes para a compreensão dos pressupostos e normas referentes ao uso e ocupação do solo urbano.

Desta maneira, serão destacados onze princípios que guardam relação com o parcelamento do solo urbano e o equilíbrio ambiental.

1.1 Princípio do direito ao meio ambiente equilibrado

Como foi explanado no item 1.5 do Capítulo I, todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Todavia, equilíbrio não significa que o meio ambiente deva permanecer inalterado, em condição de estabilidade absoluta, até mesmo porque a estabilidade ecológica é relativa, apresentando uma pequena, mas suficiente, oscilação que mantém o equilíbrio apropriado (MACHADO, 2018, p. 61).

O ser humano depende do meio ambiente em equilíbrio para uma sadia qualidade de vida, conforme expresso pelo art. 225 da Constituição; assim o Direito deve garantir condições para assegurar a todos o direito fundamental estabelecido.

1.2 Princípio do direito à sadia qualidade de vida

O direito à vida é direito fundamental assegurado a todos os indivíduos, porém, referido princípio expressa que a bem do ser humano, a vida deve ter um determinado padrão de qualidade, considerado o essencial para a saúde de cada ser vivo.

Neste contexto, é primordial para qualquer ser humano que o meio ambiente seja mantido com o menor nível de poluição possível, que a água potável não seja extinta, que outros seres vivos, tanto da fauna como da flora, possam cada um desempenhar seu papel de acordo com as regras da natureza, ou seja, que o desenvolvimento necessário para o homem possa ocorrer com a menor agressão possível ao meio ambiente.

1.3 Princípio da sustentabilidade

Todos os princípios atinentes ao direito ambiental devem ser compreendidos de maneira articulada, de modo que juntos formam uma estrutura que vise preservar e manter o meio ambiente em harmonia.

Segundo preleciona o Prof. Paulo Affonso Leme Machado (2018, p. 65), a noção de sustentabilidade consiste em pelo menos dois critérios:

(...) primeiro, as ações humanas passam a ser analisadas quanto à incidência de seus efeitos diante do tempo cronológico, pois esses efeitos são estudados no presente e no futuro; segundo, ao se procurar fazer um prognóstico do futuro, haverá de ser pesquisado que efeitos continuarão e quais as consequências de sua duração.

Assim, as ações de hoje, tanto para preservação quanto para degradação do meio ambiente, não interferem apenas em nossa condição presente, como ser humano, mas também hão de interferir de acordo com o tempo em que ocorrerem, culminando em efeitos positivos ou negativos.

O desenvolvimento, seja na esfera econômica, social ou cultural, é fator de relevante importância para a pessoa individualmente e para a coletividade de maneira geral.

A fim de gerar riquezas e levar uma vida com dignidade, o ser humano necessita de trabalho, educação, lazer, alimentação e, para que tudo isso seja possível, cidades

precisam se desenvolver, indústrias e comércio dependem do crescimento do consumo e, conseqüentemente, o meio ambiente sofre exploração para manter todo o ciclo.

Poluição, ruídos, desmatamento são conseqüências da exploração de atividades econômicas em todos os níveis: agricultura, pecuária, indústria etc.

Segundo destaca Paulo Affonso Leme Machado (2018, p. 68), é preciso harmonizar os interesses envolvidos: econômicos e ambientais; e essa harmonização não implica em desvalorização do meio ambiente ou desconsideração de fatores que ensejam o equilíbrio ambiental.

Impõe-se uma conciliação entre desenvolvimento e meio ambiente; um não deve necessariamente ensejar a ideia de exclusão do outro, desde que se mantenha o equilíbrio.

Ressalta-se ainda, na lição de Alejandro Lago Candeira (*apud* MACHADO, 2018, p. 70) que a noção de desenvolvimento sustentável contempla uma aglutinação de proteção ambiental e desenvolvimento econômico (princípio da integração); a preservação de recursos naturais para as gerações futuras (equidade intergeracional); a exploração sustentável de recursos naturais (uso sustentável) e o uso quantitativo dos recursos (equidade intrageracional).

1.4 Princípio da precaução

Este princípio está relacionado a ideia de risco de dano ao ser humano ou à natureza. Por meio deste princípio, antes de realizar um projeto ou atividade, cujos riscos são desconhecidos, impõe-se uma avaliação prévia com o objetivo de verificar se há viabilidade ambiental.

Diferentemente do perigo, que é a possibilidade de dano conhecido e certo, o risco enseja uma incerteza ou dúvida quanto à possibilidade do evento danoso.

Com relação ao uso do solo urbano por meio de loteamentos, há proibição da implementação do empreendimento em áreas de proteção ambiental ou que possa causar riscos aos futuros adquirentes e moradores.

Assim, se houver dúvida acerca dessas situações, com relação a determinada área, pelo princípio da precaução deverá haver uma avaliação prévia que permita avaliar os riscos, se podem ser controlados ou não e, na incerteza, o empreendimento não deve ser aprovado pelo Poder Público competente.

O princípio da precaução auxilia no controle daquilo que é incontrolável, pois ainda que parem dúvidas acerca da possibilidade ou não da ocorrência de danos ao meio ambiente ou à saúde humana, é preciso controlá-lo (MACHADO, 2018, p. 123).

Desta forma, antes da instalação de uma indústria cujo produto possa degradar o meio ambiente, pois se desconhece suas reais consequências, diante desta incerteza aplica-se o princípio da precaução, de modo a impedir a autorização para instalação e operação desta.

1.5 Princípio da Prevenção

Pelo princípio da prevenção, busca-se prevenir e evitar danos ao meio ambiente e ao homem.

Neste caso não há incertezas quanto à possibilidade de danos ambientais; há perigo concreto detectado por meio de avaliações, que devem ser periodicamente feitas, a fim de avaliar antecipadamente quais as consequências indesejadas que se pretende coibir.

A previsão de eventos danosos engloba informações organizadas e pesquisa, através dos seguintes procedimentos: 1) ordenamento territorial ambiental para a valorização das áreas de acordo com a sua aptidão; 2) prestação de informações contínuas e completas; 3) emprego de novas tecnologias e 4) realização do EPIA – Estudo Prévio de Impacto Ambiental (MACHADO, 2018, p.125).

1.6 Princípio da informação

Vários documentos, tratados e convenções internacionais dispõem sobre o direito e acesso à informação ambiental; o grande destinatário desta informação é a população.

Não se trata de transmitir a informação apenas em caso de perigo iminente ou após a ocorrência do evento danoso; é preciso que a informação seja contínua e clara o suficiente para que seja compreendida pela sociedade.

De acordo com Paulo Affonso Leme Machado (2018, p. 132), a omissão da informação pelos Estados, quanto à ocorrência de eventos danosos, deve ser considerada crime internacional.

Com relação ao loteamento urbano, ressalta-se que o processo do parcelamento, depois de registrado perante o ofício imobiliário, fica à disposição para consulta de qualquer pessoa que deseje ter acesso às plantas, memoriais e demais documentos relacionados ao empreendimento, efetivando-se o direito à informação.

1.7 Princípio da equidade intergeracional

Este princípio visa proteger o ser humano, com fundamento na solidariedade da presente geração em relação às futuras gerações, para que estas também possam desfrutar dos recursos naturais existentes atualmente (MILARÉ, 2018, p. 263).

Por meio da degradação ambiental há contaminações decorrentes de poluição das águas, do solo, da vegetação, das espécies animais, do ar atmosférico.

Em decorrência da poluição, diversas espécies são extintas. Animais que antes existiam já não mais existem ou correm risco de extinção.

Segundo Paulo Affonso Leme Machado (2016, p. 88):

Um posicionamento equânime não é fácil de ser encontrado, exigindo considerações de ordem ética, científica e econômica das gerações atuais e uma avaliação prospectiva das necessidades futuras, nem sempre possíveis de serem conhecidas e medidas no presente.

Sem a preservação ambiental, em todos os seus aspectos, as gerações futuras sofrerão as consequências da falta de equilíbrio ambiental, com repercussão direta na saúde e qualidade de vida humana.

1.8 Princípio do poluidor-pagador e usuário-pagador

Por esse princípio, aquele que polui ou se utiliza dos recursos naturais tem o dever de pagar, a poluição causada ou aquela que pode ser causada (MACHADO, p. 90).

Certamente que não se trata de autorização para poluir mediante um preço; a cobrança só pode ser realizada com respaldo legal, sob pena de se admitir o direito de poluir (MILARÉ, 2018, p. 272).

Importante trazer o conceito de poluição, poluidor e degradação ambiental, trazidos pela Lei Federal nº 6.938/1981 em seu art. 3º, incisos III, IV e V:

[...]

III – poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) afetem desfavoravelmente a biota;
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
- e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

IV – poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

V – recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

Ainda, segundo a supracitada lei, o art. 4º, VII que:

Art. 4º A política Nacional do Meio Ambiente visará:

[...]

VII – à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

[...]

Conforme lição de Paulo Affonso Leme Machado (2016, p. 89):

O uso dos recursos naturais pode ser gratuito, como pode ser pago. A raridade do recurso, o uso poluidor e a necessidade de prevenir catástrofes, entre outras coisas, podem levar à cobrança do uso dos recursos naturais.

Podemos citar, como exemplo, o loteador que seja autorizado a desmatar área para a promoção de loteamento urbano, que tem o dever de restaurá-la nos termos da autorização concedida pelo Poder Público; porém, caso não cumpra com a obrigação ou, ainda, cause danos maiores ao meio ambiente, estará sujeito, além das penalidades administrativas e penais, à indenização pelos danos causados.

1.9 Princípio da intervenção do Poder Público

Todos os entes federativos têm o dever de proteger o meio ambiente. A intervenção do Poder Público ocorre no exercício do poder de polícia, por meio de controles prévios, como a concessão de licença ambiental, além dos controles sucessivos, como a fiscalização e aplicação de sanções.

O controle prévio, concomitante e posterior deve ser contínuo, especialmente quando se trata de aspectos ambientais, pois as condições podem ser alteradas, por exemplo, mesmo as atividades regulares, licenciadas e autorizadas pelas autoridades competente, que antes não poluíam ou degradavam o meio ambiente, podem passar a causar danos ambientais.

Neste sentido, impõe-se que as sanções, tanto na esfera cível, administrativa e penal, sejam impostas, a fim de evitar-se degradações de difícil reparação.

1.10 Princípio da não regressão ambiental

O referido princípio, segundo lição de Édis Milaré (2018, p, 279):

A proibição do retrocesso em matéria ambiental se preordena a garantir que no evoluir do tempo – e da edição de novas normas e de sua aplicação – se mantenha o piso de garantias constitucionalmente postas ou se avance na proteção do meio ambiente.

O princípio significa que legislações relativas ao meio ambiente só devem ser melhoradas e aprimoradas; o “bom ambiental” só pode ser alterado se for para transformá-lo em “ótimo ambiental” (MACHADO, 2016, p. 147).

Já foi decidido que a redução do tamanho da área de preservação permanente, afastando a legislação ambiental federal, ainda que prevista em legislação municipal implica em retrocesso ambiental, pois coloca em risco o equilíbrio ambiental²².

²² Ver Anexo 1 – Jurisprudência relacionada, item 4 (p. 143 deste trabalho)

1.11 Princípio do equilíbrio

Paulo de Bessa Antunes (2019, p. 26) assevera que por meio do princípio do equilíbrio “deve ser realizado um balanço entre as diferentes repercussões do projeto a ser implantado, isto é, devem ser analisadas as consequências ambientais, as consequências econômicas, as sociais etc”.

Portanto, por meio deste princípio, antes de uma intervenção no meio ambiente deve-se buscar a melhor solução, de modo a se alcançar um resultado globalmente positivo (ANTUNES, 2019, p. 26).

2 CONCEITO DE MEIO AMBIENTE

O conceito legal de meio ambiente consta da Lei nº 6.938/1981:

Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I – meio ambiente, 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;

[...]

José Afonso da Silva (2000, p. 20) define meio ambiente como

[...] a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais.

De acordo com Sirvinskas (2010, p. 20), o conceito pode ser assim definido

assim, meio ambiente é o lugar onde habitam os seres vivos. É o *habitat* dos seres vivos. Esse *habitat* (meio físico) interage com os seres vivos (meio biótico), formando-se um conjunto harmonioso de condições essenciais para a existência da vida como um todo.

Édis Milaré (2018, p. 145) destaca que o conceito legal de meio ambiente, tanto da Lei nº 6.938/1981 quanto o conceito constitucional²³, possuem uma fundamentação antropocêntrica: “segundo a qual o mundo natural tem valor apenas enquanto atende aos interesses da espécie humana, concepção essa, aliás, muito presente no pensamento ocidental”.

Ainda, prossegue o autor:

Assim, tanto a lei 6.938/1981 quanto a Lei Maior omitem-se sobre o aspecto essencial de que o ser humano, considerado como indivíduo ou como coletividade, é parte integrante do mundo natural e, por conseguinte, do meio ambiente. Essa omissão pode levar facilmente à ideia de que o ambiente é algo extrínseco e exterior à sociedade humana, confundindo-o, então, com seus componentes físicos bióticos e abióticos, ou com recursos naturais e ecossistemas (MILARÉ, 2018, p. 145).

A expressão “meio ambiente” deve ser compreendida como a interação dos elementos naturais, artificiais e culturais que, em harmonia, proporcionam um desenvolvimento equilibrado ao homem, de modo que este possa se utilizar dos recursos naturais, porém buscando sua preservação, tanto atual como futura, para que as próximas gerações também possam usufruir de uma qualidade de vida satisfatória, a qual poderá ser alcançada somente com o equilíbrio entre vida humana, animal e vegetal.

2.1 Classificação

A classificação do meio ambiente por aspectos, conforme assevera Fiorillo (2009, p. 20), visa facilitar a identificação da atividade degradante, bem como o bem que está sendo atingido.

José Afonso da Silva (2000, p. 21) ensina que o meio ambiente possui três aspectos:

- I – meio ambiente artificial, constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: espaço urbano aberto);
- II – meio ambiente cultural, integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que, embora artificial, em regra, como

²³ Art. 225, caput, Constituição Federal.

obra do Homem, difere do anterior (que também é cultural) pelo sentido de valor especial que adquiriu ou de que se impregnou;
 III – meio ambiente natural, ou físico, constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico, a flora; enfim, pela interação dos seres vivos e seu meio, onde se dá a correlação recíproca entre as espécies e as relações destas com o ambiente físico que ocupam.

Desta forma, cumpre ressaltar que o meio ambiente é unitário, tendo por objetivo principal a tutela do bem-estar e da sadia qualidade de vida.

A doutrina tem feito essa classificação para melhor compreensão quanto aos bens ambientais envolvidos, com predominância para a divisão em quatro aspectos: meio ambiente natural, do trabalho, cultural e artificial (FIORILLO, 2009, p. 20 – 23).

Devido ao tema aqui proposto, analisaremos os aspectos do meio ambiente natural e artificial.

2.1.1 Meio ambiente natural

O solo é um recurso natural que deve ser preservado tanto quanto a água, o ar atmosférico, a fauna e a flora.

Conforme Maria Krieger²⁴, (apud MACHADO, 2018, p. 69), solo é:

a porção da superfície terrestre formada pela transformação e acumulação de materiais provenientes da desintegração das rochas, decomposição da matéria orgânica, interação com organismos vivos, sob ação de fatores climáticos como vento, chuva, temperatura e umidade.

É o espaço onde o homem vive, onde todas as riquezas naturais têm sua base, onde a vegetação se estabelece, onde retiramos nossa alimentação, imprescindível para a preservação do nosso planeta.

Ainda, sob o viés técnico da geologia, Antônio Teixeira Guerra (MACHADO, 2018, p. 69), o solo

É o único ambiente onde se encontram reunidos em associação íntima os quatro elementos: domínio das rochas ou pedras – litosfera; domínio das águas – hidrosfera; domínio do ar – atmosfera; e domínio da vida – biosfera. É um complexo vivo elaborado na superfície de contato da crosta terrestre,

²⁴ Conceito técnico de solo, conforme Dicionário de Direito Ambiental, citado na obra do Prof. Paulo Affonso Leme Machado (2018, p. 69).

com seus invólucros: atmosfera, hidrosfera e formado de organismos vegetais e animais, que lhe dão matéria orgânica.

Neste contexto, José Afonso da Silva (2000, p. 21) assegura que o meio ambiente natural ou físico é aquele composto pelos seres vivos e seu meio, como o solo, ar atmosférico, água, fauna e flora.

Fiorillo (2009, p. 20) acrescenta que o meio ambiente natural é constituído também pelo subsolo (inclusive recursos naturais) e mar territorial.

O solo é um bem ambiental, destinado a servir de habitação (solo urbano), a servir de matéria-prima para a construção de moradias e plantação de alimentos (solo rural), porém é um recurso não renovável.

Sua degradação pode advir da contaminação por substâncias poluentes provenientes do próprio lixo produzido e não descartado corretamente. Também sofre pode sofrer esgotamento de sua potencialidade produtiva por meio da erosão e degradação por poluição química, como a utilização de fertilizantes (agrotóxicos) e outros biocidas (SILVA, 2000, p. 98).

2.1.2 Meio ambiente artificial

Conforme exposto, o solo deve ser preservado por ser um recurso natural esgotável e imprescindível a satisfazer as necessidades humanas e promover o bem-estar por meio de sua ocupação e fixação das construções feitas pelo homem.

O solo é a base de toda vegetação existente no planeta, produz alimentos e serve de base para a fixação de moradia humana e habitat dos demais seres vivos.

Em contraposição ao meio ambiente natural, relacionado aos bens existentes na natureza e que independem de ação humana para existirem, o meio ambiente artificial ou construído é aquele que sofreu a ação transformadora do homem (LANFREDI, 2002, p. 180).

O meio ambiente artificial é composto pelo espaço urbano construído, tais como conjunto de edificações e equipamentos públicos, ruas, praças, espaços verdes e livres (LANFREDI, 2002, p. 180).

Segundo Sirvinskas (2010, p. 26), integram o meio ambiente artificial:

[...] os equipamentos urbanos e edifícios comunitários, os arquivos, os registros, as bibliotecas, as pinacotecas, os museus e as instalações científicas ou similares (arts. 21, XX, 182 e s. e 225 da CF). Em outras palavras, meio ambiente artificial é aquele modificado pelo homem.

O Estatuto da Cidade fala em “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído [...]”²⁵, deixando clara a distinção entre meio ambiente natural e artificial, bem como sua necessidade de proteção.

Para José Afonso da Silva (2000, p. 21), meio ambiente artificial é

Constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: espaço urbano aberto).

Consoante afirma Fiorillo (2009, p. 339), o meio ambiente artificial é o espaço urbano construído, composto por edificações, que o autor denomina espaço urbano fechado, e por equipamentos públicos, chamado de espaço urbano aberto.

As construções causam impacto tanto no solo quanto nos meios naturais e para o ser humano, portanto, devem ser organizadas de modo a não prejudicar todas as espécies de vida.

Nesse contexto, o solo urbano, conforme ensina José Afonso da Silva (2002, p.107):

Destina-se ao exercício das funções sociais da cidade, basicamente ao cumprimento das chamadas “funções elementares” do urbanismo: habitar, trabalhar, circular e recrear. Seu manejo é função do Plano Diretor municipal e de outras normas urbanísticas de uso e controle do solo, tal como consta da Constituição Federal [...]

A Declaração do meio ambiente de Estocolmo, firmada na Conferência das Nações Unidas, em junho de 1972, foi pioneira ao considerar o meio ambiente artificial no contexto das questões ambientais, adotando os seguintes princípios:

Princípio 1. O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequada em um meio cuja qualidade lhe permite levar uma vida digna e gozar de bem-estar e tem a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as gerações presentes e futuras [...]

Princípio 15. Deve-se aplicar o planejamento tanto na ocupação do solo para fins agrícolas como na urbanização com vistas a evitar efeitos prejudiciais sobre o meio ambiente e a obter o máximo benefício social, econômico e ambiental para todos [...] (grifos nossos)

²⁵ Art. 2º, inciso VI, da Lei nº 10.257/2001.

Princípio 16. Nas regiões onde existe o risco de as altas taxas de crescimento demográfico ou as concentrações excessivas da população prejudicarem o meio ou o desenvolvimento, ou onde a baixa densidade de população possa impedir a melhora do meio e obstaculizar o desenvolvimento deveriam ser aplicadas políticas demográficas que mantivessem o respeito pelos direitos humanos fundamentais e ao mesmo tempo contassem com a aprovação dos governos interessados.

Galbraith (apud DALLARI, 2011, p. 141) afirma que

[...] um dos efeitos a longo prazo dos danos contemporâneos é o esgotamento do próprio espaço de vida relevante [...] à medida que a população crescer e a urbanização continuar irrestrita.

Quanto às perspectivas do uso do solo, Milaré (2001, p. 154) assevera que

O uso do solo, como recurso natural ou como espaço social, não pode estar desvinculado de medidas indutoras e instrumentos reguladores do desenvolvimento nacional, inclusive instrumentos jurídicos. Enfatize-se a importância das bacias hidrográficas como unidades de planejamento e desenvolvimento microrregional, propícias para o macrozoneamento ambiental, o manejo de recursos naturais – incluindo-se aí explicitamente o solo e o estabelecimento de atividades produtivas em harmonia com o entorno e as características dos seus assentamentos humanos.

Milaré (2001, p. 220) alerta que, quanto ao meio ambiente artificial, este não se encontra na União ou nos Estados, mas sim no território e solo do Município, que deve tutelar o patrimônio ambiental artificial, que estiver sob sua responsabilidade, seja direta ou indireta, por isso a importância do Plano Diretor juntamente com outras leis que disciplinem o uso e ocupação do solo, edificações, limpeza pública e zoneamento.

O loteamento urbano encontra-se inserido no contexto do meio ambiente artificial, sob a ótica do planejamento das cidades e sua ocupação ordenada do território, embora também seja relevante destacar que isso não significa exclusão dos aspectos referentes ao meio ambiente natural, pois a ocupação ordenada deve preservar ao máximo os recursos naturais, de modo a garantir a digna qualidade de vida humana.

3 LEGISLAÇÃO APLICÁVEL AO TEMA

Para uma adequada compreensão acerca dos aspectos ambientais para implementação de um loteamento urbano, é preciso verificar a legislação ambiental aplicável, nas esferas federal, estadual e municipal.

Conforme a Política Nacional do Meio Ambiente²⁶, os órgãos governamentais e entidades pertencentes à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituem o SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente.

Para a finalidade deste estudo, importa destacar que o CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente, é um órgão federal consultivo e deliberativo responsável por estudar e propor diretrizes de políticas governamentais para que o meio ambiente possa atingir o preceito constitucional de ser ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

Para tanto, estabelece disposições por meio de Resoluções, Portarias e outros atos administrativos, para cumprir com sua finalidade pública; atos estes que devem ser seguidos rigorosamente por aqueles que buscam autorização para intervenção áreas de proteção ambiental.

3.1 Legislação Federal

O rol da legislação federal mais especificamente relacionada ao tema consiste, em suma, nas Leis nº 12.651/2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa (conhecida como Código Florestal); Lei nº 11.428/2006, que normatiza a utilização da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica; Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente; Lei nº 9.605/1998, sobre sanções penais e administrativas derivadas de condutas lesivas ao meio ambiente e Lei Complementar nº 140/2011, que institui normas de cooperação entre os entes federativos para a proteção ao meio ambiente e combate à poluição.

A Lei Federal nº 6.938/1981 estabelece princípios, conceitos, disposições quanto à preservação ambiental e reparação/recuperação no caso de danos, além de regulamentar as competências quanto à elaboração de normas ambientais aos entes federativos, com a observância dos preceitos estabelecidos pelo CONAMA.

Dentre os princípios listados na lei, destacamos os seguintes: ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo e

²⁶ Art. 6º e incisos da Lei 6.938/1991.

racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais.

Quanto à Lei Federal nº 9.605/1998²⁷, relativa a sanções penais e administrativas por condutas lesivas ao meio ambiente, destacamos as disposições contidas nos incisos dos artigos 21 e 72, que podem ser aplicadas, inclusive, aos empreendedores atuantes na área do parcelamento de solo urbano:

Art. 21. As penas aplicáveis isolada, cumulativa ou alternativamente às pessoas jurídicas, de acordo com o disposto no artigo 3º, são:

- I – multa;
- II – restritivas de direitos;
- III – Prestação de serviços à Comunidade;
- [...]

Art. 72. As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções, observado o disposto no artigo 6º:

- I – advertência;
- II – multa simples;
- III – multa diária;
- IV – apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e da flora, instrumentos, petrechos, equipamento ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração;
- V – destruição ou inutilização do produto;
- VI – suspensão de venda e fabricação do produto;
- VII – embargo de obra ou atividade;
- VIII – demolição da obra;
- IX – suspensão de parcial ou total de atividades;
- X – VETADO;
- XI – restritiva de direitos.
- [...]

A Lei Complementar nº 140/2011 estabelece normas de cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios e, especialmente, contém preceitos quanto à promoção do licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades, que serão mais detalhadamente vistos no item 4 deste capítulo.

O Estado de São Paulo, apesar de suas características econômicas e populacionais, ainda preserva o bioma denominado Mata Atlântica, entre outros tipos de vegetação nativa. A Lei Federal nº 11.428/2006 traz disposições sobre a utilização e proteção deste bioma, além de outras providências.

Considerando-se que o presente trabalho aborda loteamento urbano industrial localizado neste tipo de bioma, importante destacar disposições constantes da legislação supracitada.

