

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO**

**A LEI DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO COMO
MECANISMO DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE**

JAQUELINE MOREIRA

FLORIANÓPOLIS

2013

JAQUELINE MOREIRA

**A LEI DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO COMO
MECANISMO DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à banca examinadora da
Universidade Federal de Santa
Catarina como requisito parcial à
obtenção do grau de bacharel em
Direito.

Orientador: Dr. José Rubens Morato Leite

Coorientadora: Msc. Melissa Ely Melo

FLORIANÓPOLIS

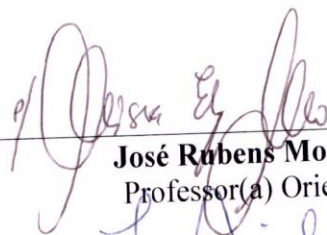
2013

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

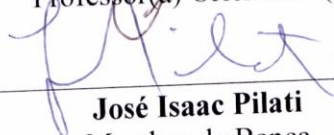
TERMO DE APROVAÇÃO

A presente monografia intitulada "**A lei do parcelamento do solo como mecanismo para a proteção do meio ambiente**", elaborada pelo(a) acadêmico(a) **Jaqueline Moreira**, defendida em **03/07/2013** e aprovada pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10 (DEZ), sendo julgada adequada para o cumprimento do requisito legal previsto no artigo 9. da Portaria n. 1886/94/MEC, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução n. 003/95/CEPE.

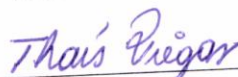
Florianópolis, 3 de Julho de 2013



José Rubens Morato Leite
Professor(a) Orientador(a)



José Isaac Pilati
Membro de Banca



Thaís Viegas
Membro de Banca

Aos meus pais, que tanto lutaram e ainda lutam pela erudição de seus filhos.

Ao Vitor Stagi Almada, por toda a ajuda e compreensão.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por me dar força de vontade e saúde para seguir o meu caminho.

Aos meus pais, Dimas e Janete, pelo carinho, pelo apoio e pela possibilidade que me deram de estudar.

Ao meu namorado, Vitor, que, com seu amor, carinho e paciência, sempre esteve disposto a me ajudar. Você que foi fundamental para a realização deste trabalho. Obrigada!

Aos meus irmãos, Micheli e Vicente, por serem meus melhores amigos.

Ao meu cunhado, Rafael, profissional brilhante, que despertou em mim a vontade de seguir o caminho do Direito. Você é um exemplo a ser seguido.

À minha cunhada Giovana, pela companhia e compreensão.

Aos meus amados sobrinhos, Ana Carolina, Gustavo e Isadora, que, com a alegria constante e contagiante que transmitem, sempre conseguem trazer um momento de diversão.

Ao meu orientador, Prof. Dr. José Rubens Morato Leite, por ter me ensinado a importância do assunto abordado. Tenho orgulho de ter sido sua aluna.

À minha coorientadora, Melissa Ely Melo, pela colaboração, pela paciência e pelos esforços despendidos para a confecção deste trabalho.

Ao amigo Bruno Christofoli, pelo incentivo em abordar o assunto proposto e pela ajuda na realização do estudo.

Às minhas queridas amigas da sala, pela solidariedade e pelo companheirismo. Agradeço também por estarem presentes em minha vida durante os cinco anos de faculdade.

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso tem por objetivo analisar a Lei do Parcelamento do Solo sob o aspecto da proteção ao meio ambiente. Inicialmente, centralizou-se no estudo do processo da urbanização brasileira, sua transformação legislativa e os princípios norteadores relevantes para o deslinde do trabalho. Em sequência, a pesquisa voltou-se para o exame do Estatuto da Cidade e sua importância para a manutenção da qualidade de vida dos moradores da cidade. Firmados esses alicerces, passou-se a explorar a Lei do Parcelamento do Solo. Analisaram-se os requisitos necessários para o parcelamento do solo, as formas de parcelamento e suas limitações. Enfim, por intermédio dos conhecimentos levantados, passou-se ao estudo dos desvios da Lei do Parcelamento do Solo, quais sejam, o loteamento irregular, o loteamento clandestino e o loteamento fechado, bem como suas consequências ambientais. Encerrou-se o trabalho com a apresentação dos atores responsáveis pelo controle do cumprimento da Lei 6.766/79 e pela imposição de eventuais penalidades. Para a realização do presente estudo monográfico, o método científico adotado foi o dedutivo, utilizando-se como principal fonte materiais bibliográficos.

Palavras-chave: Direito Ambiental. Urbanismo. Lei do Parcelamento do Solo Urbano. Loteamento ilegal.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. ASPECTOS GERAIS SOBRE A URBANIZAÇÃO	10
2.1. <i>Breve histórico</i>	10
2.2. <i>A transformação legislativa urbana no Brasil.....</i>	13
2.3. <i>A urbanização à luz dos princípios da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988</i> 16	
2.3.1. <i>Princípios norteadores da cidade sustentável</i>	16
2.3.2. <i>Princípios gerais de direito ambiental</i>	20
2.4. <i>Diretrizes ambientais da política urbana: Estatuto da Cidade.....</i>	28
3. LEI DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO: INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO DA CIDADE PARA DEFESA DO MEIO AMBIENTE	33
3.1. <i>Importância da Lei 6.766/79 para fins de planejamento do solo</i>	33
3.2. <i>Formas de parcelamento</i>	35
3.2.1. <i>O loteamento</i>	36
3.2.1. <i>Desmembramento</i>	40
3.3. <i>A Lei 6.766/79 e a proteção ao meio ambiente</i>	43
3.3.1. <i>Vedações ao parcelamento do solo: limitações legais que visam à proteção ao meio ambiente</i>	45
3.3.2. <i>Requisitos urbanísticos para o loteamento</i>	48
3.4. <i>Lacuna da Lei do parcelamento do solo: a falta de exigência do Estudo de Impacto Ambiental</i> 52	
4. DESVIOS DA LEI DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO: CONSEQUÊNCIAS AMBIENTAIS E FORMAS DE PREVENÇÃO	55
4.1. <i>Loteamento ilegal</i>	55
4.1.1. <i>Loteamento clandestino</i>	56
4.1.2. <i>Loteamento irregular</i>	62
4.2. <i>A problemática do loteamento fechado</i>	64
4.3. <i>Os potenciais danos ambientais decorrentes do desrespeito à Lei do parcelamento do solo</i>	68
4.4. <i>Atores do processo: Prefeitura, Órgão Ambientais, Registradores, Ministério Público e Poder Judiciário</i>	74
4.4.1. <i>A Prefeitura e os Órgãos Ambientais</i>	75
4.4.2. <i>O papel do registrador de imóveis.....</i>	81
4.4.3. <i>A atuação do Ministério Público</i>	83
4.4.4. <i>O controle do Poder Judiciário.....</i>	85
CONSIDERAÇÕES FINAIS	88
REFERÊNCIAS.....	93

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo o estudo da aplicabilidade e dos mecanismos de controle preventivo e repressivo da Lei do Parcelamento do Solo sob o aspecto da proteção ao meio ambiente.

Nesse contexto, o problema que esse trabalho propõe seja resolvido consiste na identificação das formas de desvios à Lei 6.766/79 que afetam direta e indiretamente o bem ambiental, bem como os meios de controle preventivo e repressivo dessas condutas ilegais.

Com o fito de solucionar esse problema, este trabalho apresentará a hipótese de que é indispensável o respeito e o estrito cumprimento das exigências legais pertinentes ao parcelamento do solo urbano, especialmente quanto ao loteamento, para que se promova a efetiva proteção do meio ambiente. Na mesma linha, proporá a ideia de que há mecanismos importantes e eficazes para o controle preventivo e repressivo desses desvios legais à disposição de todos os atores políticos desse processo: prefeitura e órgãos ambientais, registrador de imóveis, Ministério Público e Poder Judiciário.

O trabalho estará fundamentado, basicamente, na doutrina e na legislação, bem como ilustrará o estudo com casos práticos colhidos da jurisprudência. Adotar-se-á o método científico dedutivo, utilizando-se como principal fonte materiais bibliográficos.

Com base nessas premissas, propõe-se a análise do tema em três capítulos, que abordarão de forma sistemática os objetivos específicos e as indagações de pesquisas derivadas do problema central.

No primeiro, desenvolver-se-á, a princípio, um breve histórico acerca da formação das cidades no Brasil. Nesse ponto, será destacada a forma desorganizada em que as cidades cresceram, ou seja, a urbanização descontrolada. Esse contexto de ocupação desordenada gerou habitações em condições inadequadas, que, invariavelmente, causam degradação ao meio ambiente.

Em seguida, ainda na primeira parte do trabalho, tratar-se-á do estudo da propriedade à luz da Constituição da República Federativa do Brasil, que confere um poder-dever ao proprietário, consistente no exercício de prerrogativas e de obrigações.

Sobre a questão constitucional, será apresentada a proteção ambiental conferida pela Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB/88. Falar-se-á sobre a necessidade de um meio ambiente equilibrado, que é um direito de todos. Nesse ponto, será destacada que, para assegurar a proteção a esse bem fundamental, a CRFB/88 prevê uma série de normas e princípios que compõem um sistema de prevenção e de precaução do meio ambiente, no que se inclui a necessidade de planejamento urbano para o desenvolvimento de uma cidade sustentável.

Nesse ínterim, um dos objetivos específicos do trabalho é demonstrar que, para se garantir a efetividade das normas protecionistas ao meio ambiente, necessita-se de respeito ao Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), ao plano diretor (art. 182, §§ 1º e 2º) e às normas de parcelamento do solo urbano (Lei 6.766/79). Esse conjunto de leis e mandamentos constitucionais integra o arcabouço normativo que alicerça o planejamento de uma cidade sustentável.

Ao desenvolver o assunto, o trabalho apresentará a importância do cumprimento das regras estabelecidas em tais diplomas legais para o desenvolvimento ordenado da cidade e para a prevenção de danos ambientais.

No segundo capítulo, será abordada a Lei do Parcelamento do Solo. Serão analisadas, por primeiro, as formas de parcelamento e as peculiaridades de cada uma, bem como o mecanismo utilizado para a realização dos loteamentos, que se dá em três etapas: a administrativa, que consiste nas aprovações e licenças pelo poder público; a registrária; e a urbanística, que se concretiza com a execução das obras de infraestrutura.

Em seguida, o trabalho abordará as limitações e os requisitos apresentados na Lei do Parcelamento do Solo para lotear, que visam primordialmente à proteção do meio ambiente natural e artificial. Além disso, será apresentada a lacuna existente na Lei 6.766/79 quanto à proteção ambiental.

O último capítulo ingressará de forma mais profunda no estudo da problemática objeto do presente trabalho. Nele serão estudadas, inicialmente, as formas de desvios à lei do parcelamento do solo: loteamento clandestino, loteamento irregular e loteamento fechado. Em conjunto, será explicado que a existência desses loteamentos é consequência de vários fatores, dentre os quais o processo dificultoso e burocrático dessa modalidade de parcelamento do solo – que será apresentado como hipótese de pesquisa por este trabalho monográfico.

Como consequência lógica, serão apresentados os prejuízos que os loteamentos ilegais – clandestinos e irregulares – causam ao meio ambiente. No mesmo contexto, abordar-se-á a problemática dos loteamentos fechados, que são carentes de regulamentação específica. Será estudado, por oportuno, como as normas de planejamento, fiscalização e prevenção são importantes para a preservação ambiental.

Por fim, abordar-se-á a necessidade da conjunção de esforços dos agentes públicos para a fiscalização e, conforme o caso, a aplicação de sanção administrativa, bem como a repressão criminal. Fala-se, aqui, do papel da Prefeitura e dos Órgãos Ambientais, dos Registradores de Imóveis, do Ministério Público e do Poder Judiciário.

2. ASPECTOS GERAIS SOBRE A URBANIZAÇÃO

A urbanização do Brasil desenvolveu-se de forma desorganizada. A criação das cidades e seu posterior crescimento ocorreram sem um planejamento prévio. Esse contexto de ocupação desorganizada gerou habitações em condições inadequadas, que, invariavelmente, causam até hoje degradação ao meio ambiente. Em regra, quando o bem ambiental é atingido de alguma forma, os efeitos dessa intervenção humana perduram durante gerações.

2.1. Breve histórico

O processo de urbanização no mundo – fenômeno em que a população urbana cresce em proporção superior à rural – é resultado da industrialização acelerada, iniciada no final do século XVIII e início do século XIX com a Revolução Industrial. As cidades ficaram cobertas de fumaça e impregnadas de sujeira e lixo, bem como carentes de serviços básicos de abastecimento de água e de esgotos sanitários. Enfim, a concentração de pessoas nas cidades de forma aceleradas, aliada à falta de planejamento, causou, invariavelmente, uma série de problemas. Como exemplo, cita-se o caso da Inglaterra – primeiro espaço de desenvolvimento pleno do capitalismo industrial. No início do século XIX, a proporção de pessoas nas cidades era de 10% em relação ao campo. Passados quarenta anos, essa proporção aumentou para 20%¹.

No caso do Brasil, no início do século XX, o país era predominantemente rural, sobrevivia da atividade rural. O processo de urbanização se deu com a industrialização, a partir da década de 1930. O país sofreu severas modificações nas pretéritas relações entre o meio rural e

¹ SANTOS, Paulo Ernani Bergamo. Ocupações Irregulares e Regularização Fundiária. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**. Porto Alegre, p. 76-77, fev./mar. 2012.

urbano². Contudo, essas modificações não vieram acompanhadas de infraestrutura urbana adequada. Isso porque não houve o planejamento indispensável para o recebimento da massa de pessoas que migraram do meio rural para o meio urbano. Começaram a crescer as periferias em volta das metrópoles, que vieram acompanhadas de uma irreversível deterioração das áreas públicas.

Para fins de ilustração, vale transcrever as pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia – IBGE, em relação à proporção do número de pessoas residentes nas áreas urbanas nos últimos anos. Até 1950, somente São Paulo e Rio de Janeiro possuíam mais de um milhão de habitantes. Entre 1973 e 1974, nove centros urbanos foram decretados regiões metropolitanas: Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo. Hodiernamente, o Brasil possui trinta e três metrópoles, nas quais vive 38,79% da população. A população urbana no Brasil cresceu na seguinte proporção: 32% em 1940, 45% em 1960, 50% em 1970, 70% em 1980, e 81,25% – equivalente a 137 milhões de pessoas – em 2000³. No último censo realizado pelo IBGE, no ano de 2010, apurou-se que o número de pessoas residentes em áreas urbanas corresponde a 84% da população brasileira atual, ou seja, pouco mais de 160 milhões de pessoas⁴.

A urbanização descontrolada e sem planejamento – como no caso do Brasil – gera inúmeros problemas. Interfere negativamente na mobilidade urbana; deteriora o meio ambiente; provoca desordem social, com falta de habitação, massa desempregada, ausência de higiene e saneamento básico – situação que provoca exclusão social, e vice-versa –; modifica o solo e altera as paisagens naturais, provocando poluição visual.

Acerca do assunto, José Carlos de Freitas sustenta:

Esse crescimento urbano veio desacompanhado de um planejamento que pudesse absorver as necessidades de oferta de equipamentos

² DINIZ, Luciano dos Santos. O processo de urbanização e a regulamentação da mobilidade urbana no Brasil. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**. Belo Horizonte, p. 27, jul./ago. 2008.

³ Id. Ibid.

⁴ Dado colhido do site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE: <<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=1766>> Acesso em: 02 jun. 2013.

urbanos (água, luz, esgoto, etc.) e de serviços públicos de transporte, educação e saúde pública.

A ocupação desordenada do solo deu ensejo à formação de habitações subnormais, como favelas, mas, também, a um segmento do mercado informal da habitação que continua crescendo, consumindo as economias dos incautos, degenerando os padrões de desenvolvimento urbano das cidades e, muitas vezes, degradando o meio ambiente natural: loteamento clandestino⁵.

Urbanizar, a princípio, significava embelezar a cidade. Esse conceito evoluiu no sentido social. Nos tempos atuais significa a técnica, a ciência e a arte de planejar a cidade. Significa disciplinar o seu crescimento, para que assim possa suprir as necessidades básicas do homem da maneira mais sustentável possível. Para tanto é necessária uma legislação, um planejamento e uma execução de obras públicas. Os romanos, na Idade Antiga, já perceberam a necessidade de organizar devidamente o espaço, seja pela mobilidade, seja por fatores de higiene e segurança. Elida Séguin ao tratar do assunto ensina que:

[...] os romanos já demonstravam uma preocupação sistêmica com o Urbanismo, exigindo uma distância mínima entre as casas (para facilitar o trânsito), regulamentando a altura dos edifícios (por razões de higiene e segurança) e proibindo obras que fossem grotescas (*ne aspectus urbis deformatur*)⁶.

José Afonso da Silva também leciona acerca da preocupação dos romanos com as regras de urbanismo:

Sabe-se que Roma, após o incêndio provocado por Nero, foi objeto de cuidados urbanísticos. Previu-se que na reconstrução da Urbes se criassem vias largas, que fosse limitada à altura dos edifícios e que se estabelecessem praças amplas e se guardasse distância, em relação ao prédio existente, de até 100 pés. As cidades do Império tinham traçados quadrados ou retangulares entre si e orientados segundo os quatro pontos cardeais⁷.

⁵ FREITAS, José Carlos. Loteamentos Clandestinos: uma proposta de prevenção e repressão. **Revista Magister de Direito Imobiliário, Registral, Urbanístico e Ambiental**. São Paulo, p. 53, ago./set. 2005.

⁶ SÉGUIM, Elida. **Estatuto da Cidade**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 12-13.

⁷ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 30.

Por oportuno, vale reportar-se à Carta de Atenas – uma espécie de código de princípios urbanísticos sobre o planejamento local e regional que atendessem às necessidades fundamentais do homem, elaborado no Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), realizado na Grécia, em novembro de 1933 –, que em seu item 77 afirma que as funções sociais da cidade são quatro: habitação, trabalho, circulação e recreação nas horas livres.⁸ Esse modelo influenciou positivamente a cidade moderna – planejada e com espaços delimitados para cada atividade específica.

Feitos esses destaques, passa-se ao exame da transformação legislativa urbana no Brasil.

2.2. A transformação legislativa urbana no Brasil

A crescente formação de centros urbanos sem planejamento, conforme explicado alhures, traz consigo graves problemas: ocupação desordenada, formação de favelas, falta de planejamento de vias de circulação, poluição ambiental. Como forma de resolvê-los – ou melhor, evitá-los –, foi imprescindível a atuação pública. Assim, tanto a União quanto os entes federados começaram a editar normas para regulamentar a ocupação do solo⁹.

Inicialmente, os costumes condicionaram as regras. Eram regras singelas, que diziam respeito às formas mais simples de urbanização – urbanização no sentido amplo da palavra, não no sentido de população urbana maior que rural. À medida que as cidades tornaram-se mais complexas, normas mais elaboradas começaram a ser criadas, a fim de atender às necessidades básicas da demanda população e visando o bem coletivo¹⁰.

A atuação urbanística desde o direito luso-brasileiro encontra-se presente no Brasil. No período colonial as ruas adaptavam-se às regiões

⁸ DINIZ, Luciano dos Santos. O processo de urbanização e a regulamentação da mobilidade urbana no Brasil. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**. Belo Horizonte, p. 28, jul./ago. 2008.

⁹ SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 51-52.

¹⁰ Id. Ibid.

geográficas; as ruas eram regulares em forma de xadrez; as áreas de maior comodidade foram valorizadas com a implementação de praças; havia, portanto, um planejamento¹¹.

Nessa época, as Câmaras Municipais traçaram determinações importantes sobre edificações. Como exemplo, cita-se o caso da Câmara Municipal de São Paulo, que não autorizava a construção de casas nem alicerces sem que fosse antes avaliada pelo órgão legislativo da cidade. A Constituição do Império não separou um capítulo especialmente sobre a urbanização, mas previu a existência de Câmaras em cada cidade e vila com competência para tratar do assunto¹².

Em que pesem as regras anteriores relativas à organização do espaço habitável, somente em 1960 houve a tentativa de se implementar uma política urbana no país. Isso porque, com o êxodo rural ocorrido a partir da década de 30 – em razão do processo de industrialização –, a situação das pessoas nas cidades ficou precária, diante do processo de formação de favelas e o inevitável caos urbano, principalmente pela falta de serviços de transporte e saneamento básico.

Dentre as leis sancionadas para tratar da matéria, algumas merecem destaque. A Lei 4.380 em 21 de agosto de 1964, que criou o Banco Nacional de Habitação (BNH), as Sociedades de Crédito Tributário e o Serviço Federal de Habitação (SERFHAU), trouxe normas gerais sobre o urbanismo, bem como a competência do BNH para promover e estimular o planejamento local integrado e as obras e serviços de infraestrutura urbana¹³. Em seguida, a Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979, veio para regular plenamente o parcelamento do solo urbano – loteamento e desmembramento –. Em 1983, o movimento pela reforma da urbanização consolidou-se com o Projeto de Lei de

¹¹ SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 53-54.

¹² Id. Ibid.

¹³ SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 56-57.

Desenvolvimento Urbano 775/83, que objetivava a melhoria de vida nas cidades, contudo nunca foi colocado em votação¹⁴.

Diante desse avanço legislativo, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 deu bastante atenção à matéria urbanística. Reservou vários dispositivos para nortear o assunto. Os artigos 21, XX, e 182 traçam diretrizes do desenvolvimento urbano. Os artigos 23, III, IV, VI e VII; 24, VII e VIII; e 225 versam sobre a proteção ambiental. Os artigos 21, IX; 30, VIII; e 182 regulam acerca dos planos urbanísticos e da função urbanística da cidade. Vale mencionar também o artigo 183, que institui a usucapião pró-moradia.

Com fundamento nos artigos 21, XX, 182 e 183, todos da CRFB/1988, foi instituído o Estatuto da Cidade – Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. O Estatuto da Cidade estabelece diretrizes gerais da política urbana e tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana pelo bem da sociedade e da coletividade¹⁵.

A evolução legislativa no âmbito do direito urbanístico demonstra, como ressalta Édis Milaré, que “a variável ambiental vem sendo, cada vez mais, introduzida na realidade municipal, a fim de assegurar a sadia qualidade de vida para o homem e o desenvolvimento de suas atividades produtivas”¹⁶.

A Lei 10.257/01 será abordada por este trabalho, uma vez que o conjunto de diretrizes e princípios que institui é de grande relevância para o desenvolvimento da pesquisa que ora se propõe. Entretanto, antes de adentrar o seu estudo, faz-se necessária a incursão no tema da urbanização à luz dos princípios constitucionais relacionados à proteção do meio ambiente e ao desenvolvimento das cidades.