²⁷ A Lei Federal foi regulamentada pelo Decreto Federal nº 6.514/2008.

Por fim, a Lei Federal nº 12.651/2012 dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, estabelecendo conceitos relevantes para a compreensão do procedimento aplicado ao caso prático de loteamento urbano industrial.

Destacamos também a resolução do CONAMA, de âmbito nacional, nº 237/1997, que regulamenta o licenciamento ambiental.

3.2 Legislação Estadual

No Estado de São Paulo, destacamos a Lei nº 997/1976, regulamentada pelo Decreto nº 8.468/1976.

Também, no âmbito estadual, a Resolução SMA nº 72/2017, que dispõe sobre os procedimentos para análise dos pedidos de supressão de vegetação nativa para parcelamento do solo, condomínios ou qualquer edificação em área urbana, e o estabelecimento de área permeável na área urbana.

3.3 Legislação Municipal²⁸

A legislação municipal sempre será aplicada, caso exista, para empreendimentos ou atividades que possam vir a degradar o meio ambiente.

Geralmente as disposições ambientais estão inseridas no plano diretor, na legislação específica de uso e ocupação do solo, tanto urbano quanto rural, e, até mesmo, em lei que disponha sobre o zoneamento.

²⁸ Para o presente trabalho, com a finalidade de aplicação ao estudo de caso, será considerada a legislação do Município de Cordeirópolis, Estado de São Paulo.

4 LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Licenciamento é um instrumento de política ambiental, previsto na Lei Federal 6.938/1981²⁹, que visa compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com preservação da qualidade ambiental e equilíbrio ecológico:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.

O Poder Público, no exercício do poder de polícia, utiliza-se de instrumentos para controle da utilização dos recursos ambientais, para que o mínimo de sustentabilidade não seja violado, em prol da saúde e bem-estar de todos.

A Lei Complementar nº 140/2011³⁰, que dispõe sobre cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios quanto à proteção do meio ambiente, estabelece o conceito de licenciamento ambiental:

Procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

Paulo de Bessa Antunes (2019, p. 60) assevera que “a utilização dos recursos ambientais é atividade submetida ao poder de polícia do Estado. É o exercício do poder de polícia que servirá de parâmetro para os limites de utilização legítimos, segundo a ordem jurídica vigente”.

O autor ainda define o licenciamento ambiental:

É um dos diferentes procedimentos de controle ambiental, adotados pelo Estado, cujo objetivo é assegurar que as atividades a ele submetidas gerem o menor impacto ambiental possível. O procedimento e licenciamento ambiental têm origem a requerimento do interessado, ou de ofício, e se encerra com a concessão ou a negativa do Alvará respectivo, isto é, uma licença ou autorização ambiental, conforme o caso (ANTUNES, 2019, p. 67).

Édis Milaré (2018, p. 1.021) conceitua licenciamento ambiental como:

²⁹ Art. 9º, IV e art. 10, caput da Lei 6.938/1981.

³⁰ Art. 2º, I.

[...] instrumento de política ambiental, obedece a preceitos legais, normas administrativas e rituais claramente estabelecidos, sendo destinado a disciplinar a implementação de atividades ou empreendimentos que causem ou possam causar alterações do meio, com repercussões sobre a qualidade ambiental.

A Resolução nº 237/1997³¹ do CONAMA também conceitua o licenciamento ambiental:

I – Licenciamento Ambiental: 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.

O licenciamento ambiental é um processo administrativo que objetiva a autorização ou sua denegação quanto a atividades potencialmente poluidoras do meio ambiente. Neste sentido:

O licenciamento ambiental é atividade diretamente relacionada ao exercício de direitos constitucionalmente assegurados, tais como o direito de propriedade e o direito de livre iniciativa econômica que deverão ser exercidos com respeito ao meio ambiente. Assim, indiscutivelmente, o Alvará de Licença Ambiental servirá de limitador concreto para o exercício da atividade econômica que somente será lícita se respeitados os limites da Licença Ambiental concedida. Penso que diante de tais circunstâncias não resta dúvida de que a postulação de uma licença ambiental é, simultaneamente, a postulação para o exercício de direitos constitucionalmente assegurados, motivo pelo qual se lhe deve aplicar os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório (ANTUNES, 2019, p. 67).

O procedimento do licenciamento ordinário consiste nas seguintes etapas³²:

- I – Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;
- II – Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;

³¹ Art. 1º, I da Resolução 237/1997.

³² Art. 10 da Resolução CONAMA Nº 237/1997.

III – Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;

IV – Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

V – Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;

VI – Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

VII – Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;

VIII – Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

§ 1º - No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes.

[...]

Observa-se pela legislação que, nos casos de uso e ocupação do solo, a certidão declaratória municipal, quanto à possibilidade do empreendimento, deve ser juntada ao licenciamento ambiental.

A fim de conferir publicidade ao procedimento, o § 1º do art. 10 da Lei 6.938/1981 prevê que:

Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente.

Paulo Affonso Leme Machado (2016, p. 335-336) critica a utilização do termo “licenciamento ambiental”, pois não seria propriamente uma “licença”, mas sim uma autorização administrativa, pois não se trata de ato definitivo e vinculado, mas sim de ato discricionário e precário, que depende de renovação/revisão periódica, para o controle da qualidade ambiental da atividade licenciada.

Ainda, destaca o Professor:

Não há na “licença ambiental” o caráter de ato administrativo definitivo; e, portanto, com tranquilidade, pode-se afirmar que o conceito de “licença”, tal como o conhecemos no Direito Administrativo brasileiro, não está presente na expressão “licença ambiental” (MACHADO, 2016, p. 336).

Neste mesmo sentido, Milaré (2018, p. 1.019) explica que “Nítida, a bem ver, a diferença entre os dois institutos, porque enquanto a autorização envolve interesse, caracterizando-se ato discricionário, a licença envolve direito, caracterizando-se ato vinculado”.

Portanto, a licença ambiental é conferida após o procedimento de licenciamento, possui natureza jurídica de autorização, podendo ser revista e revogada caso o ato não seja mais conveniente e oportuno.

4.1 Competência

De acordo com a Constituição Federal³³, o licenciamento ambiental é de competência material e comum para União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A Lei Complementar nº 140/2011 também dispõe que o licenciamento ambiental será promovido pelos entes federativos, definindo de maneira pormenorizada como deve ocorrer a ação de cooperação administrativa entre eles³⁴.

O Decreto Federal nº 8.437/2015³⁵ estabeleceu quais atividades e empreendimentos serão licenciados pela União: rodovias federais, ferrovias federais, hidrovias federais, portos organizados, terminais de uso privado e instalações portuárias, exploração e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos e sistemas de geração e transmissão de energia elétrica.

No Estado de São Paulo, alguns municípios têm autorização para a promoção do licenciamento ambiental, conforme Deliberação Normativa Consema nº 1/2014; para os municípios não autorizados, a competência é da CETESB – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo.

³³ Art. 23, III, VI, VII e § único da Constituição Federal.

³⁴ Arts. 7º, 8º, 9º e 10 da LC 140/2011.

³⁵ Art. 3º do Decreto nº 8.437/2015.

4.2 Licença ambiental

Conforme destaca Édis Milaré (2018, p. 1.018), “[...] as autorizações e licenças pertencem a família dos atos administrativos de controle prévio [...]”.

A licença ambiental, conferida após o deferimento do pedido, também encontra definição no art. 1º da Resolução nº 237/1997 do CONAMA:

II – Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

As licenças ambientais expedidas, que dependem da etapa do processo de licenciamento ambiental, são as seguintes: Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação, conforme disposto no art. 8º da Resolução mencionada:

I – Licença Prévia (LP) – 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;

II – Licença de Instalação (LI) – 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;

III – Licença de Operação (LO) – autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Parágrafo único – As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

O controle prévio, concomitante e posterior das diversas atividades que causem impactos ambientais, feita pelo Poder Público é medida essencial para a preservação e equilíbrio ambiental; sem fiscalização efetiva, toda legislação ambiental não passará de letra morta.

4.3 CETESB

No Estado de São Paulo, o licenciamento ambiental para parcelamento do solo urbano prevê adoção de sistemas de coleta, tratamento e disposição de esgotos, destinação adequada dos resíduos sólidos domiciliares (lixo doméstico) e abastecimento de água potável.

A CETESB tem poderes para o licenciamento ambiental, autorização de supressão de vegetação e intervenções em áreas de preservação permanente, fiscalização e imposição de penalidades.

Para o licenciamento de parcelamento do solo urbano para fins industriais ou comerciais, a competência da CETESB é única, devendo o órgão estadual expedir autorização para intervenção em áreas protegidas, como Área de Preservação Permanente, bem como para fixar o Termo de Compromisso Ambiental.

O Termo de Compromisso Ambiental é um documento pelo qual a pessoa física ou jurídica se compromete a adotar medidas expressamente descritas, visando à recuperação da área indicada em planta apresentada pelo requerente proprietário do imóvel, a fim de mitigar os danos causados pela atividade, empreendimento ou obra licenciada.

Como se trata de um compromisso, o referido documento deve ser assinado pelo servidor responsável, pelo proprietário do imóvel ou seu representante legal e por duas testemunhas.

4.4 GRAPROHAB

O Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo – GRAPROHAB, tem por objetivo dar agilidade e organizar os procedimentos técnicos e administrativos de aprovação de empreendimentos públicos ou privados apenas para fins residenciais, tais como parcelamento do solo, condomínios e conjuntos habitacionais.

Os projetos para implantação de condomínios ou loteamentos exclusivamente para fins industriais ou comerciais, estão dispensados de análise do GRAPROHAB, conforme Decreto Estadual nº 52.053/07³⁶.

Já os empreendimentos para fins residenciais, além da análise do GRAPROHAB, dependem também de autorização da CETESB, de modo similar aos loteamentos para fins industriais.

5 ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E ÁREAS VERDES URBANAS

A Lei Federal nº 12.651/2012, que disciplina a proteção da vegetação nativa, traz os conceitos de área de preservação permanente e áreas verdes urbanas, dentre outros.

O art.180, inciso VII da Constituição do Estado de São Paulo dispõe:

Art. 180 – No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, os Estado e os Municípios assegurarão:
[...]
VII - as áreas definidas em projetos de loteamento como áreas verdes ou institucionais não poderão, em qualquer hipótese, ter sua destinação, fim e objetivos originariamente estabelecidos alterados.
[...]

Trata-se de áreas de extrema relevância ambiental e urbanística, pois são institutos que apresentam repercussão direta no uso e ocupação do solo urbano, especialmente com relação a implantação de loteamentos.

5.1 Conceitos

Os conceitos de área de preservação permanente e área verde urbana³⁷ constam expressamente da Lei nº 12.651/2012:

³⁶ Conforme Cartilha de Orientações de Projeto de Dispensa de Análise/ GRAPROHAB. São Paulo: Secretaria de Estado da Habitação, 2012, p. 13.

³⁷ Art. 3º, incisos II e XX da Lei 12.651/2012.

II – Área de Preservação Permanente – APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental e 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;

[...]

XX – área verde urbana: 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 ao propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais.

[...]

Nos termos do art. 4º da mencionada lei, destacamos as áreas que são consideradas Área de Preservação Permanente, apenas em zonas urbanas, motivo pelo qual deixamos de mencionar aquelas localizadas apenas em zonas rurais: 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; II - as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de: [...] b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas; III - as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento; IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros; V – as encostas ou partes destas com declividade superior a 45º, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive; [...]

Quanto aos instrumentos à disposição do poder público municipal, para o estabelecimento de áreas verdes urbanas, destacamos que poderão ser exercidos:

I - o exercício do direito de preempção para aquisição de remanescentes florestais relevantes, conforme dispõe a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

II - a transformação das Reservas Legais em áreas verdes nas expansões urbanas;

III - o estabelecimento de exigência de áreas verdes nos loteamentos, empreendimentos comerciais e na implantação de infraestrutura; e

IV - aplicação em áreas verdes de recursos oriundos da compensação ambiental;

Para propiciar uma melhor compreensão acerca do tema proposto, tendo em vista que o Estado de São Paulo possui vegetação nativa denominado Mata Atlântica, é preciso relacionar que, nos termos da Lei Federal nº 11.428/2006, consideram-se como integrantes do Bioma Mata Atlântica as seguintes formações florestais nativas: Floresta Ombrófila, Densa, Floresta Ombrófila Mista, também denominada de Mata de Araucárias; Floresta Ombrófila aberta; Floresta Estacional Semi-decidual e Floresta Estacional Decidual, bem como manguezais, as vegetações de restingas, campos de altitude, brejos interioranos e encaves florestais do Nordeste³⁸.

Com relação à reserva legal, a lei 12.651/2018³⁹ prevê que:

Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel [...]:

I – localizado na Amazônia Legal:

[...]

II – localizado nas demais regiões do País: 20% (vinte por cento).

De acordo com a lei, a reserva legal é obrigatória apenas em imóveis rurais; por outro lado, os empreendimentos referentes a loteamentos para fins urbanos somente podem ser implementados em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica⁴⁰.

Nos termos do art. 53 da Lei 6.766/1979:

Todas as alterações de uso do solo rural para fins urbanos dependerão de prévia audiência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, do órgão metropolitano, se houver, onde se localiza o Município, e da aprovação da Prefeitura Municipal, ou do Distrito Federal quando for o caso, segundo as exigências da legislação pertinente.

No Estado de São Paulo, exige-se apenas a ciência do INCRA, impondo-se tal comprovação para que o registro do loteamento seja realizado⁴¹.

³⁸ Art. 2º, *caput*, Lei 11.428/2006.

³⁹ Art. 12 da Lei 12.651/2012.

⁴⁰ Art. 3º da Lei 6.766/1979.

⁴¹ SÃO PAULO. Provimento n. 58, de 28 de novembro de 1989 da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo – Normas de Serviço Cartórios Extrajudiciais – Tomo II. Capítulo XX, itens 168 e 168.1. Disponível em <https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=120003>. Acesso em 20 nov. 2019.

A questão é a seguinte: nestes casos em que há alteração do uso do imóvel rural para urbano, a fim de implementar loteamento urbano, é exigível a reserva legal?

Amadei (2012, p. 126), ao enfrentar a questão, posiciona-se no sentido de que a melhor solução está na razoabilidade, pela qual assevera que:

Assim, para imóvel rural que já conta com Reserva Legal especificada e averbada na matrícula, ou que, embora sem esta formalidade, na concretude de suas características ambientais tenha porção certa e contínua de vegetação arbórea associada, no percentual legal necessário da Reserva Legal para a região, há que se respeitar a preservação desta área ambiental, que, na passagem da zona rural para a zona urbana, ora loteada, assumirá a feição de Área Verde.

Ainda, segundo o autor:

Com efeito, as áreas Verdes estão para a zona urbana, assim como a Reserva Legal está para a zona rural. Assim, preservada, formal ou apenas materialmente, a função ambiental da propriedade, originariamente constituída ao tempo em que o imóvel era rural, há de se manter o status de tutela do meio ambiente para sua nova situação de imóvel urbano, com as adaptações necessárias à sua integração à cidade.

Porém, caso a gleba encontrar-se inserida em zona urbana ou de expansão urbana, ainda que se trate de imóvel rural, mas cuja Reserva Legal não tenha sido efetivada, não seria razoável exigir-se a recomposição da área ambientalmente descaracterizada, pois se o município inseriu tal imóvel rural em zona urbana é porque tal classificação ocorreu em razão de sua vocação de integração à cidade

Concordamos com tal entendimento, todavia, caso haja parcelamento da gleba com a finalidade de instituir loteamento apenas em parte ideal do imóvel e, o restante permaneça com destinação rural, impõe-se a constituição de Reserva Legal para a área remanescente cujo cadastro mantenha-se com o INCRA.

5.2 Supressão da vegetação protegida

O empreendedor, para o exercício de qualquer atividade em que haja necessidade de supressão de vegetação, especialmente em áreas de preservação permanente,

depende de autorização do Poder Público, em procedimento administrativo de licenciamento ambiental, como já visto.

Caso realize a supressão sem autorização do poder público ou em desconformidade com a autorização concedida, a conduta estará sujeita a sanções administrativas e penais, nos termos da Lei nº 9.605/1998.

O corte e a supressão deste tipo de vegetação é controlado pelo poder público, que disciplina os casos de reflorestamento e vedação da supressão⁴²:

Importante ressaltar que a lei prevê no art. 12 que “Os novos empreendimentos que impliquem o corte ou a supressão de vegetação do Bioma Mata Atlântica deverão ser implantados preferencialmente em áreas já substancialmente alteradas ou degradadas”.

Ainda, a supressão da vegetação somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública, dependendo sempre de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente⁴³, ressalvado o §2º do art. 14, o qual transcrevemos abaixo:

A supressão de vegetação no estágio médio de regeneração situada em área urbana dependerá de autorização do órgão ambiental municipal competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente, com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico.

Nos termos do art. 3º, inciso VIII da Lei Federal nº 12.651/2012, entende-se por utilidade pública, entre outros casos:

[...]
VIII – utilidade pública:
[...]

⁴² Conforme artigos 10 e 11 e 12 da Lei 11.428/2006.

Art. 11. O corte e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração do Bioma Mata Atlântica ficam vedados quando:

I – a vegetação:

- a) Abrigar espécies da flora e da fauna silvestres ameaçadas de extinção, em território nacional ou em âmbito estadual, assim declaradas pela União ou pelos Estados, e a intervenção ou o parcelamento puserem em risco a sobrevivência dessas espécies;
- b) Exercer a função de proteção de mananciais ou de prevenção e controle de erosão;
- c) Formar corredores entre remanescentes de vegetação primária ou secundária em estágio avançado de regeneração;
- d) Proteger o entorno das unidades de conservação; ou
- e) Possuir excepcional valor paisagístico, reconhecido pelos órgãos executivos competentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.

Art. 12. Os novos empreendimentos que impliquem o corte ou a supressão de vegetação do Bioma Mata Atlântica deverão ser implantados preferencialmente em áreas já substancialmente alteradas ou degradadas.

⁴³ Art. 14, *caput* e § 1º da Lei 11.428/2006.

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. (grifei)
[...]

Também importa ressaltar que, nos termos do mesmo artigo da lei mencionada, o inciso X traz uma lista de atividades consideradas de baixo impacto ambiental, das quais destacamos a letra “b” relacionado diretamente ao tema aqui proposto:

X – atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental:

[...]

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;

[...]

Diante disso, destaca-se da legislação aplicável ao tema, os conceitos e disposições necessários para compreensão do caso concreto, exposto no Capítulo IV do presente trabalho.

6 RESPONSABILIDADE AMBIENTAL

A responsabilidade jurídica decorrente por danos causados ao meio ambiente contra previsão na Constituição Federal:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

[...]

§ 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.

Assim, a Constituição Federal prevê uma tríplice responsabilidade: penal, administrativa e também a civil, apesar de que, no tocante à reponsabilidade ambiental, há

de se observar também a obrigação de fazer, ou seja, de reparar o próprio meio ambiente para que o recurso natural possa retornar ao estado anterior ou possa, ao menos, diminuir os efeitos danosos, como descontaminação de rios, reflorestamento do solo, entre outras medidas.

O art. 3º da Lei 9.605/1998 também prevê expressamente a responsabilidade administrativa, civil e penal para condutas lesivas ao meio ambiente.

O dano ambiental decorre de qualquer ofensa ao meio ambiente, que cause:

Diminuição, subtração ou destruição dos bens ambientais e seus elementos corpóreos e incorpóreos – os solos, as águas, o ar, as espécies da fauna e da flora e seus exemplares, os recursos genéticos, os ecossistemas, os processos ecológicos, as paisagens e os bens e valores culturais [...] (MIRRA, 2019, p.49)

Pessoas naturais e pessoas jurídicas respondem por danos ambientais, inclusive na esfera penal.

Como instrumentos de defesa do meio ambiente, entre várias medidas judiciais que podem ser tomadas, apresentam-se como principais meios a Ação Popular⁴⁴ e a Ação Civil Pública⁴⁵, ambas previstas na Constituição Federal⁴⁶.

Qualquer infração à normatização ambiental pode ser alvo de ação civil pública por danos ambientais, implicando em responsabilização administrativa, civil e penal, aplicável a todos os responsáveis, públicos ou privados⁴⁷.

Ressalta-se também as medidas que podem ser tomadas pelo Ministério Público, a fim de garantir os direitos ambientais, como inquérito civil, recomendações e compromisso de ajustamento de conduta.

6.1 Responsabilidade Administrativa

No tocante à responsabilidade administrativa, o artigo 70 da Lei 9.605/1998 dispõe que “Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”.

⁴⁴ Lei nº 4.717, de 29.6.1965.

⁴⁵ Lei nº 7.347, de 24.7.1985.

⁴⁶ Art. 5º, inciso LXXIII e art. 129, inciso III.

⁴⁷ Ver Anexo 1 – Jurisprudência relacionada, item 2 (p. 141 deste trabalho)

Ressalta-se que, como a letra da lei diz que toda ação ou omissão é considerada infração administrativa, diferentemente do princípio da tipicidade que vigora no Direito Penal, no âmbito administrativo vige a atipicidade da conduta, que será apurada pelo devido processo administrativo.

O Decreto nº 6.514/2008 dispõe, na esfera federal, sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelecendo o processo administrativo federal para apuração destas infrações.

Com relação à modalidade de responsabilidade, objetiva ou subjetiva, em que pese a Lei 6.938/1981, em seu art. 14, § 1º preveja que a responsabilidade ambiental independe de culpa, o Decreto Federal nº 6.514/2008 restringiu as hipóteses em que dolo e negligência são necessários à imputação da responsabilidade administrativa ao determinar, no seu artigo 3º, parágrafo 2º, que “a caracterização de negligência ou dolo será exigível nas hipóteses previstas nos incisos I e II do §3º do art. 72 da Lei 9.605/98”.

Ainda, o art. 72, § 3º da Lei 9.605/98 dispõe que:

Art. 72 As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções, observado o disposto no art. 6º:

[...]

§ 3º A multa simples será aplicada sempre que o agente, por negligência ou dolo:

I - advertido por irregularidades que tenham sido praticadas, deixar de saná-las, no prazo assinalado por órgão competente do SISNAMA ou pela Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha;

II - opuser embaraço à fiscalização dos órgãos do SISNAMA ou da Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha.

[...]

As sanções passíveis de aplicação, quando da ocorrência de uma infração administrativa ambiental, encontram-se previstas no art. 72 da mencionada lei: advertência; multa simples; multa diária; apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; destruição ou inutilização do produto; suspensão de venda e fabricação do produto; embargo de obra ou atividade; demolição de obra; suspensão parcial ou total de atividades; restritiva de direitos.

O parágrafo 8º do referido artigo ainda enumera quais as sanções restritivas de direito: suspensão de registro, licença ou autorização; cancelamento de registro, licença ou autorização; perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais; perda ou suspensão da participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito; proibição de contratar com a Administração Pública, pelo período de até três anos.

6.2 Responsabilidade Civil

No tocante à responsabilidade civil ambiental, esta refere-se à indenização⁴⁸ que o poluente está obrigado a pagar pelos danos causados ao meio ambiente e à terceiros, quanto à sua ação ou omissão em poluir, independentemente de culpa, ou seja, na esfera civil a responsabilidade é objetiva.

Assim, não importa a verificação de dolo ou culpa, bastando a ocorrência do dano ambiental e o nexo causal entre a ação ou omissão do poluidor e o dano, para que reste configurado sua responsabilidade civil.

Segundo explica Mirra (2019, p. 48-49), a responsabilidade civil por dano ambiental constitui um microsistema dentro do sistema geral de responsabilidade civil, com regras e princípios próprios resultantes de normas constitucionais e infraconstitucionais; desta forma, as normas gerais de direito civil e administrativo são aplicadas à responsabilidade ambiental desde que não contrariem a normatização específicas⁴⁹. O autor ainda pontua as especificidades da responsabilidade civil ambiental:

i) admissão da reparabilidade do dano causado à qualidade ambiental em si mesma considerada, reconhecida esta última como bem jurídico protegido, e do dano moral ambiental; ii) consagração da responsabilidade objetiva do degradador do meio ambiente, decorrente do simples risco ou do simples fato da atividade degradadora, independentemente da culpa do agente; iii) especificidade do nexo causal e correspondente amplitude dos sujeitos responsáveis a partir da noção de “poluidor” adotada pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981); iv) aplicação ao dano ambiental do princípio da reparação integral do dano, sem qualquer exceção ou limitação; v) ampliação dos efeitos da responsabilidade civil, que inclui não apenas a reparação propriamente dita do dano ao meio ambiente como também a supressão do fato danoso à qualidade ambiental, por intermédio do que se obtém com a cessação definitiva da atividade ou omissão lesiva ao meio ambiente; vi) imprescritibilidade das pretensões à reparação do dano ambiental e à supressão do fato danoso ao meio ambiente (MIRRA, 2019, p. 48-49).

Ainda, adverte Mirra (2019, p. 52) que, no que tange à responsabilidade civil ambiental ser objetiva, o Superior Tribunal de Justiça tem firme entendimento de que se

⁴⁸ Lei nº 6.938/1981, art. 14, § 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

⁴⁹ Art. 225, § 3º da Constituição Federal e art. 14, § 1º da Lei 6.938/1981.

aplica a teoria do risco integral, não sendo possível ao poluidor invocar qualquer causa excludente de responsabilidade.