¹⁴ DINIZ, Luciano dos Santos. **O processo de urbanização e a regulamentação da mobilidade urbana no Brasil. Fórum de Direito Urbano e Ambiental.** Belo Horizonte, p. 29, jul./ago. 2008.

¹⁵ GASPARINI, Diógenes. **O Estatuto da Cidade.** São Paulo: NDJ, 2002. p. 5.

¹⁶ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco.** 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 278.

2.3. A urbanização à luz dos princípios da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

O conceito e a aplicação dos princípios têm passado por diversas abordagens doutrinárias. Traz-se aqui a de maior repercussão: os estudos de Dworkin, para quem os princípios diferenciam-se das regras pela sua natureza, sendo ambos normas jurídicas. Eles servem como uma orientação ao sistema jurídico. Enquanto as regras jurídicas são diretamente aplicadas, os princípios são os padrões a serem atendidos¹⁷.

Sobre o mesmo tema, vale destacar, em igual grau de relevância, a posição de Alexy. Ele afirma que os princípios são “normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível” – de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas –. Tal situação configura, em seus termos, como “mandados de otimização”¹⁸. Canotilho¹⁹ corrobora o mesmo pensamento.

Importante esclarecer que, embora os princípios sejam normas norteadoras, eles são dotados de normatividade e de poder vinculante, ou seja, o seu conteúdo é revestido de caráter obrigatório. Nesse ponto, a doutrina dos referidos autores é convergente, à qual se alinha, também, o presente trabalho.

2.3.1. Princípios norteadores da cidade sustentável

O direito urbanístico é um ramo novo do direito que caminha rumo a consolidar as suas próprias instituições. Ele é destinado ao estudo dos princípios e regras que devem orientar e organizar os espaços habitáveis.

¹⁷ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 36, 39 e 42.

¹⁸ ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

¹⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 6 ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1995. p. 543.

Serve para ordenar o espaço urbano e as áreas rurais. O direito urbanístico impõe normas de ordem pública acerca do uso e ocupação do solo urbano e urbanizável, de proteção ambiental, de edificações, sempre a fim de assegurar a qualidade de vida da sociedade.

Nesse sentido, leciona Edésio Fernandes:

As imposições urbanísticas são, pois, o meio de que se vale o direito urbanístico para ordenar os espaços habitáveis, conformando o uso da propriedade e o exercício de seu direito às exigências do bem-estar social. A cidade, como espaço habitável, é vista assim como um bem de vida difuso, cuja tutela deverá ficar a cargo das normas urbanísticas, que, por sua vez, têm como característica a visão prospectiva, pois estão voltadas para o futuro, apontando projeções, metas e etapas para que o Estado possa intervir na complexidade e na dinâmica da vida na cidade a partir da constatação da realidade, tendo por finalidade sua transformação²⁰.

Tratando-se especificamente dos princípios de direito urbanístico, vale fazer uma breve explanação sobre os princípios do desenvolvimento sustentável e da função social da propriedade.

Nas palavras de Liana Portilho Mattos, desenvolvimento sustentável pode ser entendido como:

[...] o desenvolvimento da cidade ordenadamente, sem degradação do meio ambiente natural e construído, respeitando-se os limites da terra, de modo a assegurar os valores sociais de preservação e de moradia também em prol das gerações futuras²¹.

O princípio do desenvolvimento sustentável é encontrado de forma implícita no artigo 225 da CRFB/88. Além desse dispositivo legal, o inciso VI do artigo 170 também faz menção ao princípio em questão ao impor a coexistência entre a livre iniciativa e a defesa do meio ambiente. Ele reputa a defesa do meio ambiente como um dos princípios da ordem econômica, o que envolve a consideração de que toda atividade econômica só pode desenvolver-se legitimamente enquanto atende a tal princípio. No caso de não observância a esse mandamento axiológico, a empresa e seus dirigentes devem ser

²⁰ FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico e Polícia Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 56.

²¹ MATTOS, Liana Portilho. **Estatuto da Cidade comentado**: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p. 87.

responsabilizados na forma do artigo 173, § 5º, da Constituição Federal²², bem como nos termos do artigo 225, §3º, da Constituição Federal.

No plano infraconstitucional, o Estatuto da Cidade, inspirado nos debates internacionais sobre o desenvolvimento sustentável, também faz referência ao princípio ao assegurar a “garantia do direito a cidades sustentáveis”²³, definido pela própria lei como “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”²⁴.

O mesmo diploma legal faz outra menção ao desenvolvimento sustentável no inciso IV do artigo 2º, ao prever a necessidade de planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição do contingente populacional equilibrada e racionalmente pela região do município e das atividades econômicas nele desenvolvidas, com vistas a evitar e amenizar os efeitos negativos e as disparidades decorrentes do crescimento urbano sobre o meio ambiente.

Ainda sobre a questão, o Estatuto da Cidade traz à tona um terceiro vetor de ação com o objetivo de melhor equacionar o equilíbrio entre desenvolvimento urbano e proteção ao meio ambiente: a gestão democrática por intervenção direta da população na formulação, execução e acompanhamento dos planos e projetos de desenvolvimento urbano²⁵. Só com uma gestão de qualidade, transparente e responsável que o desenvolvimento sustentável estará assegurado.

Além do desenvolvimento sustentável, a Constituição da República tem como princípio essencial à política urbana a função social da cidade, prevista no artigo 5º, XXIII. Nos termos do artigo 182, § 2º, da CRFB/88, “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. O plano diretor, por sua

²² SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 48.

²³ Artigo 2º, I, da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001.

²⁴ Id. Ibid.

²⁵ Artigo 2º, II, da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001.

vez, encontra fundamento no § 1º do mesmo artigo, que impõe a obrigatoriedade de sua realização para cidades com mais de vinte mil habitantes, bem como estabelece que sua função precípua é a de servir como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Esse princípio é confirmado ainda pelo artigo 170 da CRFB/88, que enuncia a função social como um dos princípios basilares da atividade econômica.

Função social da cidade resume as finalidades do Direito Urbanístico. A cidade deve existir e servir a seus habitantes de maneira satisfatória e organizada, preocupando sempre em não degradar o meio ambiente – que garante qualidade de vida à sociedade –. A esse respeito, leciona José Afonso da Silva:

A Política Urbana busca realizar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, sendo que o § 1º do art. 182 define o *Plano Diretor* como o instrumento básico dessa Política. Tudo isso, em última análise, quer dizer que a Política Urbana tem por objetivo construir e ordenar um meio ambiente urbano equilibrado e saudável. É que a *qualidade do meio ambiente urbano* constitui, mesmo, um ponto de convergência da qualidade do meio ambiente natural (água, ar e outros recursos naturais) e da qualidade do meio ambiente artificial (histórico-cultural), pois a “qualidade de vida das pessoas que se reúnem nas comunidades urbanas está claramente influenciada por quanto suceda nos meios, natural e obras do Homem, que se acham diretamente inter-relacionadas”²⁶.

Sobre o princípio da função socioambiental da propriedade, Roxana Cardoso Brasileiro Borges ensina que a função ambiental é, atualmente, elemento predominante no direito de propriedade. Isso porque o direito de propriedade deve se exercitado em consonância com as finalidades sociais, econômicas e de maneira a preservar a flora, a fauna, as belezas naturais, e equilíbrio ecológico e, frisa-se, o patrimônio histórico e artístico²⁷.

Esse conjunto de princípios relacionados à cidade sustentável converge para a conclusão de que é indispensável aliar, de forma harmoniosa e equilibrada, o desenvolvimento urbano à máxima proteção do meio ambiente,

²⁶ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 220-221.

²⁷ BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. Função ambiental da propriedade. **Revista do Direito Ambiental**, São Paulo, n. 9, p. 67-85, 1995.

por meio de instrumentos que permitam antever e evitar potenciais condutas danosas, para dar concretude à norma constitucional prevista no art. 225 da CRFB/88 e ao princípio da prevenção.

2.3.2. Princípios gerais de direito ambiental

No âmbito dos princípios de direito ambiental, deve-se ressaltar o ponto de maior complexidade que envolve o assunto: a colisão de princípios. José Rubens Morato Leite e Patryck de Araújo Ayala discorrem sobre a polêmica relativa às particularidades ambientais na teoria dos princípios. Destacam o perigo de atribuir aos princípios de direito ambiental valor de precedência absoluto nas colisões com outros princípios constitucionais de ordem fundamental – especialmente as garantias individuais, cuja potencialidade de colisão com conjunto normativo de princípios do Direito do Ambiente é consideravelmente alto –, o que levaria, invariavelmente, à sua preferência em detrimento de outros direitos de mesma categoria. A partir desse raciocínio, alertam para o fato de que

[...] grande parte das abordagens principiológicas do Direito Ambiente parece superestimar estes dois problemas, o das condições de organização e procedimento da ordem jurídica em face do valor fundamental, objetivo ocupado pela ambiente na ordem jurídica, e do alcance do poder de vinculação da atividade regulatória do ambiente. Parece-nos serem esses os problemas que merecem atenção em uma proposta de análise da função e do conteúdo dos princípios em matéria de Direito do Ambiente²⁸.

Por outro lado, isso não significa que os princípios de direito ambiental devem ser ignorados. Pelo contrário, merecem especial atenção. Contudo, deve-se ter certa cautela ao analisá-los quando em confronto com outros direitos fundamentais.

²⁸ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. p. 67.

Feito esse breve esclarecimento, passa-se à análise dos princípios gerais de direito ambiental. Nesse ponto, a doutrina diverge quanto à lista de tais princípios fundamentais. Paulo Affonso Leme Machado lista como princípios gerais de direito ambiental o direito à sadia qualidade de vida, ao acesso equitativo aos recursos naturais, usuário e poluidor-pagador, precaução, reparação, informação, participação e obrigatoriedade da intervenção estatal.²⁹ Álvaro Luiz Valery, por seu turno, destaca a supremacia e a indisponibilidade do interesse público na proteção do meio ambiente, a participação popular, o desenvolvimento econômico sustentado, a função social e ambiental da propriedade, a avaliação dos impactos ambientais, precaução, prevenção, responsabilização, dentre outros.³⁰ Por outro lado, José Rubens Morato Leite, ao tratar do assunto, adota a expressão “princípios estruturantes” – emprestada por Canotilho – a fim de destacar as funções norteadoras na aplicação da matéria. Ele ressalta alguns princípios, quais sejam, precaução, prevenção, cooperação, responsabilização, poluidor-pagador e participação³¹:

A utilização da expressão princípios estruturantes, que se quer dar, é no sentido de identificá-los como princípios constitutivos do núcleo essencial do direito do ambiente, garantindo uma certa base de caracterização. Com efeito, a utilização desta expressão é ancorada na significação dada por Canotilho, ao se referir aos princípios estruturantes do direito constitucional. Na sua identificação, o autor salienta que os princípios estruturantes possuem duas dimensões: “(1) uma dimensão constitutiva, dado que os princípios, eles mesmos, na sua fundamentalidade principal, exprimem, indicam, denotam ou constituem uma compreensão global da ordem constitucional; (2) uma dimensão declarativa, pois estes princípios assumem, muitas vezes, a natureza de superconceitos, de vocábulos designantes, utilizados para exprimir a soma de outros subprincípios e de concretizações de normas plasmadas³².”

Para melhor compreensão, os princípios serão tratados conforme a visão de José Rubens Morato Leite, no que se refere à classificação.

²⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 52-53.

³⁰ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Princípios fundamentais de direito ambiental**. p. 50-66.

³¹ LEITE. José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 44-68.

³² LEITE. José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 45.

O princípio da prevenção aplica-se em relação ao perigo concreto, enquanto que o princípio da precaução dá-se em relação ao perigo abstrato. Segundo Morato Leite e Ayala³³, o princípio da prevenção é dirigido pelo conhecimento de informações certas e precisas sobre o perigo e o risco fornecido por certa atividade ou comportamento. O objetivo perseguido na aplicação do princípio da prevenção é fundamentalmente a proibição da repetição da atividade que já se sabe ser perigosa.

Referido princípio encontra-se implícito na Constituição da República Federativa do Brasil, mais especificamente no seu art. 225, no qual se encontram inseridos diversos mecanismos preventivos, dentre eles, a exigência de Estudo de Impacto Ambiental e o princípio da precaução³⁴.

A precaução, de acordo com os mesmos autores, é realizada apenas na hipótese de risco potencial, ainda que o risco não esteja devidamente comprovado, bem como não se possa quantificar em sua amplitude e efeitos³⁵. O princípio da precaução não visa imobilizar a atividade humana. Não se trata da precaução que tudo impede. Esse princípio busca a durabilidade da sadia qualidade de vida das gerações humanas e a continuidade da natureza existente no planeta.

Nesse ponto, convém ressaltar a importância do Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EPIA. A aplicação do princípio da prevenção tem relação direta com a avaliação prévia da atividade humana, na medida em que o EPIA insere na sua metodologia a prevenção e a precaução da degradação ambiental. Funciona, portanto, como verdadeiro instrumento que dá concretude ao princípio da prevenção³⁶. Mirra, por sua vez, afirma que o EPIA tem relação direta com o princípio da precaução³⁷.

³³ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. p. 62.

³⁴ GOMES, Luíz Roberto. Princípios constitucionais de proteção ao meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 16, ano 4, p. 178, out/dez 1999.

³⁵ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. p. 67.

³⁶ MACHADO. Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 95.

³⁷ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto ambiental – Aspectos da Legislação Brasileira**. 2 ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 2.

A CRFB/88, no § 1º do artigo 225, prevê a necessidade do EPIA com o fito de assegurar o direito fundamental de proteção ao meio ambiente, que deve ser exigido para a realização de obra ou atividade com potencial significativo de degradação ambiental, na forma enunciada pelo inciso IV do referido dispositivo constitucional³⁸.

Além disso, a Declaração do Rio de Janeiro de 1992 também preconizou referido instituto em seu princípio 17:

A avaliação de impacto ambiental, como instrumento nacional, deve ser empreendida para atividades planejadas que possam vir a ter impacto negativo considerável sobre o meio ambiente, e que dependam de uma decisão de uma autoridade nacional³⁹.

O EPIA deve ser anterior ao licenciamento ambiental da obra ou atividade; não pode ser concomitante e tampouco posterior a elas. Ademais, a existência prévia do estudo de impacto ambiental não afasta a possibilidade de se exigir a apresentação de um novo estudo na renovação ou na revisão da licença ambiental. Destaca-se, ainda, que a Constituição Federal utilizou o termo exigir. Portanto, não é uma faculdade da administração pública exigir o EPIA; é um poder-dever⁴⁰.

Nesse ponto, deve-se destacar também a importância do Estudo de Impacto de Vizinhança, que tem relação direta com a urbanização. É um instituto semelhante ao Estudo de Impacto Ambiental⁴¹. Destina-se ao estudo das consequências que eventual empreendimento ou obra proporcionará sobre seu entorno, sobre a coletividade a sua volta e sobre as atividades exercidas na região⁴².

A propósito, cita-se como exemplo Hely Lopes Meirelles⁴³, que ensina que algumas leis orgânicas, como a Lei 11.426, do Município de São Paulo,

³⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 95-96.

³⁹ Id. Ibid.

⁴⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 150-151.

⁴¹ MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade**: anotações à lei n. 10.257, de 10-7-2001. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 31.

⁴² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 220.

⁴³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 45.

passaram e exigir Relatório de Impacto de Vizinhança para a implementação de obras que tenham repercussão ambiental ou na infraestrutura urbana. Explica Mukai⁴⁴ que esse estudo permite às autoridades competentes o exame da adequação do empreendimento no local previsto. Esclarece, ainda, que se trata de limitação de natureza administrativa.

Quanto ao procedimento, primeiro, cabe à lei municipal o estabelecimento dos empreendimentos e atividades, privadas ou públicas, que deverão passar por um processo de estudo prévio de impacto de vizinhança para obterem licenças ou autorizações para construções fornecidas pelo poder público⁴⁵.

Ressalta-se, nesse ponto, que há divergência jurisprudencial quanto à possibilidade de se exigir judicialmente a realização do EIV no caso de omissão do município para a edição de uma lei regulamentadora. Uma corrente defende a aplicabilidade imediata do artigo 37 do Estatuto da Cidade, independentemente de lei municipal⁴⁶, ao passo que a outra corrente sustenta a indispensabilidade de regulamentação local mediante lei, na forma do artigo 36 do Estatuto da Cidade⁴⁷.

O EIV será elaborado de modo a apresentar os efeitos positivos e negativos da construção ou empreendimento, bem como demonstrar como ficará a qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades. Deverá conter, no mínimo, a análise dos seguintes itens: adensamento populacional; equipamentos urbanos e comunitários; uso e ocupação do solo; valorização imobiliária; geração de tráfego e demanda por

⁴⁴ MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade**: anotações à lei n. 10.257, de 10-7-2001. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 31.

⁴⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 545.

⁴⁶ BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Apelação Cível n. 2007.056666-4 – Terceira Câmara de Direito Público, da Capital, Relator Desembargador Jânio Machado, julgado em 24 jun 2008. Disponível em: <<http://app.tjsc.jus.br/jurisprudencia/avancada.jsp#resultado>>. Acesso em: 24 jun. 2013.

⁴⁷ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Agravo de Instrumento n. 2009.04.00.020665-1 – Terceira Turma, de SC, Relator Desembargador Federal Fernando Quadros da Silva, julgado em 26 out 2010. Disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtValor=200904000206651&selOrigem=TRF&chkMostrarBaixados=&todasfases=S&selForma=N&U&todaspartes=&hdnReflD=&txtPalavraGerada=&txtChave=>>. Acesso em: 24 jun. 2013.

transporte público; ventilação e iluminação; paisagem urbana e patrimônio natural e cultural⁴⁸.

Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz lecionam que o EIV é um dos importantes mecanismos que permitem a tomada de medidas preventivas pelo órgão estatal para evitar o desequilíbrio do crescimento urbano, bem como para garantir condições de espaços habitáveis, especialmente nos grandes centros urbanos⁴⁹. Assim, o EIV, além de estar de acordo com o princípio da prevenção, também serve como mecanismo de cumprimento à função social da propriedade, uma vez que a propriedade não pode ser encarada de forma absoluta, mas sim com várias restrições, de modo a não colocar em risco outras garantias asseguradas à coletividade⁵⁰.

Por fim, vale esclarecer que o objetivo primordial do EIV é o planejamento urbano e não a prevenção do dano ambiental em si, motivo por que não pode substituir o Estudo de Impacto Ambiental, utilizado exatamente para medir a dimensão de eventuais impactos ambientais⁵¹.

No que toca ao princípio do poluidor-pagador, seu conteúdo é principalmente cautelar e preventivo. Nele está inserido o instituto da internalização dos custos, segundo o qual se transferem os custos e ônus normalmente suportados pela sociedade em geral – na forma de emissões de poluentes, de resíduos sólidos – para o poluidor. Pode-se dizer que pela visão do princípio do poluidor-pagador, o poluidor é o primeiro pagador, pois o poluidor é antes de poluir o pagador. Ele suportará os custos relativos às medidas preventivas e precaucionais, destinadas a evitar a produção de resultados proibidos ou não desejados⁵².

Sobre a questão, destaca ainda Leite e Ayala que, ao internalizar a responsabilidade de prevenção de danos ambientais nos custos de produção, “deverão ser produzidas objetivamente condições que não permitam que ao

⁴⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 545.

⁴⁹ DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade**: comentários à lei federal 10.257-2001. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 306.

⁵⁰ Id. Ibid.

⁵¹ DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade**: comentários à lei federal 10.257-2001. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 307-308.

⁵² LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. p. 77-78.

operador econômico seja mais vantajoso poluir do que implementar medidas de prevenção⁵³.

O princípio da responsabilização não pode ser confundido com o princípio do poluidor-pagador. Enquanto o primeiro é reparador, o segundo visa à prevenção. No princípio da responsabilização, quem polui paga e repara. Esse ônus deve ser tríplice: civil, administrativo e penal. Não se pode olvidar também da própria reparação ambiental. Se há algum dano ao meio ambiente, não só as vítimas devem ser ressarcidas, mas também o meio ambiente afetado⁵⁴, para que ele volte ao *status quo ante*, ou seja, para que o meio ambiente degradado seja recuperado.

No Brasil, o direito interno adotou a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981). Esse ordenamento jurídico prevê a responsabilidade objetiva ambiental. A responsabilidade objetiva significa que quem danificar o meio ambiente tem o dever jurídico de repará-lo. Não se pergunta a razão da degradação, tampouco apura-se a culpa, uma vez que a responsabilização independe da sua verificação. O dever de indenizar o meio ambiente danificado encontra respaldo também na Constituição da República, que considera imprescindível a obrigação de reparar os danos ambientais⁵⁵.

Nessa questão, Maria Alexandra de Souza Aragão destaca, com preocupação, que hoje muito se discute, em associação, o princípio da responsabilização em uma visão mais econômica com o princípio do poluidor-pagador. Ou seja, a internalização de custos ambientais relacionada com as atividades dos empresários e produtores⁵⁶.

O princípio da participação, por seu turno, começou a ter importância no Brasil a partir da metade do século XX, em atenção aos interesses aos direitos difusos e coletivos da sociedade. Participar significa dar relevância à opinião de

⁵³ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. p. 79.

⁵⁴ MACHADO. Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 100-101.

⁵⁵ MACHADO. Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 101.

⁵⁶ ARAGÃO, Maria Alexandre de Souza. **O princípio do poluidor-pagador: pedra angular da política comunitária do ambiente**. Coimbra: Coimbra Ed. p. 59-61.

uma pessoa. Referido princípio pode ser encontrado, por exemplo, no artigo 5º, LXXIII, da Constituição Federal, que enuncia a legitimidade de qualquer cidadão para figurar no polo ativo da ação popular que tenha por objetivo anular ato lesivo ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Do princípio da participação decorre outra diretriz fundamental para o Direito do Ambiente: o princípio da cooperação. Com base na cooperação, não só o Estado, mas toda a sociedade deve contribuir para a preservação do meio ambiente. Em uma visão intergeracional, cooperar significa cuidar para que as próximas gerações também tenham acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Tal mandamento encontra-se expresso no artigo 225 da CRFB/88:

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

O princípio da cooperação consiste também na atuação conjunta da população mundial, atendendo cada região às suas peculiaridades, em prol da defesa do meio ambiente, de modo a trazer benefícios para todos os habitantes do planeta⁵⁷. Contudo, conforme ressalta Mirra⁵⁸, a cooperação internacional não significa o abandono da Soberania dos Estados. Pelo contrário, eles continuam com sua autonomia para atuação em seus respectivos territórios.