Diante do princípio de direito ambiental da prevenção, tem-se que nesta matéria, a necessidade de prevenir danos e, diante da sua ocorrência, restaurar o meio ambiente ao estado anterior (obrigação de fazer) mostram-se precípuas, enquanto a reparação indenizatória possui um caráter secundário, por tão somente reparar prejuízos ocorridos e punir pecuniariamente o poluidor, diante de um dano ambiental irreversível⁵⁰.

De acordo com MACHADO (2018, p. 434) “Os danos causados ao meio ambiente encontram grande dificuldade de serem reparados. É a saúde do homem e a sobrevivência das espécies da fauna e da flora que indicam a necessidade de prevenir e evitar o dano”.

Desta forma, cumpre a todos o dever de prevenir danos ambientais e, caso estes ocorram, restaurar o meio ambiente e reparar os prejuízos advindos dos danos cometidos.

Com relação às modalidades de reparação civil de danos ambientais, o direito brasileiro prevê a reparação *in natura* e a reparação pecuniária (MIRRA, 2019, p. 63).

A reparação *in natura* consiste em compelir aquele que causou o dano ambiental a restaurar o meio natural ou artificial degradado, com imposição da obrigação de fazer; enquanto a reparação pecuniária consiste na condenação ao pagamento de dinheiro (MIRRA, 2019, p. 64).

6.2.1 Termo de ajustamento de conduta (TAC)

O termo de ajustamento de conduta (TAC) é instrumento de resolução de conflitos que envolve direitos difusos e coletivos.

Seu conceito pode ser estabelecido como “

[...] um acordo celebrado entre as partes interessadas com o objetivo de proteger direitos de natureza transindividual. Trata-se de um título executivo extrajudicial que contém uma obrigação de fazer ou de não fazer e uma cominação para o caso de descumprimento dessa obrigação (FARIAS, 2007, p. 11).

⁵⁰ Apesar de que a reparação de dano ambiental, em obrigações de fazer, a fim de restaurar o meio ambiente à condição anterior, pode ser aplicada juntamente com a condenação de caráter indenizatório.

O TAC procura dar solução no âmbito extrajudicial e resguardar de maneira efetiva os direitos em questão.

Foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei n. 8.069/90 (art. 211 do Estatuto da Criança e do Adolescente), tendo sua aplicação ampliada para todas as questões de direitos difusos e coletivos pelo art. 113 da Lei n. 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), que acrescentou o parágrafo 6º ao art. 5º da Lei n. 7.347/1985 (Lei de Ação Civil Pública).

Dentre todos os direitos difusos que podem ser objeto do TAC, destaca-se as questões relacionadas ao meio ambiente e ordem urbanística, ressaltando que por se tratar de direitos indisponíveis, seu conteúdo não é de caráter transacional, mas sim de compromisso extrajudicial (FARIAS, 2007, p. 15).

6.3 Responsabilidade Penal

No Direito Penal, vigora o princípio da tipicidade; portanto, as condutas devem estar previstas expressamente em lei. A Lei nº 9.605/1998⁵¹ prevê que a ação penal ambiental é

⁵¹ Art. 8º As penas restritivas de direito são:

- I - prestação de serviços à comunidade;
 - II - interdição temporária de direitos;
 - III - suspensão parcial ou total de atividades;
 - IV - prestação pecuniária;
 - V - recolhimento domiciliar
- [...]

Art. 21. As penas aplicáveis isolada, cumulativa ou alternativamente às pessoas jurídicas, de acordo com o disposto no art. 3º, são:

- I - multa;
- II - restritivas de direitos;
- III - prestação de serviços à comunidade.

Art. 22. As penas restritivas de direitos da pessoa jurídica são:

- I - suspensão parcial ou total de atividades;
- II - interdição temporária de estabelecimento, obra ou atividade;
- III - proibição de contratar com o Poder Público, bem como dele obter subsídios, subvenções ou doações.

§ 1º A suspensão de atividades será aplicada quando estas não estiverem obedecendo às disposições legais ou regulamentares, relativas à proteção do meio ambiente.

§ 2º A interdição será aplicada quando o estabelecimento, obra ou atividade estiver funcionando sem a devida autorização, ou em desacordo com a concedida, ou com violação de disposição legal ou regulamentar.

§ 3º A proibição de contratar com o Poder Público e dele obter subsídios, subvenções ou doações não poderá exceder o prazo de dez anos.

Art. 23. A prestação de serviços à comunidade pela pessoa jurídica consistirá em:

- I - custeio de programas e de projetos ambientais;

pública incondicionada e as penalidades são aplicadas tanto a pessoas naturais quanto a pessoas jurídicas.

A Lei nº 9.099/1995 que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais pode ser aplicada a crimes ambientais de menor potencial ofensivo.

II - execução de obras de recuperação de áreas degradadas;
III - manutenção de espaços públicos;
IV - contribuições a entidades ambientais ou culturais públicas.

CAPÍTULO III

ASPECTOS URBANÍSTICOS DO LOTEAMENTO INDUSTRIAL

1 ORDENAMENTO TERRITORIAL

O aspecto urbanístico está relacionado ao meio ambiente artificial, com a ordenação e ocupação territorial das cidades.

O ordenamento territorial do solo urbano tem o objetivo social de organizar os espaços habitáveis e a ocupação do território das cidades, com a finalidade de propiciar melhores condições de vida ao aglomerado humano.

São normas de ordem pública, gerais e impessoais, que abrangem todo o território dos municípios, por meio do zoneamento urbano e legislação específica sobre uso e ocupação do solo.

Envolve a regulação do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, utilizando-se da técnica do zoneamento, que divide o território em zonas e fixa índices urbanísticos e usos permitidos (PINTO, 2011, p. 120).

1.1 Planejamento municipal

A atuação municipal deve ser exercida com a observância da legislação federal e estadual aplicável e por meio de sua função legislativa, ou seja, as leis sobre zoneamento, alinhamento de vias, loteamento e códigos de obras.

O zoneamento é estipulado por lei municipal e apresentado basicamente por meio de mapas e tabelas, enquanto que o código de obras estabelece os parâmetros municipais para as edificações, a fim de proporcionar segurança e salubridade (PINTO, 2011, p. 97).

A Constituição do Estado de São Paulo prevê em seu art. 181:

Art. 181. Lei municipal estabelecerá, em conformidade com as diretrizes do plano diretor, normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes [...].

O alinhamento é o meio utilizado pelo Poder Público para traçar vias e logradouros públicos, é a “linha divisória entre o lote de propriedade particular ou pública e o logradouro público”⁵².

Já o código de obras é um instrumento pelo qual o Município disciplina as adequações de execução de obras, edificações, questões atinentes à acessibilidade das pessoas portadores de deficiência ou mobilidade reduzida e fiscalização do espaço edificado nas cidades⁵³.

1.1.1 Plano Diretor

O plano diretor é um instrumento de planejamento municipal, possui diretrizes e dois pressupostos constitucionais: deve ser aprovado pela Câmara Municipal e é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes.

Para que cumpra com sua função social, o plano diretor deve harmonizar as diversas regras jurídicas de meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho, que devem ser adaptadas segundo as características concretas do Município (FIORILLO, 2009, p. 374).

O Estatuto da Cidade dispõe no art. 40 que “O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”.

Regula também as atividades e empreendimentos do Poder Público, pessoas naturais e jurídicas, de direito privado ou público, no território municipal (MACHADO, 2018, p. 470).

Isso não significa que o plano diretor dispõe apenas do planejamento urbanístico municipal; considerando-se que se trata de principal planejamento do Município, deve compreender todo o território, inclusive as áreas rurais.

O plano diretor limita-se a estabelecer diretrizes, deixando a ordenação em si para um detalhamento posterior (PINTO, 2011, p. 129).

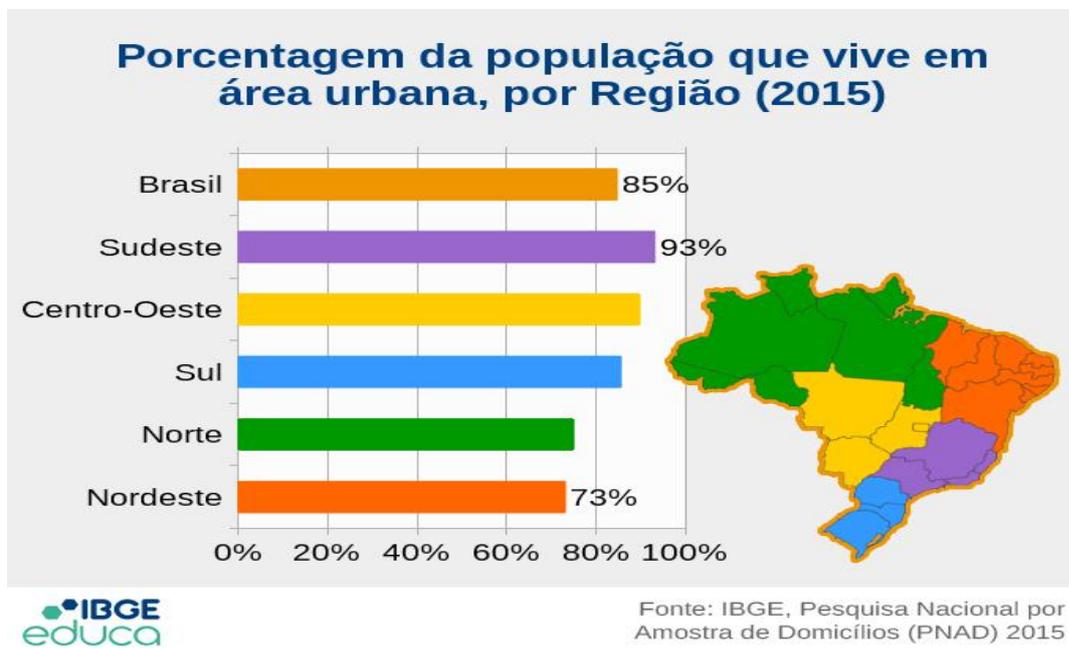
⁵² Conceito dado pela Lei Municipal nº 2.780, de 28 de dezembro de 2011 – Anexo I, de Cordeirópolis (SP).

⁵³ Conforme IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Disponível em <http://www.ibam.org.br/projeto/3>. Acesso em 15 jan. 2020.

Consoante explica José Afonso da Silva (2018, p. 141), o conteúdo do plano diretor deve incluir normas e diretrizes sobre:

o sistema viário do município (da zona urbana, urbanizável e de expansão urbana e da zona rural); que envolve , portanto, o arruamento, a previsão de estradas municipais e o loteamento (o parcelamento do solo); o sistema de zoneamento, que abrange o estabelecimento de zonas de uso do solo e os modelos de assentamento urbano (regras sobre ocupação do solo urbano), inclusive de renovação urbana; o sistema de recreação e revitalização, com estabelecimento de áreas verdes, desportivas, assim como áreas de preservação e revitalização de setores históricos, paisagísticos e ambientais.

O autor ainda ressalta que há um outro aspecto importante do plano diretor, que é o aspecto econômico do uso do solo urbano para fins residenciais, para ruas e espaços livres, com o objetivo de atender às necessidades da população urbana, que segue numa escala crescente.



A Lei n. 12.608, de 2012 incluiu os artigos 42-A e 42-B no Estatuto da Cidade, a fim de disciplinar as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Desse modo, para municípios incluídos no cadastro nacional e que também apresentem áreas sujeitas a inundações e deslizamentos, haverá um plano diretor diferenciado, com os requisitos previstos nos incisos I a IV do art. 42-A:

- I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda;
- II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;
- III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre;
- IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres.

O município deve atentar para a região onde está localizado, a fim de adaptar o plano diretor de acordo com a respectiva característica ambiental, incluindo especial atenção à bacia hidrográfica em que se encontra inserido (MACHADO, 2018, p. 473).

1.1.2 Zoneamento municipal⁵⁴

O zoneamento é instrumento jurídico de ordenação do uso e ocupação do solo, previsto na Lei 10.257/01, art. 4, inciso III, “c”.

Trata-se, em suma, da repartição do território municipal a fim de definir o uso do solo em cada área, qualificada por solo urbano, de expansão urbana, urbanizável e rural, configurando um dos principais instrumentos do planejamento urbanístico municipal (SILVA, 2003, p. 267-268).

Ainda, segundo explica José Afonso da Silva (2018, p.242):

[...] o zoneamento pode ser entendido como um procedimento urbanístico destinado a fixar os usos adequados para as diversas áreas do solo municipal
Ou: destinado a fixar as diversas áreas para o exercício das funções urbanas elementares.

⁵⁴ Paulo Afonso Leme Machado prefere chamar o zoneamento realizado pelos Municípios de zoneamento municipal, e não urbano, tendo em vista que a divisão do território não se restringe ao perímetro urbano (2018, p. 256).

Consiste em mapear todo o território pertencente ao Município, a fim de garantir a qualidade de vida dos seus habitantes, por meio de uma ocupação territorial organizada; a extensão territorial é dividida por zonas pelas quais ficam estabelecidas as áreas urbanas (residenciais, industriais, comerciais e de interesse social), de expansão urbana e rural.

O zoneamento urbano tem como principal objetivo regular o uso da propriedade do solo e edificações, a fim de alcançar o bem-estar e qualidade de vida da população local.

O zoneamento do uso do solo, que tem previsão no plano diretor, expressa tendência de integração da proteção ambiental à estrutura urbana, podendo prever macrozonas subdivididas em zonas de uso, ou ainda em zonas especiais, como as de preservação ambiental, cultural, interesse social, residencial, industrial, comercial e de serviços (AMADEI, 2012, p. 84).

1.1.3 Controle

O controle das diretrizes urbanísticas estipuladas em lei se dá por meio do exercício do poder de polícia, que exerce a fiscalização sobre o uso, ocupação, parcelamento e edificações em solo urbano.

Vincula, assim, a atividade do proprietário, para que destine seu imóvel à finalidade condizente com o desenvolvimento social da cidade, coibindo práticas como, por exemplo, a inércia do titular do imóvel por mera especulação imobiliária, fomentada pelo gradual crescimento dos espaços urbanos.

O poder de polícia envolve as autorizações e licenças, tanto ambientais como urbanísticas, por meio de alvarás, desde a licença para construir até autorizações relativas à empreendimentos que interfiram no meio ambiente.

2 PARCELAMENTO DO SOLO

O parcelamento do solo urbano é disciplinado pela Lei Federal nº 6.766, de 20 de dezembro de 1979 e conta com disposições de caráter civil, urbanístico, administrativo e penal.

A legislação compreende normas de ordem pública, que disciplinam desde aspectos ambientais relacionados ao terreno que se pretende parcelar até tipos penais cujos sujeitos ativos são todos aqueles que infringirem a legislação, inclusive oficiais do registro imobiliário.

2.1 Função social do parcelamento do solo urbano

O parcelamento do solo urbano organiza a ocupação territorial dos municípios e também se mostra como instrumento relevante de realização social, pois auxilia na promoção do desenvolvimento sustentável, promove uma ocupação com equilíbrio ambiental com vistas à melhora da qualidade de vida urbana (o equilíbrio tanto do meio ambiente natural quanto artificial) e mostra-se como elemento de integração da cidade, a partir do plano diretor (AMADEI, 2012, p. 30).

Trata-se da divisão de terrenos de grande extensão territorial em partes menores, com a finalidade residencial, industrial, comercial ou mista, facilitando a aquisição de terrenos para a moradia, para a instalação de indústrias, comércio e prestadores de serviço, o que gera o desenvolvimento econômico das cidades e melhora das condições de vida daqueles que nelas habitam, trabalham ou circulam.

Além disso, devido à exigência de obras de instalação de equipamentos urbanos, promove a integração socioambiental e amplia o acesso ao mercado imobiliário formal.

Segundo Amadei (2012, p. 32), o parcelamento do solo urbano é estratégico para o bem comum, pois apresenta as expressivas funções sociais:

- na ordem jurídica, via conformação do domínio urbano, atuando como instrumento destinado a concretizar a função social do direito de propriedade urbana;
- na ordem urbanística e no equilíbrio ambiental, como elemento de intervenção planejada e controlada na urbe, coparticipativo da função social da cidade;
- na ordem social e política, como fator de difusão da propriedade privada e de fomento de associação de moradores, em prol das liberdades concretas povo, da dilatação de acesso à moradia, de estabilização social e de potencial geração de canais representativos necessários a gestão democrática da cidade;
- na ordem econômica, além do giro de capital e da geração de empregos promovidos, como via que se pode direcionar a distribuição de

riquezas, para redução das desigualdades sociais, no foco da justiça distributiva.

O parcelamento urbanístico do solo, segundo lição de Fiorillo (2009, p. 386), visa efetivar o cumprimento das funções sociais da cidade, para melhor aproveitamento do espaço urbano e alcance da sadia qualidade de vida, conforme previsão constitucional.

Amadei (2012, p. 2) ensina que há três perspectivas conceituais do parcelamento do solo urbano: a de ordem privada (civilista) e duas de ordem pública (urbanística e ambiental).

Sob a perspectiva civilista, seria exercer uma das faculdades do domínio (usa, gozar, dispor e reaver a propriedade), neste caso relacionada ao direito de dispor; o proprietário pode dispor do seu bem no todo ou de maneira fracionada. Retrata um direito subjetivo do proprietário (AMADEI, 2012, p. 3).

Pela perspectiva urbanística, o parcelamento submete-se às diretrizes e limites legais impostos pela política de desenvolvimento urbano, especialmente aos preceitos constitucionais, Estatuto da Cidade e plano diretor (AMADEI, 2012, p. 4).

Já pelo aspecto ambiental, o parcelamento visa garantir o meio ambiente ecologicamente equilibra, nos termos do art. 225, caput, da Constituição Federal.

2.2 Legislação

Até a promulgação da Lei nº 6.766, em 20 de dezembro de 1979, não existia um regramento específico para o parcelamento urbano no ordenamento jurídico brasileiro.

A norma federal existente até então era o Decreto-lei n. 58 de 10 de dezembro de 1937, que regulamentava a compra e venda com pagamento parcelado, de lotes urbanos e rurais, a fim de resguardar o direito dos adquirentes, mas nada dispunha sobre assuntos urbanísticos.

O Decreto-lei n. 3.365 de 21 de junho de 1941, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública, trazia em seu art. 5º, i):

Art. 5º - Consideram-se casos de utilidade pública:
 (...) abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o loteamento de terrenos edificados ou não para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética.

[...]

O Decreto-lei foi alterado posteriormente, pela Lei n. 6.602/1972, que acrescentou ao item i) “a construção ou ampliação de distritos industriais” e, posteriormente, teve sua redação alterada pela Lei n. 9.785/1999, passando a dispor:

i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais;

A Lei 9.785/1999 também alterou substancialmente a Lei 6.766/1979, especialmente com relação a parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS).

Assim, com advento da Lei n. 6.766/1979 o parcelamento urbano passou a ter tratamento legal em âmbito federal. Também conhecida como Lei Lehmann, a norma contempla regras civis, urbanísticas, registrais e penais.

Nos termos do artigo 2º da Lei 6.766/79 o “parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e das legislações estaduais e municipais pertinentes”; entretanto, o parcelamento somente será admitido para fins urbanos em zona urbana ou em zona de expansão urbana, conforme definição na lei municipal, não sendo possível a implementação de loteamentos urbanos em zona rural.

Deste modo, a partir da Lei Federal n. 6.766/1979, o Decreto-lei n. 58/1937 continua em vigor tão somente quanto ao parcelamento de solo rural, tendo seu uso frequente nas áreas de expansão da fronteira agrícola (SERRA, 2013, p. 129).

Ressalte-se que a Lei nº 12.608/2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção de Defesa Civil e autoriza a criação de sistema de informação e monitoramento de desastres, deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, deu nova redação ao art. 12 da LPS, que passou a contar com três parágrafos:

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.

§1º O projeto aprovado deverá ser executado no prazo constante do cronograma de execução, sob pena de caducidade da aprovação.

§ 2º Nos Municípios inseridos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, a aprovação do projeto de que trata o *caput* ficará vinculada ao atendimento dos requisitos constantes da carta geotécnica de aptidão à urbanização.

§ 3º É vedada a aprovação de projeto de loteamento e desmembramento em áreas de risco definidas como não edificáveis, no plano diretor ou em legislação dele derivada.

Desta maneira, os municípios devem atentar para a manutenção de um cadastro atualizado de áreas de riscos, suscetíveis a desastres, a fim de que constem tais como não edificáveis, com a máxima publicidade.

O Decreto-lei nº 58/1937 que continua em vigor para imóveis rurais, aplica-se à comercialização de lotes rurais para oferta pública e pagamento em prestações.

Já para o parcelamento do solo rural, destinado à lavoura e à agropecuária, aplica-se a Lei 4.504/1964, Decreto-lei 57/1966 e Lei 5.172/1966 (MACHADO, 2016, p. 496).

2.3 Conceito

É preciso esclarecer que a Lei Federal nº 6.766/1979 não traz o conceito de parcelamento do solo, apesar de conceituar outros elementos importantes para a compreensão do instituto.

Segundo ensina Amadei (2012, p.2), o parcelamento do solo “[...] transforma algo (gleba) em lotes, não de um modo qualquer, mas como partes de um todo (loteamento ou desmembramento)”.

O parcelamento do solo urbano pode ser definido como

[...] subsistema do macrossistema da cidade, que expressa operação polivalente de integração de espaços públicos e privados, pelo fracionamento sustentável da propriedade imobiliária, servindo de base a múltiplas acomodações civis, urbanísticas e ambientais relevantes (AMADEI, 2012, p. 2)

Toshio Mukai (1988, p.122) traduz de maneira objetiva o conceito de parcelamento urbano, ao afirmar que juridicamente “É a divisão da terra em unidades juridicamente independentes, dotadas de individualidade própria, para fins de edificação”.

Segundo José Afonso da Silva (2018, p. 330), 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. Importa mudança das dimensões ou confrontações dos imóveis para fins de urbanificação.

No entanto, para compreensão da definição formulada pelo autor, é preciso conceituar urbanificação: “ela constitui um meio de aplicar os princípios do urbanismo, a fim de propiciar o desenvolvimento urbano equilibrado, por meio do beneficiamento do solo bruto ou do rebeneficiamento de solo já urbanificado, carente de renovação” (SILVA, 2018, p. 325).

A urbanificação seria uma renovação urbana ou, mais precisamente, a criação artificial de núcleos urbanos, o que diferencia o instituto em comento da urbanização, que seria um fenômeno de migração decorrente do desenvolvimento econômico dos centros urbanos (SILVA, 2008, p. 26).

Ainda, segundo José Afonso da Silva (2018, p. 27 e 325), a urbanização é um fenômeno espontâneo, desordenado, que provoca enormes problemas, enquanto a urbanificação seria um processo deliberado cujo objetivo é a correção deste desequilíbrio urbano.

Segundo afirma Victor Carvalho Pinto⁵⁵ (2011, p. 273):

O parcelamento do solo para fins urbanos transforma glebas rurais em lotes urbanos edificáveis. Este instituto comporta a previsão de vários ônus a serem suportados pelo parcelador, que arca com parcela dos custos de urbanização, mediante a colocação da infraestrutura exigida em lei municipal, a sujeição a servidões de áreas *non aedificandi* e a transferência para o domínio municipal de áreas destinadas a sistema viário, equipamento urbano e comunitário e espaços livres.

O parcelamento do solo é um dos principais institutos do direito urbanístico, relevante para a utilização e ocupação ordenada dos terrenos, no intuito de preservar meio ambiente artificial e natural, para o bem de todos.

⁵⁵ Doutor em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo; Consultor Legislativo do Senado Federal, nas áreas de Desenvolvimento Urbano e Transportes.

2.4 Espécies

De acordo com a lei, o parcelamento do solo urbano pode ser feito por meio do loteamento ou desmembramento.

Entretanto, a doutrina ainda prevê outros institutos decorrentes do parcelamento que não constam expressamente da lei federal, mas que estão previstos em legislação municipal, como o arruamento, desdobro, remembramento e o reloteamento ou reparcelamento.

Antes de adentrarmos às espécies de parcelamento do solo urbano, faz-se necessário conceituar alguns institutos para melhor compreensão do tema.

Assim, gleba consiste na área de terreno que ainda não foi objeto de parcelamento urbano regular, ou seja, não foi parcelada após aprovação municipal e registro (AMADEI, 2012, p. 40).

Toshio Mukai (1980, p. 10) conceitua gleba como “A porção de terra que, não tendo sofrido nenhum parcelamento anterior de caráter urbano (loteamento ou desmembramento urbano), é subdividida em outras porções (lotes) destinadas à edificação”.

Lote é a porção de terreno resultante do parcelamento, é o produto da subdivisão da gleba, destinado à alienação, na modalidade de loteamento ou desmembramento. Deve ser servido de infraestrutura básica, com dimensões que atendam aos índices urbanísticos definidos pelo Plano Diretor ou lei municipal para a zona em que se situe.

Segundo Amadei (2012, p. 41), “lote é a porção de terra resultante do parcelamento urbano, destinado à edificação ou recreação”.

José Afonso da Silva (2018, p. 254) ensina que “a expressão “lote urbano” indica que determinada porção do terreno adquiriu edificabilidade”.

A lei de parcelamento do solo conceitua lote como “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”⁵⁶.

⁵⁶ Art. 2º, § 4º da Lei 6.766/1979.

2.4.1 Desmembramento

Segundo a lei, desmembramento é a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação das vias já existentes.