O princípio da cooperação é muito semelhante ao princípio da solidariedade entre gerações do direito de Portugal. Referido princípio encontra previsão na Constituição Portuguesa e tem como meta básica obrigar as gerações presentes a incluir como propostas de ação e ponderação o interesse das gerações futuras. Para tanto, aborda três campos específicos: das alterações irreversíveis dos ecossistemas; do esgotamento dos recursos, resultante de um aproveitamento não racional; e dos riscos duradouros⁵⁹.

⁵⁷ TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. O direito ambiental e seus princípios informativos. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 30, p. 175-176, abr/jun. 2003.

⁵⁸ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Princípios fundamentais de direito ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 2, ano 1, p. 66, abr/jun. 1996.

⁵⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p 30

Ressalta-se, por fim, que todos os princípios abordados no presente capítulo encontram-se de modo expresse ou implícito em diversos dispositivos legais da Constituição Federal. Apresentam-se, contudo, com mais expressão no artigo 225, que trata especialmente do meio ambiente.

2.4. Diretrizes ambientais da política urbana: Estatuto da Cidade

O capítulo constitucional⁶⁰ relativo à política urbana é regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01). Esse diploma legal criou a expressão “ordem urbanística”, que equivale ao conjunto de normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da qualidade de vida da sociedade, da segurança, do equilíbrio ambiental⁶¹. A ordem urbanística viabiliza uma nova cidade, onde se exista a alegria de morar e trabalhar. Os espaços para lazer devem ser organizados, cuidados e atrativos, bem como contemplados pela paisagem urbana. Além disso, como bem ressalta Nalini, “o ambiente da cidade é, talvez, a primeira preocupação da cidadania”, na medida em que corresponde ao local em que hoje vive a maior parte da população e onde se realiza e se concretiza o direito a ter direitos⁶².

Nesse contexto, Elida Séguin ressalta que, em termos ambientais, os espaços construídos são dependentes de energia e de recursos naturais. Essa realidade pressiona a sociedade para a adoção de métodos autossustentáveis – momento que entra o Estatuto da Cidade –. O Estatuto da Cidade busca criar uma política de conscientização popular para a sustentabilidade, para garantir o direito a terra, à moradia – direitos sociais previstos no artigo 6º da CRFB/88 –, bem como para garantir o saneamento básico, a infraestrutura urbana, o transporte, os serviços públicos, o trabalho, o lazer e demais direitos que fazem

⁶⁰ artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988.

⁶¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 412.

⁶² NALINI, José Renato. **Ética ambiental**. 2 ed. Campinas: Milleninium, 2003, p. 183.

jus ao princípio da dignidade da pessoa humana para as presentes e futuras gerações⁶³.

O Estatuto da Cidade também estabelece diretrizes ambientais que devem ser observadas para o devido cumprimento da função social da cidade, previstas no artigo 2º. Dessa forma, a Lei 10.257/01 busca dar “concretude à função social, que perpassa na disciplina de diversos instrumentos de política urbana, sobretudo no trato do Plano Diretor”⁶⁴

A orientação apontada no inciso I do artigo 2º dispõe sobre o direito a cidades sustentáveis, que deve ser compreendido como “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”. Trata, portanto, da necessidade de realização de ações urbanas a fim de manter a cidade de forma digna para as gerações futuras.

O inciso II, por sua vez, estabelece a necessidade de criação de uma gestão democrática “por meio de participação popular e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. Esse inciso guarda relação com o princípio da participação. Além disso, ele deve ser lido conjuntamente com o inciso XIII, que determina a exigência de audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de estudo e licenciamento de empreendimentos ou atividades que impliquem possível efeito negativo sobre o meio ambiente, seja sobre o bem ambiental natural ou cultural. Assim, a audiência apresenta-se como uma condicionante à atuação potencialmente degradadora do espaço urbano. A comunidade deve tomar ciência da situação, que deve ser avaliada, debatida e, se necessário, adequada ou vedada.

O inciso IV remete a outra importante questão urbana: o planejamento urbano. Essa diretriz encerra a imperatividade do desenvolvimento urbano de modo ordenado, com a equilibrada distribuição espacial da população e das

⁶³ SÉGUIM, Elida. **Estatuto da Cidade**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 9-10.

⁶⁴ AMADEI, Vicente de Abreu. Inovações urbanísticas no estatuto da cidade. *in* NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (coord.). **Regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 270.

atividades econômicas, “de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente”. Esse dispositivo reflete uma preocupação com a devida distribuição da atuação urbanística estatal, que deve ser resultado de um planejamento que garanta a fixação de orientações gerais para a edição de planos urbanísticos⁶⁵.

O inciso VI faz referência a uma série de parâmetros a serem seguidos para a devida ordenação e o controle da ocupação do solo, atuação eminentemente municipal, uma vez que o município recebe atribuição constitucional para a promoção do adequado ordenamento territorial, mediante o planejamento, o controle, o parcelamento e a ocupação do solo.

Os parâmetros mencionados no inciso em questão consistem em evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes em relação à infraestrutura urbana; c) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; d) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental; e h) a exposição da população a riscos de desastres. Tais parâmetros relacionam-se diretamente com a gestão de riscos, pois implicam na elaboração de políticas públicas preocupadas com os riscos futuros, com a poluição e degradação ambiental.

Os incisos VII e XII consideram o território da cidade com um todo, com abrangência das relações entre áreas centrais e periféricas, bem como remetem-nos à noção ampla de meio ambiente. O primeiro determina a “integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência”. O segundo, por sua vez, prevê “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico”.

Vale destacar ainda o inciso VIII, que faz menção à sustentabilidade. Ele afirma como diretriz a “adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade

⁶⁵ SUNDFELD, Carlos Ari. *Apud*: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade**: comentários à Lei Federal 10.257/2001. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 44-60 e 56.

ambiental, social e econômica do Município”, bem como “do território sob sua área de influência”.

Sob outro enfoque, convém sobrelevar também, dentre as diretrizes, a determinação de distribuição dos impactos positivos e negativos do desenvolvimento urbano. Essa distribuição está disposta no inciso IX, que prevê “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização”; e no inciso X, que preconiza o privilégio aos investimentos fomentadores de bem-estar geral por meio de instrumentos de políticas de ordem econômica, tributária e financeira, prevendo assim um modelo mais igualitário de vida urbana.

No mesmo norte do inciso X, tem-se o inciso XIV, ao erigir a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda à categoria de objetivos principais de uma cidade, por meio de medidas que regulem o uso, a ocupação e a edificação do solo de acordo com a situação socioeconômica da população e as normas ambientais. Em outras palavras, a lei preocupa-se em dar prevalência à busca de instrumentos efetivos que garantam a regularização da vida urbana de modo igualitário.

Todos os aspectos supramencionados deverão ser inseridos e abordados no plano diretor, devendo o município tomar providências em relação a cada tema⁶⁶. Nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil e do Estatuto da Cidade, o plano diretor é o instrumento básico e fundamental para a política de desenvolvimento e expansão urbana⁶⁷.

O plano diretor é obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos do parcelamento, edificação e utilização compulsória do solo; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; incluídas no cadastro nacional de municípios com áreas

⁶⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 415.

⁶⁷ SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 139.

suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (art. 41 do Estatuto da Cidade).

Em arremate, convém ressaltar os ensinamentos de José Afonso da Silva, que elege como objetivos gerais do plano diretor a promoção e ordenação dos espaços habitáveis do município, bem como “o de instrumentar uma estratégia de mudança no sentido de obter a melhoria da qualidade de vida da comunidade local”⁶⁸. Os objetivos específicos, por suas vezes, variam de acordo com a realidade que se pretende transformar, e tomam a roupagem de fins concretos dos projetos desenvolvidos em cada plano diretor. Como exemplo, o professor cita:

[...] reurbanização de um bairro, alargamento de determinada via pública, construção de vias expressas, intensificação da industrialização de área determinada, construção de casas populares, construção de rede de esgoto, saneamento de determinada área, retificação de um rio e urbanificação de suas margens, zoneamento, arruamento, loteamento etc⁶⁹.

Como se percebe, é indispensável um planejamento do meio urbano para o desenvolvimento adequado e sustentável da cidade, que promova “o bem-estar das pessoas sem transigir com a degradação do capital natural”⁷⁰ e que atenda a todas as finalidades impostas pela Constituição da República Federativa do Brasil. Salienta-se que para o devido planejamento, além dos aspectos já tratados no presente capítulo, o parcelamento do solo deve atender às normas especificadas na Lei do Parcelamento do Solo Urbano, que será estudada a seguir.

⁶⁸ SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 140.

⁶⁹ Id. *Ibid.*

⁷⁰ NALINI, José Renato. **Ética ambiental**. 2 ed. Campinas: Milleninium, 2003, p. 148.

3. LEI DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO: INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO DA CIDADE PARA DEFESA DO MEIO AMBIENTE

A Lei do Parcelamento do Solo Urbano é um dos principais instrumentos utilizados para o planejamento da cidade, indispensável para o seu crescimento ordenado. Além disso, seu cumprimento resguarda a proteção do meio ambiente, pois promove o desenvolvimento urbano em atenção ao limite estabelecido pelo meio em que ela se desenvolve. Esses serão os aspectos abordados no presente capítulo, que apresentará, com o objetivo de aprofundar essa temática, as espécies de parcelamento, a importância de respeito aos seus requisitos e limites para a proteção do meio ambiente, bem como suas carências.

3.1. Importância da Lei 6.766/79 para fins de planejamento do solo

A defesa do meio ambiente é uma das questões que, na atualidade, deve constar obrigatoriamente no planejamento público e privado. A preocupação em cuidar e zelar do meio ambiente para que ele continue saudável – a parcela possível – para as gerações futuras não é uma questão de gosto, moda, ideologia, e sim uma imposição da Constituição da República Federativa do Brasil⁷¹.

Em atenção aos artigos 3º e 170, ambos da Constituição de 1988, percebe-se que a defesa do meio ambiente faz parte do desenvolvimento

⁷¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 160.

nacional. Para tanto, busca-se a integração do desenvolvimento econômico, social e ambiental a fim de se chegar ao desenvolvimento sustentável⁷².

Nessa questão, destaca-se a importância do respeito à Lei do Parcelamento do Solo, que é indispensável para o desenvolvimento organizado da cidade, pois implementa uma série de normas a serem seguidas para o seu devido crescimento, que deve ser sempre limitado ao que o meio ambiente é capaz de suportar.

Até 1967, os loteamentos interessavam somente ao Direito Civil, pois eram vistos como uma relação privada entre o loteador e o proprietário do lote. Somente com o Decreto-lei 271, de 28/2/1967, mudou-se essa perspectiva e passou-se a analisar o loteamento a partir de uma visão mais publicista, ainda que de forma bem genérica, com intervenção apenas do município. Nessa época, a União e o estado não legislavam sobre o assunto, por conta da autonomia municipal⁷³.

Assim, as cidades brasileiras, na maioria, começaram a crescer de forma desordenada. O processo de urbanização, portanto, não se processou de modo a respeitar a qualidade de vida das pessoas. Isso ocorria exatamente pela falta de uma norma nacional de Direito Público que exigisse um mínimo de condições para a criação dos loteamentos⁷⁴.

Com a promulgação da Lei do Parcelamento do Solo, em 1979, estabeleceu-se uma série de requisitos urbanísticos mínimos para o loteamento e o desmembramento, permitindo aos estados e municípios legislar complementarmente, estabelecendo outras exigências que atendessem às peculiaridades regionais e locais⁷⁵.

Paulo Affonso Leme Machado, ao tratar do assunto, defende a necessidade de uma regulamentação uniforme em todo território nacional, por entender que a estruturação básica de um loteamento vai muito além do interesse particular do município. Aponta, nessa linha, que o elenco das

⁷² MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 161-162.

⁷³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 435-436.

⁷⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 437.

⁷⁵ Id. *Ibid.*

condições mínimas de estruturação de um loteamento é tema que atinge todas as comunidades da nação e, por isso, reclama uma disciplina de ordem e alcance nacionais. Sustenta, ainda, que essa uniformização contribui para combater as desigualdades regionais e o estímulo à concorrência entre as cidades, na medida em que extirpa essa diferença manifesta de exigências urbanísticas para lotear de um município para outro⁷⁶.

Como se percebe, a Lei do Parcelamento do Solo é importante tanto para o devido crescimento da cidade e manutenção da qualidade de vida quanto para a preservação do meio ambiente equilibrado, direito fundamental previsto na Constituição da República Federativa do Brasil. Salienta-se, ainda, sua relevância para evitar um crescimento desigual, uma vez que os requisitos para lotear, em regra, são os mesmo em todas as regiões do país, o que evita a predileção de áreas – sem tantas formalidades e exigências para parcelar o solo – em detrimento de outras – que, invariavelmente, cresceriam em um ritmo mais lento.

Feitas essas considerações introdutórias, passa-se ao estudo das modalidades de parcelamento e das espécies de loteamentos ilegais.

3.2. Formas de parcelamento

O parcelamento do solo para fins urbano pode ser realizado por duas modalidades diferentes, quais sejam, o loteamento e o desmembramento. Além dessas duas figuras, existe também o desdobro, que, embora não tratado na lei do parcelamento, merece ser estudado.

Segundo Paulo Affonso Leme Machado,

[...] o loteamento vai exigir o prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes ou a abertura de novas vias e de novos

⁷⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 437.

logradouros públicos. O desmembramento não interfere nem para modificar, aumentar ou criar vias públicas ou logradouros públicos⁷⁷.

Frisa-se, por oportuno, que a Lei 6.766/79 trata especificamente do parcelamento urbano, nos termos do seu artigo 1º: “O parcelamento do solo para fins urbanos será regido por esta Lei”. Em complemento, tem-se também o artigo 3º, introduzido pela Lei 9.785, de 29 de janeiro de 1999, que estabelece que somente será permitido o parcelamento do solo para fins urbanos em áreas rurais de expansão urbana ou em expansão, assim definidas no plano diretor ou em lei municipal.

3.2.1. O loteamento

O conceito de loteamento está previsto no artigo 2º, § 1º, da Lei 6.766/76, que o define como a “[...] subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com a abertura, modificação ou prolongamento de vias de circulação e logradouros públicos [...]”⁷⁸. Percebe-se, assim, que lotear significa, em síntese, criar lotes e ruas.

Ao conceituar loteamento, ensina Arnaldo Rizzardo:

Dir-se-á que ocorre uma alteração no plano viário da cidade, ampliando-se em nova extensão a área urbana, implantando-se zona habitada, abrindo-se vias e criando-se logradouros públicos antes inexistentes. Distingui-se do desmembramento porque neste sobressai o aproveitamento do sistema viário estabelecido⁷⁹.

Como se percebe, lotear consiste na divisão de glebas em lotes. O conceito de lote, por sua vez, consiste no terreno que consegue servir de infraestrutura básica, bem como que apresente as dimensões mínimas exigidas

⁷⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 438.

⁷⁸ VIANA, Rui Geraldo Camargo. **O parcelamento do solo urbano**. Rio de Janeiro: Forense, 1985. p. 50.

⁷⁹ RIZZARDO, Arnaldo. **Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano**. Leis 6.766/79 e 9.785/99. 8 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 48-49.

pelos índices urbanísticos estabelecidos no plano diretor ou em lei municipal, conforme definido no § 4º do artigo 2º da Lei 6.766/79, acrescido pela Lei 9.785, de 29 de janeiro de 1999.

Segundo Rizzardo,

[...] tem-se, nesta unidade de terreno, uma parcela do loteamento, ou a porção em que o mesmo foi dividido para a comercialização, com toda a infraestrutura própria dos centros urbanísticos e com a exigências impostas pelo plano diretor ou lei municipal⁸⁰.

O loteamento é meio de urbanização e só se concretiza por procedimento voluntário do proprietário da gleba. Ele que planeja a divisão de gleba em lotes, com a criação de vias de circulação, e submete tal divisão à aprovação da prefeitura do município para posterior registro no registro de imóveis no qual se encontra o loteamento⁸¹.

O parcelamento do solo, na modalidade loteamento, só será iniciado após o cumprimento de um rigoroso processo administrativo. O primeiro passo é a elaboração do projeto de loteamento, que deverá ser precedido de solicitação pelo interessado à prefeitura municipal – ou ao Distrito Federal, a depender de onde se pretende criá-lo – para que defina as diretrizes quanto ao uso do solo e ao traçado dos lotes, bem como estabeleça orientações relativas ao atendimento da gleba por serviços públicos da municipalidade, como o sistema viário, a disposição de espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário (art. 6º da Lei 6.766/79).

Para essa finalidade, o interessado deverá instruir o seu requerimento com a planta do imóvel a ser loteado e, pelo menos: as divisas da gleba a ser loteada; as curvas de nível à distância adequadas, quando exigidas por lei estadual ou municipal; a localização dos cursos d'água, bosques e construções existentes; a indicação dos arruamentos contíguos a todo o perímetro, a localização das vias de comunicação, das áreas livres, dos equipamentos urbanos e comunitários existentes no local ou em suas adjacências, com as

⁸⁰ RIZZARDO, Arnaldo. **Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano**. Leis 6.766/79 e 9.785/99. 8 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 49.

⁸¹ SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 332.

respectivas distâncias da área a ser loteada; o tipo de uso predominante a que o loteamento se destina; as características, dimensões e localização das zonas de uso contíguas (art. 6º da Lei 6.766/79).

Após o requerimento do interessado, o município ou o Distrito Federal definirá as diretrizes para a ocupação do solo, conforme previsto no caput do dispositivo supracitado e do artigo 7º da Lei do Parcelamento do Solo. Esse plano de ação consistirá na indicação de ruas ou estradas pela autoridade competente nas plantas fornecidas pelo requerente; na elaboração de um traçado básico do sistema viário; na distribuição dos locais destinados à guarda de equipamento urbano e comunitário, bem como das áreas livres de uso público; no apontamento das faixas sanitárias e das faixas não edificáveis; no estabelecimento das zonas de uso predominante da área.

Essa é a fase preliminar do projeto, que consiste na ordenação e elaboração do planejamento da gleba a ser loteada, em sintonia com a política vigente relativa ao desenvolvimento urbano.

Deve-se atentar para a importância dessa fase para a proteção ambiental. Isso porque, ao estabelecer-se a necessidade de uma consulta prévia para a elaboração do projeto conforme as peculiaridades do local e em atenção ao desenvolvimento urbano ecologicamente equilibrado, utiliza-se como parâmetro os princípios da precaução e, principalmente, da prevenção – já tratados no primeiro capítulo.

Em que pese já estudado no presente trabalho, convém fazer um breve lembrete acerca da precaução, ante sua importância e relação com tema apresentado. Para o doutrinador Edis Milaré, o princípio da precaução deve ser utilizado nos casos em que a informação e o conhecimento científico mostram-se insuficientes, inconclusivos ou incertos e que haja indicações de possíveis efeitos sobre o meio ambiente que possam ser perigosos e incompatíveis com a proteção ambiental⁸². Essa situação pode ser perfeitamente presente na criação de loteamentos.

Paulo Affonso Leme Machado, por sua vez, leciona que o princípio da precaução não trata de impedir todas as atividades humanas, mas objetiva “à

⁸² MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 767.

durabilidade da sadia qualidade de vida das gerações humanas e à continuidade da natureza existente no planeta”⁸³.

No mesmo norte, Paulo de Bessa Antunes⁸⁴ ensina que o princípio da precaução pode ser entendido como uma cláusula geral, aberta e indeterminada. Destaca, ainda, que é preciso que se estabeleça o que se pretende proteger e prevenir, assim como apresentar o risco a ser evitado.

Dessa forma, percebe-se a importância da primeira fase do projeto de loteamento e sua direta relação com a proteção ambiental, ao estabelecer formas de prevenção e de precaução.

Convém esclarecer, ainda, que essa primeira fase não precisa existir nos municípios com população inferior a 50.000 habitantes e nos municípios cujo plano diretor contiver diretrizes de urbanização para zona em que se pretende lotear, conforme previsto no artigo 8º da Lei 6.766/79⁸⁵.

A segunda fase corresponde à etapa do projeto definitivo.

Definidas as diretrizes gerais, o loteador partirá para elaboração do projeto definitivo, que deverá conter os desenhos, memorial descritivo e cronograma de execução das obras, além das demais exigências previstas no art. 9º da Lei do Parcelamento do Solo, no que se destaca a ressalva quanto ao §4º do art. 18.

Registra-se, por oportuno, que o §4º do art. 18 trata da dispensa do título de propriedade em parcelamentos populares em áreas de desapropriação destinados às classes com menor poder aquisitivo, quando promovida pelo poder público.

Por fim, compete ao município a aprovação do projeto. Contudo, em situações especiais, o estado deverá participar previamente da aprovação, nos casos em que o parcelamento atingir áreas de interesse supramunicipal, regional ou especial, nas hipóteses previstas pelo artigo 13 da Lei do Parcelamento do Solo.

⁸³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 65.

⁸⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 11 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008. p. 29.

⁸⁵ RIZZARDO, Arnaldo. **Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano**. Leis 6.766/79 e 9.785/99. 8 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 61.

Nessa questão, destaca Maria do Carmo de Toledo Afonso que o loteador tem o dever de saber a autoridade competente responsável pela aprovação do projeto de loteamento:

[...] ao loteador cumpre verificar a viabilidade do parcelamento urbano, certificando-se de estar ou não aquela zona sob a tutela jurídica do Município, do Estado ou da União. Sabendo-se a quem incumbe a responsabilidade jurisdicional sobre a área territorial em que será realizado o parcelamento, o loteador saberá a quem dirigir-se para requerer a fixação de diretrizes⁸⁶.

Assim, verifica-se que é obrigação do loteador – e, frisa-se, não do poder público – se certificar sobre a viabilidade do processo de loteamento, assim como de saber a autoridade competente para aprovação do projeto de loteamento e acompanhamento do seu devido cumprimento.

Além do parcelamento na modalidade do loteamento, tem-se também o parcelamento na forma do desmembramento, que será abordado no tópico seguinte.

3.2.1. Desmembramento

O desmembramento consiste na subdivisão da gleba em lotes para edificação, na qual se aproveita o sistema viário oficial da cidade. Ou seja, não há a abertura de novas vias públicas, bem como não há o prolongamento ou a modificação das vias já existentes⁸⁷.

De acordo com o artigo 10 da Lei do Parcelamento do Solo, o interessado no desmembramento providenciará a obtenção da autorização do projeto pela prefeitura municipal ou pelo Distrito Federal. Para tanto, formulará um requerimento, acompanhado de certidão atualizada da matrícula da gleba e de planta do imóvel a ser desmembrado, contendo a indicação das vias

⁸⁶ AFONSO, Maria do Carmo de Toledo. **Parcelamento do solo urbano: loteamento e desmembramento**. Belo Horizonte: O Lutador, 2007. p. 30.