Desmembramento é apenas o parcelamento da gleba, sem atos de urbanização, que pode ocorrer por vontade do proprietário ou por imposição judicial, por exemplo, partilha do imóvel; nos dois casos não haverá transferência de área para o Poder Público (SILVA, 2018, p. 333).

Para parcelar a gleba é preciso ser proprietário da área; parcelamento por possuidor é exceção que beneficia apenas entes de Direito Público que promovam ação expropriatória, imitados na posse por decisão judicial (AMADEI, 2012, 46)⁵⁷.

2.4.2 Reparcelamento ou remembramento

De acordo com Amadei (2012, p. 43) o reparcelamento consiste no fracionamento de um lote.

Entretanto, José Afonso da Silva (2018, p. 347) ensina que o reparcelamento do solo é um fenômeno dividido em duas fases: a primeira é o remembramento de unidades edificáveis ou edificadas (lotes) e, a segunda consiste em um novo parcelamento ou loteamento, com redivisão da área resultante em novos lotes.

Ainda segundo o autor, trata-se de figura bastante desenvolvida em países europeus, mas que no Brasil praticamente inexistente. Na Itália, por exemplo, é chamado de *ricomposizione particollare*, e na França, *remembrement urbain*(SILVA, 2018, p. 347).

Neste sentido, Victor Carvalho Pinto (2011, p. 281), assevera também que o reparcelamento é uma renovação de áreas degradadas:

⁵⁷ “Indispensável, para o registro e parcelamento, seja o loteador o proprietário do imóvel a ser parcelado, tornando defeso registro a requerimento de mero compromissário comprador” (Decisão do Corregedor Geral da Justiça de São Paulo, Des. Antonio Carlos Alves Braga, dando caráter normativo ao parecer do Juiz de Direito Auxiliar Dr. Marcelo Martins Berthe, DOE – 04.04.95, cad I, p. 39).

A renovação de áreas degradadas exige, em muitos casos, alterações no sistema viário, nas áreas livres e na configuração dos lotes. Nesses casos, é preciso fazer o reparcelamento da área, ou seja, a substituição do projeto de loteamento original por um novo.

A Lei nº 6.766/1979 não utiliza o termo reparcelamento, mas em seu art. 44 utiliza o termo “reloteamento” como hipótese fundamentadora de expropriação (PINTO, 2011, p. 281):

O Município, o Distrito Federal e o Estado poderão expropriar áreas urbanas ou de expansão urbana para reloteamento, demolição, reconstrução e incorporação, ressalvada a preferência dos expropriados para a aquisição de novas unidades.

O reparcelamento como instituto de direito urbanístico, promove uma renovação de áreas habitadas ou habitáveis, recuperando áreas degradadas em seus aspectos naturais e urbanísticos.

2.4.3 Desdobro

Não há previsão de desdobro na LPS; seria um desmembramento não submetido ao registro especial previsto na Lei n. 6.766/79.

Na lição de José Afonso da Silva (2018, p. 347):

Desdobro de lote é a divisão da área do lote para formação de novo ou de novos lotes. Estes devem atender às exigências mínimas de dimensionamento e índices urbanísticos para sua edificação, tal como se prevê para o plano de loteamento. Quanto o desdobro do lote estiver vinculado a projeto de edificação, será aprovado automaticamente, com a aprovação desse projeto.

É um novo parcelamento do lote integrante de um loteamento regular; é a subdivisão de lote (mas somente de lote e não de gleba) (MUKAI, 1980, p. 11).

Assim, se é uma gleba que está sendo dividida em lotes, haverá um desmembramento; é um lote que está sendo desdobrado em duas ou mais partes, haverá um desdobro, não sujeito à Lei nº 6.766/1979.

É, portanto, a subdivisão do lote sem alteração de sua natureza, desde que permitido pela legislação municipal.

Ainda que a Lei n. 6.766/1979 reze que a metragem mínima do lote é de 125 (cento e vinte e cinco) metros quadrados, com 5 (cinco) metros de frente, se o município aprovar (e os municípios tem autonomia neste sentido) o desdobro que resulte em lotes menores que o estipulado pela LPS, o registro imobiliário não pode se recusar a promover o registro.

A diferença entre desdobro e parcelamento é que no desdobro fraciona-se o lote, portanto, terreno destinado à edificação constante de loteamento regular, enquanto que no desmembramento, fraciona-se a gleba.

2.4.4 Loteamento

O loteamento é divisão da gleba em lotes destinados à edificação, podendo ocorrer em área urbana ou rural.

Loteamento é uma forma de parcelamento urbano e também um processo de urbanização que envolve aspectos urbanístico-administrativo; o loteamento é um fato social, uma operação de aspecto econômico sobre o qual incidem interesses públicos e particulares (MUKAI, 1980, p. 10).

Segundo José Afonso da Silva (2018, p. 333), a distinção entre loteamento e arruamento é que

Loteamento é a divisão das quadras em lotes com frente para o logradouro público, enquanto o arruamento, como visto, consiste no enquadramento da gleba por sua divisão em quadras. Se se traçarem quatro ruas formando uma quadra, já se pode dizer que houve arruamento; mas a formação de um lote já não basta para caracterizar o loteamento. Este é um tipo de parcelamento do solo que se configura no retalhamento de quadras para a formação de unidades edificáveis (lotes) com frente para via oficial de circulação de veículos.

O conceito de loteamento, segundo Pedro Elias Avvad (2012, p. 544):

O loteamento, portanto, é o parcelamento ou a divisão em parcela ou em lotes, de imóvel (rural ou urbano), constituindo as parcelas novas unidades imobiliárias, cada uma delas com a sua matrícula no Registro de Imóveis, isto significando que cada imóvel gerado pelo loteamento tem uma identificação própria, com dimensões, limites, confrontações e características topográficas próprias, bem como identificação jurídica. O imóvel é um bem distinto, individuado, caracterizado, com área, limites, confrontações etc., o que não acontece com a gleba.

Segundo ensina Paulo Affonso Leme Machado (2016, p. 496)

Loteamento e desmembramento tem em comum serem uma operação divisória da gleba em lotes destinados à edificação. O loteamento poderá ser feito tanto por pessoa privada como por pessoa pública. [...] Assim, podem pessoas públicas lotear ou relotear⁵⁸. Lotear as glebas que já eram de sua propriedade ou expropriar uma gleba já dividida, para tornar a loteá-la.

Loteamento urbano é, portanto, o parcelamento do solo em área urbana ou de expansão urbana, com interferência no sistema viário - abertura, prolongamento, modificação ou ampliação de vias - seguido de transferência de áreas para o Poder Público Municipal, após aprovação dos órgãos públicos competentes, a depender da finalidade do empreendimento, com autorização para comercialização após o registro do projeto aprovado perante o órgão imobiliária do local do imóvel parcelado.

2.4.5 Arruamento

Arruamento é a abertura de vias de circulação juntamente com a formação de quadras; assim, apenas a abertura de ruas não basta para caracterizar um arruamento, como instituto de parcelamento do solo, tampouco a abertura de mais de uma via de circulação, se não existir a formação de uma quadra (SILVA, 2018, p. 332-333).

Assim, por exemplo, o loteamento seria um arruamento seguido da divisão das quadras em lotes, de acordo com normas e diretrizes fixados pelo Poder Público Municipal (SILVA, 2018, p. 329).

2.5 Exigências e restrições jurídicas, urbanísticas e ambientais

Para a implantação de um parcelamento ou loteamento, o proprietário deverá verificar previamente as exigências e restrições legais, urbanísticas e ambientais quanto ao imóvel a ser loteado, para que possa analisar a viabilidade do empreendimento.

⁵⁸ Art. 44 da Lei nº 6.766/1979.

Aquele que deseja promover o parcelamento do solo urbano, seja por loteamento, seja por desmembramento, deve antes verificar, segundo as diretrizes do plano diretor municipal e legislação estadual e federal, quais as limitações, restrições e impedimentos incidem sobre a gleba.

É medida de cautela e prudência que o proprietário da gleba busque informações legais acerca de eventuais impedimentos, a fim de avaliar a viabilidade do empreendimento sob todos os aspectos.

Requisitos técnicos para aprovação do loteamento como legislação, decretos, instruções normativas, resoluções e demais normas administrativas precisam ser verificadas antes de dar início ao projeto de loteamento urbano.

2.5.1 Jurídicas

Limitações, segundo José Afonso da Silva (2018, p. 414), são todas as situações que afetam as características do direito de propriedade.

A limitação seria gênero, da qual são espécies as restrições de direito privado, como a servidão predial, e as restrições de direito público, como por exemplo, a desapropriação (SILVA, 2018, p. 414).

Deve o empreendedor consultar a matrícula do imóvel, por meio de solicitação de certidão ao registro imobiliário competente.

Caso a gleba pertença a várias circunscrições imobiliárias, deverá solicitar certidões em todos os ofícios, de todas as matrículas envolvidas.

Deverá promover o exame do título aquisitivo e o registro imobiliário, a fim de promover, se for o caso, eventuais desmembramentos, retificações e unificações das glebas.

O exame da matrícula também apontará se existem ônus reais ou gravames sobre o imóvel, tais como arrestos, sequestros, penhoras, tombamento, indisponibilidade de bens, citações de ações reais ou pessoais reipersecutórias, alienação fiduciária em garantia ou cláusulas que impeçam a comercialização do imóvel, como nos casos de inalienabilidade do bem.

Também é preciso verificar se há constituição de outros direitos reais sobre o imóvel, como, por exemplo, hipotecas, servidões, usufrutos e superfície.

O proprietário deverá também promover a busca da existência de declaração expropriatória sobre a gleba a ser loteada, por utilidade, necessidade pública ou interesse social, junto aos órgãos públicos pelo loteador, sob pena de prejuízos irreparáveis.

Também deverá verificar previamente se há qualquer causa de impedimento relacionada aos documentos listados e exigidos no art. 18 da Lei 6.766/1979, a fim de promover a regularização pertinente antes mesmo da realização dos projetos, tendo em vista que problemas relacionados a tais documentos impedem o registro do loteamento e, conseqüentemente, a comercialização dos lotes.

2.5.2 Urbanísticas

A Lei nº 6.766/1979 prevê, em seu art. 4º, que os loteamentos deverão atender, pelos menos, aos seguintes requisitos:

- I – as áreas destinadas a sistema de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem.
- II – os lotes terão área mínima de cento e vinte e cinco metros quadrados e frente mínima de 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;
- 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;
- IV – as vias de loteamento deverão articular-se com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizar-se com a topografia local.

A densidade de ocupação prevista no plano diretor, é um instrumento básico para definir a distribuição equitativa populacional, assim como o coeficiente de aproveitamento também é instrumento hábil para instituir a densidade edilícia, segundo a infraestrutura e equipamentos básicos de cada área considerada (SILVA, 2018, p. 255).

O coeficiente de aproveitamento é a relação existente entre a área total da construção e área do lote; já a taxa de ocupação consiste em delimitação da superfície do

terreno a ser ocupada com a construção (SILVA, 2018, p. 256). Ambos têm previsão na Lei 6.766/1979⁵⁹, como requisitos urbanísticos para loteamento.

O art. 11 da lei ainda prevê que “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”.

Há restrições administrativas à faculdade de fruição, como por exemplo, área *non aedificandi*, restrições quanto à faculdade de modificação do imóvel, que é o caso do tombamento, restrições quanto à destinação do uso do imóvel, que deve estar situado em zona urbana ou de expansão urbana e restrições quanto à faculdade de alienação, como nos casos de direito de preempção, previsto no Estatuto da Cidade (AMADEI, 2012, p. 72).

Caso a pretensão seja de implantar um loteamento, seja para quais finalidades for, caso o imóvel esteja situado área rural, impõe-se autorização prévia por lei municipal, que inclua a gleba em zona urbana ou de expansão urbana e, concomitantemente, a ciência do INCRA⁶⁰.

Os Estados também editam leis e decretos para regulamentar o uso do solo para fins industriais, recursos hídricos, meio ambiente, proteção de mananciais e saneamento básico.

A verificação prévia do zoneamento municipal por parte do proprietário do terreno é medida obrigatória, que visa constatar se o tipo de loteamento almejado será passível em zona na qual esteja inserido o imóvel.

2.5.2.1 Percentual de áreas públicas

Esse percentual é fixado por lei municipal⁶¹; não mais vigora o percentual de 35% da área da gleba, que era previsto na Lei n. 6.766/79, devido à alteração introduzida pela Lei n. 9.785/1999⁶².

⁵⁹ Arts. 4º, I e § 1º.

⁶⁰ Normas de Serviço da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo, Capítulo XX, itens 168 e 168.1

⁶¹ No Município de Cordeirópolis, Estado de São Paulo, este percentual é de 36%, conforme Lei Municipal nº 2.780/2011 que dispõe sobre o parcelamento do solo e urbanizações especiais do município de Cordeirópolis, alterada pela Lei nº 3.096/2018.

⁶² No Município de Cordeirópolis, a porcentagem é de 36% no mínimo de área útil, excluindo áreas de APP, conforme Lei municipal n. 2780/2011, alterada pela Lei n. 3.096/2018.

As áreas públicas são aquelas destinadas a: 1) sistema de circulação; 2) implantação de equipamentos urbanos (abastecimento de água, esgoto, energia elétrica etc.); 3) espaços livres de uso público. Portanto, são aquelas que automaticamente passam ao domínio do ente público, com o registro do loteamento, nos termos do art. 22 da LPS.

2.5.2.2 Fração e frente mínima dos lotes

As medidas mínimas dos lotes decorrentes dos parcelamentos são definidas por lei municipal, de acordo com as peculiaridades locais e que pode ser diferente para cada zona definida pelo Poder Público.

Caso não exista lei municipal que fixe as metragens mínimas de área e frente do lote, devem ser observadas as disposições constantes do art. 4º, inciso II da Lei nº 6.766/79.

No Estado de São Paulo⁶³, há também Lei Estadual nº 4.056/1984 que fixa área mínima dos lotes em 125 metros quadrados.

2.5.2.3 Faixa *non aedificandi*

É a área contígua à das rodovias, ferrovias e dutos, com largura de 15 metros de cada lado, contados da linha que define a faixa de domínio público, salvo maiores exigências da legislação específica, que é a municipal sobre parcelamento do solo urbano⁶⁴.

Na lição de Vicente Amadei (2012, p. 90):

Quando da elaboração do projeto de parcelamento, convém, para a faixa reservada, segregá-la e destiná-la ao domínio público, sem cômputo na área do domínio privado dos lotes; mas, se assim não for, os lotes em que incidir a referida faixa *non aedificandi* deverão, reduzida a reserva, ter área suficiente à edificação e essa restrição deve ser bem informada aos adquirentes.

⁶³ A Constituição Estadual prevê no art. 181, parágrafo 2º que “os Municípios observarão, quando for o caso, os parâmetros urbanísticos de interesse regional, fixados em lei estadual, prevalecendo, quando houver conflito, a norma de caráter mais restritivo, respeitadas as respectivas autonomias”.

⁶⁴ Art. 4º, inciso III da Lei 6.766/1979.

O poder público competente poderá, complementarmente, exigir, em cada loteamento, a reserva de faixa *non aedificandi* destinada a equipamentos urbanos, assim considerados os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coleta de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado⁶⁵.

2.5.2.4 Tombamento

Com relação ao tombamento, como este instituto visa a proteção do patrimônio cultural, histórico, artístico e urbanístico, a gleba não pode sofrer modificações antes que o proprietário obtenha autorização do poder público para construir ou modificá-la, motivo pelo qual deve consultar o órgão competente antes de iniciar qualquer obra ou empreendimento.⁶⁶

2.5.2.5 Acessibilidade

O Decreto Federal nº 5.296/2004 dispõe em seu art. 11, parágrafo 2º que:

Para a aprovação ou licenciamento ou emissão de certificado de conclusão de projeto arquitetônico ou urbanístico deverá ser atestado o atendimento às regras de acessibilidade previstas nas normas técnicas de acessibilidade da ABNT, na legislação específica e neste Decreto.

A acessibilidade se faz necessária não apenas nas edificações, mas principalmente no sistema viário, sendo de vital importância nos projetos de loteamento, pois nestes há necessidade de abertura de vias de circulação, que devem, entre outras normas, observar as disposições do referido decreto federal.

⁶⁵ Art. 5º *caput* e parágrafo único da Lei 6.766/1979.

⁶⁶ O IPHAN é o órgão federal responsável pelo tombamento; o CONDEPHAAT é o órgão responsável para o tombamento estadual em São Paulo e, no Município, o proprietário da gleba deve procurar a Secretaria ou órgão responsável, antes de iniciar o projeto de loteamento ou desmembramento. No Município de Cordeirópolis, Estado de São Paulo, o órgão responsável é o CONPREPACC – Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural de Cordeirópolis, conforme Lei Municipal n. 2.877 de 23/04/2013.

2.5.3 Ambientais

Os aspectos ambientais constantes da Lei 6.766/1979 também precisam ser analisados juntamente com a legislação ambiental específica.

Toshio Mukai (2010, p. 68) salienta que:

[...] é do âmbito de preocupação e de abrangência do direito urbanístico o disciplinar, convenientemente, visando um ambiente sadio, todas as ações humanas relacionadas com o uso do solo. Assim, exemplificativamente, a legislação que cuida do zoneamento industrial visa, através da disciplina do uso do solo, evitar ou minimizar a poluição atmosférica em doses anormais; a legislação de proteção aos mananciais visa, através de restrições profundas ao uso do solo, manter as fontes de alimentação da água potável para as cidades; [...].

A necessidade de faixa *non aedificandi*, ao longo das águas correntes e dormentes, de 15 (quinze) metros de cada lado, é requisito ambiental necessário para aprovação do projeto de loteamento urbano, em prol da proteção da população e do meio ambiente⁶⁷.

Embora a lei do parcelamento urbano disponha sobre faixa não edificável de 15 metros, a Lei 12.651/2012 prevê em seu art. 4º, inciso I, “a” que se considera Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos da 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;
 [...]

Assim, por se tratar de norma especial e de caráter protetivo, além de ser norma posterior, entendemos que prevalecerá a disposição mais benéfica à preservação do meio ambiente, qual seja, a faixa não edificável de 30 metros.

Há certas condições do imóvel que impedem o parcelamento do solo; a lei proíbe o loteamento ou desmembramento urbano em tais áreas.

A Lei 6.766/1979 também estabelece faixa *non aedificandi* ao longo das águas correntes e dormentes.

⁶⁷ Art. 4º, inciso III da Lei 6.766/1979.

Também há requisitos procedimentais que devem ser considerados, sem os quais o loteamento não pode ser implementado, como o licenciamento ambiental.

No Estado de São Paulo é obrigatório o licenciamento ambiental para atividades industriais e de loteamento urbano; a Lei Estadual nº 997/1976, regulamentada pelo Decreto nº 8.468/1976, é a norma aplicável.

Os arts. 13 e 14 da Lei nº 6.766/1979 estabelecem:

Art. 13. Aos Estados caberá disciplinar a aprovação pelos Municípios de loteamentos e desmembramentos nas seguintes condições:

I – quando localizados em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal;

II – quando o loteamento ou desmembramento localizar-se em área limítrofe do Município, ou que pertença a mais de um Município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal;

III – quando o loteamento abranger área superior a um milhão de metros quadrados.

Parágrafo único: No caso de loteamento ou desmembramento localizado em área de Município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana.

Art. 14. Os Estados definirão, por decreto, as áreas de proteção especial, previstas no inciso I do artigo anterior.

Ressalte-se que, caso se trate de loteamento para fins industriais, o loteamento dependerá de licenciamento ambiental para ser implementado, assim como, depois de concretizado e após finalização das obras, cada indústria que pretender instalar-se no respectivo loteamento deverá requerer sua licença de instalação e operação, individualmente.

Há municípios que estão autorizados a promover o licenciamento ambiental no Estado de São Paulo, mas o procedimento em municípios não autorizados é atribuição do Estado, cujo órgão competente é a CETESB⁶⁸.

2.5.3.1 Áreas de jazidas, minas e lavras

Nos termos do art. 176 da Constituição Federal:

As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de

⁶⁸ Conforme Deliberação Normativa Consema nº 1/2014.

exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

Caso a gleba apresente uma destas situações ou indicações geológicas, Amadei (2012, p. 77) esclarece que é preciso cautela, recomendando consulta ao Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) que é o órgão federal responsável pelos recursos minerais.

2.5.3.2 Áreas de risco

De acordo com o art. 3º da LPS, há certas condições em que não será permitido o parcelamento do solo urbano:

- 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 suportáveis, até a sua correção”.

O terreno pantanoso, encharcado não pode ser loteado. O impedimento em áreas de risco visa proteger a vida das pessoas e evitar prejuízos aos adquirentes dos lotes. Também é proibido a implementação de loteamento em terrenos aterrados com material nocivos à saúde, sem as providências quanto ao saneamento prévio (MACHADO, 2018, p. 497).

Assim, devido ao risco de inundações, deslizamentos de terra, desabamentos de construções, contaminações no solo por produtos nocivos à saúde, processos erosivos e áreas de preservação ambiental, impõe-se um exame prévio e detalhado de cada gleba, a fim de avaliar os riscos concretos existentes.

Ainda, a Lei nº 12.608/2012 alterou o art. 12 da Lei 6.766/1979 e prevê que:

Nos Municípios inseridos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, a aprovação do

projeto de que trata o *caput*⁶⁹ficará vinculada ao atendimento dos requisitos constantes da carta geotécnica de aptidão à urbanização.

Segundo lição do Professor Paulo Affonso Leme Machado (2018, p. 499), tais impedimentos demandam um Estudo de Impacto, ou seja, uma análise prévia da área a ser loteada, a fim de evitar-se maiores prejuízos.

Destaca-se que o destinatário da norma que prevê impedimentos e restrições ao parcelamento urbano é o proprietário da gleba, ou seja, o loteador que pretende concretizar o loteamento urbano.

2.6 Hipóteses de dispensa do registro especial

No Estado de São Paulo há previsão expressa quanto a dispensa do registro especial de loteamentos de imóveis, estabelecido pela Lei n. 6.766/1979.

Somente nas situações indicadas, o registro especial previsto no art. 18 da LPS pode ser dispensado: a) as divisões “*inter vivos*” celebradas anteriormente a 20 de dezembro de 1979; b) as divisões “*inter vivos*” extintivas de condomínios formados antes da vigência da Lei n. 6.766/1979; c) as divisões consequentes de partilhas judiciais, qualquer que seja a época de sua homologação ou celebração; d) os desmembramentos necessários para o registro de cartas de arrematação, de adjudicação ou cumprimento de mandados; e) quando os terrenos tiverem sido objeto de compromissos formalizados até 20 de dezembro de 1979, mesmo com antecessores; f) quando os terrenos tiverem sido individualmente lançados para o pagamento de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) para o exercício de 1979, ou antes⁷⁰.

O registro especial também estará dispensado nas seguintes hipóteses: (1) não implicar transferência de área para o domínio público; (2) não tenha havido prévia e recente transferência de área ao Poder Público, destinada a arruamento, que tenha segregado o imóvel, permitido ou facilitado o acesso a ela, visando tangenciar as exigências da Lei n. 6.766/1979; (3) resulte até 10 lotes; (4) resulte entre 11 e 20 lotes, mas já seja servido por rede de água, esgoto, guias, sarjetas, energia e iluminação pública, o que deve ser comprovado mediante a apresentação de certidão da Prefeitura Municipal; (5) Ressalva-se

⁶⁹ Projeto de loteamento e desmembramento, conforme art. 12, *caput*.

⁷⁰ Normas de Serviço Extrajudicial da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo, Capítulo XX, item 170.

que não é o simples fato de existência de anterior desmembramento que impede novo parcelamento, havendo possibilidade de ser deferido esse novo desmembramento sucessivo, desde que se avalie o tempo decorrido entre eles se os requerentes e atuais proprietários não são os mesmos que promoveram o anterior parcelamento, ou seja, se ingressaram a cadeia de domínio subsequente ao desmembramento originário sem qualquer participação no fracionamento anterior, se não houve intenção de burla à lei, se houve esgotamento da área de origem, ou se o novo parcelamento originou lotes mínimos, que pela sua área, impossibilitam novo desdobro⁷¹.

O oficial de registro imobiliário deve estar atento para obstar artifícios que visem burlar a Lei n. 6.766/1979, cuidando de examinar, segundo seu prudente critério e com muita cautela, especialmente quanto à quantidade de lotes parcelados, se se trata ou não de hipótese de incidência do registro especial previsto no art. 18 da lei.

Na hipótese de desmembramento não estar incluído nas situações indicadas anteriormente, ou em caso de dúvida, deverá o oficial submeter o caso à apreciação do Juiz Corregedor Permanente da comarca, a fim de dirimir a questão.

Ressalta-se ainda que, segundo a normativa paulista, é expressamente vedado o registro de alienação voluntária de frações ideais com localização, numeração e metragem certas, ou a formação de condomínio voluntário, que implique fraude ou qualquer outra hipótese de descumprimento da legislação do parcelamento do solo urbano, não incidindo a proibição sobre os casos de sucessão *causa mortis*⁷².

3 LOTEAMENTO URBANO

Tendo em vista que se trata de modalidade de maior vulto, tanto sob o aspecto econômico quanto aos aspectos sociais, ambientais e urbanísticos envolvidos, destacaremos o loteamento urbano desde sua fase anterior ao projeto até seu registro perante a serventia imobiliária competente, momento este em que os lotes poderão ser comercializados pelo proprietário.