⁸⁷ RIZZARDO, Arnaldo. **Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano**. Leis 6.766/79 e 9.785/99. 8 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 75.

existentes e dos loteamentos próximos; a indicação do tipo de uso predominante no local; e a indicação da divisão de lotes pretendida na área⁸⁸.

Diferente do loteamento, para o desmembramento não há a obrigatoriedade da fixação de diretrizes para o projeto. Contudo, por exigência municipal, tal procedimento pode ser requerido⁸⁹.

Por outro lado, no desmembramento – assim como nos loteamentos – os lotes também deverão ter área mínima de 125 metros quadrados e frente mínima de 5 metros, se não forem exigidas maiores dimensões em legislação estadual ou municipal⁹⁰.

A aprovação do projeto do desmembramento, nos termos do artigo 12 da Lei 6.766/79, será dada pela prefeitura municipal ou Distrito Federal. Após, o projeto será executado no prazo constante no cronograma em execução, sob pena de caducidade do referido ato administrativo. Ensina Maria do Carmo de Toledo Afonso⁹¹ que o prazo referido não ultrapassa, atualmente, quatro anos. Como se percebe, a aprovação do projeto de desmembramento dar-se-á da mesma forma que a aprovação do projeto do loteamento.

Importante destacar que o parcelador não pode vender os lotes – tanto no loteamento quanto no desmembramento – antes do devido registro no ofício de registro de imóveis competente. E somente após a aprovação do projeto pelo município ou pelo Distrito Federal é que estará apto a ter ingresso no fólio real.

Rui Geraldo Camargo Viana mostra certa preocupação com relação ao desmembramento. O autor ensina que se deve ter mais cuidado na aprovação do seu projeto, na medida em que o desmembramento provoca densidade da ocupação urbanística e, dependendo de sua finalidade, pode implicar o “colapso do sistema viário ou dos serviços e equipamentos urbanos pré-

⁸⁸ RIZZARDO, Arnaldo. **Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano**. Leis 6.766/79 e 9.785/99. 8 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 79.

⁸⁹ AFONSO, Maria do Carmo de Toledo. **Parcelamento do solo urbano: loteamento e desmembramento**. Belo Horizonte: O Lutador, 2007. p. 37.

⁹⁰ AFONSO, Maria do Carmo de Toledo. **Parcelamento do solo urbano: loteamento e desmembramento**. Belo Horizonte: O Lutador, 2007. p. 38-39.

⁹¹ AFONSO, Maria do Carmo de Toledo. **Parcelamento do solo urbano: loteamento e desmembramento**. Belo Horizonte: O Lutador, 2007. p. 40.

instalados, eventualmente não dimensionados ao uso futuro”⁹². Destaca, por isso, a importância de que a aprovação de projetos que envolvam essa espécie de parcelamento deva submeter-se a exigências de maior rigor quanto à adaptação dos equipamentos à infraestrutura de serviços públicos, “sob pena de onerar os adquirentes incautos com um exagerado sobrepreço pelos serviços, à ocasião das edificações previstas, não computados na composição dos preços dos lotes”⁹³.

Ao lado do conceito de desmembramento, fala-se também em desdobro, que consiste na divisão de lotes já existentes, sem o objetivo de urbanizar. Há, contudo, a criação de novos lotes com matrículas distintas. Nessa simples divisão não cabe a aplicação das normas previstas na Lei do Parcelamento do Solo⁹⁴. Por outro lado, as exigências mínimas de dimensionamento e índices urbanísticos devem permanecer vigendo⁹⁵.

Portanto, essas são as formas de parcelamento do solo previstas na Lei 6.766/79. A apresentação do loteamento, do desmembramento e do desdobro, ainda que apenas em termos conceituais, já indica aspectos sensíveis à burla de sua disciplina legal, sobretudo quando se sobreleva o aspecto econômico-financeiro em desfavor da sustentabilidade da cidade e do meio ambiente.

Nessa linha, passa-se agora à importância do atendimento à Lei do Parcelamento do Solo para a proteção do meio ambiente e para o desenvolvimento sustentável da cidade.

⁹² VIANA, Rui Geraldo Camargo. **O parcelamento do solo urbano**. Rio de Janeiro: Forense, 1985. p. 51.

⁹³ Id. Ibid.

⁹⁴ VIANA, Rui Geraldo Camargo. **O parcelamento do solo urbano**. Rio de Janeiro: Forense, 1985. p. 52.

⁹⁵ SILVA, José Afonso da Silva. **Direito urbanístico brasileiro**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 340-341.

3.3. A Lei 6.766/79 e a proteção ao meio ambiente

As exigências estabelecidas para o parcelamento do solo estão consubstanciadas em princípios que norteiam o direito ambiental, tais quais, o princípio do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana, o princípio da natureza pública da proteção ambiental, princípio de controle do poluidor pelo poder público, o princípio de prevenção, princípio da função socioambiental da propriedade⁹⁶.

Ao requisitar a autorização de parcelamento do solo é necessário que haja um planejamento estadual ou municipal organizando as diretrizes – conforme já tratado alhures –, bem como seja identificado o percentual e a área para uso público, que precede questões sobre a impossibilidade de desafetação dessas áreas, consideradas bens públicos.

A Lei do Parcelamento do Solo Urbano, portanto, foi criada com o intuito de urbanização das cidades, de modo a controlar o crescimento desordenado. Para tanto, essa lei estabelece uma política de organização, controle e fiscalização da ocupação da população no solo urbano das cidades.

O crescimento desordenado do espaço urbano é um problema histórico no desenvolvimento do Brasil. Em um primeiro momento o homem destruiu o meio ambiente para atender às necessidades pessoais sem se preocupar com o termo “sustentabilidade” – conceito recente –, principalmente por não levar em consideração que os recursos naturais e o meio ambiente natural não são infinitos. Com o passar do tempo, após perceberem que os recursos acabam e que o meio ambiente deteriora-se, bem como após a constante criação de favelas, construções ilegais, loteamentos clandestinos e moradias multifamiliares sem um mínimo da habitabilidade, começaram a se preocupar com a sustentabilidade e a necessidade de uma ocupação ordenada, que previsse uma série de limites⁹⁷.

⁹⁶ MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**: Doutrina, Jurisprudência e Glossário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 95-105.

⁹⁷ FERNANDES. Edésio; BETÂNIA, Alfonsin. **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 469-470.

Sobre o assunto, destaca-se também a visão clássica de Jardí para o planejamento. O autor define planejamento como

[...] o conjunto de operações encaminhadas como o fim último ao traçado de um projeto, um programa ou um esquema, no qual reste predeterminada uma atuação futura, a respeito da convivência humana, da pré-organização da vida coletiva⁹⁸.

Como se percebe, Jardí apresenta uma síntese da história do urbanismo e identifica a intenção do homem em organizar e planejar o espaço a ser habitado.

Michael Hough⁹⁹, por sua vez, trata do urbanismo de forma mais direta com a ecologia. Ele discorre sobre a problemática entre o urbanismo e o meio ambiente na determinação do traçado das cidades e na distribuição dos serviços urbanos. O autor esclarece que por muito tempo o conceito de humanidade e de natureza foram entendidos como problemas separados, que não se relacionavam. Essa dicotomia, contudo, mudou sua feição para uma coisa única. Com a evolução da humanidade e das cidades, começaram a perceber a influência e a importância da natureza na construção, planificação e desenho da cidade.

Vale acrescentar, por fim, que a ordenação do espaço urbano, conforme ensina José Afonso da Silva, constitui um dos mecanismos mais importantes e úteis para a política do meio ambiente¹⁰⁰.

Demonstrada a importância da organização do espaço a ser habitado, passa-se às limitações e restrições impostas pela Lei nº 6.766/79 para o devido desenvolvimento da cidade, de modo sustentável e com o mínimo de impacto ambiental possível.

⁹⁸ Tradução livre: “[...] el conjunto de operaciones encaminadas con o fin último al trazado de un proyecto, un esquema en el que queda predeterminada una actuación futura, respecto a la convivencia humana, la preorganización de la vida colectiva”. JARDÍ, Enrique. **El planejamento urbanístico**. Barcelona: Boch Casa Editorial, 1966. p. 49.

⁹⁹ HOUGH, Michael. **Natureza y ciudad: planificación urbana y procesos ecológicos**. Trad. Susana Rodríguez Alamparte. Barcelona: Editorial Gustavo Gili S.A, 1998. p. 9-10.

¹⁰⁰ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 222.

3.3.1. Vedações ao parcelamento do solo: limitações legais que visam à proteção ao meio ambiente

Conforme ensina Rizzardo¹⁰¹, a partir do momento em que o meio ambiente equilibrado significou um direito de todos – propriedade de todos –, incontestável que o direito individual de propriedade não pode se sobrepor ao direito difuso. Afirma o autor que o meio ambiente é um bem necessário à vida, motivo por que o ar, os mares e os céus são coisas que não podem ser adquiridas – já que pertencente a todos –. Em razão disso, assevera Rizzardo¹⁰² que, se a criação de loteamentos causar algum prejuízo ao meio ambiente, não há qualquer óbice para se exigir o cumprimento de novas regras e até mesmo a reestruturação do loteamento.

Como se percebe, em matéria de direito ambiental, não há falar em direito adquirido, pois estão em jogo direitos fundamentais do homem. Assim, se houver omissão do município na concessão de licença para a realização de um loteamento, a licença pode e deve ser anulada. Nesse sentido, a título exemplificativo, cita-se o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça:

Uma vez concedida a autorização em desobediência às determinações legais, tal ato é passível de anulação pelo Judiciário e pela própria administração pública, porque dele não se originam direitos. A área de 100 metros em torno dos lagos formados por hidrelétricas, por força de lei, é considerada de preservação permanente e, como tal, caso não esteja coberta por floresta natural ou qualquer outra forma de vegetação natural, deve ser reflorestada, nos termos do art. 18, caput, do Código Florestal¹⁰³.

Para proteger o meio ambiente, o parcelamento do solo encontra, portanto, algumas restrições legais.

¹⁰¹ RIZZARDO, Arnaldo. **Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano**. 8 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 57.

¹⁰² RIZZARDO, Arnaldo. **Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano**. 8 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 58.

¹⁰³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 194.617 – Segunda Turma, Relator Ministro Franciulli Netto. julgado em 16 abr. 2002, Dje em 1 jul. 2002. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&processo=194617&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO>. Acesso em: 5 jun. 2013.

Como se sabe, o parcelamento do solo para fins urbanos somente é admitido em zonas urbanas ou de expansão urbana, definidas de acordo com critérios impostos pelo Município.

Ademais, a Lei 6.766/79, em seu artigo 3º, impede o parcelamento do solo em certas áreas, a saber: em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas; em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados; em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes; em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação; e em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção¹⁰⁴.

De encontro à proibição de construção em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), há as favelas. Elas são, normalmente, ocupações de áreas e terrenos completamente inapropriados e inadequados para moradia. Isso porque se originam em encostas de morros de alta declividade – o que é expressamente vedado pela Lei do Parcelamento do Solo –, que estão sujeitos a frequentes desmoronamentos¹⁰⁵.

Segundo Fernandes, o desmoronamento ocorre como consequência das construções levantadas no lugar da vegetação, que, invariavelmente, provoca o aumento do escoamento superficial das águas das chuvas, de modo a ampliar sua capacidade erosiva e o deslizamento do solo. Como exemplo, citou o drama que milhares de pessoas viveram no final de 2001, quando houve o desmoronamento na região de Petrópolis, no Rio de Janeiro¹⁰⁶. Outro desastre marcante na história do Brasil foi o desmoronamento no Morro do Bumba, em

¹⁰⁴ BRAGA. Rodrigo Bernardes. **Parcelamento do solo urbano**: doutrina, legislação e jurisprudência de acordo com o novo Código Civil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 39.

¹⁰⁵ FERNANDES. Edésio; BETÂNIA, Alfonsin. **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 473.

¹⁰⁶ Id. Ibid.

Niterói, também do Rio de Janeiro, que ocorreu no ano de 2010, quando 168 morreram e 3 mil famílias ficaram desabrigadas¹⁰⁷.

A favela, por caracterizar forma desordenada e ilegal de ocupação do solo, implica sérios problemas de ordem urbanística e ambiental. Afora a questão social que se relaciona com a origem dessa espécie de ocupação desordenada do solo – o que se deixa de aprofundar por não constituir o foco deste trabalho –, o fenômeno da favelização, como ensina Ivan Carneiro Castanheiro, também implica outras consequências negativas para a cidade: a falta de equipamentos urbanos e comunitários, a marginalização dos habitantes, o aumento da insegurança da população e a invasão de áreas públicas¹⁰⁸.

No que toca às áreas de preservação ecológica, deve-se esclarecer que correspondem às áreas de proteção de mananciais, de patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, definidas por legislação estadual ou federal, bem como as florestas de preservação permanente, os parques nacionais, estaduais e municipais, as reservas biológicas, as reservas de caça, as estações ecológicas e as áreas de proteção ambiental.

Acerca do assunto, Edésio Fernandes¹⁰⁹ destaca o caso de Brasília, ocorrido em 2001, quando três pessoas morreram por conta da leptospirose e outras vinte ficaram hospitalizadas. A doença, transmitida pela urina do rato, foi resultado do desequilíbrio ambiental relacionado com a ocupação de áreas de preservação. O que acontece é que as pessoas desmatam e ocupam áreas protegidas, forçando os animais a saírem de seus *habitats* naturais. Assim, eles migram para as ocupações humanas. A falta de predadores nesses habitats humanos, associada ao acúmulo de lixo, causa a proliferação desses roedores e da doença que transmitem.

¹⁰⁷ Dado colhido do site do Globo.com: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2012/04/tragedia-no-bumba-completa-2-anos-com-mais-de-300-desabrigados-no-rj.html>> Acesso em: 24 jun. 2013.

¹⁰⁸ CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Regularização fundiária urbana: fundamentos, aspectos práticos e propostas. *in* NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (coord.). **Regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 38.

¹⁰⁹ FERNANDES, Edésio; BETÂNIA, Alfonsin. **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 475.

O mesmo autor trata, ainda, da ocupação dos mananciais para fins de moradia. Ele ressalta que esses mananciais são extremamente importantes, porquanto, além de serem fonte de água potável, também são formados por ecossistemas como várzeas, brejos e alagados com uma enorme variedade de espécie animais. Em razão disso, os mananciais não poderiam ser ocupados pelo homem. Contudo, a ocupação acontece. Como exemplo, coloca o caso de São Paulo, onde o problema é agravado, uma vez que a demanda de água para consumo é enorme e a ocupação desses mananciais, que é em larga escala, causa poluição da água. Ele explica que o esgoto produzido pelos moradores desemboca diretamente nos mananciais e, invariavelmente, contamina a água, que abastece a cidade próxima e a população contaminadora. Ademais, o lixo e entulho despejados por esses moradores ocasionam o assoreamento do rio e a contaminação do solo¹¹⁰.

O atendimento a essas limitações na hora de construir é indispensável para a manutenção do equilíbrio ambiental. Tais limitações buscam a prevenção e a precaução de danos ao meio ambiente, na medida em que os danos causados podem ser irreversíveis, bem como podem afetar a população de maneira direta e desastrosa, conforme já exemplificado acima.

3.3.2. Requisitos urbanísticos para o loteamento

O artigo 4º da Lei 6.766/79 prevê uma série de requisitos urbanísticos necessários à implantação de loteamento. O inciso I determina que os loteamentos devem atender às áreas de uso público, destinadas a operar equipamentos urbanos de circulação e espaços livres, levando em conta a proporção em relação à densidade de ocupação populacional previstas ao local objeto do parcelamento do solo¹¹¹. Dessa forma, quanto maior o número de

¹¹⁰ FERNANDES. Edésio; BETÂNIA, Alfonsin. **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 475.

¹¹¹ BRAGA. Rodrigo Bernardes. **Parcelamento do solo urbano**: doutrina, legislação e jurisprudência de acordo com o novo Código Civil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 40.

habitantes por hectare maior a área destinada para uso comum. Por outro lado, quanto maior o lote, menor a densidade populacional e menor também será o espaço exigido para uso público e comum.

Sobre a questão, ensina Maria do Carmo de Toledo Afonso:

A preocupação legal é de que o loteamento tenha um sistema viário adequado, espaços destinados à educação, cultura, saúde e lazer, infraestrutura básica com os serviços de água, esgoto, energia, elétrica domiciliar e pública, coletas e águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado, quando for o caso, e espaços livre para o uso público¹¹².

Rizzardo, ao tratar do assunto, ressalta que antes da Lei 9.785/99 – que altera o Decreto-Lei nº 3.365/41 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nºs 6.015/73 (registros públicos) e 6.766/79 (parcelamento do solo urbano) – o § 1º do artigo 4º previa que a percentagem da área de uso comum não poderia ser inferior a 35% do total da gleba, exceto no caso dos loteamentos industriais. Atualmente, em uma total mudança de rumo e atendendo aos interesses dos loteadores, não se estabelece mais uma proporção mínima e tampouco faz qualquer ressalva em relação aos loteamentos para fins industriais¹¹³.

Em análise à redação atual do § 1º do artigo 4º, percebe-se que a lei reservou ao município a função de estabelecer os parâmetros de uso permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação. Inclusive quanto às áreas mínimas e máximas dos lotes e coeficientes máximos de aproveitamento.

Preocupado, destaca Rizzardo que:

A nova regulamentação favorecerá soluções políticas para os loteamentos, em desprestígio às exigências urbanísticas, com a possível redução de espaços de lazer, de praças, e dos próprios equipamentos urbanos¹¹⁴.

¹¹² AFONSO, Maria do Carmo de. *Apud*: BRAGA. Rodrigo Bernardes. **Parcelamento do solo urbano**: doutrina, legislação e jurisprudência de acordo com o novo Código Civil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 26.

¹¹³ RIZZARDO, Arnaldo. **Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano**. 8 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 53.

¹¹⁴ Id. *Ibid*.

Além disso, na falta de uma lei municipal para regular a matéria, não há como se exigir um percentual mínimo de área destinada ao uso público, não podendo, ou melhor, não cabendo ao registrador dos lotes controlar se houve respeito à proporcionalidade das áreas públicas¹¹⁵.

O inciso II prevê que os

lotes terão área mínima de 125 m² e frente mínima de 5 metros, salvo quando a legislação estadual ou municipal determinar maiores exigências, ou quando o loteamento se destinar à urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes.

Maria do Carmo Toledo Afonso assevera que a intenção do legislador, ao fixar faixas menores para os lotes, foi propiciar às pessoas de menor poder aquisitivo a oportunidade de possuírem um imóvel¹¹⁶. Rizzardo, por outro lado, afirma que o mínimo estabelecido no inciso supracitado atenta contra o objetivo da lei, contra as tendências de humanizar a urbanização e contra política de evitar amontoados populacionais¹¹⁷.

O inciso III dispõe que ao longo das águas correntes – nas quais se inserem os rios e córregos –, das águas dormentes – nas quais se enquadram, por exemplo, a lagoas e represas – e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica¹¹⁸.

Esse dispositivo causa bastante polêmica, principalmente quando foi confrontado com a exigência de 30 (trinta) metros de afastamento dos cursos d'água, previsto no Código Florestal. Houve uma rica discussão sobre o assunto no Tribunal de Justiça Catarinense, prevalecendo o entendimento, à luz do Código Florestal antigo, de que, em área urbana, deveria ser aplicada a Lei 6.766/79 (15 metros) em detrimento do Código Florestal.

¹¹⁵ AFONSO, Maria do Carmo de Toledo. **Parcelamento do solo urbano: loteamento e desmembramento**. Belo Horizonte: Editora O Lutador, 2007. p. 27.

¹¹⁶ Id. Ibid.

¹¹⁷ RIZZARDO, Arnaldo. **Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano**. 8 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 54.

¹¹⁸ AFONSO, Maria do Carmo de Toledo. **Parcelamento do solo urbano: loteamento e desmembramento**. Belo Horizonte: Editora O Lutador, 2007. p. 26.

Com o advento do Novo Código Florestal (Lei 12.651/12), a tendência é que se prestigie o afastamento de 30 (trinta) metros, como demonstra a recente decisão:

[...]. Diante da especificidade da Lei n. 12.651/2012, que definiu em seu art. 4º a delimitação da área de preservação permanente tanto em zona rural como urbana, indesviável a aplicação da norma mais protetiva ao meio ambiente, porquanto a cautela deve pender a favor dos interesses da sociedade que estão em discussão. [...]¹¹⁹

O inciso IV prevê a necessidade de vias de loteamento que integrem ao sistema viário da cidade, ou seja, as vias de loteamento deverão se articular com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, bem como deverão se harmonizar com a topografia local. Essa previsão legal, além de resguardar o traçado urbano e a harmonia do conjunto da cidade – pois propicia a melhor ordenação da cidade –, visa a beneficiar os futuros proprietários dos lotes quanto à comodidade de circulação e de mobilidade¹²⁰.

Segundo Rizzardo,

[...] o objetivo da lei é impedir o surgimento de conjuntos habitacionais em zonas ainda inóspitas e sem acesso aos meios de comunicação com os centros urbanos; procura, outrossim, o dispositivo não permitir que se abra uma comunicação entre a cidade e o loteamento, figurando como único meio de ligação. A rodovia deve preexistir e ser oficial, constando traçada nos mapas e cartas do Município¹²¹.

O § 3º foi acrescentado ao artigo 4º pela Lei 10.932/04. Referido parágrafo traz a necessidade de faixa não edificável em dutovias que eventualmente atinja área que, por reflexo, também agrida o meio ambiente.

Somente se cumpridos todos os requisitos exigidos pela Lei 6.766/79, bem como se atendidas as demais regras e princípios previstos na referida lei,

¹¹⁹ BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Agravo de Instrumento n. 99.017438 – Terceira Câmara de Direito Público, de Balneário Piçarras, Relator Desembargador Luiz César Medeiros, julgado em 5 mar 2013. Disponível em: <http://app.tjsc.jus.br/jurisprudencia/avancada.jsp#resultado_ancora>. Acesso em: 25 jun. 2013.

¹²⁰ AFONSO, Maria do Carmo de Toledo. **Parcelamento do solo urbano: loteamento e desmembramento**. Belo Horizonte: O Lutador, 2007. p. 26.

¹²¹ RIZZARDO, Arnaldo. **Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano**. 8 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 55.

é que o Município poderá aprovar o projeto de loteamento apresentado pelo loteador.

Contudo, ainda que os requisitos principais estejam fixados na Lei 6.766/79, outros diplomas legais podem ser utilizados se houver qualquer alteração ao meio ambiente. Assim, a intervenção das autoridades florestais mostra-se imprescindível caso aconteça degradação ambiental¹²².