Segundo ensina Michel Prier (1981, p.614):

⁷¹ Normas de Serviço Extrajudicial da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo, Capítulo XX, item 170.5.

⁷² Normas de Serviço Extrajudicial da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo, Capítulo XX, item 171.

O loteamento é a mais antiga das formas de urbanização dos novos bairros, especialmente afetada à habitação individual. O grande sucesso desta forma de urbanização é a sua flexibilidade. De início, procedimento puramente privado, é cada vez mais submetido às normas de ordem pública, para melhor conciliação com as novas regras do urbanismo e notadamente para que o meio ambiente não seja sacrificado...”⁷³ (PRIEUR, Michel. *Droit de l'environnement*, 2^a ed. Paris: Dalloz, 1981, p. 614).

O loteamento urbano é a subdivisão do terreno incluído em área urbana, conforme plano diretor, destinado a edificações residenciais ou industriais, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias já existentes, que devem ser integrados ao sistema viário já constituído pelo município.

A diferença entre desmembramento e loteamento é que neste há abertura de novas vias de circulação ou a modificação ou ampliação daqueles já existentes, enquanto no desmembramento aproveita-se as vias já existentes, sem abertura de novas.

Todo loteamento urbano precisa estar adequado às legislações urbanísticas, ambientais e registrais, o que implica uma série de levantamento de dados, elaboração de projetos e manifestações dos órgãos públicos competentes, tendo início pelo município, depois órgãos estaduais e, por fim, a lei adjetiva nº 6.015/1976, que dispõe sobre registros públicos, juntamente com a normatização estadual da Corregedoria Geral de Justiça, que edita provimentos destinados a procedimentos registrares e notariais.

Portanto, o projeto de loteamento urbano demanda uma conjugação de esforços próprios e conhecimentos relacionados a engenharia, topografia, ambiental, urbanístico e jurídico.

A Resolução nº 237/1997⁷⁴ do CONAMA autoriza que as licenças ambientais sejam expedidas pelo município. Para os municípios que já implementaram o licenciamento ambiental, a multidisciplinaridade envolve diversas secretarias; para aqueles que ainda não possuem o órgão ambiental, o licenciamento é expedido pelo órgão estadual ou federal, conforme o caso.

⁷³ PRIEUR, Michel. *Droit de l'environnement*. 2. Ed. Paris, 1981, p. 614. Tradução livre pelo aplicativo Google Tradutor: “Le lotissement est la plus ancienne des formes d'urbanisation des nouveaux quartiers, spécialement affectées à l'habitat individuel. Le grand succès de cette urbanisation tient à sa souplesse. D'abord, procédure purement privée, elle a de plus en plus été soumise à des règles publiques pour mieux la concilier avec les règles nouvelles du droit d'urbanisme et notamment pour que l'environnement ne soit pas sacrifié...”

⁷⁴ Arts, 4º, 5º e 6º.

3.1 Espécies

Qualquer tipo de loteamento urbano deve ser delimitado nos termos da Lei nº 6.766/1979; esta não faz distinção quanto à finalidade do loteamento: residencial, industrial, comercial ou recreativo.

Aplica-se a mencionada legislação a qualquer empreendimento de parcelamento do solo, desde que integrante da área urbana ou de expansão urbana, conforme legislação municipal.

Todavia, legislações posteriores promoveram alteração da lei federal, instituindo outros modelos de loteamentos, antes proibidos por falta de regulamentação.

3.1.1 Loteamento comum

É o loteamento previsto na Lei 6.766/1979 que, dependendo do zoneamento municipal, poderá ter finalidade residencial, comercial ou industrial.

Diferencia-se quanto ao tipo de uso dos lotes, caracterizando assim a natureza do loteamento e das edificações autorizadas na gleba loteada.

3.1.2 Loteamento de acesso controlado e condomínio de lotes

O loteamento de acesso controlado foi instituído pela Lei nº 13.465/2017, que acrescentou os §§ 7º e 8º ao art. 2º da Lei 6.766/1979:

§ 7º O lote poderá ser constituído sob a forma de imóvel autônomo ou de unidade imobiliária integrante de condomínio de lotes.

§ 8º Constitui loteamento de acesso controlado a modalidade de loteamento definida nos termos do § 1º deste artigo, cujo controle de acesso será regulamentado por ato do poder público Municipal, sendo vedado o impedimento de acesso a de pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados.

Da mesma forma, a lei 13.465/2017 instituiu o condomínio de lotes, ao acrescentar o § 4º ao art. 4º da Lei 6.766/1979:

No caso de lotes integrantes de condomínio de lotes, poderão ser instituídas limitações administrativas e direitos reais sobre coisa alheia em benefício do poder público, da população em geral e da proteção da paisagem urbana, tais como servidões de passagem usufrutos e restrições à construção de muros.

Antes da referida lei federal, o condomínio de lotes era definido por cada Estado da Federação, por lei estadual. No Estado de São Paulo não havia legislação regulamentadora do condomínio de lotes, que de acordo com a legislação de cada município, passava a ser concebido por meio de associação de moradores.

3.1.3 Loteamento clandestino

São os loteamentos que não foram sequer aprovados pelo município; foram instituídos de fato, sem qualquer controle ou organização quanto aspectos legais, urbanísticos e ambientais.

De acordo com José Afonso da Silva (2018, p. 345):

Loteamento clandestino constitui, ainda, uma das pragas mais daninhas do urbanismo brasileiro. Loteadores parcelam terrenos de que, não raro, não têm título de domínio, por isso não conseguem aprovação do plano, quando se dignam a apresentá-lo à Prefeitura, pois o comum é que sequer se preocupem com essa providência, que é onerosa, inclusive porque demanda a transferência de áreas dos logradouros públicos e outras ao domínio público.

Geralmente referem-se a áreas periféricas e habitacionais, cuja população de baixa renda adquire frações de terras por meio de contratos precários e sem nenhuma fiscalização, tendo em vista que o vendedor aliena as áreas de maneira totalmente informal, sem qualquer autorização ou fiscalização do Município e, muito menos, registro público.

3.1.4 Loteamento irregular

Trata-se de loteamento aprovado pelo município, porém, não registrado na matrícula do imóvel.

Assim, o loteamento poderá estar de acordo com as posturas municipais, mas não foi submetido a registro nos termos legais, muitas vezes porque há restrições quanto à documentação disposta no art. 18 da Lei 6.766/1979, relativa ao proprietário ou ao imóvel, que impedem o registro do empreendimento.

José Afonso da Silva (2018, p. 345) também discorre com profunda indignação que

Loteamentos irregulares constituem outro mal do sistema de parcelamento do solo, especialmente nas grandes cidades. Os loteadores, nesse caso, providenciam junto à Prefeitura a aprovação do seu loteamento e, depois de consegui-la, abandonam o caminho da legalidade e enveredam pela ilegalidade, quer executando o loteamento tal como foi aprovado mas sem a inscrição no Registro de Imóveis, quer desrespeitando o plano aprovado e mesmo inscrito, modificando-o à sua conveniência, provocando dificuldades aos compradores de lotes, sob vários aspectos, inclusive quanto à obtenção de licença para edifica-los.

Na hipótese de loteamento implantado e não registrado, o Município pode requerer, mediante apresentação de planta de parcelamento (elaborada pelo loteador ou aprovada pelo Município) juntamente com a declaração de que o parcelamento se encontra implantado, o registro das áreas destinadas ao uso público, que passam a integrar seu domínio.

É bom ressaltar que, em casos de loteamento clandestino ou irregular, o município é responsável pela implantação da infraestrutura básica, pois se trata de poder-dever da Administração Pública, podendo cobrar posteriormente os custos de sua atuação diretamente do loteador⁷⁵.

⁷⁵ Ver Anexo 1 - Jurisprudência relacionada, item 3 (p. 142 deste trabalho).

3.2 Infraestrutura básica

Infraestrutura básica são os seguintes equipamentos urbanos: escoamento das águas pluviais; iluminação pública; esgotamento sanitário; abastecimento de água potável; energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação⁷⁶.

Estes equipamentos urbanos, destinados a abastecimento de água, rede de esgoto e energia elétrica são equipamentos públicos.

No caso de parcelamentos situados em zonas habitacionais declaradas por lei como Zonas Habitacionais de Interesse Social (ZHIS), a lei exige todos os equipamentos urbanos, com exceção da iluminação pública.

São equipamentos comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares⁷⁷.

Consoante salienta Toshio Mukai (1980, p. 32):

Existem outros equipamentos urbanos. Na verdade, a Lei⁷⁸ peca quando os distingue dos equipamentos comunitários, que também são urbanos. O que a Lei denomina de equipamentos urbanos são, apenas, espécies deles, que são os equipamentos de infra-estrutura urbana.

Ainda, Paulo Affonso Leme Machado (2016, p. 501) que:

Equipamento público significa pertencente ao patrimônio público e não privado. Essa distinção há de ser feita, pois poderá haver no loteamento locais destinados, também, à educação, cultura, lazer, atividades desportivas, hospitais, centros de reabilitação, templos, que não integram o chamado equipamento comunitário previsto na lei. De outro modo, fácil seria burlar o sentido do novo texto legal.

Pode-se concluir que equipamentos urbanos são os serviços prestados pelo Poder Público, para atendimento dos moradores do loteamento e a todos indistintamente (rede de esgoto, por exemplo), enquanto os equipamentos comunitários são aqueles que atendem os moradores do futuro loteamento, com vinculação ao interesse social (MUKAI, 1980, p. 29).

⁷⁶ Art. 2º, § 6º da lei.

⁷⁷ Art. 4º, § 2º da Lei 6.766/1979.

⁷⁸ Lei 6.766/1979.

3.3 Etapas Procedimentais

As etapas para a implementação do loteamento urbano são providências sucessivas e ordenadas, conforme disposto na Lei 6.766/1979, legislação estadual e municipal, que devem ser tomadas pelo empreendedor: pré-projeto, apresentação dos projetos ao município, aprovação municipal e registro imobiliário.

Somente após o registro do loteamento perante o Registro de Imóveis é que os lotes poderão ser comercializados.

3.3.1 Pré-projeto

Com relação às exigências, limitações e restrições, estas foram abordadas no item 2.5 deste capítulo. O proprietário deve verificar todas estas disposições legais nas esferas federal, estadual e municipal antes de empreender em um projeto de loteamento urbano.

Ainda, o interessado em implementar o loteamento urbano em sua gleba, deve requerer ao município as diretrizes⁷⁹ do uso do solo urbano, que disponham sobre o traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário, apresentando requerimento e planta do imóvel, contendo, pelo menos⁸⁰:

- 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 arruamento 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 da zonas de uso contíguas.

Os municípios ainda podem indicar, quando for o caso, nas plantas apresentadas, as ruas que compõem o sistema viário e o traçado básico do sistema viário principal; a

⁷⁹ As diretrizes expedidas vigoram pelo prazo máximo de quatro anos, conforme art. 6 167, parágrafo único da Lei 6.766/1979.

⁸⁰ Art. 6º, *caput* da Lei 6.766/1979.

localização aproximada de equipamento urbano, comunitário e das áreas livres de uso público, escoamento das águas pluviais e faixas não edificáveis e as zonas de uso predominante da área, com indicação de compatibilidade⁸¹.

Essa fixação de diretrizes pode ser dispensada se o Município tiver menos de 50.000 (cinquenta mil) habitantes ou se as diretrizes estiverem previstas no plano diretor.

Deve também realizar o reconhecimento do local, especialmente quanto a aspectos topográficos e ambientais, impondo-se ainda o levantamento da infraestrutura existente, como rede de água e esgoto, com verificação junto à concessionária quanto à possibilidade do empreendimento.

Também é necessário o levantamento planialtimétrico⁸² e cadastral, que contenha as delimitações do perímetro da gleba, médias, rumos, graus e confrontações, que deve ser compatível com a descrição constante da matrícula do imóvel no registro imobiliário, além da indicação da área total, curvas de nível, drenagem natural, cursos d'água, vegetação existente e áreas passíveis de desmatamento, sistema viário e pontos notáveis (AMADEI, 2012, p. 181).

3.3.2 Projetos

É nesta fase que proprietário deverá providenciar a elaboração da planta referente à gleba a ser loteada, bem como o memorial descritivo do loteamento, com a indicação de quadras, lotes e vias de circulação, além dos equipamentos urbanos e espaços públicos.

3.3.2.1 Urbanístico

Para requerer a análise pelo Município, o interessado deve apresentar o projeto do loteamento juntamente com desenhos das plantas, memorial descritivo e cronograma de execução das obras, com duração máxima de 4 (quatro) anos.

⁸¹ Art. 7º incisos da Lei 6.766/1979.

⁸² É a representação das informações obtidas em uma única planta, carta ou mapa. Sua finalidade é fornecer o maior número possível de informações da superfície representada para efeitos de estudo, planejamento e viabilização de projetos, permitindo representar os acidentes geográficos (naturais ou artificiais) do terreno em função de suas coordenadas planas. Conf. BRANDALIZE, Maria Cecilia Bonato. Apostila nº 12 de Topografia – Planialtimetria. Disponível em [http://www2.uefs.br/geotec/topografia/apostilas/topografia\(12\).htm](http://www2.uefs.br/geotec/topografia/apostilas/topografia(12).htm). Acesso em 31 jan. 2020.

O Município tem o prazo, para análise do projeto, conforme definido em legislação municipal ou, se esta for omissa, 90 (noventa) dias para aprovação ou rejeição e 60 (sessenta) dias para aceitação ou recusa fundamentada em obras de urbanização.

Conforme art. 9º da Lei 6.766/1979, orientado pelas diretrizes municipais, o projeto contendo desenhos, memoriais descritivos e cronograma⁸³ de execução de obras será apresentado à Prefeitura Municipal, acompanhado de certidão atualizada da matrícula do imóvel, certidão negativa de tributos municipais e de instrumento de garantia.

O projeto urbanístico conterá ainda desenhos e memoriais descritivos relacionados a terraplenagem, drenagem superficial, paisagismo, pavimentação e sinalização das vias.

3.3.2.2 Ambiental

Deve ser realizado o laudo de caracterização da vegetação constante da gleba a ser loteada, conforme Resolução do Conama 302/02 e 303/02, com indicação das áreas de preservação permanente, conforme disposições da Lei nº 12.651/2012.

Relatório da área evidenciando vegetação, córregos, nascentes, áreas degradadas e fauna existente também são medidas de proteção ambiental e que viabilizam a análise pela CETESB, a fim de conceder a autorização necessária ao loteamento.

Faz-se necessário também o projeto de revegetação e implantação de áreas verdes, conforme Resolução SMA nº 08/08 e Resolução Conama nº 369/06, que devem ser elaborados por profissional habilitado com a devida ART – Anotação de Responsabilidade Técnica.

3.3.3 Aprovação municipal e CETESB

Não sendo o caso de restrições ou impedimentos legais, nos termos da LPS, deverá o loteador providenciar os documentos necessários para o projeto de loteamento, para que possa submetê-los à apreciação municipal; é a chamada fase administrativa do loteamento.

⁸³ Com duração máxima de quatro anos.

O município, após análise do projeto em todos os seus aspectos, concederá uma “aprovação prévia”, tornando-se definitiva apenas após a autorização emitida pela CETESB.

Após a aprovação definitiva do loteamento pelo município, os espaços livres de uso comum como vias e praças, além de outras áreas destinadas a edifícios públicos ou equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, não mais poderão ter sua destinação alterada pelo loteador, salvo nas hipóteses de caducidade, observado o art. 23 da Lei 6.766/1979⁸⁴.

É dever do município e da CETESB emitir licenças conforme a legislação urbanística e ambiental, bem como realizar a efetiva e contínua fiscalização dos loteamentos, para que este seja realizado conforme a legislação aplicável e nos termos das licenças concedidas.

Caso o município ou a CETESB não realizem a fiscalização após a concessão das licenças, poderão ser responsabilizados pelos danos causados⁸⁵.

3.3.4 Registral⁸⁶

Com a aprovação do projeto pelo município, o interessado tem o prazo de até 180 (cento e oitenta) dias para submeter o processo de loteamento ao registro imobiliário competente, ou seja, aquele no qual encontra-se matriculada a área que será loteada.

Sendo aprovado o projeto, deverá o proprietário da área apresentar a documentação constante do art. 18 da Lei n. 6.766/79 ao oficial de registro imobiliário, para que este possa promover a qualificação jurídica do loteamento:

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;

⁸⁴ Art. 17 da Lei 6.766/1979.

⁸⁵ Ver Anexo 1 – Jurisprudência relacionada, item 1 (p. 131 deste trabalho)

⁸⁶ Conforme Lei nº 6.766/1979 e Normas de Serviço da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo, Capítulo XX.

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;

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 artigo 26 desta Lei;

VII – declaração do cônjuge do requerente de que consente no registro do loteamento.

Com relação às cláusulas convencionais previstas no contrato padrão do loteamento, apresentado para registro, Hely Lopes Meirelles (1971, p. 481) ensina que

As leis urbanísticas são normas de ordem pública e por isso prevalecem sempre sobre as cláusulas convencionais do loteamento que são disposições particulares estabelecidas no interesse restrito do loteador e dos adquirentes de lotes. Aquelas são normas gerais públicas, estas são normas especiais particulares. Daí porque as leis urbanísticas, desde que editadas, superam as disposições do loteamento.

Conforme disposto no art. 22 da LPS, desde o registro os espaços livres e equipamentos urbanos passam ao domínio do Município.

Há, entretanto, entendimento no sentido de que desde a aprovação do projeto pelo Município, estes bens passariam do domínio público, mesmo antes do registro, pela teoria do concurso voluntário⁸⁷; assim, a partir do momento que o proprietário requereu aprovação do projeto e o Município aprovou, tais bens passariam ao domínio público independentemente de registro.

O registro imobiliário promove o protocolo da documentação no Livro n. 1 da serventia e em sequência segue-se a fase de qualificação dos documentos, com prazo de 15 dias⁸⁸ para registro ou para exigências feitas por meio de Nota Devolutiva.

⁸⁷ Supremo Tribunal Federal. 2ª T., ac. un. De 28.9.75, RE nº 84.327-SP, Rel. Min. Cordeiro Guerra.

⁸⁸ Lei 6.015/1973.

3.3.4.1 Qualificação

A qualificação registrária é procedimento de análise dos títulos e documentos apresentados a registro, sempre submetido ao princípio da legalidade⁸⁹.

Na qualificação, o oficial examina apenas aspectos formais, não adentrando a aspectos materiais que não constem dos documentos ou que exijam prova. Nestes casos, apenas na esfera jurisdicional poderá ser o registro impedido ou anulado.

Quanto à qualificação dos documentos apresentados para registro de loteamento, caso este abranja vários imóveis do mesmo proprietário, com transcrições e matrículas diversas, este deverá promover, previamente, sua unificação.

Os documentos deverão ser apresentados no original, podendo ser apresentados cópias reprográficas autenticadas.

As certidões de ações pessoais e penais, inclusive da Justiça Federal, e a de protestos, devem referir-se ao loteador e a todos que no período de 10 (dez) anos tenham sido titulares de direitos reais obre o imóvel.

Exige-se que as certidões, tanto do loteador quanto de seus antecessores abrangidos pelo decênio, tenham sido expedidas há menos de 6 (seis) meses.

Caso conste das certidões de distribuição ações cíveis, o oficial deverá exigir certidão complementar, esclarecedora da situação, seu desfecho ou estado atual, salvo quando, por sua própria natureza, não tenha repercussão econômica quanto ao imóvel objeto do loteamento.

Caso o imóvel a ser loteado seja anteriormente definido como imóvel rural, há menos de cinco anos, deverá o oficial exigir a certidão negativo de débitos do imóvel rural, expedida pela Receita Federal do Brasil.

É indispensável que o loteador apresente a anuência do órgão estadual competente, nos casos do imóvel loteado estar localizado em municípios integrantes da região metropolitana ou nas hipóteses do art. 13 da Lei nº 6.766/1979.

Nos casos de loteamento residencial, deverá ser apresentado Certificado de Aprovação da GRAPROHAB; em se tratando de loteamentos para fins industriais, deverá o loteador comprovar a licença prévia expedida pela CETESB, ou comprovar a dispensa de análise por este órgão.

⁸⁹ Lei 6.015/1973.

Sempre que o registro do loteamento for requerido apenas com o cronograma de execução das obras de infraestrutura, o oficial exigirá o registro da garantia real oferecida pelo loteador e aceita pelo Município.

Decorrido o prazo do cronograma de obras, eventual prorrogação, sem que o loteador tenha apresentado termo de verificação de execução das obras, o oficial deverá comunicar a omissão à Prefeitura Municipal e ao Ministério Público, para providências cabíveis.

O contrato-padrão depositado não pode conter cláusulas que contrariem as disposições da Lei nº 6.766/1979 e da Lei nº 8.078/1990⁹⁰; são válidas, entretanto, cláusulas que prevejam a cobrança de serviços com a manutenção de infraestrutura, pelo loteador⁹¹.

As restrições impostas ao loteamento pelo poder público ou pelo loteador deverão ser mencionadas no registro do loteamento, mas o oficial não fiscalizará sua observância.

Após o exame da documentação, encontrando-se essa em ordem, a qualificação será positiva, o oficial comunicará à Prefeitura Municipal e promoverá a publicação dos editais. Caso a qualificação tenha resultado negativo, o oficial deverá expedir a respectiva nota devolutiva, indicando expressamente as exigências necessárias à regularização da documentação.

3.3.4.2 Publicação de editais

Com relação à publicação de edital do pedido de loteamento⁹², este será publicado em resumo e com pequeno desenho de localização da área a ser parcelada, em três dias consecutivos num dos jornais locais, se houver, ou, não havendo, em jornal da região. Caso o jornal local não seja de circulação diária, a publicação do edital se fará em três dias consecutivos de circulação⁹³.

O prazo para impugnação ao registro de loteamento é de quinze dias, contados da última publicação.

⁹⁰ Código de Defesa do Consumidor.

⁹¹ Ver Anexo 1 – Jurisprudência relacionada, item 5 (p. 144 deste trabalho)

⁹² Art. 19, § 3º da Lei 6.766/1979.

⁹³ Na capital a publicação será feita também no Diário Oficial.

Se houver impugnação de terceiros, oficial intimará o requerente do registro e a Prefeitura Municipal, para que se manifestem no prazo de cinco dias.

Com tais manifestações, o processo será enviado ao juiz competente para a decisão, no caso, o Juiz Corregedor Permanente da comarca⁹⁴, após ouvido o Ministério Público.

O juiz decidirá de plano ou após instrução sumária; matérias que independam de prova poderão ser impugnadas na esfera administrativa, porém, caso seja matéria que exija maior indagação, o juiz remeterá o interessa às vias ordinárias.

Ressalte-se que as impugnações podem se referir a quaisquer matérias, desde aspectos formais até materiais relacionados a direito de propriedade, posse, demarcação etc.

O que ocorre é que as matérias de maior indagação, que dependam de prova pericial ou testemunhal, ou seja, de maior indagação, aquelas referentes à substância dos documentos apresentados, tais com vícios dos negócios e atos jurídicos, ou que devam ser apreciadas por meio de processo jurisdicional, como por exemplo, uma ação reivindicatória, não serão objeto de decisão por parte do Juiz Corregedor Permanente, já que se trata de decisão de caráter administrativo, impondo-se a remessa às vias ordinárias.

Se o juiz entender que os problemas constatados na documentação são suficientes para que não se faça o registro, ele julgará procedente a impugnação e indeferirá o pedido de parcelamento; caso contrário, determinará o registro do parcelamento.

Após a publicação dos editais, caso não sejam apresentadas as impugnações ou sejam estas indeferidas pelo juiz, o loteamento será registrado na matrícula da gleba, no Livro nº 2 do registro imobiliário, para então, incontinenti, o oficial possa promover a abertura das matrículas individualizadas para cada lote, conforme documentação apresentada.

Registrado o loteamento, o oficial comunicará, por certidão, a Prefeitura Municipal.

Em se tratando de área loteada localizada em mais de uma circunscrição imobiliária, o registro deverá ser requerido primeiramente naquele em que estiver localizada a maior parte da área loteada; após o registro nesta circunscrição, o interessado deverá, sucessivamente, requerer o registro em cada uma das demais, comprovando perante cada qual o registro efetuado na anterior até que o loteamento esteja totalmente registrado em todas.

A denegação do registro em quaisquer das circunscrições, será comunicada pelo oficial imobiliário aos demais, para cancelamento dos registros anteriores já realizados,

⁹⁴ Estado de São Paulo.

exceto se o motivo do indeferimento não se estender às demais áreas e desde que o interessado requeira a manutenção do registro já obtido, submetendo o remanescente novamente à aprovação municipal.

O registro do loteamento, depois de realizado, somente pode ser cancelado por decisão judicial; a requerimento do loteador com anuência da Prefeitura, caso nenhum lote tenha sido objeto de contrato e a requerimento conjunto do loteador e de todos os adquirentes dos lotes.

Não se tratando de cancelamento por decisão judicial, nos demais casos, o oficial deverá publicar, em resumo, um edital do pedido de cancelamento, podendo este ser também impugnado no prazo de trinta dias, contados da data da última publicação.

Findo o prazo, com ou sem impugnação, o processo será remetido ao juiz corregedor permanente da comarca para o pedido de homologação do cancelamento, ouvido o Ministério Público.

A homologação será precedida de vistoria destinada a comprovar a inexistência de adquirentes instalados na área loteada, por medida de segurança.