3.4. Lacuna da Lei do parcelamento do solo: a falta de exigência do Estudo de Impacto Ambiental

Em que pese todos os requisitos exigidos pela Lei do Parcelamento do Solo para realizar um loteamento, há quem entenda que ela apresenta uma séria falha: não exige para os pedidos de parcelamento do solo o Estudo Prévio de Impacto Ambiental. Sobre esse omissão, Paulo Affonso Leme Machado assevera que “[...] toda área em que se pretenda fazer loteamento deveria, sem exceção, ser submetida a um estudo prévio, em que as condições ambientais favoráveis fossem constatadas”¹²³.

O Estudo de Impacto Ambiental está previsto na Constituição de 1988, no inciso IV do §1º do artigo 225. Ele tem o objetivo de analisar as proporções de eventuais e possíveis alterações no meio ambiente que empreendimentos públicos ou privados podem causar. É um meio de atuação preventivo, que busca evitar consequências desastrosas e irreversíveis sobre o meio ambiente, resultante de obras de urbanização ou de qualquer outra atividade¹²⁴.

O enfoque preventivo do Estudo de Impacto Ambiental releva a sua importância e indispensabilidade, motivo por que sua ausência na Lei do Parcelamento do Solo pode ser considerada uma falha, talvez, irreparável.

¹²² RIZZARDO, Arnaldo. **Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano**. 8 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 56.

¹²³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 652.

¹²⁴ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 289-290.

Pode-se dizer que é até um contrassenso referida lei não prever a obrigatoriedade do EIA, na medida em que utiliza o planejamento exatamente como uma forma de prevenção. Fabiane Patente Teixeira Martins corrobora essa ideia ao defender que, muito embora a referida omissão seja parcialmente suprida pela resolução n. 1/86 do CONAMA – que prevê a exigência de realização de EIA para projetos de loteamento acima de 100 hectares –, a exigência irrestrita desse estudo é medida indispensável para garantir a defesa do meio ambiente¹²⁵.

Contudo, ao se fazer uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico, depreende-se que referida omissão é suprimida. Primeiro, esclarece-se que a instituição do EIA surgiu no ordenamento jurídico somente em 1986, com a edição da Resolução do CONAMA 01/86, ou seja, 7 anos depois da edição da Lei 6.766/79. Logo, pode-se concluir que quando da criação da Lei do Parcelamento do Solo não existia o instituto do EIA, motivo por que não se poderia falar em omissão.

Além disso, há que se fazer um diálogo entre as fontes do direito ambiental. Ainda que a Lei 6.766.79 não exija expressamente a elaboração do EIA, ela deve ser interpretada conjuntamente com o artigo 10 da Lei 6.938/81, que exige licenciamento ambiental para as atividades potencialmente poluidoras. As atividades potencialmente poluidoras, por sua vez, foram arroladas no Anexo 1 da Resolução do CONAMA 237/97, entre as quais se encontra o “parcelamento do solo”.

Salienta-se, ademais, que o EIA é uma das formas de avaliar os impactos causados por um empreendimento. Há outros estudos, embora menos complexos, que são também aptos a essa função, especialmente em se tratando de empreendimentos não tão grandes e de menor potencial poluidor. Tais estudos estão previstos no artigo 1º, III, da Resolução do CONAMA 237/97.

Aliada a problemática existente na Lei do Parcelamento do Solo, existem também os desvios da lei, que contribuem de maneira significativa para a

¹²⁵ MARTINS, Fabiane Patente Texeira. Loteamento: a exigibilidade de estudo de impacto de vizinhança. *In*: MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (coord.). **Direito ambiental: meio ambiente urbano**. V. 3. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 865.

degradação ambiental e o favorecimento de criação de espaços com condições inadequadas de habitabilidade. Esses desvios e as formas de preveni-los serão o foco do capítulo terceiro do presente trabalho, que será tratado a seguir.

4. DESVIOS DA LEI DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO: CONSEQUÊNCIAS AMBIENTAIS E FORMAS DE PREVENÇÃO

A Lei do Parcelamento do Solo Urbano exige um procedimento dificultoso para a realização de um loteamento – conforme tratado no capítulo anterior. Em razão disso, surgem os loteamentos ilegais, que buscam burlar de alguma maneira os requisitos e limitações da lei. Contudo, essa prática é prejudicial tanto ao meio ambiente quanto à população que vive em tais loteamentos e a seus arredores, o que demanda uma política de prevenção atuante. Esses problemas serão o objeto de estudo do presente capítulo, com destaque para as espécies de desvios da Lei 6.766/79, suas consequências e as formas de combate preventivo e repressivo a essas condutas ilegais.

4.1. Loteamento ilegal

Os loteamentos ilegais subdividem-se em duas espécies: os loteamentos clandestinos e os loteamentos irregulares. Os primeiros não foram aprovados pela prefeitura municipal. Os segundos, por sua vez, são aqueles que foram aprovados pela autoridade competente, mas não foram devidamente inscritos. Podem ser aqueles também que foram inscritos, mas foram executados em desconformidade com o plano e as plantas aprovadas¹²⁶.

Francisco Eduardo Loureiro¹²⁷ também faz uma divisão entre os dois institutos. Ensina que os loteamentos clandestinos são aqueles que não obtiveram a aprovação ou autorização dos órgãos competentes, enquanto que os loteamentos irregulares são aqueles aprovados que não foram executados

¹²⁶ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 344.

¹²⁷ LOUREIRO, Francisco Eduardo. Loteamentos clandestinos – prevenção e repressão. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n. 48, p. 30, jan./jun. 2000.

de acordo com a legislação ou com os atos de aprovação. Da mesma forma, classifica Aguiar Vallim¹²⁸ e Diógenes Gasparini¹²⁹.

Ambas as formas de loteamentos ilegais serão objeto dos tópicos a seguir, bem como a sua potencial capacidade de degradar o meio ambiente, tanto natural quanto artificial.

4.1.1. Loteamento clandestino

Conforme explicado no capítulo 2 do presente trabalho, a implementação de qualquer loteamento exige um processo, que se materializa com etapas a serem seguidas: a administrativa, consistente na aprovação e licenças obtidas perante os órgãos públicos; a registrária; e a urbanística, caracterizada pela execução da obra.

Na fase administrativa, o loteador deve requerer a fixação de diretrizes pelo município para a realização do loteamento. Esse procedimento demanda custos altos, em razão da elaboração da planta, memorial descritivo e projeto, para o qual é imprescindível a contratação de técnicos, tais quais, engenheiros, arquitetos, geólogos e topógrafos¹³⁰.

Exige-se, assim, um longo tempo para a realização da obra, porquanto antes de sua implementação é preciso uma séria de análises e aprovações pelos órgãos públicos, bem como se necessita da inscrição junto ao registro imobiliário, este marcado pela prévia apresentação de um rol de documentos que demonstrem a regularidade do loteamento¹³¹.

¹²⁸ VALLIM, Aguiar. **Direito imobiliário brasileiro**. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1984. p. 252-253.

¹²⁹ GASPARINI, Diógenes. **O Município e o parcelamento do solo**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 128-131.

¹³⁰ FREITAS, José Carlos. Loteamentos clandestinos: uma proposta de prevenção e repressão. **Revista Magister de Direito Imobiliário, Registral, Urbanístico e Ambiental**, São Paulo, Magister, n. 1, p. 54, ago./set. 2005.

¹³¹ FREITAS, José Carlos. Loteamentos clandestinos: uma proposta de prevenção e repressão. **Revista Magister de Direito Imobiliário, Registral, Urbanístico e Ambiental**, São Paulo, Magister, n. 1, p. 54-55, ago./set. 2005.

Com relação ao caminho a ser percorrido apresentado acima, remete-se o leitor ao capítulo 2, que trata detalhadamente do assunto.

No mais, antes da venda dos lotes, o empreendedor deve fazer a execução das obras de fragmentação e demarcação física do solo e de infraestrutura, de modo a transferir, gratuitamente, parte da gleba para o município para a criação das ruas, espaços livres, áreas verdes e de lazer, praças¹³².

Obviamente, todo esse gasto é repassado pelo empreendedor ao comprador do lote, de maneira que, invariavelmente, o preço do lote eleva-se de modo substancial.

Essas dificuldades – frisa-se, necessárias – explicam o aparecimento dos loteamentos clandestinos, mas não os justificam.

Diante das dificuldades apresentadas, o loteador – para lotear de maneira rápida, com custo baixo e com alta rentabilidade – busca uma alternativa para a criação dos lotes, promovendo os chamados “loteamentos clandestinos”. Esses loteamentos não são somente os executados às escondidas, mas também os que foram realizados sem solicitação de aprovação do poder público ou os que não obtiveram a aprovação do respectivo pedido¹³³. Nas duas hipóteses, ele é executado fisicamente pelo empreendedor sem a aprovação oficial, criando ruas, realizando a demarcação de quadras e lotes, e promovendo vendas¹³⁴.

A doutrina pátria prevê mais uma forma de loteamento clandestino, que ocorreria nos casos em que a gleba, sem ter sofrido qualquer fragmentação, começa a ser vendida de acordo com a planta ou projeto. Nesse caso, o

¹³² FREITAS, José Carlos. Loteamentos clandestinos: uma proposta de prevenção e repressão. **Revista Magister de Direito Imobiliário, Registral, Urbanístico e Ambiental**, São Paulo, Magister, n. 1, p. 55, ago./set. 2005.

¹³³ FREITAS, José Carlos. Loteamentos clandestinos: uma proposta de prevenção e repressão. **Revista Magister de Direito Imobiliário, Registral, Urbanístico e Ambiental**, São Paulo, Magister, n. 1, p. 54, ago./set. 2005.

¹³⁴ FREITAS, José Carlos. Loteamentos clandestinos e suas modalidades fraudulentas: atuação preventiva dos agentes públicos. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n. 48, p. 13, jan/jun. 2000.

loteamento seria clandestino mesmo sem ter se iniciada a execução do loteamento¹³⁵.

Preocupado, José Afonso da Silva¹³⁶ ressalta que o loteamento clandestino é uma das pragas mais danosas ao meio ambiente urbano. Esclarece que os loteadores parcelam os terrenos, muitas vezes, sem o título de propriedade – o que, obviamente, impede a aprovação do projeto pela autoridade competente. Em seguida, começam a vender os lotes, geralmente para pessoas com rendas mais modestas. Como resultado, essas pessoas perdem seus terrenos e construções, que, invariavelmente, também foram levantadas na clandestinidade, na medida em que não possuíam os documentos necessários para a devida regularização.

Passa-se agora a algumas formas específicas de criação dos loteamentos clandestinos.

Primeiro, tem-se as associações e cooperativas habitacionais. Elas são agrupamentos de pessoas interessadas na compra de lotes, que arrecadam valores mensais, a título de cotas, dos associados ou cooperados, para a compra de uma gleba. Também utilizam o dinheiro arrecadado para a execução do loteamento¹³⁷.

O problema é que esse loteamento é implantado sem as formalidades exigidas – aprovação, registro, título de domínio da gleba –, ou seja, é implementado de forma clandestina. Assim, os compradores dos lotes passam a construir sem uma orientação, o que gera uma ocupação desordenada. Além disso, muitas vezes os empreendedores do “loteamento” fogem com o dinheiro dos compradores dos lotes, uma vez que o empreendimento não oferece qualquer garantia¹³⁸.

Outra forma de loteamento clandestino são os ditos falsos condomínios. A sua criação ocorre da seguinte forma: proprietários de glebas vendem partes

¹³⁵ GASPARINI, Diógenes. **O município e o parcelamento do solo**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 129-130.

¹³⁶ SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 338-339.

¹³⁷ FREITAS, José Carlos. Loteamentos clandestinos: uma proposta de prevenção e repressão. **Revista Magister de Direito Imobiliário, Registral, Urbanístico e Ambiental**, São Paulo, Magister, n. 1, p. 60, ago./set. 2005.

¹³⁸ Id. Ibid.

ideais em percentuais iguais ou semelhantes para pessoas sem qualquer vínculo, formando assim um condomínio. As escrituras de venda e compra das “frações ideais” são registradas no registro de imóveis na mesma matrícula de forma sucessiva¹³⁹.

No momento da venda, o loteador apresenta na planta do loteamento o local exato que o comprador está adquirindo, sem relação com o condomínio originário. Assim, o comprador adquire um lote determinado, devidamente cercado, bem como com ruas criadas pelo loteador¹⁴⁰.

O Superior Tribunal de Justiça já reconheceu a ilegalidade do procedimento e entendeu ser lícito ao Juiz de primeiro grau bloquear a matrícula do imóvel apresentado em falsos condomínios, conforme julgado colacionado a seguir, citado a título de exemplo :

CIVIL. VENDA DE FRAÇÃO IDEAL DE TERRAS, PARA TRANSFERIR LOTE CERTO E DETERMINADO, SEM O REGULAR PARCELAMENTO DO SOLO. IMPOSSIBILIDADE. A venda de fração ideal de terras parceladas irregularmente não pode ser objeto de registro imobiliário, porque fraudada a legislação específica; o Juiz que proíbe o registro desses negócios, sem a prévia oitiva do proprietário, não fere a garantia do contraditório, porque só ordenou o que o Oficial do Cartório já estava obrigado a fazer. Recurso ordinário não provido¹⁴¹.

Convém esclarecer que esses falsos condomínios não podem ser considerados como condomínios de casas. Isso porque o instituto do condomínio de casa – previsto na Lei nº 4.591/64 – indica a parte da construção a ser adquirida, a parte que será comum, a fração que será do comprador, mas tudo com prévia aprovação do projeto pela autoridade competente e conhecimento do adquirente. Nesse caso, o empreendedor entrega a casa pronta, ainda que a venda tenha ocorrido na planta. Nos falsos

¹³⁹ FREITAS, José Carlos. Loteamentos clandestinos: uma proposta de prevenção e repressão. **Revista Magister de Direito Imobiliário, Registral, Urbanístico e Ambiental**, São Paulo, Magister, n. 1, p. 60, ago./set. 2005.

¹⁴⁰ Id. Ibid.

¹⁴¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 9.876 – Terceira Turma, Relator Ministro Ari Pargendler, julgado em 17 ago. 1999, Dje em 18 out. 1999. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&processo=9876&b=A-COR&thesaurus=JURIDICO>. Acesso em: 25 mai. 2013.

condomínios, a venda dos lotes se dá de maneira independente, sem construção anterior ou posterior¹⁴².

Por fim, destacam-se, como loteamento clandestino, os criados com a conivência do poder público.

Como se sabe, o arruamento pode ser feito tanto pelo particular – que irá transferir as ruas para o município – quanto pelo poder público. Para sua realização é necessária a solicitação e a autorização do poder público competente, bem como sua posterior inscrição no registro imobiliário¹⁴³. Assim, pela facilidade, com certa frequência verifica-se uma parceria entre a prefeitura e o loteador a fim de mascarar o processo do loteamento com o arruamento¹⁴⁴. O procedimento será explicado.

Primeiro a prefeitura desapropria certa faixa de terra de uma gleba para compor o sistema viário. Contudo, essa parte desapropriada não tem a finalidade de ligar bairros ou vias urbanas, ou seja, ligam nada a lugar nenhum. Percebe-se, assim, que essa conduta não apresenta qualquer interesse público; possui como objetivo único beneficiar o loteador, que terá que se preocupar apenas em dividir as quadras da gleba e, posteriormente, os lotes para auferir lucro, já que as ruas já estarão criadas¹⁴⁵.

Tal situação implica em gastos do erário para as obras de infraestrutura do loteamento. Ou seja, é o contribuinte, mediante o pagamento de impostos, que arca com os gastos para a implementação do loteamento¹⁴⁶. No entanto, conforme ensina Sérgio Jacomino¹⁴⁷, ao loteador cabe, exclusivamente, o ônus

¹⁴² FREITAS, José Carlos. Loteamentos clandestinos: uma proposta de prevenção e repressão. **Revista Magister de Direito Imobiliário, Registral, Urbanístico e Ambiental**, São Paulo, Magister, n. 1, p. 61, ago./set. 2005.

¹⁴³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 557.

¹⁴⁴ LOUREIRO, Francisco Eduardo. Loteamentos clandestinos – prevenção e repressão. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n. 48, p.34, jan./jun. 2000.

¹⁴⁵ FREITAS, José Carlos. Loteamentos clandestinos: uma proposta de prevenção e repressão. **Revista Magister de Direito Imobiliário, Registral, Urbanístico e Ambiental**, São Paulo, n. 1, p. 62, ago./set. 2005.

¹⁴⁶ FREITAS, José Carlos. Loteamentos clandestinos: uma proposta de prevenção e repressão. **Revista Magister de Direito Imobiliário, Registral, Urbanístico e Ambiental**, São Paulo, n. 1, p. 62-63, ago./set. 2005.

¹⁴⁷ JACOMINO, Sérgio. Parcelamento do solo urbano, o consumidor e o registro imobiliário. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n. 47, p. 66, jul./dez. 1999.

de arcar com a construção de redes de água e esgoto, bem como com todos os custos da implementação do projeto respectivo, inclusive de infraestrutura.

Como forma de repressão, perfeitamente cabível a proposição de ação civil pública ou ação popular, porquanto flagrante o desvio de finalidade do ato de desapropriação. Com muita propriedade, o Promotor de Justiça Marcos Mendes Lyra¹⁴⁸ afirma que se a via pública não satisfaz nenhuma utilidade pública, ou seja, não melhora o sistema viário, não traz um projeto de organização do tráfego e também não faz a ligação de vias, há sérios indícios de desvio à Lei do Parcelamento do Solo a fim de favorecer interesse de particular, o que caracteriza uma situação de vício de motivação ou desvio de finalidade.

Ressalta-se, ademais, que a implementação de um loteamento clandestino – de qualquer espécie – é considerado crime, que pode ser punido com pena de reclusão, detenção e multa. Podem ser responsabilizados o loteador e seus auxiliares, bem como serventuário que registrar o loteamento ou o contrato de compra e venda, de cessão ou de promessa de cessão de lote irregular¹⁴⁹.

Acerca dos loteamentos clandestinos, o Superior Tribunal de Justiça já determinou que os loteadores, o Município e o Estado de São Paulo, de forma solidária, desfizessem um parcelamento, indenizassem os adquirentes e recompusessem a área no estado anterior, por terem loteado em área de preservação permanente, o que impossibilita a regularização do loteamento¹⁵⁰.

Por oportuno, deve-se esclarecer que, ainda que se determine a recomposição da área degradada ao *status quo ante*, sempre terá um passivo ambiental impossível de ser reparado integralmente. Isso ocorre em razão do tempo utilizado para a restauração ambiental, que jamais pode ser

¹⁴⁸ LYRA, Marcos Mendes. *Apud*: GALHARDO, João Baptista. O poder público municipal e a burla da Lei do Parcelamento do Solo. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n. 48, p. 66, jan./jun. 2000.

¹⁴⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 140.

¹⁵⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 303605 – Primeira Turma, Relator Ministro Humberto Gomes de Barros, julgado em 8 out. 2002, Dje em 11 nov. 2002. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&processo=303605&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO>. Acesso em: 5 jun. 2013.

compensado. Esse prejuízo é arcado por toda a população, que se vê privada de usufruir de um direito difuso: o meio ambiente¹⁵¹.

Além do loteamento clandestino, realizado totalmente às escuras, existe o loteamento irregular, que, embora não seja tão danoso quanto o clandestino, merece ser estudado por apresentar peculiaridades e por também agredir o meio ambiente. É o que será tratado a seguir.

4.1.2. Loteamento irregular

O loteamento irregular é uma espécie de loteamento ilegal. Ele pode se dar de três formas diferentes: houve aprovação, mas não o registro; houve a aprovação e o registro, mas foi executado irregularmente, ou seja, sem atender às exigências previstas em lei ou nos atos do acordo; ou não foi executado¹⁵². Acrescenta Diógenes Gasparini que “os loteamentos ou os desmembramentos irregulares pressupõem, sempre, um projeto aprovado pelo Poder Público encarregado da aprovação”¹⁵³.

José Afonso da Silva corrobora o mesmo entendimento e afirma que “os loteamentos irregulares constituem outro mal do sistema do parcelamento do solo, especialmente nas grandes cidades”¹⁵⁴. O autor explica, ainda, que os loteadores, após a aprovação da prefeitura, não cumprem com o estabelecido e passam a realizar o loteamento à margem da lei, seja executando sem o registro, seja desrespeitando o que foi aprovado, modificando conforme a conveniência deles¹⁵⁵.

¹⁵¹ LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 209.

¹⁵² AMADEI, Vicente de Abreu. O Registro imobiliário e a regularização de parcelamento do solo urbano. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n. 41, p. 65, mai./ago. 1997.

¹⁵³ GASPARINI, Diógenes. **O município e o parcelamento do solo**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 130.

¹⁵⁴ SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 339.

¹⁵⁵ Id. Ibid.

Convém explicar brevemente – pois esse assunto será abordado no tópico 4.4 – que a prefeitura, ao tomar ciência desse tipo de empreendimento, tem o poder e o dever de embargar a obra até a devida regularização¹⁵⁶. O embargo da obra consiste na ordem de paralisação da obra, emanada pela autoridade competente quando o particular descumpre normas na construção licenciada ou a realiza sem a devida licença¹⁵⁷.

Outra medida cabível é a prefeitura assumir o controle da obra e da respectiva regularização, cobrando o valor gasto do loteador posteriormente¹⁵⁸. José Afonso da Silva defende que essas medidas somente podem ser colocadas em prática se o loteamento já estiver edificado, pois não é aceitável que um núcleo urbano se prejudique e fique privado dos benefícios urbanos por conta das irregularidades cometidas pelo loteador¹⁵⁹.

Sobre o assunto, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina já endossou o embargo de obra de loteamento irregular. No caso concreto, os loteadores implementaram um loteamento irregular e requereram em juízo indenização pela desapropriação de uma área para criação de vias públicas. No mesmo processo, uma terceira pessoa que adquiriu um dos lotes e teve parte de seu terreno afetado pela desapropriação também postulou por uma indenização a ser paga pelo Município. Com relação ao primeiro pedido, houve o julgamento improcedente, uma vez que cabia ao loteador os custos com a realização do loteamento, o que afasta qualquer direito ao ressarcimento, com fulcro no artigo 40 da Lei do Parcelamento do Solo Urbano. Quanto ao pedido da terceira prejudicada, foi julgado procedente, também com base no artigo já mencionado¹⁶⁰.

¹⁵⁶ SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 339.

¹⁵⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 224.

¹⁵⁸ SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 339.

¹⁵⁹ SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 339.

¹⁶⁰ BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Apelação Cível n. 2011.085518-6 – Terceira Câmara de Direito Público, de Joinville, Relator Desembargador Pedro Manoel Abreu, julgamento em 23 abr. 2013. Disponível em: <http://app.tjsc.jus.br/jurisprudencia/avancada.jsp#resultado_ancora>. Acesso em: 11 jun. 2013.

Ainda com relação à prática do loteamento irregular, o Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento no sentido de que é dever do município a fiscalização e controle dos loteamentos, bem como a responsabilidade por danos ambientais: “Administrativo. Ação civil pública. Loteamento irregular. Dano Ambiental. Responsabilidade do município. Art. 40 da lei n. 6.766/79. Poder-dever. Precedentes”¹⁶¹.

Uma terceira forma de desvio à Lei do Parcelamento do Solo é o loteamento fechado. Em que pese existam posicionamentos favoráveis, parece mais uma maneira de burlar a Lei 6.766/79, conforme será demonstrado a seguir.

4.2. A problemática do loteamento fechado

Em várias cidades, sobretudo as de grande porte, tem se verificado uma tendência: os loteamentos fechados. Esses loteamentos funcionam como uma mistura entre os condomínios de casas, estabelecidos na Lei 4.591/64, e os loteamentos regulados pela Lei do Parcelamento do Solo.

Eles ainda não possuem uma regulamentação própria, motivo por que os doutrinadores e a jurisprudência pátria divergem quanto a sua legalidade. Normalmente, o mecanismo funciona com a constituição de uma associação de moradores constituída pela maioria dos adquirentes de lotes dos loteamentos fechados, que se responsabilizam em prover alguns serviços para os moradores, com ênfase para a segurança¹⁶².

Os loteamentos fechados são concebidos para favorecer uma minoria abonada financeiramente, que busca segurança. O problema é que com sua criação, áreas públicas dos loteamentos – áreas verdes, sistemas de lazer,

¹⁶¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1113789 – Segunda Turma, Relator Ministro Castro Meira, julgado em 16 ago. 2009, Dje em 29 jun. 2009. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&processo=1113789&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO>. Acesso em: 29 mai. 2013.

¹⁶² ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 12 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010. p. 332-333.

ruas, praças – são privados para o uso de uma parcela mínima da população em detrimento da coletividade¹⁶³.

Na construção desses loteamentos, constata-se uma tentativa de utilização da Lei 4.591/64 a fim de desviar a finalidade da Lei do Parcelamento do Solo. Contudo, o loteamento não se enquadra em nenhuma das hipóteses.

A Lei 4.591/64 trata da ocupação do solo por um condomínio especial de casas térreas ou assobradas. Essa lei estabeleceu a possibilidade de levantar mais de uma construção em um mesmo terreno aberto, sem a superposição de unidades. A parte do terreno a ser utilizada para cada unidade autônoma será discriminada pelo empreendedor, bem como a porção ideal do terreno e as partes comuns¹⁶⁴. Não há nesses condomínios de casas a utilização de espaços públicos, como ruas, praças, áreas livres; tudo que integra o condomínio é de propriedade exclusiva dos condôminos¹⁶⁵.

Dessa forma, percebe-se que o loteamento, por consistir na criação de áreas públicas, não pode ser regulamentado pela Lei 4.591/64. No entanto, essa prática é comum, por conta da impossibilidade de aplicação da Lei 6.766/79 para os loteamentos fechados.

No parcelamento do solo executado nos moldes da Lei 6.766/79, ao se lotear, transmite-se automaticamente o domínio das áreas comuns – quais sejam, espaços livres, vias, praças – ao município¹⁶⁶. Todavia, no loteamento fechado ocorre uma privatização das áreas públicas em detrimento da coletividade¹⁶⁷, o que justifica a tentativa de não se aplicar a Lei do Parcelamento do Solo.

O que difere basicamente o loteamento fechado do loteamento comum é que no primeiro as ruas praças, jardins e áreas livres são de propriedade dos

¹⁶³ FREITAS, José Carlos de. Da legalidade dos loteamentos fechados. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, vol. 750, p. 149, abr. 1998.

¹⁶⁴ PEREIRA, Caio Mario da Silva. **Condomínios e incorporações**. 8 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994. p. 70-72.

¹⁶⁵ FREITAS, José Carlos de. Da legalidade dos loteamentos fechados. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, vol. 750, p. 152, abr. 1998.

¹⁶⁶ FREITAS, José Carlos de. Da legalidade dos loteamentos fechados. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, vol. 750, p. 150, abr. 1998.

¹⁶⁷ Id. Ibid.

condôminos; enquanto que no segundo essas áreas passam a ser do domínio do município, em atenção ao que estabelece a Lei do Parcelamento do Solo¹⁶⁸.

Hely Lopes Meirelles¹⁶⁹ afirma que o loteamento fechado é uma tendência aos arredores das grandes cidades. Contudo, é carente de uma legislação superior. Em razão disso, impõe-se a criação de uma regulamentação prévia para disciplinar os encargos de segurança, de higiene e de conservação das áreas comuns.

José Afonso da Silva explica que esses loteamentos não existem juridicamente, pois não há uma lei que os ampare. Afirma ainda que ele constitui como uma forma distorcida entre os institutos do condomínio de casas e o loteamento comum¹⁷⁰. O autor acrescenta, ademais, que o município não tem competência legislativa em matéria de condomínio. Assim, ele não pode autorizar a realização do loteamento fechado, também chamado de condominial¹⁷¹.

Isso porque cabe à União, nos termos do artigo 24, I, da CRFB/88, ainda que de maneira concorrente, legislar sobre direito urbanístico, de modo que cabem aos estados e municípios apenas as disposições complementares, atendendo aos interesses locais¹⁷².

Além dos estudiosos supracitados, outros também combatem a prática do loteamento fechado, nos quais se incluem Eros Roberto Grau¹⁷³ e Ruggiero Biasi¹⁷⁴.

Os loteamentos fechados mostram-se, assim, como uma forma de burlar a Lei do Parcelamento do Solo. Essa é a posição a que se filia o presente trabalho, por considerar que o loteamento fechado e o loteamento criado de

¹⁶⁸ FREITAS, José Carlos de. Da legalidade dos loteamentos fechados. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, vol. 750, p. 153, abr. 1998.

¹⁶⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 114.

¹⁷⁰ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 317.

¹⁷¹ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 316.

¹⁷² SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. **Loteamento fechado ou condomínio de fato**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 59.

¹⁷³ GRAU, Eros Roberto. Condomínio horizontal. **Revista de Direito Público**, São Paulo, n. 79, p. 99, jul./set. 1986.

¹⁷⁴ BIASI, Ruggiero. Condomínio fechado. Loteamento burlado. **Revista da Associação dos Advogados de São Paulo**, v. 18, p. 26, jun. 1985.

acordo com a Lei do Parcelamento do Solo são institutos completamente diferentes, razão pela qual impossível aplicar ao primeiro as regras da Lei 6.766/79.

Há, no entanto, quem defende tal prática.

Eurico de Azevedo e Hely Lopes Meirelles defendem que o loteamento fechado é perfeitamente possível pela aplicação de Lei 4.591/64¹⁷⁵, a despeito das posições já apresentadas.

Rodrigo Bernardes Braga também defende a criação do loteamento fechado, ao afirmar que continua sendo um loteamento comum, com a única peculiaridade de admitir o fechamento do lote por portões de entrada ou cancela, que não desnatura a aplicação da Lei nº 6766/79¹⁷⁶.

Outra justificativa utilizada é o fator social. No entanto, não se pode aceitar a transformação de uma cidade em um aglomerado de loteamentos fechados por conta da prestação precária de serviço público consistente na segurança pelo poder público¹⁷⁷.

Percebe-se, portanto, que há muita discussão acerca da legalidade do loteamento fechado, que se mostra de difícil resolução, ante a existência de inúmeros empreendimentos com essa nomenclatura. Assim, para solucionar alguns pontos controversos, de interesse da coletividade, impõe-se a edição de uma lei geral que trate do assunto, para que depois cada região, em atenção às suas peculiaridades, edite normas especiais.

¹⁷⁵ SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. **Loteamento fechado ou condomínio de fato**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 35.

¹⁷⁶ BRAGA, Rodrigo Bernardes. **Parcelamento do solo urbano: doutrina, legislação e jurisprudência de acordo com o novo Código Civil**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004. p. 22.

¹⁷⁷ SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. **Loteamento fechado ou condomínio de fato**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 40.

4.3. Os potenciais danos ambientais decorrentes do desrespeito à Lei do parcelamento do solo

José Renato Nalini¹⁷⁸ explica que dano ambiental, assim como o conceito de meio ambiente equilibrado, possui certa abrangência. Ele ressalta que o dano significa qualquer alteração de uma situação favorável, que demonstre, na realidade, um prejuízo. Afirma, ainda, que tudo que pretende tirar o meio ambiente de seu equilíbrio ecológico deve ser encarado como dano ambiental, bem como que o causador do dano deve ser responsabilizado pelas três esferas: administrativa, civil e penal.

Nalini, para corroborar seu pensamento, faz um paralelo dos ensinamentos de Vladimir Passos de Freitas e de Albamonte, no sentido de que o meio ambiente e o dano ambiental são conceitos difíceis de explicar ante a complexidade do tema e em razão da riqueza e importância do meio ambiente, mas não somente do meio ambiente natural, como também do meio ambiente construído. Nessa linha, conclui que

Em um primeiro momento, vêm-nos à mente que as agressões ao meio ambiente referem-se apenas à água, ao solo, ao ar e ao mar. Porém, existem outras tantas formas de lesão. Basta pensarmos nas condições de trabalho, nas edificações, no sistema viário das cidades de grande porte, no problema do lixo entre outros tantos que influem diretamente na interação não só física, como também psíquica entre o homem e o meio ambiente em que vive¹⁷⁹.

Feita essa introdução, passa-se a estudar a influência que a implantação de um loteamento ilegal tem no meio ambiente urbano. A criação de um loteamento ilegal irradia seus efeitos sobre a população, na medida em que a inobservância das normas urbanísticas acarretam inevitáveis problemas de segurança, salubridade, mobilidade, estética, bem estar, dentre outros¹⁸⁰.

¹⁷⁸ NALINI, José Renato. Defesa administrativa do ambiente. **LEX Coletânea de Legislação e Jurisprudência**, São Paulo, n. 90, p. 10, fev. 1997.

¹⁷⁹ Id. Ibid.

¹⁸⁰ SAMBURGO, Beatriz Augusta Pinheiro; TAMISO, Cláudio Helena; FREITAS, José Carlos de. In: ARFELLI, Amauri Chaves. Áreas Verdes e de Lazer. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 33, p.45, jan./mar. 2004.

José Carlos de Freitas, preocupado com a criação desses loteamentos clandestinos, destaca que as glebas são cortadas em quadras e lotes sem um mínimo de planejamento prévio e preocupação com o meio físico urbano. Fazem cortes na terra, aterros sem preocupação com normas de engenharia, bem como com prováveis danos ambientais. Além disso, é prática comum a retirada de cobertura vegetal, que prejudica a estabilidade do solo e favorece a erosão da terra e o assoreamento de cursos d'água¹⁸¹.

Nos loteamentos clandestinos, verifica-se também a prática de ligações não oficiais das redes públicas de luz e água às casas, o que gera risco de acidentes, que podem levar a morte de moradores e pedestres. Registra-se que as ligações elétricas são realizadas próximas às casas e às ruas, oferecendo um risco constante de descargas elétricas e incêndios¹⁸².

Para a captação de água, tem-se uma conduta de alta degradação ambiental. Poços são perfurados para a obtenção de águas em áreas próximas às fossas clandestinas abertas, de modo a favorecer a contaminação da água. Além disso, é comum o despejo de esgoto doméstico, sem processo de tratamento, nos córregos que alimentam os rios e mananciais¹⁸³.

Quanto aos resíduos sólidos produzidos, normalmente são depositados em lugares impróprios – terrenos baldios a céu aberto ou leito de rios –, formando focos de lixo e de proliferação de doenças, uma vez que a acumulação de sujeira contribui para o aparecimento de roedores, moscas. Ademais, causam mau cheiro e contaminação do lençol freático com o chorume produzido¹⁸⁴.

Nos loteamentos clandestinos muitas vezes criam-se ruas com larguras mínimas, a fim de se aproveitar o espaço para maximizar os lucros em detrimento do bem ambiental e da ordenação urbanística da cidade. Essas

¹⁸¹ FREITAS, José Carlos. Loteamentos clandestinos: uma proposta de prevenção e repressão. **Revista Magister de Direito Imobiliário, Registral, Urbanístico e Ambiental**, São Paulo, p. 53, ago./set. 2005.

¹⁸² FREITAS, José Carlos. Loteamentos clandestinos: uma proposta de prevenção e repressão. **Revista Magister de Direito Imobiliário, Registral, Urbanístico e Ambiental** São Paulo, p. 56, ago./set. 2005.

¹⁸³ FREITAS, José Carlos. Loteamentos clandestinos: uma proposta de prevenção e repressão. **Revista Magister de Direito Imobiliário, Registral, Urbanístico e Ambiental**, São Paulo, p. 57, ago./set. 2005.

¹⁸⁴ Id. Ibid.

ruas com pouca largura, além de dificultar a circulação, dificulta o transporte coletivo, a coleta de lixo, de manutenção das ruas. Além disso, elas são inadequadas por impossibilitarem a passagem de viaturas de salvamento, tais quais, ambulâncias, veículo do Corpo de Bombeiros, bem como por não permitirem o acesso de patrulhamento policial para garantir a segurança da população da região, o que contribui para a criminalidade¹⁸⁵.

Importante destacar, também, que, em que pesem as limitações previstas no artigo 3º da Lei do Parcelamento do Solo na hora de parcelar, os proprietários das terras, visando somente à vantagem econômica, dividem qualquer gleba sem se preocupar com as restrições legais. Assim, fazem loteamentos em áreas de mínima segurança e condições de habitabilidade, pois parcelam terrenos sujeitos a inundações, com declividade e topografia irregular, de modo que os adquirentes dos terrenos acabam por morar em uma área de risco, sujeitas a deslizamentos e a escorregamentos¹⁸⁶.

Não obstante toda a degradação do ambiente natural e artificial analisada acima, os loteamentos clandestinos também causam a destruição direta do meio ambiente. Isso porque muitos imóveis ficam localizados em espaços territoriais especialmente protegidos. Existem loteamentos em áreas de mananciais, cuja ocupação ocasiona a prejuízo ao abastecimento de água nas cidades. Há loteamentos também nas margens dos rios, que para serem implementados demandaram a destruição das matas ciliares, o que resulta no assoreamento do curso d'água, pois carrega para seu leito os detritos residenciais¹⁸⁷.

Ao estudar as consequências dos loteamentos clandestinos e das ocupações desordenadas, José Carlos de Freitas destaca:

A desordenada ocupação do solo com a implantação dos loteamentos clandestinos, em virtude da inobservância das normas urbanísticas, conduz, assim, à proliferação de habitações edificadas

¹⁸⁵ FREITAS, José Carlos. Loteamentos clandestinos: uma proposta de prevenção e repressão. **Revista Magister de Direito Imobiliário, Registral, Urbanístico e Ambiental**, São Paulo, p. 57, ago./set. 2005.

¹⁸⁶ Id. Ibid.

¹⁸⁷ FREITAS, José Carlos. Loteamentos clandestinos: uma proposta de prevenção e repressão. **Revista Magister de Direito Imobiliário, Registral, Urbanístico e Ambiental**, São Paulo, p. 58, ago./set. 2005.

sem critérios técnicos (insegurança) e em condições subumanas (insalubridade); ao surgimento de focos de degradação do meio ambiente e da saúde; ao adensamento populacional desprovido de equipamentos urbanos e comunitários definidos na Lei nº 6.766/79 (art. 4º, §2º, e art. 5, parágrafo único) e incompatível com o meio físico (má localização), gerando o crescimento caótico da cidade; à marginalização dos seus habitantes com o incremento das desigualdades sociais e reflexos na segurança da população local e circunvizinha (violência, comércio de drogas, promiscuidade)¹⁸⁸.

Como se percebe, a coletividade não ganha com a criação de loteamentos clandestinos. Pelo contrário, tem direitos fundamentais seriamente violados. Os únicos que se beneficiam com essa prática são os estelionatários políticos – que são coniventes com a criação dos loteamentos clandestino em troca de votos – e os estelionatários econômicos – que se apropriam das glebas, parcelam-nas e vende-as em um mercado irregular –¹⁸⁹.

Esclarece-se que o objetivo das limitações é exatamente manter ou melhorar a condição de vida dos habitantes da região, impondo normas de segurança, salubridade, conforto, funcionalidade, bem estar, para que assim a vida dos moradores seja facilitada, bem como fique resguardado o direito fundamental da dignidade da pessoa humana¹⁹⁰.

Outro aspecto que merece ser abordado é a ausência, muitas vezes, de área destinada para funções públicas, que está inserido como requisito para parcelar.

Como já estudado neste trabalho, a Lei do Parcelamento do Solo reserva uma área do projeto de loteamento ou de desmembramento para áreas públicas, destinadas à circulação, implantação de equipamento urbano e comunitário, espaços livres de uso público de acordo com a densidade populacional e necessidade, nos termos do inciso I do artigo 4º.

Contudo, os loteadores clandestinos raras vezes constroem de modo a respeitar a porcentagem de área reservada para funções públicas para fins

¹⁸⁸ FREITAS, José Carlos. Loteamentos clandestinos: uma proposta de prevenção e repressão. **Revista Magister de Direito Imobiliário, Registral, Urbanístico e Ambiental**, São Paulo, p. 58, ago./set. 2005.

¹⁸⁹ FREITAS, José Carlos. Loteamentos clandestinos: uma proposta de prevenção e repressão. **Revista Magister de Direito Imobiliário, Registral, Urbanístico e Ambiental**, São Paulo, p. 59, ago./set. 2005.

¹⁹⁰ SILVA, Edson Jacinto da. **Parcelamento e desmembramento do solo urbano: doutrina, jurisprudência, legislação**. 2 ed. São Paulo: Editora de Direito, 2001. p. 28.

comunitários – equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares¹⁹¹.

Nessa questão, destaca-se que a ausência dessas áreas institucionais – escolas, creches, postos de saúde – para atendimento das necessidades básicas da população causa, invariavelmente, o inchaço dos equipamentos públicos que possuem a mesma finalidade nos bairros vizinhos, situação que diminui a qualidade de vida da população¹⁹².

Por oportuno, deve-se esclarecer que, muito embora o §1º do artigo supracitado, que previa a percentagem de 35% (trinta e cinco por cento) para áreas públicas, tenha sido suprimido pela Lei 9.785/99, o município não tem poder arbitrário para estabelecer tal área. Mas possui, por outro lado, o poder discricionário, mediante lei, de fixar o percentual de acordo com os critérios previstos, dentre eles, densidade populacional¹⁹³.

Essas áreas são importantes porque propiciam qualidade de vida para os habitantes do loteamento, como também para os moradores dos bairros vizinhos, principalmente para as comunidades carentes, que utilizam mais dos serviços públicos¹⁹⁴. A dita qualidade de vida decorre dos espaços comunitários, espaços livres, de proteção ambiental, de preservação paisagística, tudo em prol da coletividade, do bem comum¹⁹⁵.

Esclarece-se que não se pode confundir áreas públicas – áreas verdes e de lazer – com áreas *non aedificandi*, representada pelas áreas ao longo dos rios ou de qualquer curso de água.

Ensina Amauri Chaves Arfelli¹⁹⁶ que as áreas verdes possuem a finalidade voltada para o lazer, embora também vise à defesa, preservação e recuperação do meio ambiente. Nelas predominam as vegetações contínuas, mas também se admitem caminhos, vielas, brinquedos e outros meios de

¹⁹¹ FREITAS, José Carlos. Loteamentos clandestinos: uma proposta de prevenção e repressão. **Revista Magister de Direito Imobiliário, Registral, Urbanístico e Ambiental**, São Paulo, p. 56, ago./set. 2005.

¹⁹² Id. Ibid.

¹⁹³ ARFELLI, Amauri Chaves. Áreas verdes e de lazer. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 33, p.45, jan./mar. 2004.

¹⁹⁴ ARFELLI, Amauri Chaves. Áreas verdes e de lazer. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 33, p.46, jan./mar. 2004.

¹⁹⁵ Id. Ibid.

¹⁹⁶ Id. Ibid.

divertimento. As áreas *non aedificandi*, por outro lado, não admitem qualquer construção. A vegetação dessas áreas – matas ciliares – é indispensável para a preservação dos mananciais, das bacias hidrográficas e dos lençóis subterrâneos, bem como exercem papel fundamental no controle do ciclo e da qualidade da água. Além disso, essa vegetação cultiva alimento e habitat para a fauna silvestre e aquática.

Não se pode confundir, também, área verde com área de lazer, pois não são sinônimos. A área verde deve ser destinada para paisagem, manutenção de área verde, enquanto que a área de lazer visa propiciar momentos de prazer à população.

Outro perigo é considerar área de preservação permanente como área verde. Arfelli¹⁹⁷ discorda dessa prática, principalmente quando a vegetação da área de preservação permanente encontra-se nas matas ciliares. Ademais, alguns planos diretores, felizmente, vedam essa conduta, como por exemplo o plano diretor de Porto Belo/SC, especificamente no artigo 311 da Lei Complementar 33/2011.

Arfelli ressalta, ainda, que utilização da área *non aedificandi* como área verde pode desnaturar seu caráter, de modo a impedir a sua função de preservação do manancial¹⁹⁸. Assim, elas somente podem ser consideradas áreas verdes se a intervenção não impedir o seu papel na preservação do manancial.

No que toca aos loteamentos fechados, certo é que eles não afetam, na maioria das vezes, o meio ambiente natural de forma direta. No entanto, eles interferem no meio ambiente criado, qual seja, o urbano. Isso ocorre porque nos loteamentos fechados priva-se a comunidade de ter acesso aos bens de uso comum, que passaram, por concessão do poder público, a fazer parte da propriedade do condomínio.

Ocorre que não se pode admitir que bens públicos de uso comum de todos – ou seja, um direito coletivo – façam parte de uma propriedade privada.

¹⁹⁷ ARFELLI, Amauri Chaves. Áreas verdes e de lazer. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 33, p.47, jan./mar. 2004.

¹⁹⁸ ARFELLI, Amauri Chaves. Áreas verdes e de lazer. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 33, p.46, jan./mar. 2004.

Nesse sentido, José Cretella Júnior assevera que “jamais os bens públicos de uso comum, como as ruas, praças, parques, estradas podem ser objetos de posse dos particulares, mas de simples detenção”¹⁹⁹.