O processo de loteamento completo depositado perante o registro imobiliário, poderá ser examinado por qualquer pessoa e a qualquer tempo, independentemente do pagamento de custas ou emolumentos. Tal publicidade direta configura exceção à publicidade indireta dos registros públicos que, em regra, se dá por meio de certidão.

3.3.5 Comercialização

Somente depois de registrado o parcelamento é que poderá haver oferta pública e comercialização dos lotes.

Os contratos são irrevogáveis, tanto compromissos de compra e venda cessões e promessas de cessões, atribuindo aos adquirentes direito à adjudicação compulsória e, caso registrados perante o registro de imóveis, configuram direito real oponível a terceiros.

Os compromissos de compra e venda poderão ser firmados por instrumento público ou particular, com a qualificação completa do loteador e dos adquirentes, bem como descrição completa do lote, preço, sinal e prazo, condições de pagamento, taxas de juros incidentes, cláusulas penais (nunca superior a 10% do débito), restrições urbanísticas, ambientais e convencionais do loteamento.

3.3.5.1 Inadimplemento do adquirente do lote

Vencida e não paga a prestação, será considerado rescindido o contrato trinta dias depois de constituído em mora o devedor.

Neste caso, o devedor deverá ser intimado pessoalmente pelo oficial de registro de imóveis, ou ainda por edital, caso se recuse a receber a intimação ou sendo desconhecido seu paradeiro.

No caso do edital, o oficial publicará por três dias consecutivos na comarca da situação do imóvel; na Capital, a publicação do edital será feita no Diário Oficial e num dos jornais de circulação diária, nas demais comarcas, basta a publicação num dos jornais locais ou em jornal da região, caso não haja jornal local.

Decorridos dez dias da última publicação, o oficial certificará o fato e considerará aperfeiçoada a intimação.

O cancelamento só ocorrerá caso o comprador não efetue o pagamento até trinta dias após aperfeiçoada a intimação. Entretanto, o cancelamento do registro por inadimplemento do comprador deverá consignar se ocorreu ou não a hipótese prevista no art. 35 da Lei 6.766/1979⁹⁵.

Essa hipótese consiste na devolução de valores ao adquirente, caso este já tenha pago mais de dois terços do preço ajustado; caso não haja a devolução, o lote não poderá ser novamente alienado.

O Oficial deve promover a intimação do devedor para a restituição ou sobre o depósito do valor, previsto no art. 35 da Lei 6.766/1979, que será feito sem qualquer acréscimo, não importando o tempo transcorrido da data do cancelamento do registro.

Juros e correção monetária só terão incidência na hipótese de conta judicial no Banco do Brasil, em nome do credor, que somente poderá ser movimentada com autorização do Juiz. Para cada depositante deverá ser aberta uma conta distinta.

⁹⁵ Art. 35. Se ocorrer o cancelamento do registro por inadimplemento do contrato, e tiver sido realizado o pagamento de mais de 1/3 (um terço) do preço ajustado, o oficial do registro de imóveis mencionará esse fato e a quantia paga no ato do cancelamento, e somente será efetuado novo registro relativo ao mesmo lote, mediante apresentação do distrato assinado pelas partes e a comprovação do pagamento da parcela única ou da primeira parcela do montante a ser restituído ao adquirente, na forma do art. 32-A desta Lei, ao titular do registro cancelado, ou mediante depósito em dinheiro à sua disposição no registro de imóveis.

§ 1º Ocorrendo o depósito a que se refere este artigo, o oficial do registro de imóveis intimará o interessado para vir recebe-lo no prazo de dez dias, sob pena de ser devolvido ao depositante.

§2º No caso de não ser encontrado o interessado, o oficial do registro de imóveis depositará a quantia em estabelecimento de crédito [...]

3.3.5.2 Depósitos nos loteamentos irregulares

Verificado que o loteamento não se acha registrado ou regularmente executado ou no caso de notificação pela Prefeitura Municipal, deverá o adquirente do lote suspender o pagamento das prestações ao loteador, notificando-o para suprir a falta.

Neste caso, o adquirente efetuará o depósito das prestações devidas junto ao registro imobiliário competente, em conta conjunta bancária, em nome do interessado e do Registro de Imóveis, só movimentada com autorização do Juiz.

A conta conjunta deverá ser, preferencialmente, aberta em estabelecimento de crédito oficial, onde houver, vencendo juros e correção monetária.

Referidas contas somente poderão ser movimentadas com expressa autorização judicial.

A Prefeitura Municipal ou o Ministério Público poderá promover a notificação do loteador faltoso.

Se ocorrer o reconhecimento judicial da regularidade do loteamento antes do vencimento de todas as prestações, o adquirente do lote, após ser notificado pelo loteador, por meio do Registro de Imóveis, passará a pagar o saldo remanescente diretamente ao vendedor, retendo consigo os comprovantes dos depósitos até então realizados.

Diante da omissão do loteador em atender a notificação para suprir a irregularidade, caso o loteamento seja regularizado pela Prefeitura Municipal, esta poderá obter judicialmente, autorização judicial para levantamento das prestações depositadas em juízo, a fim de se ressarcir das importâncias despendidas com equipamentos urbanos ou expropriações necessárias para a regularização do loteamento ou desmembramento.

3.3.6 Comprovação de finalização das obras

Esse controle é feito durante a execução das obras, conforme projeto aprovado pelo município, que deverá ser realizado no prazo constante do cronograma de obras, sob pena de caducidade da aprovação⁹⁶.

⁹⁶ Art. 12, § 1º da Lei 6.766/1979.

Faz-se por meio de exame de relatórios, comunicações, inspeções ou vistorias e fiscalização (SILVA, 2018, p. 472).

As licenças ambientais autorizadas pela CETESB, geralmente contém determinações, por exemplo, a obrigatoriedade de reflorestamento ou plantação de vegetação adequado ao bioma local. Estas imposições deverão ser comprovadas diretamente pelo loteador ao órgão estadual.

Quanto ao município, este expede o auto de conclusão ou “habite-se” após a conclusão da obra, ainda que seja o loteamento para fins industriais.

Sua função é verificação do cumprimento das posturas edilícias e urbanísticas; sem o auto de conclusão, o loteador estará sujeito a imposição de sanções.

3.4 Responsabilidades

As responsabilidades impostas para aqueles que hajam em desconformidade com os preceitos legais referentes a loteamento são de aspecto civil, administrativo e penal.

O loteador urbano, seja um loteamento residencial ou não residencial, responde por agir em desacordo com as normas ambientais e urbanísticas, em todas as esferas.

Referente à responsabilidade civil⁹⁷, aquele que causar prejuízos responderá por danos materiais e morais, conforme o caso concreto, inserindo-se nesta hipótese tanto loteador, servidor público e registrador imobiliário que causem danos ao meio ambiente, consumidores ou ao Poder Público.

O registrador imobiliário ainda responde na esfera civil caso acarrete, por seus atos ou sua omissão, qualquer prejuízo ao loteador ou a qualquer adquirente de lotes.

Quanto à Administração Pública, havendo prejuízo a terceiros ou ao meio ambiente, os preceitos referentes à responsabilidade civil serão aplicados, inclusive quanto ao licenciamento ambiental concedido com ilicitude (MACHADO, 2018, p. 443).

⁹⁷ Art. 29. Aquele que adquirir a propriedade loteada mediante ato inter vivos, ou por sucessão causa mortis, sucederá o transmitente em todos os seus direitos e obrigações, ficando obrigado a respeitar os compromissos de compra e venda ou as promessas de cessão, em todas as suas cláusulas, sendo nula qualquer disposição em contrário, ressalvado o direito do herdeiro ou legatário de renunciar à herança ou ao legado.

Art. 47. Se o loteador integrar grupo econômico ou financeiro, qualquer pessoa física ou jurídica desse grupo, beneficiária de qualquer forma do loteamento ou desmembramento irregular, será solidariamente responsável pelos prejuízos por ele causados aos compradores de lotes e ao Poder Público.

Com relação às sanções administrativas, aqueles que praticarem atos administrativos sem a observância do princípio da legalidade, que rege a função pública, responderão por meio de processo administrativo, no âmbito e esfera do ente do qual estejam vinculados.

Os registradores de imóveis são fiscalizados pelo Poder Judiciário e, de acordo com a Lei 8.935/1994, que dispõe sobre notários e registradores, serão penalizados por aplicação de sanções realizadas pelo Juiz Corregedor Permanente da Comarca ou Corregedor Geral de Justiça, conforme o caso.

Com relação aos aspectos penais, a Lei 6.766/1979 dispõe que constitui crime contra a Administração Pública: iniciar ou efetuar desmembramento ou loteamento sem autorização os órgãos públicos competentes ou em desacordo com a lei; iniciar ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo sem observância das determinações constantes do ato administrativo de licença; fazer ou veicular em proposta, contrato, prospecto ou comunicação ao público ou interessados, afirmação falsa sobre legalidade do loteamento ou ocultar fraudulentamente fato a ele relativo.

A pena, para estas condutas, é de reclusão de um a quatro anos mais multa; trata-se de crime comum que pode ser praticado por quem quer que pratique as condutas listadas.

A disposição do parágrafo único, do art. 50 da Lei 6.766/1979, incisos I e II, trata do crime qualificado, por conduta relacionada a venda de lotes não registrados ou omissão fraudulenta quanto à inexistência de título legítimo de propriedade, com pena de reclusão de um a cinco anos mais multa.

Já a figura do artigo 52 é de crime próprio, que somente pode ser praticado por aquele que registra loteamento não aprovado pelos órgãos competentes, ou registra compromisso de compra e venda, cessão ou promessa de cessão de loteamento não registrado, cuja pena é de detenção de um a dois anos, mais multa, frisando a lei que a pena será aplicada “sem prejuízo das sanções administrativas cabíveis”.

4 LOTEAMENTO URBANO INDUSTRIAL “SANTA MARINA”

Com a finalidade de melhor explicar o tema proposto, demonstra-se, a título de exemplo, o procedimento de implantação de um loteamento urbano industrial em concreto, denominado “Santa Marina”, na cidade de Cordeirópolis, Estado de São Paulo.

Primeiramente, cumpre esclarecer que o Município de Cordeirópolis possui uma população estimada de 24.528 habitantes no ano de 2019, apresentando um PIB per capita de R\$109.697,70, uma área territorial de 134,579 quilômetros quadrados e um bioma de Mata Atlântica⁹⁸.

4.1 Diretrizes para a implantação de empreendimento

O interessado no empreendimento, titular do imóvel descrito e caracterizado na matrícula nº 3.672 do Registro de Imóveis e Anexos de Cordeirópolis, solicitou as diretrizes para implantação do loteamento à Prefeitura Municipal e ao Serviço de Água e Esgoto do Município de Cordeirópolis.

O requerimento das diretrizes municipais foi protocolado em 23/02/2017 e a certidão foi fornecida em 07/07/2017, com determinações específicas quanto aos projetos viário, pluvial, área de preservação ambiental e institucional, quantidades de lotes a serem doados à Municipalidade, dimensionamento de lotes e quadras, observância das Leis Municipais nº 2.780/2011 e nº 3.059/2017 e a ressalva sobre a necessidade de observância de leis federais e estaduais.

O Serviço de Água e Esgoto Municipal (SAEE) forneceu certidão de diretrizes em 05/07/2017, especificando que a área a ser loteada não se encontrava localizada na área de drenagem do manancial de captação de água do município e que a responsabilidade pelo funcionamento e manutenção das redes internas de distribuição de água, após implantação pelo loteador de acordo com os projetos aprovados e após realização de testes, será do Município, por meio do SAEE.

⁹⁸ Segundo dados do IBGE. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/cordeiropolis/panorama>. Acesso em 30 de jan de 2020.

A referida certidão do SAEE também trouxe instruções quanto a capacidade de reservatório de água tratada, adutora principal e sua capacidade, rede de distribuição de água e especificações quanto ao sistema de esgotamento sanitário.

4.2 Reserva Legal - CAR

A gleba na qual foi implantado o loteamento industrial e comercial, denominada Remanescente Gleba A1, embora localizada em perímetro urbano, até o ano de 2016 encontrava-se incluída no imóvel rural denominado Fazenda Santa Marina, com área total de 249,29 hectares.

Assim sendo, em 04/02/2015, seu titular providenciou o cadastro de reserva legal imóvel Fazenda Santa Marina, perante o Sistema Ambiental Paulista, cuja reserva legal ficou com uma área de 50,2505 hectares, representando 20,16% do total do imóvel.

A gleba A1 foi desmembrada do imóvel rural em 30/12/2016, mantendo suas características de imóvel rural, com nº INCRA⁹⁹ 950.165.531.316-0 e com metragem total de 48,0204 hectares, preservando-se a reserva legal já cadastrada anteriormente.

Em 2018 houve requerimento ao INCRA para o cancelamento do cadastro da gleba A1 perante aquele órgão, passando a gleba a imóvel urbano, com cadastro municipal nº 01.01.136.2000.001.

4.3 Projeto ambiental

Em setembro de 2017, foi confeccionado o projeto urbanístico ambiental juntamente com o projeto de revegetação das áreas verdes, de arborização dos passeios públicos e laudo de caracterização da vegetação local, tendo por responsável técnico uma Bióloga com Anotação de Responsabilidade Técnica e inscrita perante a CRBio.

Diante às informações prestadas, bem como fotografias ilustrativas apresentadas no referido Laudo Técnico, a profissional emitiu o seguinte parecer:

⁹⁹ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

Conclui – se que a área de interesse não detém de nenhum tipo de vegetação nativa arbórea ou qualquer outro tipo de vegetação ou fragmento significativo. Há em 100% da totalidade da área, apenas cultura de cana de açúcar, carreadores e gramíneas (capim colonião, brachiaria e gordura). Devido á esta ausência de vegetação, acredita-se que o possível impacto que poderia causar a implantação de um empreendimento industrial, deixa de existir, pelo menos no que se refere aos impactos sobre a flora e fauna local. O “problema” da ausência de vegetação arbórea nesta área é um problema regional e não pontual. Prova disso, é o comparativo de um inventário florístico de anos atrás com um atual. Diante desses fatores, nos cabe ausentar todo e qualquer impacto significativo previsto que o empreendimento pudesse causar. Quanto ao espelho d’água ali presente, vale lembrar que trata-se de um represamento antigo, o qual já detém até mesmo de outorga de travessia devido a rua de acesso ali existente. Nesta área, também não é possível nem recomendado formação de corredor ecológico, a fim de se prevenir presença de fauna, devido possíveis riscos de atropelamentos na rodovia ali muito próxima.

4.4 Projeto urbanístico

Com as diretrizes fornecidas e o imóvel passando a integrar o cadastro urbano, foram confeccionadas as plantas e memórias descritivos do empreendimento, com uma área de 212.938,75 metros quadrados a serem loteados e área de preservação permanente de 56.849,95 metros quadrados, representando 21,07% da gleba, totalizando 269.788,70 metros quadrados, em 17/10/2017.

O memorial descritivo previu 217 lotes de uso comercial e industrial, ocupando uma área de 137.400,92 metros quadrados; 16 lotes de bem dominial, para instalação de bens públicos (equivalentes a 70% da área institucional) e 4 lotes doados para o Município, totalizando 237 lotes distribuídos em 11 quadras.

Também foram confeccionados os mapas e memoriais descritivos relacionados aos projetos de sistema viário; infraestrutura como sistema de abastecimento de água potável, sistema de coleta e tratamento de esgotos, sistema de drenagem, rede elétrica e iluminação pública, pavimentação, guias e sarjetas; terraplenagem e, por fim, memorial de sinalização horizontal e vertical.

Em 27/11/2017 foi emitida a Certidão de Uso e Ocupação do Solo nº 173/2017, para informar que na área em que situado o imóvel, não havia nenhuma restrição e a atividade de parcelamento do solo para implantação de loteamento para fins industriais e comerciais era permitida, no endereço proposto, de acordo com o Anexo I da Lei Complementar Municipal nº 178/2011a Lei de Zoneamento.

4.5 Manifestação do IPHAM

Aos 08/11/2017 foi encaminhado ao IPHAM a ficha de caracterização de atividade – FCA, que é um documento a ser preenchido pelo interessado na implantação do loteamento, que responde criminalmente pelas declarações prestadas, nos termos do art. 299 do Código Penal e art. 3º da Lei 9.605/1998 e art. 19 da Resolução CONAMA 237/97.

Neste documento declara-se todo o procedimento e todas as medidas a serem tomadas para a implantação do empreendimento, com todas as informações e características do imóvel, bem como, se há previsão de impacto em bens culturais como terras indígenas, quilombolas, cavidades naturais subterrâneas, meio aquático, área urbana, centro histórico tombado ou não, acautelados em âmbito Federal ou não.

Com relação ao loteamento analisado, foi declarado que haveria impacto indireto em área urbana, no tocante à ampliação da infraestrutura, mas que esta seria implantada e custeada totalmente pelo loteador, como medida mitigadora de danos.

4.6 Manifesto municipal – aspecto ambiental

Em 24/11/2017, o Município expediu manifestação nº 01/2017, por meio da Secretaria de Meio Ambiente e Secretaria de Obras e Planejamento, no qual declararam-se favoráveis ao prosseguimento do licenciamento pela CETESB, após análise dos levantamentos planialtimétrico e projeto urbanístico do loteamento apresentado pelo loteador.

4.7 Licenciamento ambiental - CETESB

Após manifestação municipal com relação a aspectos ambientais, como visto no item anterior, o loteador solicitou em 27/11/2017 a licença prévia, de instalação e intervenção em área de preservação permanente, para implantação do loteamento industrial, juntando o formulário de caracterização do empreendimento – MCE – adicional de parcelamento do

solo e condomínio para fins industriais, com todas as especificações e características, juntando também toda a documentação, plantas, memoriais, imagens aéreas, certidões de diretrizes expedidas, certidão do uso do solo, levantamento planialtimétrico acompanhado da respectiva ART – Anotação de Responsabilidade Técnica, manifestação ambiental municipal e laudo de caracterização de vegetação com projeto urbanístico ambiental.

Em 27/03/2018, a CETESB emitiu a autorização nº 26799/2018, autorizando o loteador a intervir em área de preservação permanente, nos termos do art. 8º da Lei nº 12.651/2012 e suas alterações e art. 3º, inciso VIII, alínea b e baixo impacto ambiental, nos termos do art. 3º, inciso X, alínea b.

Na mesma data, a CETESB juntamente com o loteador, firmaram um Termo de Compromisso de Recuperação Ambiental, para que o responsável pelo empreendimento tomasse determinadas medidas visando a recuperação de áreas indicadas, com a finalidade de mitigar danos causados pela sua atividade.

O termo referiu-se ao plantio de espécies nativas para o reflorestamento das áreas verdes/área de preservação permanente do Loteamento Industrial e Comercial Santa Marina, com obrigação de promover o plantio de 4.872 (quatro mil, oitocentos e setenta e duas) mudas de espécies nativas, conforme projeto apresentado e aprovado pela CETESB.

O cronograma previsto para execução da medida de recuperação é o seguinte: início das medidas de recuperação em 27/03/2018, entrega do primeiro relatório de acompanhamento em 27/03/2019 e prazo para execução total das medidas em 27/03/2021.

Também ficou fixado o valor da recuperação ambiental, para efeito de cobrança do título judicial, caso o loteador não cumpra sua obrigação, em R\$ 88.907,87 (oitenta e oito mil, novecentos e sete reais e oitenta e sete centavos).

A licença prévia e a licença de instalação do loteamento foram emitidas concomitantemente pela CETESB, em 13/04/2018, tendo sido exigido que quando da solicitação da licença de operação, o loteador deverá comprovar a execução do plantio referente ao Termo de Compromisso de Recuperação Ambiental nº 26789/2018.

4.8 Aprovação municipal

O loteamento industrial e comercial Santa Marina foi aprovado por meio do Decreto Municipal nº 5.764 de 17 de julho de 2018, concedendo-se o prazo de 180 dias para registro

perante o oficial imobiliário, tanto do empreendimento quanto dos lotes a serem transferidos à municipalidade.

Também ficou definida a garantia da execução das obras, por meio de hipoteca que recaiu sobre a “gleba D1 (remanescente)”, matrícula nº3.736 do Registro de Imóveis de Cordeirópolis, de propriedade do loteador, que foi oferecido e aceito pela Municipalidade, avaliada em R\$ 10.800.000,00 (dez milhões e oitocentos mil reais)

Ao final, foi expedido Alvará de Infraestrutura do Loteamento em 03/01/2019, data esta que conta como início da contagem de prazo para a execução das obras de infraestrutura, no prazo de 24 meses.

4.9 Registro imobiliário

Por fim, aos 27/12/2018 foi realizado o registro do loteamento industrial e comercial Santa Marina, sob o nº R.02 da matrícula nº 3.672 do Registro de Imóveis de Cordeirópolis, após a publicação dos editais que ocorreram nos dias 04/12/2018, 05/12/2018, 06/12/2018 e 08/12/2018 (errata) no jornal Gazeta de Limeira, não tendo sido apresentada qualquer impugnação.

Na mesma data foram abertas as matrículas de nºs 4412 a 4648, com a descrição e caracterização individual de cada lote, bem como foram matriculadas a área institucional I e áreas verdes I, II e III sob os n. 4649 a 4652 do registro imobiliário.

CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 trouxe grandes avanços quanto à integração de políticas ambientais e de desenvolvimento urbano, visando a ordenação e bem-estar quanto ao uso e ocupação do solo.

A ocupação territorial deve ser organizada e fiscalizada pelo Estado, de modo a proporcionar o bem-estar e a sadia qualidade de vida dos indivíduos.

Não há como se referir ao meio ambiente natural equilibrado sem considerar o meio ambiente artificial, onde as pessoas encontram-se diariamente inseridas; é no âmbito das cidades que os indivíduos exercem seus direitos básicos como habitação, trabalho e lazer.

Ainda, importa ir além de políticas públicas e sua fiscalização: faz-se necessária educação ambiental efetiva para que a população contribua para o equilíbrio ambiental, de nada adiantando apenas medidas estatais sem a conscientização da coletividade.

O planejamento do uso e ocupação do solo urbano se dá principalmente quanto ao aspecto habitacional, pois importa que haja ocupação ordenada do território urbano, a fim de não haver prejuízos irreparáveis ao meio ambiente natural, como contaminação do solo e rios, extinção de fauna e flora e moradias com mínimas condições de habitabilidade como ventilação, umidade e iluminação minimamente adequadas, tendo em vista que não se trata de mera estética, mas questão associada a saúde de todos.

A lei 6.766/1979 é atualmente a norma regulamentadora da infraestrutura básica para o parcelamento do solo urbano. Na referida lei, encontram-se todos os requisitos para a implementação do parcelamento: modalidades, requisitos, responsabilidades, relação contratual, até infrações e previsão de crimes relacionados à matéria.

Trata-se de lei que contém normas de ordem pública e interesse social, pois visa o bem-estar e segurança de todos, bem como o equilíbrio ambiental.

Dentre as formas de parcelamento do solo urbano, destaca-se o loteamento urbano, pois é um modo de expansão territorial das cidades, altamente utilizada pela iniciativa privada.

Entretanto, a Lei 6.766/1979 visa normatizar questões de loteamento habitacional, porém aplica-se igualmente ao loteamento não residencial, ou seja, àquele industrial ou comercial.

Ao loteamento não residencial aplica-se de igual forma a Lei 6.766/1979, porém a norma carece de maior detalhamento quanto ao tema.

Para compreensão dos requisitos necessários ao loteamento não residencial, deve-se lançar mão da legislação urbanística e ambiental, das esferas federal, estadual e municipal, além de portarias e resoluções específicas dos órgãos competentes.

Ainda, é preciso verificar a legislação procedimental estadual aplicada aos registros públicos, quanto à possibilidade de registro dos empreendimentos, pois enquanto não registrados são considerados loteamentos irregulares, cuja venda dos lotes é proibida por lei.

A poluição gerada por loteamentos residenciais é relevante e tem potencial de contaminação do meio ambiente, entretanto, com relação aos empreendimentos industriais, estes apresentam potencial de contaminação muito superior, tendo em vista a complexidade e a quantidade de resíduos que são lançados no solo e na água.

É notório que, quando se trata de preservação ambiental e desenvolvimento sustentável, a legislação ambiental apresenta, por vezes, normas que visam tão somente a conservação do meio ambiente, com uma visão pouco realista ou tão restritiva que impede o desenvolvimento das cidades, o que acarreta conseqüentemente, problemas econômicos em todas as esferas governamentais.

No entanto, a Constituição Federal prevê, além dos direitos individuais, também os sociais, o direito ao meio ambiente equilibrado e também ao desenvolvimento econômico; inferindo-se que todos devem estar em harmonia, nem tanto ao meio ambiente natural, nem tanto ao meio ambiente artificial, nem tanto à economia, porém todos devem ser igualmente garantidos.

Como bem ressalta o Professor Paulo Affonso Leme Machado, não há como sobreviver sem provocar alterações no meio ambiente natural; contudo, deve-se buscar o ponto de equilíbrio.

O bem-estar humano está em conviver em um meio ambiente natural que lhe proporcione saúde, e não em um meio ambiente inalterado. Para habitar é preciso que vegetações sejam eliminadas, mas não totalmente.

Da mesma maneira, para o desenvolvimento econômico, os indivíduos necessitam do trabalho; para trabalhar, as pessoas dependem das indústrias, comércio e prestadores de serviços.