José Carlos de Freitas também combate a existência dos loteamentos fechados, sob o fundamento de que há evidente inconstitucionalidade no instituto consistente na limitação de ir e vir e no fechamento de vias e espaços público de uso do povo, como as áreas verdes²⁰⁰.

Diante de todas as consequências evidenciadas pela implementação dos loteamentos irregulares e dos loteamentos fechados, bem como ante todos os problemas envolvidos, impõe-se a atuação do poder público de forma preventiva. É o que será abordado a seguir.

4.4. Atores do processo: Prefeitura, Órgão Ambientais, Registradores, Ministério Público e Poder Judiciário

A burocracia que envolve o desenvolvimento de um projeto de parcelamento do solo urbano, especialmente na modalidade de loteamento, é corolário da defesa de dois bens públicos relevantes e complementares: o meio ambiente e a cidade sustentável.

Todo o processo de maturação e projeção de um loteamento, do seu nascedouro até a efetiva execução de obras e entrega das unidades para os proprietários, encontra a participação de vários atores sociopolíticos que contribuem para a tutela do bem ambiental. Dentre eles, este trabalho buscará abordar a relevância dos papéis tomados pela prefeitura e órgãos ambientais; pelo registrador de imóveis; pelo Ministério Público; e pelo Poder Judiciário.

A ordem de abordagem de cada um desses atores respeitará a lógica evolutiva do procedimento do parcelamento, a começar pela prefeitura e pelos

¹⁹⁹ CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado do domínio público**. Rio de Janeiro: Forense, 1984. p. 327/328.

²⁰⁰ FREITAS, José Carlos de. Da legalidade dos loteamentos fechados. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 750, p. 153, abr. 1998.

órgãos ambientais, porquanto são as primeiras autoridades a interferir, por provocação, no trâmite do desenvolvimento do projeto de parcelamento. Em seguida, ingressar-se-á na atuação do registrador, com a análise de suas competências e instrumentos de prevenção a seu alcance, do Ministério Público e sua atividade fiscalizadora e moralizadora, e do Poder Judiciário, tanto sob o ponto de vista administrativo quanto jurisdicional, na condição de última fronteira de solução dos litígios que envolvem a tutela do direito do ambiente.

4.4.1. A Prefeitura e os Órgãos Ambientais

A prefeitura municipal é a primeira autoridade a intervir no processo de criação de um loteamento urbano. Por meio do poder de polícia – que corresponde à “atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”²⁰¹ e que pode assumir caráter preventivo ou repressivo²⁰² – exerce o controle urbanístico do uso do solo urbano (aprovação do projeto de loteamento) e o controle das construções urbanas (expedição de alvarás de construção e de utilização)²⁰³.

No âmbito do controle urbanístico, o município exerce o poder-dever conferido pelo art. 12 da Lei 6.766/79, que lhe incumbe a aprovação do projeto de loteamento de acordo com as diretrizes por si reguladas na forma dos artigos 6º e 7º da mesma lei. Nessa linha, o que se confere à municipalidade é o “poder de controle da construção e do loteamento urbano, para que se façam dentro das normais legais e regulamentares que condicionam tais atividades”²⁰⁴.

²⁰¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 128.

²⁰² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 129.

²⁰³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 574.

²⁰⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 217.

O professor Hely Lopes Meirelles ensina que ao município compete a edição de uma lei geral sobre uso e ocupação do solo urbano, na qual disciplinará as áreas adequadas para o desenvolvimento de diferentes atividades urbanas, por meio de zoneamento do perímetro da urbe, com o fito de equilibrar e harmonizar o interesse geral da coletividade com o individual²⁰⁵. Essas diretrizes urbanísticas orientam toda a forma de ocupação do solo municipal, no que se inclui o loteamento, que constitui “a forma normal de expansão da cidade”²⁰⁶.

Nessa linha, a primeira medida de controle preventivo do uso do solo urbano, no que toca ao loteamento, é a verificação de sua adequação às diretrizes de zoneamento municipais, correspondente ao instrumento legal “para controlar o uso do solo povoado, as densidades da população, a localização, a dimensão, o volume dos edifícios e suas utilizações específicas, em prol do bem-estar da comunidade”²⁰⁷. O zoneamento, em regra, divide-se em três grandes grupos: as zonas residenciais, as comerciais e as industriais; e deve conter a indicação dos seus usos conformes, desconformes e tolerados²⁰⁸.

O loteamento pode ser realizado em qualquer dessas zonas, desde que haja identidade entre a finalidade do projeto e a destinação da área em que se pretende a sua implantação. Vale dizer, é admitido o loteamento para fins residenciais, para fins comerciais e para fins industriais. Contudo, deve respeitar as indicações de usos conforme, desconformes e tolerados que a lei ou o decreto dispuser.

²⁰⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 18 ed. São Paulo: Malheiros. 2008, p. 562-563.

²⁰⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 563.

²⁰⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 564.

²⁰⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 565.

Além disso, cumpre ao município exercer o controle sobre parcelamentos com fins urbanos em zona rural das cidades, com a finalidade de coibir essa espécie de clandestinidade²⁰⁹.

Na mesma esteira, cabe ao município averiguar se o projeto de loteamento adequa-se ao plano diretor local, e se assegura a implementação dos equipamentos e das condições mínimas de habitabilidade e conforto. Dentre essas condições, cumpre a fiscalização da observância dos impedimentos descritos no art. 3º da Lei 6.766/79, bem como o cumprimento dos requisitos dispostos no art. 4º da mesma lei. Essas exigências podem ser expandidas por legislação municipal, mas nunca abrandadas ou relativizadas²¹⁰.

Se o loteamento tiver por objeto área de floresta, devem intervir as autoridades competentes – federais, estaduais, distritais ou municipais –²¹¹, lembrando-se que, embora a competência para controle e fiscalização em matéria ambiental seja comum, a forma de cooperação entre os entes federativos foi estabelecida pela Lei Complementar n. 140/2011. A esses órgãos compete verificar o estrito respeito, pelo projeto, das normas restritivas ambientais (unidades de conservação, área de reserva legal, área de proteção permanente, etc.) e emitir as licenças e alvarás competentes.

A aprovação do projeto de loteamento não faz cessar os mecanismos de controle pela prefeitura. Por se tratar de ato administrativo, pode ser revisto a qualquer tempo, com fundamento no princípio da autotutela²¹², se verificado supervenientemente a inobservância de normas urbanísticas.

As medidas de precaução ao alcance das prefeituras, tanto no processo de aprovação do projeto quanto após o seu registro e início das obras, também compreendem, além das limitações administrativas fulcradas no poder

²⁰⁹ FREITAS, José Carlos de. Loteamentos clandestinos e suas modalidades fraudulentas: atuação preventiva dos agentes públicos. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo, n. 48, p. 15, jan./jun. 2000.

²¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 137.

²¹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 581.

²¹² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Revista de Direito Imobiliário**. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 87.

regulamentar, as medidas de fiscalização do cumprimento dessas normas por meio da expedição de alvarás e licenças²¹³.

Destaca-se, nesse ponto, a importância do licenciamento ambiental, que é mais uma forma de proteção ambiental. Como se sabe, ele é exigido para o parcelamento do solo urbano pelo CONAMA, mediante a Resolução 237/97. Além disso, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente também prevê a necessidade do licenciamento para as atividades que utilizem recursos naturais, que sejam potencialmente poluidoras ou capazes de degradar o meio ambiente, nos termos do artigo 10 da Lei 6.938/81, nas quais se inclui o ato de parcelar.

José Afonso da Silva ressalta a importância do licenciamento ambiental, por ser, juntamente com as autorizações e as permissões, forma clássica de controle prévio, na medida em que sua liberação deve se dar anteriormente ao início da atividade potencialmente degradante²¹⁴.

De outro lado, também se confere à municipalidade mecanismos de controle repressivo, com fundamento na sua competência fiscalizatória decorrente do poder de polícia, como a aplicação de multas, expedição de notificações, a execução administrativa de embargos, interdições e demolições. Nesse contexto incluem-se as faculdades de “embargo de edificações não licenciadas (clandestinas) e sua demolição sem procedimento formal, mediante ordem sumária precedida de simples constatação por auto de infração”²¹⁵. Essas medidas podem ser adotadas independentemente de autorização ou ordem judicial, por força do atributo da auto-executoriedade dos atos administrativos²¹⁶.

No âmbito das medidas repressivas e corretivas ao alcance da municipalidade, cumpre destacar, mesmo que superficialmente, o poder-dever conferido pela Lei 11.977/09, recém atualizada pelas Leis 12.424/11 e

²¹³ LOUREIRO, Francisco Eduardo. Loteamentos clandestinos – prevenção e repressão. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo, n. 48, p. 32, jan./jun. 2000.

²¹⁴ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 280.

²¹⁵ FREITAS, José Carlos de. Loteamentos clandestinos e suas modalidades fraudulentas: atuação preventiva dos agentes públicos. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo, n. 48, p. 23, jan./jun. 2000.

²¹⁶ LOUREIRO, Francisco Eduardo. Loteamentos clandestinos – prevenção e repressão. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo, n. 48, p. 33, jan./jun. 2000.

12.693/12, que, dentre outras medidas, regulamenta a regularização fundiária urbana. Nesse contexto, Ivan Carneiro Castanheiro destaca que a regularização fundiária “deve sempre buscar o saneamento (correção) da situação ilegal (anômala)”, e que se subdivide em três importantes vertentes: a urbanística – que tem por objeto a correção da situação física existente; a administrativa – regularização do loteamento no âmbito dos órgãos públicos; e a civil – atinente aos registros públicos²¹⁷.

A regularização fundiária normatizada pela Lei 11.977/09 tem por mote a simplificação da política urbana (art. 2º, XV, Estatuto das Cidades) e “o respeito aos aspectos urbanísticos e ambientais, visando garantir qualidade de vida aos beneficiários e à população residente no entorno”²¹⁸. Visa, também, dar concretude aos objetivos de redução dos custos e de aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais à população, com o devido respeito às normas urbanísticas²¹⁹. Nessa linha, conferiu diversos instrumentos de grande valia e alcance para a correção dos loteamentos ilegais pela prefeitura, em conjunto com os demais órgãos e agentes públicos envolvidos no processo de parcelamento do solo: a confecção de um projeto de regularização fundiária com exigências mais brandas do que as previstas na legislação ordinária (art. 51 da Lei 11.977/09); a aprovação pelo município, que corresponderá ao licenciamento urbanístico e ao ambiental; o auto de demarcação urbanística na regularização de interesse social (art. 56 da Lei 11.977/09); a concessão de título de legitimação de posse (art. 58 da Lei 11.977/09); dentre outros²²⁰.

Nesse ponto, convém mencionar também que o Novo Código Florestal prevê a possibilidade de regularização fundiária de ocupações em Área de Preservação Permanente, tanto para fins de interesse social (população de

²¹⁷ CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Regularização fundiária urbana: fundamentos, aspectos práticos e propostas. *in* NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (coord.). **Regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 35-36.

²¹⁸ CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Regularização fundiária urbana: fundamentos, aspectos práticos e propostas. *in* NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (coord.). **Regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 39.

²¹⁹ CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Regularização fundiária urbana: fundamentos, aspectos práticos e propostas. *in* NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (coord.). **Regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 38.

²²⁰ CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Regularização fundiária urbana: fundamentos, aspectos práticos e propostas. *in* NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (coord.). **Regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 42-45.

baixa renda), quanto para fins de interesse específico, nos termos dos artigos 65 e 66. Contudo, o presente trabalho não se alinha com esse entendimento, ante a degradação permanente causada ao meio ambiente por essas ocupações.

Vale o registro, ainda, do alerta enunciado por Ivan Carneiro Castanheiro, no sentido de que os instrumentos conferidos pela lei para a regularização fundiária objetivam a correção dos erros do passado, mas não justificam a omissão e ineficiência na prevenção desses problemas para os parcelamentos futuros. Nessa linha, adverte que as novas ocupações urbanas clandestinas ou irregulares

[...] devem merecer rigorosa fiscalização do Poder Público Municipal, visando evitar a necessidade de novas regularizações fundiárias em condições urbanísticas e ambientais desfavoráveis ao cumprimento das funções sociais das cidades e de sua sustentabilidade”²²¹.

O exercício do controle urbanístico e de obras, tanto de caráter preventivo quanto repressivo, é de suma importância para a defesa do meio ambiente e da sustentabilidade da urbe. Infelizmente, como destacam Luiz Eduardo Loureiro²²² e José Carlos de Freitas²²³, o poder público tem se mostrado tímido no combate ao parcelamento ilegal do solo, seja por inércia, seja por falta de contingente de servidores para o efetivo exercício do poder de polícia. Não há dúvidas de que o exercício desse poder-dever de modo mais eficaz e contundente é medida de grande valia para o melhor aproveitamento do espaço urbano em harmonia com a proteção aos bens ambientais.

Passa-se, então, ao estudo do controle exercido pelo registrador de imóveis.

²²¹ CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Regularização fundiária urbana: fundamentos, aspectos práticos e propostas. in NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (coord.). **Regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 43.

²²² LOUREIRO, Francisco Eduardo. Loteamentos clandestinos – prevenção e repressão. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo, n. 48, p. 32, jan./jun. 2000.

²²³ FREITAS, José Carlos de. Loteamentos clandestinos e suas modalidades fraudulentas: atuação preventiva dos agentes públicos. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo, n. 48, p. 12, jan./jun. 2000.

4.4.2. O papel do registrador de imóveis

O registrador de imóveis é o agente público, dotado de fé pública, que, investido na função pública por meio de delegação da atividade de registro, detém a prerrogativa de tutelar a publicidade, a autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos jurídicos (arts. 1º e 3º da Lei 8.935/94)²²⁴. No exercício de seu múnus, é garantida ao oficial de registro a independência necessária para promover os atos de sua competência, “devendo obediência apenas à lei e aos regulamentos editados pelo Poder Judiciário”²²⁵.

No que tange ao parcelamento do solo urbano, como bem enuncia Vicente de Abreu Amadei, “o registro do parcelamento é a fronteira de qualificação da propriedade privada como gleba ou como lote”²²⁶. Dessa forma, por meio da qualificação registrária, ao oficial é conferida a prerrogativa de realizar o controle de legalidade sobre o cumprimento dos requisitos pelo interessado no registro do parcelamento, de acordo com as exigências do artigo 18 da Lei 6.766/79. Esse poder-dever é acompanhado da responsabilidade correspondente, o que contribui sobremaneira para a garantia da independência no exercício de sua função²²⁷.

Ao promover o controle de legalidade do registro do loteamento, o registrador de imóveis também tutela os bens ambientais. É, ademais, o primeiro a tomar conhecimento da existência de burla às determinações da Lei do Parcelamento do Solo urbano, sobretudo nos casos em que há complacência por parte da prefeitura²²⁸.

Além disso, o âmbito de atuação do registrador permite-lhe exercer esse controle preventivo sobre a maior parte das espécies de loteamentos ilegais, na

²²⁴ CENEVIVA, Walter. **Lei dos registros públicos comentada**. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 64.

²²⁵ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. São Paulo: Método, 2010. p. 3.

²²⁶ AMADEI, Vicente de Abreu. Registro do parcelamento do solo urbano. Noções elementares. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo, n. 47, p. 46, jul./dez. 1999.

²²⁷ CENEVIVA, Walter. **Lei dos registros públicos comentada**. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 114-117.

²²⁸ FREITAS, José Carlos de. Loteamentos clandestinos e suas modalidades fraudulentas: atuação preventiva dos agentes públicos. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo, n. 48, p. 21, jan./jun. 2000.

medida em que, mais cedo ou mais tarde, ingressará na serventia algum pedido de registro de título a ser qualificado sobre o imóvel objeto dessa espécie de loteamento. Cita-se, como exemplo, o ingresso consecutivo de títulos translativos que tenham por objeto frações ideias de uma gleba, a sugerir a ocorrência de parcelamento ilegal; pedido de registro de parcelamento com aprovação da prefeitura, mas desacompanhado de licenças ambientais; dentre outros²²⁹.

Sob essa perspectiva, o oficial não é mero recepcionário de documentos; sua atividade caracteriza-se, sobretudo, pelo viés acautelatório, de garantia do tráfico imobiliário e de natureza preventiva no tocante à proteção do meio ambiente²³⁰.

O Superior Tribunal de Justiça já reconheceu a independência da atividade acautelatória do registrador no combate aos loteamentos clandestinos, ao enunciar que

a venda de fração ideal de terras parceladas irregularmente não pode ser objeto de registro imobiliário, porque fraudula a legislação específica; o Juiz que proíbe o registro desses negócios, sem a prévia oitiva do proprietário, não fere a garantia do contraditório, porque só ordenou o que o Oficial do Cartório já estava obrigado a fazer²³¹.

Assim, o registrador, após tomar ciência de qualquer ilegalidade deve informar ao Ministério Público, pois, como servidor público *lato sensu*, investido de função pública delegada, tem o dever de comunicar o órgão ministerial sobre os elementos que ensejam a proposição de eventual ação civil pública²³².

²²⁹ FREITAS, José Carlos de. Loteamentos clandestinos e suas modalidades fraudulentas: atuação preventiva dos agentes públicos. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo, n. 48, p. 22, jan./jun. 2000.

²³⁰ FREITAS, José Carlos de. Loteamentos clandestinos e suas modalidades fraudulentas: atuação preventiva dos agentes públicos. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo, n. 48, p. 21, jan./jun. 2000.

²³¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 9.876 – Terceira Turma, Relator Ministro Ari Pargendler, julgado em 17 ago. 1999, Dje em 18 out. 1999. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&processo=9876&b=A COR&thesaurus=JURIDICO>. Acesso em: 25 mai. 2013.

²³² FREITAS, José Carlos de. Loteamentos clandestinos e suas modalidades fraudulentas: atuação preventiva dos agentes públicos. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo, n. 48, p. 20, jan./jun. 2000.

Ultrapassada a análise da função preventiva do registrador, segue a atuação do *Parquet*, que será analisada a seguir.

4.4.3. A atuação do Ministério Público

O papel do Ministério Público no âmbito do processo de parcelamento do solo urbano tem previsão escassa na Lei 6.766/79, que limita a sua atuação à titularidade da ação penal pública e à interferência como fiscal da lei²³³. Contudo, a edição da Lei da Ação Civil Pública e a promulgação da Constituição da República de 1988 ampliaram sobremaneira a atuação do Ministério Público e os instrumentos a seu dispor, o que também repercutiu no âmbito da fiscalização do parcelamento do solo.

Os instrumentos básicos de atuação do Ministério Público são o inquérito civil (art. 8º, § 1º, da Lei 7.347/85) e a própria ação civil pública.

O primeiro visa à “apuração de fatos que possam lesar interesses difusos e coletivos e a adoção de medidas para a prevenção ou reparação da lesão”²³⁴. Para esse mister, o promotor de justiça deve ter amplo acesso aos documentos e decisões pertinentes ao parcelamento que objetiva investigar por meio de requisição de certidões, informações, exames e perícias. Dentre as medidas específicas que podem ser adotadas pelo órgão ministerial, destacam-se os exemplos dados por Cláudia Maria Beré, dada a sua relevância para a temática:

“[...] apuração junto à Prefeitura e ao Estado acerca da aprovação do parcelamento; a apuração junto ao Cartório do Registro de Imóveis acerca do registro do parcelamento e da titularidade do domínio da gleba; perícia ou vistoria na área, para contratação do seu efetivo

²³³ BERÉ, Cláudia Maria. In: A lei e a ilegalidade no parcelamento do solo urbano. Org. Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin. **O papel do Ministério Público no parcelamento do solo urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 125.

²³⁴ BERÉ, Cláudia Maria. A lei e a ilegalidade no parcelamento do solo urbano. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coords). **O papel do Ministério Público no parcelamento do solo urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 126.

parcelamento e de eventuais restrições [...]; oitiva de outras testemunhas; oitiva do parcelador²³⁵.

José Carlos de Freitas, por sua vez, ao discorrer sobre a competência do Ministério Público no combate aos loteamentos clandestinos, divide as medidas em duas categorias: extrajudiciais e judiciais²³⁶.

No âmbito extrajudicial, mais especificamente no inquérito civil, Freitas elenca algumas medidas ao alcance do MP e que convergem para a possibilidade de oficiar ao registrador para que promova a anotação de que dado loteamento descumpra as normas legais e está sendo investigado pelo MP, de modo que todas as futuras certidões deverão fazer constar essa advertência. Destaca, ainda, a possibilidade concomitante de acionamento da prefeitura para que exerça o seu poder-dever de polícia, acaso se verifique a omissão do ente público municipal. Compete ao órgão ministerial, também, a faculdade de promoção da notificação do art. 38 da Lei 6.766/79, com a finalidade de sinalizar a possibilidade de paralisação do parcelamento e dar início ao processo de regularização²³⁷.

Ainda nessa seara, Cláudia Maria Beré ressalta a possibilidade de celebração de termo de ajustamento de conduta com o parcelador, com vistas a promover a correção das irregularidades objeto do inquérito civil²³⁸.

No âmbito judicial, cumpre ao Ministério Público a tutela do meio ambiente por meio do ajuizamento de ação civil pública e de interferência em ações que envolvam essa problemática na qualidade de fiscal da lei. O ajuizamento dessa ação poderá ter por escopo a tutela preventiva dos bens ambientais e do respeito às normas urbanísticas, bem como a tutela

²³⁵ BERÉ, Cláudia Maria. A lei e a ilegalidade no parcelamento do solo urbano. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coords). **O papel do Ministério Público no parcelamento do solo urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 127.

²³⁶ FREITAS, José Carlos de. Loteamentos clandestinos e suas modalidades fraudulentas: atuação preventiva dos agentes públicos. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo, n. 48, p. 24, jan./jun. 2000.

²³⁷ FREITAS, José Carlos de. Loteamentos clandestinos e suas modalidades fraudulentas: atuação preventiva dos agentes públicos. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo, n. 48, p. 24/25, jan./jun. 2000.

²³⁸ BERÉ, Cláudia Maria. A lei e a ilegalidade no parcelamento do solo urbano. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coords). **O papel do Ministério Público no parcelamento do solo urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 130/131.

reparadora de danos, acaso o parcelamento já tenha sido implementado e esteja consolidado²³⁹.

Ressaltadas as principais formas de atuação do Ministério Público, passa-se à análise do controle realizado pelo Poder Judiciário.

4.4.4. O controle do Poder Judiciário

O Poder Judiciário atua jurisdicionalmente no combate dos loteamentos ilegais, tanto de forma repressiva quanto preventivamente. Muitas medidas preventivas demandam autorização ou ordem judicial, uma vez que implicam a solução de um litígio com prejuízo a uma das partes envolvidas²⁴⁰.