Assim sendo, há necessidade de regulamentação específica do loteamento não residencial, porém, sem inviabilizar tais tipos de empreendimentos.

Ainda que apresentem maior potencial poluidor, estes loteamentos são necessários, pois é uma forma regradar e controlar a ocupação e uso do solo, que implica em políticas

públicas de descarte de resíduos, organização do sistema viário e integração da área industrial com a residencial e com o meio ambiente natural, com o objetivo de proporcionar uma convivência integrada.

Do loteamento urbano habitacional, exige-se licença ambiental do GRAPOHAB e CETESB, mas do loteamento urbano industrial ou comercial, exige-se apenas a licença ambiental da CETESB¹⁰⁰.

Tem-se que o loteamento urbano, seja o habitacional ou o não residencial, depende de uma série de requisitos de ordem urbanística, ambiental e registral, para que seja considerado regular e apto a ser comercializado com segurança jurídica e socioambiental.

Melhor seria um regramento específico, ainda que inserido na Lei 6.766/1979, com os pormenores e de acordo com as necessidades de um empreendimento de natureza não residencial, mas a legislação atual consegue reger o mínimo, apesar de uma legislação ambiental que parece contrária ao desenvolvimento da matéria urbanística.

A sociedade evolui e com ela o direito; isso não é novidade, mas a evolução do direito ambiental ainda depende de maior integração com outras áreas do direito, a fim de não inviabilizar o próprio desenvolvimento humano.

A maior conclusão que posso chegar é que não há um direito mais relevante que outro; o ambiental não é maior que o urbanístico, nem o econômico maior que os anteriores, mas há uma só humanidade que requer normas para a convivência saudável e pacífica de todos os seres vivos, que são igualmente importantes para a preservação da espécie humana.

¹⁰⁰ No Estado de São Paulo.

ANEXO 1 - JURISPRUDÊNCIA RELACIONADA

1 - Apelação nº 0236991- 79.2009.8.26.0000, da Comarca de Boituva, em que são apelantes PREFEITURA MUNICIPAL DE BOITUVA, FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO, CETESB - CIA TECNOL SANEAMENTO AMBIENTAL, JACI DA SILVA ROVITA, MARIA GLORIA LOPES FERNANDES ROVITO, GERALDINA BORCHARDT e JUIZO EX-OFFICIO, é apelado MINISTERIO PUBLICO.

ACORDAM, em 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Recurso oficial considerado interposto e parcialmente provido. Apelações parcialmente providas. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão. O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores JOÃO NEGRINI FILHO (Presidente) e TORRES DE CARVALHO. São Paulo, 9 de maio de 2013. Antonio Celso Aguilar Cortez – Relator.

PODER JUDICIÁRIO SÃO PAULO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
SEÇÃO DE DIREITO PÚBLICO 2

Apelação nº 0236991-79.2009.8.26.0000 (994.09.236991-0) - Boituva

APELAÇÃO Nº 0236991-79.2009.8.26.0000 NATUREZA:

OBRIGAÇÃO DE FAZER / NÃO FAZER

COMARCA: BOITUVA - VARA UNICA

APELANTES: PREFEITURA MUNICIPAL DE BOITUVA, FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO, CETESB - CIA TECNOL SANEAMENTO AMBIENTAL, JACI DA SILVA ROVITA, MARIA GLORIA LOPES FERNANDES ROVITO, GERALDINA BORCHARDT E JUIZO EX-OFFICIO

APELADO: MINISTERIO PUBLICO

INTERESSADOS: SOBRATER SOCIEDADE BRASILEIRA DE TERRA S C LTDA, SYLVIO ATALIBA DE TOLEDO PIZA E ALMEIDA E IRINEU FRANCESCHINI

Voto nº 7013/13

Ação civil pública ambiental. Parcelamento de solo ilegal com infração de normas ambientais. Nulidade não caracterizada. Prova da ilicitude e da responsabilidade solidária dos empreendedores, da Municipalidade, nos limites de suas ações, e da CETESB.

Legitimidade ativa do Ministério Público. Ausência de violação à separação dos Poderes. Ilegitimidade passiva do Estado de São Paulo. Descabimento da condenação do Município ao pagamento de indenização aos adquirentes. Apelação da Fazenda do Estado provida. Recurso oficial, considerado interposto, parcialmente provido e apelações parcialmente providas.

Vistos.

Contra sentença que julgou procedente ação civil pública ambiental para declarar ineficazes as licenças expedidas pela Prefeitura Municipal de Boituva e pela CETESB para aprovação e implantação do loteamento “Campos de Boituva”, apenas em relação aos lotes localizados em área de preservação permanente e sujeitos à inundação, conforme laudo técnico pericial; para determinar o cancelamento parcial do registro do loteamento Campos de Boituva, com a consequente averbação no Registro de Imóveis, nos termos do artigo 23, inciso I, c.c. art. 28, da Lei n. 6766/79, em razão das irregularidades constatadas, mantendo todos os efeitos do loteamento e as matrículas abertas em relação aos lotes com situação regular e cancelando as matrículas dos lotes irregulares; para condenar os requeridos Sobrater Sociedade Brasileira de Terra S/C Ltda., Sylvio Ataliba de Toledo Piza e Almeida, Irineu Franceschini, Geraldina Borchardt, Jaci da Silva Rovito, Maria Glória Lopes Fernandes Rovito, Município de Boituva e CETESB, de forma solidária, e a Fazenda do Estado de São Paulo de forma subsidiária em relação à CETESB, a realizar todas as obras de infraestrutura e saneamento básico, tais como redes domiciliares de água e esgoto, sarjetas, guias, sistema de captação de águas pluviais, abertura de ruas, entre outros caracterizados como necessários e imprescindíveis; a indenizar cada um dos adquirentes de lotes das áreas regulares, em razão da perda do valor imobiliário, decorrente da impossibilidade de implantação do loteamento tal como projetado, com liquidação a ser realizada por arbitramento; a indenizar cada um dos adquirentes de lotes das áreas irregulares, observando-se inclusive as benfeitorias realizadas e facultando-se a estes a possibilidade de substituir seus lotes por outros que se localizem na área regular e não tenham sido alienados, sem prejuízo da indenização prevista no item anterior; a, no caso específico dos lotes da quadra 18 Lote 20 e quadra 26 Lote 13, parcialmente inseridos em APP e área de inundação, com construções, facultar a possibilidade de retificação da área, com a compensação de lotes vizinhos, desde que não estejam alienados a terceiros; a, enquanto não satisfeitas todas as obrigações acima determinadas e realizadas todas as obras, substituições e pagamentos de indenização pertinentes, com relação à Sobrater,

não alienar, ceder ou transferir a qualquer título a terceiros os lotes situados na área regular do loteamento, que ainda não foram alienados, mantida, nesses termos, a liminar deferida, sob pena de multa diária no valor de R\$ 2000,00, sem prejuízo da responsabilização pessoal de seu representante legal, por crime de desobediência; a restaurar o estado primitivo da área irregularmente loteada, retirando eventuais vestígios de parcelamento do solo, como marcos de quadras e guias; e a manter, a Prefeitura, placa fixada na entrada do loteamento até o cumprimento de todas as obrigações ou até nova determinação judicial, além de determinar, no tocante aos lotes objetos de promessa de compra e venda com parcelas pendentes de pagamento, que sejam quitados os preços por meio de depósito judicial, mediante habilitação do interessado (fls. 853/863 e 891), ao recurso oficial, que se considera interposto, somaram-se apelações dos vencidos.

O Município de Boituva alegou que somente aprovou o empreendimento porque foi induzido a erro pela CETESB, a qual à época do licenciamento não informou tratar-se de área alagadiça, embora dispusesse de elementos para fazê-lo; disse que não há nexo de causalidade entre sua conduta e o resultado danoso, que a responsabilidade pelas obras de infraestrutura e de saneamento básico é exclusiva do empreendedor e que a ocorrência de fato de terceiro exclui a responsabilidade do Poder Público. O Estado de São Paulo alegou que a sentença é nula porque se trata de decisão extra petita, na medida em que as tutelas concedidas nos itens 3.a e 3.b não constaram do pedido inicial; arguiu a nulidade por violação ao contraditório e à ampla defesa, observando que na petição inicial o Ministério Público pediu a declaração de nulidade total do ato de aprovação do loteamento pela Prefeitura Municipal e da licença emitida pela CETESB, mas nos memoriais postulou somente a parcial ineficácia; sustentou a ilegitimidade passiva do Estado de São Paulo e da CETESB, tanto porque não ficou provado nenhum dano ambiental como porque esta última não implanta nem aprova a implantação de loteamento, tampouco auferir benefício econômico em decorrência da implantação; e atribuiu à corré Sobrater e aos seus sócios a responsabilidade pelo dano verificado, haja vista que eles praticaram os atos ilícitos, auferiram os benefícios econômicos do negócio e descumpriram as normas de uso e ocupação do solo e a lei ambiental; invocou a Lei n. 6766/79 para dizer que o Estado-membro não é o órgão executor nem a pessoa jurídica que autoriza o loteamento, pelo que não pode ser condenado a reparar dano por omissão na fiscalização; asseverou que é dever constitucional do Município zelar para que a propriedade cumpra a função social, mediante o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, assim como a execução da política de desenvolvimento urbano; sustentou que a

Constituição Federal e o Estatuto da Cidade também preveem a responsabilidade exclusiva do Município na ordenação e controle do uso do solo urbano, a prevenção da poluição e da degradação ambiental; ponderou que o fato de o empreendimento estar localizado parcialmente sobre APP corrobora o dever do Município de fiscalizá-lo, à luz dos artigos 2º e 22, parágrafo único, da Lei n. 4771/65; mencionou que a responsabilidade do Estado por omissão exige a comprovação do dolo ou da culpa e que o Estado de São Paulo e a CETESB não estavam incumbidos diretamente da função de poder de polícia no caso em apreço, sob pena de invadir a esfera de competências do Município; rechaçou a condenação imposta a título subsidiário em razão de ser acionista majoritário da CETESB, haja vista a separação patrimonial entre os bens da sociedade e dos sócios, bem como a ausência de motivo para a desconsideração da personalidade jurídica; alternativamente, pleiteou seja imposta à CETESB apenas a obrigação constante do item 3.d, alusiva à recuperação do dano ambiental.

Também apelou a CETESB alegando que, por força da lei, ao emitir a Licença de Instalação de Loteamento n. 004477, analisou somente os aspectos pertinentes à poluição ambiental, especificamente os relativos ao abastecimento de água e à coleta e disposição final dos esgotos sanitários; disse que não possui competência para se manifestar sobre outro assunto que não os relativos ao controle de poluição ambiental, sendo certo que cabe somente ao Município anuir ou não quanto aos demais aspectos de implantação do loteamento; aduziu que o procedimento referente à Licença de Instalação seguiu a legislação vigente à época e que a APP foi demarcada nos moldes exigidos pelo Código Florestal de 1965; insurgiu-se contra a obrigação de reparar o dano verificado, porque o explorador da atividade econômica é o garantidor da preservação e os danos relativos a essa atividade são sempre vinculados a ela; e acrescentou que o cumprimento da sentença implicaria a utilização de verbas públicas para o cumprimento de obrigação privada. Jaci da Silva Rovito e Maria Glória Lopes Fernandes Rovito arguíram a nulidade da sentença porque a desconsideração da personalidade jurídica somente pode ser determinada na fase de execução do julgado; disseram que a sentença excluiu a responsabilidade dos verdadeiros responsáveis pela licença e aprovação, quais sejam o prefeito municipal, o presidente da CETESB e o Secretário da Fazenda do Estado de São Paulo; sustentaram que o loteamento foi devidamente aprovado, que a empresa Sobrater comercializou os lotes regularmente e que é descabida a condenação a providenciar as obras de infraestrutura e saneamento básico; aduziram que a Municipalidade locupletou-se a partir de uma situação irregular, na medida em tributou normalmente o empreendimento, a despeito da ineficácia

do licenciamento; arguíram sua ilegitimidade passiva, pois jamais efetuaram negócio, tampouco movimentaram valores relativos ao loteamento em questão; negaram a ocorrência de dano ambiental e disseram que o Juízo exorbitou de suas atribuições ao determinar a retificação do registro imobiliário para dele fazer constar a ineficácia do licenciamento e a existência de área de preservação permanente no local; asseveraram que a sentença incorreu em erro e desrespeitou a propriedade privada, na medida em que as áreas de preservação permanente ou estações ecológicas só podem ser criadas em terras de domínio da União, Estados ou Municípios; mencionaram doutrina e julgados e pediram provimento ao recurso. Geraldina Borchardt alegou que teve participação acionária na empresa Sobrater no período entre 15.07.85 e 09.09.88 e que agiu de acordo com as determinações legais; afirmou que a implantação do loteamento ocorreu quando já não era mais sócia da empresa; arguiu a ilegitimidade ativa do Ministério Público porque a ação não versa sobre direito difuso; em relação ao mérito, ofereceu negativa geral aos fatos narrados pelo autor e pediu a reforma da sentença, dando-se pela improcedência da ação. Foram apresentadas contra-razões em defesa da sentença, e a Procuradoria de Justiça manifestou-se pelo não provimento.

É o relatório.

As provas produzidas são suficientes para a composição da lide, demonstrando cabalmente os comportamentos comissivos ou omissivos geradores de responsabilidade.

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público em 04.08.98 em face da pessoa jurídica Sobrater Sociedade Brasileira de Terra S/C Ltda., Sylvio Ataliba de Toledo Piza e Almeida, Irineu Franceschini, Geraldina Borchardt, Jaci da Silva Rovito, Maria Glória Lopes Fernandes Rovito, Fazenda do Estado de São Paulo, CETESB e Município de Boituva, por implantação irregular do loteamento denominado “Condomínio Campos de Boituva” no território deste último, com ocorrência de danos ambientais e urbanísticos.

O pedido inicial foi de imposição de obrigação de fazer a exibição dos respectivos contratos e da relação de lotes alienados, indicação dos adquirentes, forma e local de pagamento das prestações vencidas e vincendas, colocação de placa ou faixa na entrada do empreendimento para informar que o projeto não será executado por ser ilegal; obrigações de não fazer consistentes em se absterem de realizar vendas, promessas de vendas, reservas ou quaisquer negócios jurídicos que manifestem intenção de vender lotes do referido loteamento, bem como fazer a respectiva publicidade; receber prestações,

vencidas e vincendas, previstas nos contratos já celebrados e relativas aos lotes do parcelamento irregular; praticar atos de parcelamento material previstos no registro do projeto de loteamento; declaração de nulidade do ato administrativo de aprovação da Prefeitura ao loteamento, bem como da licença estadual expedida pela CETESB em 22.12.81, revalidada aos 22.04.88, no processo n. 04/0830/88; cancelamento do registro do loteamento e dos assentos registrários posteriores, ressalvando-se, tão somente, a possibilidade de subsistir a propriedade dos adquirentes das glebas que se situarem fora da área de preservação permanente, o que poderá ser demonstrado pericialmente; obrigação de fazer consistente em restaurar o estado primitivo do imóvel, retirando do local eventuais vestígios do parcelamento, como marcos de quadras e vias; substituir os lotes negociados por outros imóveis regulares e em perfeitas condições de uso urbano, ou restituir imediatamente as quantias pagas, com atualização monetária e indenizar perdas e danos sofridos pelos consumidores, a teor do artigo 95 do Código de Defesa do Consumidor, sob pena de multa diária de R\$ 2000,00 pelo descumprimento das obrigações de fazer e não fazer indicadas nos itens 2, III e IV.

A medida liminar foi deferida na forma pleiteada e determinou-se a expedição de edital para conhecimento de terceiros interessados (fls. 359/360). Os réus foram citados e Jaci, Maria Glória e o Município de Boituva não apresentaram defesa no prazo legal. Sylvio e Geraldina foram citados por edital e, representados por Curador Especial, ofereceram contestação por negativa geral em que suscitaram a ilegitimidade ativa e passiva. Os demais réus também contestaram e, em linhas gerais, arguíram a ilegitimidade ativa e passiva, impossibilidade jurídica do pedido, cerceamento de defesa e ofensa ao contraditório. No mérito, pugnaram pela improcedência da ação. Após a realização da perícia técnica e apresentação de memoriais sobreveio a sentença de procedência da demanda, da qual fez constar o MM. Juiz que “No caso em análise, os sócios tinham plena ciência de que grande parte da área loteada era inadequada, pois alagadiça. No entanto, a fim de obter lucro lesando terceiros de boa-fé, apresentaram os projetos e ao final obtiveram os meios necessários para implantação jurídica do loteamento.

Por seu turno, também é inequívoca a responsabilidade da Prefeitura Municipal de Boituva e da CETESB, posto que emitiram as licenças sem a devida fiscalização da área, o que seria de rigor. Por fim, a Fazenda do Estado também deve permanecer no polo passivo, embora sua responsabilidade seja subsidiária em relação à CETESB”. Respeitado o entendimento contrário, a prova coligida indica que a sentença merece parcial reforma, mormente em vista de determinados pontos levantados na apelação da Fazenda do Estado.

Afastam-se as alegações de impossibilidade jurídica do pedido, posto que a discricionariedade do administrador não é oponível à flagrante transgressão da lei. Ao revés, no caso em apreço não há discricionariedade, mas dever de agir diante de situação de fato já conhecida, aparente, que reclama a intervenção da Administração Pública. Assim, outra atitude não se esperava, em primeiro lugar, do Município, que, ao tomar conhecimento da implantação de empreendimento imobiliário irregular no seu território, deveria ter imediatamente adotado as medidas repressivas e preventivas cabíveis. O Ministério Público tem legitimidade e interesse de agir para a presente ação, que busca ao mesmo tempo a defesa de interesses difusos e individuais homogêneos concernentes ao meio ambiente e à observância das normas de urbanismo e de uso e ocupação do solo, à vista do disposto no artigo 1º, IV da Lei n. 7347/85 c.c LC n. 40/81 e Lei n. 6766/79. E tanto o Município quanto a CETESB são partes legítimas para figurar no polo passivo, confundindo-se com o mérito as objeções que fizeram, insustentáveis do ponto de vista processual; não se discute aqui invasão de atribuições ou coerção quanto ao exercício do poder de polícia administrativa, mas responsabilidade por ato ilícito de agente público. O pedido é juridicamente possível em relação a cada um dos requeridos, tanto no que diz respeito a indenização e multa, quanto a proibição de vendas, recomposição da área e penalidades por infração urbanística e ambiental. Não houve violação ao contraditório ou à ampla defesa, na medida em que o pedido foi expresso ao ressaltar a possibilidade de subsistir a propriedade dos adquirentes das glebas situadas fora da área de preservação permanente, como de fato ficou decidido pela sentença.

Não há nulidade na inclusão dos sócios da pessoa jurídica Sobrater no polo passivo, uma vez que se trata de ato ilícito praticado na gestão da empresa pela negligência nos cuidados para com o meio ambiente e, no curso da instrução, verificou-se que a empresa não reuniria condições de garantir eventual execução de julgado, sendo certo que por esta não foi apresentado sequer demonstrativo de faturamento regular. Não bastasse isso, no que diz respeito à desconsideração da personalidade jurídica a doutrina admite a aplicação de regra mais ampla do que a prevista no artigo 50 do Código Civil, especialmente quando tal personalidade representar óbice ao cumprimento de obrigações da sociedade e nos casos de falência, estado de insolvência, encerramento ou inatividade da pessoa jurídica provocada por má administração. Fala-se, pois, na “teoria menor” da desconsideração, tema especificamente abordado em acórdão do Superior Tribunal de Justiça: (i) “A teoria maior da desconsideração, regra geral no sistema jurídico brasileiro, não pode ser aplicada com a mera demonstração de estar a pessoa jurídica insolvente para o cumprimento de

suas obrigações. Exige-se, aqui, para além da prova de insolvência, ou a demonstração de desvio de finalidade (teoria subjetiva da desconsideração), ou a demonstração de confusão patrimonial (teoria objetiva da desconsideração); (ii) “a teoria menor da desconsideração, acolhida em nosso ordenamento jurídico excepcionalmente no Direito do Consumidor e no Direito Ambiental, incide com a mera prova de insolvência da pessoa jurídica para o pagamento de suas obrigações, independentemente da existência de desvio de finalidade ou de confusão patrimonial”; (iii) “para a teoria menor, o risco empresarial normal às atividades econômicas não pode ser suportado pelo terceiro que contratou com a pessoa jurídica, mas pelos sócios e/ou administradores desta, ainda que estes demonstrem conduta administrativa proba, isto é, mesmo que não exista a qualquer prova capaz de identificar conduta culposa ou dolosa por parte dos sócios e/ou administradores da pessoa jurídica”; e (iv) “a aplicação da teoria menor da desconsideração às relações de consumo está calcada na exegese autônoma do § 5º do art. 28, do CDC, porquanto a incidência desse dispositivo não se subordina à demonstração dos requisitos previstos no 'caput' do artigo indicado, mas apenas a prova de causar, a mera existência da pessoa jurídica, obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados aos consumidores” (STJ-3ª T., REsp 279.273/SP, rel. designada Min. Nancy Andrighi, j. 04-12-2003, DJU 29-3-2004, p. 230, g.n.). Nesse mesmo sentido decidiu mais recentemente o STJ: REsp 1.096.604- DF, 4ª Turma, j. 02-08-2012, rel. Min. Luis Felipe Salomão; e REsp 737.000-MG, 3ª Turma, j. 01-09-2011, rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino.

Também é essa a orientação deste Tribunal: AI n. 0068433-42.2012.8.26.0000, 28ª Câmara de Direito Privado, j. 01-06-2012, rel. Des. Celso Pimentel; e AP n. 992.05.011979-5, 28ª Câmara de Direito Privado, j. 13-04-2010, rel. Des. Eduardo Sá Pinto Sandeville. Em outras palavras, segundo a “teoria menor”, cujo regime, repita-se, é mais amplo do que aquele instituído pelo Código Civil (“teoria maior”), não se fala, obrigatoriamente, em fraude ou desvio de finalidade. O mero inadimplemento da pessoa jurídica já é fundamento suficiente para autorizar-se a constrição dos bens dos sócios. Assiste razão à Fazenda Estadual, porém, quanto à alegação de julgamento extra petita. De fato, as tutelas concedidas nos itens 3.a e 3.b da sentença (fl. 862) não constaram do pedido inicial, e ficam afastadas. De outro lado, também é descabida a condenação do Estado de São Paulo a título subsidiário, pelo só fato de se tratar do acionista majoritário da CETESB. Não obstante o ente federativo detenha o controle acionário da mencionada sociedade de economia mista, trata-se esta de empresa com autonomia funcional, personalidade jurídica e patrimônio próprio. Neste Estado, a CETESB detém a atribuição, entre outras, para realizar

licenciamento ambiental, fiscalizar o cometimento de infrações e emitir autuação capaz de compor título executivo extrajudicial. No âmbito de sua competência, deve fiscalizar, no exercício do poder de polícia administrativa estadual, atividades poluentes, independentemente do poder de polícia do Município e da União, com base nas Leis Estaduais n. 118 de 29.06.73 e n. 997 de 31.05.76 e no Decreto estadual n. 8.468 de 08.09.76 c.c. Lei Federal n. 6.938/81 e artigo 225 da Constituição Federal. Tratando-se de sociedade de economia mista, seus agentes, independentemente do vínculo estatutário ou trabalhista, atuam em seu nome no exercício do poder de polícia administrativa a ela atribuído regularmente pelo Estado, de acordo com a legislação acima aludida. As arguições de ilegitimidade passiva dizem respeito ao mérito e com ele passam a ser apreciadas. As provas colhidas mostram bem que os réus pessoas físicas se valeram da associação apontada e da pessoa jurídica da qual eram representantes ou mandatários para realizar o empreendimento sem os cuidados que a lei impõe, comercializaram lotes de empreendimento constituído em desacordo com a legislação ambiental e urbanística, embora registrado no CRI e aprovado pela Municipalidade e DEPRN, órgão posteriormente sucedido pela CETESB. Conforme as diversas escrituras de compra e venda referentes aos terrenos do “Condomínio Campos de Boituva”, as negociações de lotes iniciaram-se em 01.09.88, quando a sociedade era representada por Marcelo e Geraldina Borchardt. Posteriormente, a empresa foi transferida para Irineu Franceschini e Jaci da Silva Rovito, que deram continuidade ao empreendimento. À época da propositura da ação, respondiam pela Sobrater Jaci da Silva Rovito e Maria Glória Lopes Rovito. Como se vê, nenhum réu pessoa física pode ser excluído da lide por ilegitimidade passiva, na medida em que, de uma forma ou de outra e no decorrer dos anos, todos participaram da implantação e comercialização do loteamento espúrio e devem responder pelos danos causados. A implantação de lotes efetivada é incompatível com a regular ocupação em razão da ausência de áreas institucionais, de abertura de vias de trânsito e da ausência de infraestrutura, e causou graves danos ambientais, porquanto avançou sobre área de preservação permanente. A empresa indicada e os requeridos incentivaram e conduziram as vendas e ocupações ilegais, valendo-se do nome e objetivo social da pessoa jurídica. Desafiaram leis, envolveram interesses pessoais e contaram com a conivência do Poder Público para obter a consolidação do parcelamento ilegal da propriedade, que, agora, se tenta adequar a um mínimo de atendimento à lei. O empreendimento não pode ser considerado regular tão somente porque contou com o licenciamento ambiental e aprovação da Municipalidade.

A prova coligida demonstrou que estes atos administrativos eram viciados e que apenas conferiram aparente situação de regularidade a lotes insuscetíveis de aproveitamento, porquanto inseridos em área de preservação permanente e sujeita a inundações. É imperioso ressaltar que nenhum dos réus impugnou especificamente a afirmação de inviabilidade do empreendimento, que ficou incontroversa. Cada um apenas procurou excluir sua própria responsabilidade, sendo certo que a sentença corretamente afastou as preliminares levantadas nesse sentido. Ademais, se os empreendedores estão convictos da boa-fé com que investiram no empreendimento e de que foram lesados pela autorização indevida do Poder Público, nada impede que busquem ressarcimento pelas vias próprias, inclusive contra o agente público responsável pelas temerárias licenças e autorizações. A ilicitude perpetrada pelos empreendedores teve como anteparo a pessoa jurídica indicada, além de contar com a conivência da Prefeitura e da CETESB, que não só aprovaram como deixaram de coibir a conduta ilegal, ao invés de exercerem oportunamente seu poder/dever de regularizar a situação ou de atuar e forçar a regularização com observância da legislação ambiental. São responsáveis pelos danos ambientais e pela regularização da ocupação com observância da legislação ambiental, solidariamente, o Município de Boituva e todos os demais requeridos, à exceção do Estado de São Paulo, cuja responsabilidade, como se viu, foi reconhecida em caráter subsidiário por se tratar do acionista majoritário da CETESB.

A propósito, ao dar provimento ao REsp. 448216/SP, relativo a ação civil pública, em 14.10.03, o STJ (1ª Turma, rel. Min. Luiz Fux, DJ 17.11.03), à vista do disposto no artigo 40, § 5º da Lei n. 6766/79 (introduzido pela Lei n. 9785/99), afirmou que a municipalidade tem o dever de regularizar o uso, no parcelamento e ocupação do solo, para assegurar o respeito aos padrões urbanísticos e o bem estar da população, valendo-se de seus mecanismos de autotutela para obstar a implantação irregular, mas não pode deixar de regularizar situações de fato já consolidadas, com base no dispositivo legal acima mencionado, que possibilitou a regularização de loteamento pelo município sem vinculação estrita aos parâmetros urbanísticos estabelecidos originariamente para a zona, uma vez que não se confundem as exigências para a implantação, pelo particular ou pela administração pública, e as de regularização de implantação consumada, pelo poder público, posto que, ao não determinar a observância dos padrões urbanísticos e de ocupação do solo para a regularização, no já aludido dispositivo legal, o legislador admitiu uma regularização mais simples, excepcional, não concedida ao particular. Malgrado a omissão do Município no exercício do poder/dever de fiscalizar o empreendimento, não se

justifica a sua condenação solidária ao pagamento de indenização aos adquirentes, haja vista que com estes nada contratou, recebeu ou incentivou. Cabe aos adquirentes buscar essa indenização diretamente em face de quem lhes vendeu os lotes. Assim, excluída a responsabilidade do Município apenas quanto ao pagamento de indenização, todos os requeridos são solidariamente responsáveis pelas obrigações de fazer aqui mantidas, relativas ao pagamento de indenização a cada um dos adquirentes de lotes irregulares, incluídas as benfeitorias realizadas até a colocação da placa pela Prefeitura, conforme demonstrado a fls. 380, facultada aos adquirentes a possibilidade de substituir seus lotes por outros disponíveis e localizados na parcela regular do loteamento, e à restauração do estado primitivo da área irregularmente loteada, com a retirada de todos os vestígios do parcelamento. Como se vê, com as observações acima a sentença deve ser parcialmente mantida. Não se trata de interferência descabida na esfera de atribuições de outro poder, mas de efetivo controle de legalidade sobre sua atuação pelo poder judiciário, no exercício de suas atribuições. A fim de disponibilizar o acesso aos Tribunais Superiores, consideram-se pré-questionados os dispositivos constitucionais e legais invocados pelas partes, aos quais não se contrariou nem se negou vigência. Ante o exposto, dá-se parcial provimento ao recurso oficial, que se considera interposto, e às apelações, para julgar improcedente a lide em face do Estado de São Paulo, excluir a responsabilidade do Município pelo pagamento de indenização aos adquirentes de lotes irregulares, e manter a condenação dos requeridos na obrigação de reconstituir o estado original da área degradada, conforme se apurar em execução. Arcarão os vencidos com as custas e despesas processuais. Incabível a fixação de verba honorária.

2 – Apelação 02369917920098260000 SP 0236991-79.2009.8.26.0000, Relator: Antonio Celso Aguilar Cortez, Data de Julgamento: 09/05/2013, 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, Data de Publicação: 20/05/2013)

Ação civil pública ambiental. Parcelamento de solo ilegal com infração de normas ambientais. Nulidade não caracterizada. Prova da ilicitude e da responsabilidade solidária dos empreendedores, da Municipalidade, nos limites de suas ações, e da CETESB. Legitimidade ativa do Ministério Público. Ausência de violação à separação dos Poderes. Ilegitimidade passiva do Estado de São Paulo. Descabimento da condenação do Município ao pagamento de indenização aos adquirentes. Apelação da Fazenda do Estado provida.

Recurso oficial, considerado interposto, parcialmente provido e apelações parcialmente providas.

3 – Recurso Especial 1.164.893-SE, Rel. Min. Herman Benjamin, Primeira Seção, por unanimidade, julgado em 23/11/2016, DJe 01/07/2019 RAMO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

TEMA loteamento. Regularização. Poder-dever municipal. Limitação às obras de infraestrutura essenciais. Cobrança do loteador dos custos da atuação saneadora.

Destaque

Existe o poder-dever do Município de regularizar loteamentos clandestinos ou irregulares restrito às obras essenciais a serem implantadas em conformidade com a legislação urbanística local, sem prejuízo do também poder-dever da Administração de cobrar dos responsáveis os custos em que incorrer a sua atuação saneadora.

Informações do inteiro teor

De início, pontua-se ser encargo inafastável do Município promover a ocupação ordenada do solo urbano, consoante previsão do art. 30, VIII, da CF/1988. O dever de realizar o asfaltamento das vias, a implementação de iluminação pública, redes de energia, água e esgoto, calçamento de ruas, etc. refere-se a todo o território do ente político, e não apenas aos loteamentos incompletos, de modo a "garantir o bem-estar de seus habitantes", nos termos do Plano Diretor e da legislação urbanística, conforme o art. 182 da CF/1988, atendendo-se aos mais carentes em primeiro lugar. No âmbito infraconstitucional, a atuação do governo local deve buscar garantir o "direito a cidades sustentáveis" e evitar o parcelamento do solo inadequado em relação à infraestrutura urbana, segundo determina o art. 2º, I e VI, "c", do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001). O dever de regularizar loteamentos há de ser interpretado à luz dessas disposições constitucionais e legais. Além disso, o art. 40, § 5º, da Lei n. 6.766/1979 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano) determina que a regularização dos loteamentos deve observar as diretrizes fixadas pela legislação urbanística, sendo inviável impor ao Município descumprimento de suas próprias leis (quando, por exemplo, proíbe a ocupação de certas áreas de risco), por conta tão só de omissão do loteador.

Evidentemente, ao Poder Judiciário não compete determinar a regularização de loteamentos clandestinos (não aprovados pelo Município) em terrenos que ofereçam perigo imediato para os moradores lá instalados ou mesmo fora do limite de expansão urbana fixada nos termos dos padrões de desenvolvimento local. A intervenção judicial, nessas circunstâncias, faz-se na linha de exigir do Poder Público a remoção das pessoas alojadas nesses lugares insalubres, impróprios ou inóspitos, assegurando-lhes habitação digna e segura, o verdadeiro direito à cidade. Mesmo na hipótese de loteamentos irregulares (aprovados, mas não inscritos ou executados adequadamente), a obrigação do Poder Público restringe-se à infraestrutura para sua inserção na malha urbana, como ruas, esgoto, iluminação pública etc., de modo a atender aos moradores já instalados, sem prejuízo do também poder-dever da Administração de cobrar dos responsáveis os custos em que incorrer na sua atuação saneadora.

Registre-se que descabe impor ao Município o asfaltamento, por exemplo, de um condomínio de veraneio ou de classe média, se as ruas da cidade, que servem diariamente os moradores permanentes ou os em pobreza extrema, não possuem esse melhoramento. Inviável ainda obrigá-lo a implantar calçadas e vias em um condomínio de luxo, apenas porque o loteamento não foi completado, se o restante da cidade, onde moram os menos afortunados, não conta com iluminação pública ou esgotamento sanitário.

Em síntese, o juiz dos fatos haverá, na apuração da responsabilidade estatal, de estar atento a esses conflitos para definir, entre as prioridades urbanístico-ambientais, o que é mais importante. Assim, não é possível afastar peremptoriamente a responsabilidade do Município, devendo este ser condenado a realizar somente as obras essenciais a serem implantadas, em conformidade com a legislação urbanística local (art. 40, § 5º, da Lei do Parcelamento do Solo Urbano). (Informativo n. 651.).

4 – Recurso Especial 1.312.435-RJ, Rel. Min. Og Fernandes, por unanimidade, julgado em 07/02/2019, DJe 21/02/2019. RAMO DO DIREITO AMBIENTAL.

TEMA: Área de preservação permanente. Patamar mínimo de proteção imposto pelo Código Florestal. Redução do grau protetivo por legislação municipal. Impossibilidade. Prevalência do Código Florestal.

Destaque

A legislação municipal não pode reduzir o patamar mínimo de proteção marginal dos cursos d'água, em toda sua extensão, fixado pelo Código Florestal.

Informações do inteiro teor

Inicialmente cumpre salientar que o art. 2º da Lei n. 4771/1965 (antigo Código Florestal) indica, nos casos de áreas urbanas, a observância da legislação local. Entretanto, mediante leitura atenta do diploma legal, percebe-se que, ao excepcionar a tutela das edificações, a norma impôs essencial observância aos princípios e limites insculpidos no Código Florestal. Logo, cuida-se de permissão para impor mais restrições ambientais, jamais de salvo-conduto para redução do patamar protetivo.

A proteção marginal dos cursos d'água, em toda a sua extensão, possui importante papel de proteção contra o assoreamento. As matas de galeria, várzea ou vegetação ripária, também conhecidas como matas ciliares, integram as biotas terrestres e aquáticas reciclando elementos de solos encharcados. Ademais, exercem uma função de corredor de regeneração da flora e fauna, o que promove um fluxo das diversas espécies dentro do ecossistema brasileiro.

Reduzir o tamanho da área de preservação permanente afastando a aplicação do Código Florestal implicaria verdadeiro retrocesso em matéria ambiental, pois não é possível assegurar o meio ambiente ecologicamente equilibrado diminuindo a área de preservação insculpida na norma infraconstitucional mais protetiva. Nesse contexto, a norma federal conferiu uma proteção mínima, cabendo à legislação municipal apenas intensificar o grau de proteção às margens dos cursos d'água, ou quando muito, manter o patamar de proteção. (Informativo n. 643.)

5 – Recurso Especial 1.569.609-SP, Rel. Min. Nancy Andrighi, Terceira Turma, por unanimidade, julgado em 07/05/2019, DJe 09/05/2019 RAMO DO DIREITO DIREITO CIVIL.

TEMA: Loteamento. Obras e serviços de manutenção e/ou infraestrutura. Contrato padrão submetido a registro imobiliário. Cláusula que autoriza a cobrança das despesas. Validade.

Destaque

É válida a estipulação, na escritura de compra e venda, espelhada no contrato-padrão depositado no registro imobiliário, de cláusula que preveja a cobrança, pela administradora do loteamento, das despesas realizadas com obras e serviços de manutenção e/ou infraestrutura.

Informações do inteiro teor

O julgamento do REsp 1.439.163/SP, pela sistemática dos recursos repetitivos, culminou com a fixação da tese de que "as taxas de manutenção criadas por associações de moradores não obrigam os não associados ou que a elas não anuíram" (Segunda Seção, julgado em 11/03/2015, DJe de 22/05/2015). No particular, entretanto, sobressaem algumas peculiaridades que distinguem a hipótese daquela acobertada pela mencionada tese, a saber: a própria loteadora do solo assumiu a administração do loteamento e, portanto, não tem natureza jurídica de associação de moradores; há expressa autorização contratual para a cobrança de despesas administrativas" e a escritura pública de compra e venda dos imóveis faz referência ao contrato-padrão arquivado no registro de imóveis, que autoriza expressamente tal cobrança. O art. 18, VI, da Lei n. 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, exige que o loteador submeta o projeto de loteamento ao registro imobiliário, acompanhado, dentre outros documentos, do exemplar do contrato-padrão de promessa de venda, ou de cessão ou de promessa de cessão, do qual constarão, obrigatoriamente, as indicações previstas no seu art. 26 e, eventualmente, outras de caráter negocial, desde que não ofensivas aos princípios cogentes da referida lei.

Assim, é válida a estipulação, na escritura de compra e venda, espelhada no contrato-padrão depositado no registro imobiliário, de cláusula que preveja a cobrança, pela administradora do loteamento, das despesas realizadas com obras e serviços de manutenção e/ou infraestrutura, porque dela foram devidamente cientificados os compradores, que a ela anuíram inequivocamente. (Informativo n. 648.).

REFERÊNCIAS

AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI, Vicente de Abreu. **Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano em todos os seus aspectos (loteamento e desmembramento)**. 3. ed. rev. ampl. Campinas, SP: Millennium Editora, 2012.

ANTUNES, Luis Felipe Colaço. **A tutela dos interesses difusos em direito administrativo: para uma legislação procedimental**. Coimbra: Almedina, 1989.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2019.

AVVAD, Pedro Elias. **Direito imobiliário: teoria geral e negócios imobiliários**. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

BARROS, Sérgio Resende. **Direitos humanos: paradoxo da civilização**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

_____. **Contribuição dialética para o constitucionalismo**. Campinas, SP: Millennium Editora, 2007.

BATTAUS, Danila M. de Alencar; OLIVEIRA, Emerson Ademir B. **O direito à cidade: urbanização excludente e a política urbana brasileira**. Lua Nova, Revista de cultura e política nº 97 – Cidadania em transformação. São Paulo, 2016. Disponível em file:///c:/users/user/downloads/the%20public%20health%20policy%20network%20and%20south-south%20cooperation_%20the%20cases%20of%20mozambique%20and%20angola.pdf. Acesso em 02 nov. 2019.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Nova edição, 5ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 28. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

BRANDALIZE, Maria Cecília Bonato. **Apostila nº 12 de Topografia – Planialtimetria**. Disponível em [http://www2.uefs.br/geotec/topografia/apostilas/topografia\(12\).htm](http://www2.uefs.br/geotec/topografia/apostilas/topografia(12).htm). Acesso em 31 jan. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 20 nov. 2019.

_____. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF. 11 jan. 2002. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em 13 ago. 2020.

_____. **Decreto n. 4.339, de 22 de agosto 2002**. Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 ago. 2002. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4339.htm. Acesso em 13 ago. 2020.

altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 dez. de 2011. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm. Acesso em 15 ago. 2020.

_____. **Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 dez. 1979. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em 15 ago. 2020.

_____. **Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 mai. 2012. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em 15 ago. 2020.

_____. **Lei n. 11.428, de 22 de dezembro de 2006.** Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 dez. 2006. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11428.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2011.428%2C%20DE%2022%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202006.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20utiliza%C3%A7%C3%A3o%20e,Atl%C3%A2ntica%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em 15 ago. 2020.

_____. **Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 fev. 1998. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em 15 ago. 2020.

_____. **Resolução Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) n. 237, de 19 de dezembro de 1997.** Dispõe sobre conceitos, sujeição, e procedimento para obtenção de Licenciamento Ambiental, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 dez. 1997. Disponível em https://cetesb.sp.gov.br/licenciamento/documentos/1997_Res_CONAMA_237.pdf. Acesso em 3 nov. 2019.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandado de segurança MS n. 22.164/SP.** Relator Ministro Celso de Mello. 30 out. 1995. Diário da Justiça, Seção I, p. 39.206, 17 nov. 1995. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691>. Acesso em 10 out. 2019.

CANOTILHO, José J. G.; LEITE, José R. M. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro.** 5º ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____; MENDES, Gilmar F; STRECK, Lenio L. [et al.]. **Comentários à Constituição do Brasil.** 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. (Série IDP).

CORDEIRÓPOLIS (SP). **Lei Complementar nº 178/2011, de 29 de dezembro de 2011.** Dispõe sobre o zoneamento de uso e ocupação do solo do município de Cordeirópolis, suas normas disciplinadoras e dá outras providências. Cordeirópolis: Câmara Municipal, 2011. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/sp/c/cordeiropolis/lei-complementar/2011/17/178/lei-complementar-n-178-2011-dispoe-sobre-o-zoneamento-de-uso-e-ocupacao-do-solo-do-municipio-de-cordeiropolis-suas-normas-disciplinadoras-e-da-outras-providencias>. Acesso em 18 set. 2019.

_____. **Lei nº 2.780, de 28 de dezembro de 2011.** Dispõe sobre o parcelamento do solo e urbanizações especiais do município de Cordeirópolis, suas normas disciplinadoras e dá outras providências. Prefeitura Municipal de Cordeirópolis: 2011. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/sp/c/cordeiropolis/lei-ordinaria/2011/278/2780/lei-ordinaria-n-2780-2011-dispoe-sobre-o-parcelamento-do-solo-e-urbanizacoes-especiais-do-municipio-de-cordeiropolis-suas-normas-disciplinadores-e-da-outras-providencias>. Acesso em 18 set. 2019.

DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Direito urbanístico e ambiental.** 2 ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FARIAS, Talden. **Possibilidade de distorção do termo de ajustamento de conduta:** análise de um caso concreto. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, Porto Alegre, v. 14, p. 10-28, out/nov 2007.

FERRI, Carlos Alberto (Org.) *et al.* **Anotações de direitos fundamentais:** homenagem ao professor José Eduardo Ferreira Pimont e à professora Maria Thereza Almada. Engenheiro Coelho, SP: Unaspress – Imprensa Universitária Adventista, 2015.

FINK, Daniel Roberto (coord.), BERÉ, Cláudia Maria. **Temas de Direito Urbanístico 4.** São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2005.

FIORILLO, Celso A. P. **Curso de direito ambiental brasileiro,** 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha.** Tradução da 20ª edição alemã de Dr. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal. **Código de Obras.** Disponível em <http://www.ibam.org.br/projeto/3>. Acesso em 15 jan 2020.

KASHIURA JÚNIOR, Celso Naoto. **Crítica da igualdade jurídica – contribuição ao pensamento jurídico Marxista.** São Paulo: Quartier Latin, 2009.

KIM, Richar Pae; BARROS, Sérgio Resende; KOSAKA, Fausto Kozo Matsumoto (coord.). **Direitos fundamentais coletivos e difusos:** questões sobre a fundamentalidade. São Paulo: Editora Verbatim, 2012.

KISS, Alexandre; BEURIER, Jen-Pierre. **Droit International de L'environnement.** Deuxième édition. Paris: Éditions Pedone, 2000.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

LANFREDI, Geraldo Ferreira. **Política ambiental: busca de efetividade de seus instrumentos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

LE CORBUSIER, 1887-1965. **A carta de atenas** (versão de Le Corbusier: tradução de Rebeca Scherer]. — São Paulo: HUCITEC: EDUSP, 1993 - (Estudos Urbanos). Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2974977/mod_resource/content/3/aula12_Corbusier_Le_A_Carta_de_Atenas.pdf. Acesso em 02 nov 2019.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. Título original: Le Droit à la Ville. São Paulo: Centauro, 2001.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 26. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

MARTINELLI, Mário Eduardo. **A deterioração dos direitos de igualdade material no neoliberalismo**. Campinas, SP: Millennium Editora, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 39ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; Branco, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2018 (Série IDP)

_____. **Os direitos fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional**. Revista Diálogo Jurídico n. 10. Disponível em <http://staticsp.atualidadesdodireito.com.br/marcelonovelino/files/2012/04/Direitos-fundamentaisM%C3%BAltiplos-significados-GILMAR-MENDES.pdf>. Acesso em 22 de outubro de 2019.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Responsabilidade civil ambiental e a jurisprudência do STJ**. Cadernos Jurídicos, ano 20, nº 48, p. 47-71. São Paulo: 2019. Disponível em <http://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/48.03%20valerymirra.pdf?d=636970733448306078>. Acesso em 20 out. 2019.

MOURÃO, Fernando A. Albuquerque; PORTO, Walter Costa; Mantovanini, Thelmer Mário (Org.). **As constituições dos países da comunidade de língua portuguesa comentadas**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2008 (Edições do Senado Federal; v. 91). Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/188898/Constitui%C3%A7%C3%B5es%20de%20L%C3%ADngua%20Portuguesa.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em 29 jan 2020.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. 10ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

_____. **Direito urbano e ambiental**. 4. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

_____. **O estatuto da cidade**: anotações à Lei n. 10.257, de 10-7-2001. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____; ALVES, Alaôr Caffé; LOMAR, Paulo José Villela. **Loteamentos e desmembramentos urbanos**. São Paulo: Sugestões Literárias S/A, 1980.

NALINI, José Renato. **Ética ambiental**. 3 ed. Campinas: Millennium Editora, 2010.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração de Estocolmo sobre Meio Ambiente – 1972**. Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Acesso em 25 nov. 2019.

_____. **Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio 1992**. Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-meio-ambiente-e-desenvolvimento.html>. Acesso em 25 nov. 2019.

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em 25 nov. 2019.

_____. Relatório Brundtland – **Nosso Futuro Comum (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4245128/mod_resource/content/3/Nosso%20Futuro%20Comum.pdf. Acesso em 25 nov. 2019.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico**: plano diretor e direito de propriedade. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 37.

ROMEIRO, Paulo Somlanyi; FROTA, Henrique Botelho (org.). **Megaprojetos de impacto urbano e ambiental**: violação de direitos, resistência e possibilidades de defesa das comunidades impactadas. São Paulo: IBDU – Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2015.

SÃO PAULO. [Constituição Estadual de 1989]. **Constituição do Estado de São Paulo**: promulgada em 5 de outubro de 1989. Disponível em <http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/a2dc3f553380ee0f83256cfb00501463/46e2576658b1c52903256d63004f305a?OpenDocument>. Acesso em 20 nov. 2019.

_____. **Lei n. 997, de 31 de maio de 1976**. Dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente Assessoria Técnico-Legislativa, São Paulo, SP, 31 mai. 1976. Disponível em <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1976/alteracao-lei-997-31.05.1976.html>. Acesso em 25 nov. 2019.

_____. **Decreto n. 8.468, de 8 de setembro de 1976.** Aprova o Regulamento da Lei n. 997, de 31 de maio de 1976, que dispõe sobre a prevenção e o controle da poluição do meio ambiente. Casa Civil, São Paulo, SP, 6 set. 1976. Disponível em <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1976/decreto-8468-08.09.1976.html>. Acesso em 15 ago. 2020.

_____. **Resolução Secretaria do Meio Ambiente (SMA) n. 72, de 18 de julho de 2017.** Dispõe sobre os procedimentos para análise dos pedidos de supressão de vegetação nativa para parcelamento do solo, condomínios ou qualquer edificação em área urbana, e o estabelecimento de área permeável na área urbana para os casos que especifica. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, SP, de 20 jul. 2017. Disponível em <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/legislacao/2017/07/resolucao-sma-72-2017/>. Acesso em 2 nov. 2019.

_____. **Deliberação Normativa do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA) n. 01, de 23 de abril de 2014.** Fixa tipologia para o exercício da competência municipal, no âmbito do licenciamento ambiental, dos empreendimentos e atividades de potencial impacto local, nos termos do art. 9, inciso XIV, alínea “a”, da Lei Complementar Federal 140/2011. Disponível em <http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/consema/2014/01/DelNormativa01.pdf>. Acesso em 2 nov. 2019.

_____. **Provimento n. 58, de 28 de novembro de 1989 da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo – Normas de Serviço Cartórios Extrajudiciais – Tomo II.** Disponível em <https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=120003>. Acesso em 20 nov. 2019.

_____. **Cartilha de orientações de projeto de dispensa de análise / graprohab.** São Paulo: Secretaria de Estado da Habitação, 2012.

REMÉDIO, José Antonio. **Direito administrativo.** 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2015.

_____, José Antonio; LOPES, Thiago Henrique Teles. A probidade administrativa como direito fundamental difuso. Revista Paradigma, Ribeirão Preto-SP, a. XXIV, v. 28, n. 2, p. 154-176, mai/ago 2019. Disponível em <http://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/1414/1302>. Acesso em 9 set. 2020.

_____, José Antonio; NUNES, Larissa dos Reis. **Direito fundamental à moradia: justiciabilidade e efetividade.** Argumenta Journal Law, Jacarezinho-PR, Brasil n. 28, p. 125-153, jan/jun 2018. Disponível em <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/1322/pdf>. Acesso em 9 set 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** 10. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2009.

_____; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente.** 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis III** – procedimentos especiais. São Paulo: Saraiva, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

_____. **Direito urbanístico brasileiro**. 8. Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2018.

SIQUEIRA Jr, Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado de. **Direitos humanos e cidadania**. 2ª ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Tutela constitucional do meio ambiente**: interpretação e aplicação das normas constitucionais ambientais no âmbito dos direitos e garantias fundamentais. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

SPROESSER, Andyara Klopstock et al. **Lições de direito constitucional em homenagem ao Prof. Dr. Sérgio Resende de Barros**. Campinas: Millennium Editora, 2007.