No âmbito penal, caso constatada a realização de um loteamento ilegal, imperiosa a decretação de prisões preventivas, bem como sua manutenção, para que se preserve a ordem pública, agredida pela criação pelos loteadores de lotes de forma desordenada²⁴¹.

Na esfera civil, o judiciário tem atuado de forma preventiva na concessão de antecipação de tutela e deferimento de medidas liminares em ações civis públicas²⁴². Citam-se os casos mais comuns.

O Magistrado que atua na ação civil pública pode comunicar sua existência ao registro predial, para a devida averbação²⁴³. Essa medida torna

²³⁹ BERÉ, Cláudia Maria. A lei e a ilegalidade no parcelamento do solo urbano. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coords). **O papel do Ministério Público no parcelamento do solo urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 131/132.

²⁴⁰ FREITAS, José Carlos de. Loteamentos clandestinos e suas modalidades fraudulentas: atuação preventiva dos agentes públicos. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo, n. 48, p. 26, jan./jun. 2000.

²⁴¹ FREITAS, José Carlos de. Loteamentos clandestinos e suas modalidades fraudulentas: atuação preventiva dos agentes públicos. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo, n. 48, p. 21, jan./jun. 2000.

²⁴² FREITAS, José Carlos de. Loteamentos clandestinos e suas modalidades fraudulentas: atuação preventiva dos agentes públicos. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo, n. 48, p. 26, jan./jun. 2000.

²⁴³ Id. Ibid.

público o loteamento ilegal, de modo que pode ser oponível a qualquer pessoa os efeitos resultantes dessa prática: efeito *erga omnes*²⁴⁴.

O juiz pode proibir liminarmente a venda, a confecção de contrato de promessa de compra e venda, reserva de lotes, ou qualquer atuação do loteamento, antes do desfecho da ação²⁴⁵. Nesse sentido, já se posicionou o Tribunal de Justiça de Santa Catarina no julgamento do Agravo de Instrumento autuado sob nº 2011.022631-6²⁴⁶.

O Magistrado pode compelir o loteador a colocar em frente ao loteamento uma placa, identificando-o como clandestino para os compradores e para a população. Essa placa também deve constar se o loteamento está inserido em área de preservação ambiental²⁴⁷.

O juiz, ainda, pode determinar a proibição de ocupação dos lotes pelos adquirentes, pois a propriedade não pode ser considerada somente em relação ao loteador que não obteve a licença para lotear, mas também em relação ao adquirente, que da mesma forma fica proibido de construir no local por apresentar algum risco ao meio ambiente natural ou urbano²⁴⁸.

Outra medida cabível é o bloqueio dos bens do loteador. Como se sabe, o loteador clandestino responde solidariamente com seus próprios bens pelos danos causados ao meio ambiente urbano. Assim, perfeitamente possível a indisponibilidade de seus bens para garantir o pagamento de um eventual ressarcimento²⁴⁹.

²⁴⁴ FREITAS, José Carlos de. Loteamentos clandestinos e suas modalidades fraudulentas: atuação preventiva dos agentes públicos. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo, n. 48, p. 27, jan./jun. 2000.

²⁴⁵ FREITAS, José Carlos de. Loteamentos clandestinos e suas modalidades fraudulentas: atuação preventiva dos agentes públicos. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo, n. 48, p. 26, jan./jun. 2000.

²⁴⁶ BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Agravo de Instrumento n. 2011.022631-6, de Navegantes, Relator Desembargador Newton Janke, julgado em 18 out. 2011. Disponível em: <http://app.tjsc.jus.br/jurisprudencia/avancada.jsp#resultado_ancora>. Acesso em: 10 jun. 2013.

²⁴⁷ FREITAS, José Carlos de. Loteamentos clandestinos e suas modalidades fraudulentas: atuação preventiva dos agentes públicos. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo, n. 48, p. 26, jan./jun. 2000.

²⁴⁸ FREITAS, José Carlos de. Loteamentos clandestinos e suas modalidades fraudulentas: atuação preventiva dos agentes públicos. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo, n. 48, p. 27, jan./jun. 2000

²⁴⁹ Id. Ibid.

Por fim, destaca-se que o loteador também pode ser obrigado à execução de obras de infraestrutura emergenciais, sob pena de multa diária, por conta de possíveis prejuízos a serem causados aos compradores dos lotes²⁵⁰.

Além da atuação preventiva, o Poder Judiciário também intervém de forma repressiva, a fim de punir o loteador ilegal e também para evitar que a conduta antijurídica volte a se repetir. Para tanto, determina, quando necessária, a demolição de loteamentos e de obras que, por não atenderem às exigências e limitações de Lei do Parcelamento do Solo, agridem o meio ambiente. A Corte Catarinense, no julgamento da Apelação Cível n. 2007.009719-0, manteve sentença para demolir construção executada em local destinada para área verde em um loteamento²⁵¹.

Todas essas medidas buscam prevenir a população e o meio ambiente ecologicamente equilibrado de um possível dano irreversível, tanto do ponto de vista urbano quanto natural, assim como visam à reparação dos danos já efetivados. Dessa forma, o papel do Poder Judiciário, como última fronteira de solução dos litígios decorrentes dos desvios à Lei 6.766/79, também se mostra de grande relevância para a defesa dos bens ambientais e para a manutenção de uma cidade sustentável.

A apresentação dos mecanismos de controle preventivo e repressivo ao alcance desses quatro grandes atores do processo de criação, desenvolvimento e implantação de um loteamento urbano demonstra a existência de um pujante feixe de prerrogativas e competências de grande valia para a tutela do meio ambiente e de uma cidade sustentável.

²⁵⁰ FREITAS, José Carlos de. Loteamentos clandestinos e suas modalidades fraudulentas: atuação preventiva dos agentes públicos. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo, n. 48, p. 27, jan./jun. 2000.

²⁵¹ BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Apelação Cível n. 2007.009719-0 – Quarta Câmara de Direito Público, de Camboriú, Relator Desembargador Rodrigo Collaço, julgamento em 11 ago. 2011. Disponível em: <http://app.tjsc.jus.br/jurisprudencia/avancada.jsp#resultado_ancora>. Acesso em: 10 jun. 2013.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho propôs-se a analisar as formas de desvios da Lei do Parcelamento do Solo: loteamento clandestino e loteamento irregular, e abordou essa temática com o objetivo de estudar a aplicabilidade e os mecanismos de controle preventivo e repressivo da Lei do Parcelamento do Solo sob o aspecto da proteção ao meio ambiente.

No primeiro capítulo, desenvolveu-se um breve histórico da formação das cidades no Brasil, destacando-se a forma desorganizada de urbanização promovida nas cidades ao longo do tempo. Nessa linha, demonstrou-se o forte impacto urbanístico-ambiental que essa desocupação desordenada gerou nos municípios, com a criação de habitações em condições inadequadas.

Nesse contexto, tratou-se da importância do instituto propriedade à luz da Constituição da República Federativa do Brasil, que confere um poder-dever ao proprietário, consistente no exercício de prerrogativas e de obrigações.

Ainda na seara constitucional, ingressou-se no estudo do sistema normativo de proteção ambiental conferida pela CRFB/88, que erige o meio ambiente equilibrado como um direito de toda a coletividade. Nesse ponto, destacou-se pormenorizadamente cada dispositivo constitucional que compõe o sistema de prevenção e de precaução do meio ambiente, no que se inclui a necessidade de planejamento urbano para o desenvolvimento de uma cidade sustentável.

Nesse íterim, foi desenvolvido um dos principais objetivos específicos do trabalho: demonstrar a indispensabilidade de respeito ao Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), ao plano diretor (art. 182, §§ 1º e 2º) e às normas de parcelamento do solo urbano (Lei 6.766/79) para a garantia da efetividade das normas protecionistas ao meio ambiente. Esse conjunto de leis e mandamentos constitucionais integra o arcabouço normativo que alicerça o planejamento de uma cidade sustentável.

Na segunda etapa, focou-se no estudo detalhado da Lei 6.766/79, com destaque para as formas de parcelamento e para os mecanismos de controle preventivo e repressivo ao desrespeito de suas exigências. Analisou-se, nessa linha, o procedimento de criação, desenvolvimento e implantação de um projeto de loteamento/desmembramento, divididos em três etapas: a administrativa, que consiste nas aprovações e licenças pelo poder público; a registrária; e a urbanística, que se concretiza com a execução das obras de infraestrutura.

Em seguida, o trabalho abordou as limitações e os requisitos apresentados na Lei do Parcelamento do Solo para lotear, que visam primordialmente à proteção do meio ambiente natural e artificial. Além disso, ressaltou-se, também, a lacuna existente na Lei 6.766/79 quanto à proteção ambiental.

O último capítulo aprofundou o estudo da problemática objeto do presente trabalho: as formas de desvios à lei do parcelamento do solo (loteamento clandestino, loteamento irregular e loteamento fechado), suas causas e consequência, bem como a importância do rol de exigências e mecanismos de repressão elencados pela lei para essa modalidade de parcelamento do solo – que foi apresentada como hipótese de pesquisa por este trabalho monográfico. Destacou-se, ainda nessa parte, os prejuízos que os loteamentos ilegais – clandestinos e irregulares – causam ao meio ambiente, bem como a problemática dos loteamentos fechados.

Por fim, desenvolveu-se a ideia de que é imperiosa a conjunção de esforços dos agentes públicos diretamente vinculados ao processo de loteamento para a fiscalização preventiva e repressiva, com a utilização de todas as prerrogativas e instrumentos conferidos por lei para a realização desse mister. Abordou-se, nessa parte, o papel da prefeitura e dos órgãos ambientais, dos registradores de imóveis, do Ministério Público e do Poder Judiciário.

Ao final do estudo proposto por este trabalho monográfico, sobressaiu clara a conclusão de que a implementação dos loteamentos clandestinos são extremamente danosos ao meio ambiente, pois, além de serem criados sem qualquer planejamento urbano, são comumente construídos em áreas de risco,

destroem vegetação nativa, dentre outras condutas degradantes. Essa realidade afeta o meio ambiente e contribui de modo significativo para a diminuição da qualidade de vida da população.

Da mesma forma, os loteamentos irregulares também atingem o meio ambiente e a vida da população. Ainda que não se mostrem tão nocivos quanto os clandestinos – executados totalmente às escuras –, alguns também são construídos em áreas de risco.

Vale destacar que quase a totalidade dos loteamentos ilegais tem como fator de maior relevância para a sua implementação a atuação gananciosa e depredadora do homem, que sobrepõe a finalidade lucrativa acima de qualquer outro bem ou valor, sobretudo aqueles de interesse de toda a coletividade, como o bem ambiental. Essa inversão perversa de valores submete toda a população aos efeitos degradantes do desenvolvimento desordenado da cidade, sem planejamento que vise à sustentabilidade e à preservação ambiental. Esse mote é o que fundamenta e justifica a importância do estudo que ora se propôs: a necessidade de zelo e tutela do bem ambiental por todos, ante sua importância fulcral para a manutenção da vida no planeta e a garantia dos direitos fundamentais de sobrevivências às gerações futuras.

No que toca ao loteamento fechado, a despeito das opiniões favoráveis – haja vista a grande controvérsia engendrada na doutrina –, a posição adotada por este trabalho foi no sentido de que é mais uma forma de desvio à Lei do Parcelamento do Solo. Isso porque não se pode admitir que um condomínio privado cuide de bens de uso comum do povo. Além disso, este estudo apoiou a parte da doutrina que defende a inconstitucionalidade dessa espécie de loteamento ilegal, pois limita o direito de ir e vir da população que não reside no condomínio particular com a colocação de portões.

Como mecanismo de prevenção e repressão aos loteamentos ilegais, destacou-se a importância da atuação dos órgãos ambientais, da prefeitura, do ministério público, do registrador e do poder judiciário e a necessidade de um papel mais ativo desses atores na intervenção no processo de criação dos loteamentos.

Nessa linha, a prefeitura municipal é a primeira a manter contato com o projeto de parcelamento, que necessitará de sua aprovação para ser implementado. Portanto, cabe à prefeitura verificar sua adequação às diretrizes de zoneamento municipais, bem como às limitações e aos requisitos apresentados na Lei do Parcelamento do Solo. Ademais, a prefeitura pode e deve revisar a qualquer tempo, com fundamento no princípio da autotutela, o ato administrativo de aprovação, se verificado supervenientemente a inobservância de normas urbanísticas. Também se confere à municipalidade mecanismos de controle repressivo, com fundamento na sua competência fiscalizatória decorrente do poder de polícia.

Ao registrador é conferida a prerrogativa de realizar o controle de legalidade sobre o cumprimento dos requisitos pelo interessado no registro do parcelamento. Além disso, incumbe ao registrador o dever de informar ao Ministério Público qualquer ilegalidade verificada. Desse modo, ao promover o controle de legalidade do registro do loteamento, o registrador de imóveis também defende os bens ambientais.

O Ministério Público, como defensor dos direitos difusos, promove a tutela do meio ambiente por meio do ajuizamento de ação civil pública e de interferência em ações que envolvam essa problemática na qualidade de fiscal da lei.

Por fim, quanto à atuação do Poder Judiciário, destacou-se a sua atuação tanto de forma preventiva quanto repressiva. De forma preventiva, na concessão de antecipação de tutela e deferimento de medidas liminares em ações civis públicas. De maneira repressiva, quando pune o loteador ilegal, promovendo a demolição de loteamentos e de obras que, por não atenderem às exigências e limitações de Lei do Parcelamento do Solo, agridem o meio ambiente.

Diante de todo o exposto, o estudo proposto por este trabalho demonstrou a existência de um arcabouço substancial de instrumentos de controle dos loteamentos ao alcance das autoridades competentes para esse desiderato. Impende, portanto, uma atuação mais ativa desses atores no sentido de garantir o cumprimento das exigências impostas na Lei do

Parcelamento do Solo para lotear, na medida em que o objetivo principal da lei é resguardar o equilíbrio ambiental e melhorar a qualidade de vida urbana da população.

O desrespeito a esses mandamentos legais, como demonstrado, reflete consequências nocivas ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável das cidades, que atingem as atuais e futuras gerações. Essa é a razão maior que justifica o apelo de uma atuação mais ativa das autoridades no combate aos loteamentos ilegais e fundamenta o objetivo principal deste trabalho monográfico.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Maria do Carmo de Toledo. **Parcelamento do solo urbano: loteamento e desmembramento**. Belo Horizonte: O Lutador, 2007.

BRAGA, Rodrigo Bernardes. **Parcelamento do solo urbano: doutrina, legislação e jurisprudência de acordo com o novo Código Civil**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

AMADEI, Vicente de Abreu. O Registro imobiliário e a regularização de parcelamento do solo urbano. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n. 41, mai./ago. 1997.

_____. Registro do parcelamento do solo urbano. Noções elementares. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo, n. 47, jul./dez. 1999.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 11 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

_____. **Direito ambiental**. 12 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010.

ARAGÃO, Maria Alexandre de Souza. **O princípio do poluidor-pagador: pedra angular da política comunitária do ambiente**. Coimbra: Coimbra Ed.

ARFELLI, Amauri Chaves. Áreas Verdes e de Lazer. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 33, jan./mar. 2004.

_____. Áreas Verdes e de Lazer. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 33, jan./mar. 2004.

BERÉ, Cláudia Maria. A lei e a ilegalidade no parcelamento do solo urbano. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coords). **O papel do Ministério Público no parcelamento do solo urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

BIASI, Ruggiero. Condomínio Fechado. Loteamento Burlado. **Revista da Associação dos Advogados de São Paulo**, v. 18, jun. 1985.

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. Função ambiental da propriedade. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 9, 1995.

BRAGA, Rodrigo Bernardes. **Parcelamento do solo urbano**: doutrina, legislação e jurisprudência de acordo com o novo Código Civil. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

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 mar. 2013.

_____. Lei n. 12.693, de 24 de julho de 2012. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 jul. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12693.htm#art3>. Acesso em: 19 jun. 2013.

_____. Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 jul. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 19 jun. 2013.

_____. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 10 mar. 2013.

_____. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 ago. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 24 jun. 2013.

_____. Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 dez. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 10 mar. 2013.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1113789 – Segunda Turma, Relator Ministro Castro Meira, julgado em 16 ago. 2009, Dje em 29 jun. 2009. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&processo=1113789&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO>. Acesso em: 29 mai. 2013.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 194.617 – Segunda Turma, Relator Ministro Franciulli Netto, julgado em 16 abr. 2002, Dje em 1 jul. 2002. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&processo=194617&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO>. Acesso em: 5 jun. 2013.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 303605 – Primeira Turma, Relator Ministro Humberto Gomes de Barros, julgado em 8 out. 2002,

Dje em 11 nov. 2002. Disponível em:

<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&processo=303605&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO>. Acesso em: 5 jun. 2013.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 9.876 – Terceira Turma, Relator Ministro Ari Pargendler, julgado em 17 ago. 1999, Dje em 18 out. 1999. Disponível em:

<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&processo=9876&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO>. Acesso em: 25 mai. 2013.

_____. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Apelação Cível n.

2007.056666-4 – Terceira Câmara de Direito Público, da Capital, Relator Desembargador Jânio Machado, julgado em 24 jun 2008. Disponível em:

<<http://app.tjsc.jus.br/jurisprudencia/avancada.jsp#resultado>>. Acesso em: 24 jun. 2013.

_____. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Agravo de Instrumento n.

2011.022631-6, de Navegantes, Relator Desembargador Newton Janke, julgado em 18 out. 2011. Disponível em:

<http://app.tjsc.jus.br/jurisprudencia/avancada.jsp#resultado_ancora>. Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Apelação Cível n.

2007.009719-0 – Quarta Câmara de Direito Público, de Camboriú, Relator Desembargador Rodrigo Collaço, julgamento em 11 ago. 2011. Disponível em:

<http://app.tjsc.jus.br/jurisprudencia/avancada.jsp#resultado_ancora>. Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Agravo de Instrumento n.

99.017438 – Terceira Câmara de Direito Público, de Balneário Piçarras, Relator Desembargador Luiz César Medeiros, julgado em 5 mar 2013. Disponível em:

<http://app.tjsc.jus.br/jurisprudencia/avancada.jsp#resultado_ancora>. Acesso em: 25 jun. 2013.

_____. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Apelação Cível n.

2011.085518-6 – Terceira Câmara de Direito Público, de Joinville, Relator Desembargador Pedro Manoel Abreu, julgamento em 23 abr. 2013. Disponível em:

<http://app.tjsc.jus.br/jurisprudencia/avancada.jsp#resultado_ancora>. Acesso em: 11 jun. 2013.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Agravo de Instrumento n.

2009.04.00.020665-1 – Terceira Turma, de SC, Relator Desembargador Federal Fernando Quadros da Silva, julgado em 26 out 2010. Disponível em:

<http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtValor=200904000206651&selOrigem=TRF&chkMostrarBaixados=&todasfases=S&selForma=NU&todaspartes=&hdnRefId=&txtPalavraGerada=&txtChave=>>. Acesso em: 24 jun. 2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 6 ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1995.

_____; LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos registros públicos comentada**. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado do domínio público**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

Dado colhido do site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE: <<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=1766>> Acesso em: 02 jun. 2013.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da cidade**: comentários à lei federal 10.257-2001. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em:

<<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=576>>. Acesso em: 18 mar 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DINIZ, Luciano dos Santos. O processo de urbanização e a regulamentação da mobilidade urbana no Brasil. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**. Belo Horizonte, jul./ago. 2008.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico e polícia urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

_____; BETÂNIA, Alfonsin. **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FREITAS, José Carlos de. Da legalidade dos loteamentos fechados. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, vol. 750, abr. 1998.

_____. Loteamentos clandestinos e suas modalidades fraudulentas: atuação preventiva dos agentes públicos. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n. 48, jan./jun. 2000.

_____. Loteamentos Clandestinos: uma proposta de prevenção e repressão. **Revista Magister de Direito Imobiliário, Registral, Urbanístico e Ambiental**, São Paulo, ago/set. 2005.

GALHARDO, João Baptista. O Poder Público Municipal e a burla da Lei do Parcelamento do Solo. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n. 48, jan./jun. 2000.

GASPARINI, Diógenes. **O município e o parcelamento do solo**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

_____. **O estatuto da cidade**. São Paulo: NDJ, 2002.

GOMES, Luíz Roberto. Princípios constitucionais de proteção ao meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 16, ano 4, out/dez 1999.

GRAU, Eros Roberto. Condomínio Horizontal. **Revista de Direito Público**, São Paulo, n. 79, jul./set. 1986.

HOUGH, Michael. **Natureza y ciudad: planificación urbana y procesos ecológicos**. Trad. Susana Rodríguez Alamparte. Barcelona: Editorial Gustavo Gili S.A, 1998.

JACOMINO, Sérgio. Parcelamento do solo urbano, o consumidor e o registro imobiliário. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n. 47, jul./dez. 1999.

Lei complementar n. 33/2011. Disponível em <
<http://www.leismunicipais.com.br/a/sc/p/porto-belo/lei-complementar/2011/3/33/lei-complementar-n-33-2011-institui-o-codigo-urbanistico-que-define-principios-politicas-estrategias-e-instrumentos-para-o-desenvolvimento-municipal-e-para-o-cumprimento-da-funcao-social-da-cidade-e-da-propriedade-no-municipio-de-porto-belo-tambem-denominado-codigo-urbanistico-bem-como-estabelece-as-normas-de-parcelamento-uso-e-ocupacao-do-solo-o-sistema-viario-e-providencias-complementares-2012-12-19.html>>. Acesso em 24 jun. 2013.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

_____. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. Loteamentos Clandestinos – prevenção e repressão. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n. 48, jan./jun. 2000.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. São Paulo: Método, 2010.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. **Direito ambiental brasileiro**. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MATTOS, Liana Portilho. **Estatuto da Cidade comentado: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. **Direito de construir**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

_____. **Direito municipal brasileiro**. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 581.

MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (coord.). **Direito ambiental: meio ambiente urbano**. V. 3. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

_____. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto ambiental – Aspectos da Legislação Brasileira**. 2 ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

_____. Princípios fundamentais de direito ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 2, ano 1, abr/jun. 1996.

MUKAI, Toshio. **O estatuto da cidade: anotações à lei n. 10.257, de 10-7-2001**. São Paulo: Saraiva, 2001.

NALINI, José Renato. Defesa administrativa do ambiente. **LEX Coletânea de Legislação e Jurisprudência**, São Paulo, n. 90, fev. 1997.

_____. **Ética ambiental**. 2 ed. Campinas: Milleninium, 2003.

_____; LEVY, Wilson (coord.). **Regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

PEREIRA, Caio Mario da Silva. **Condomínios e incorporações**. 8 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

Resolução do CONAMA n. 1, de 23 de janeiro de 1986. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 24 jun. 2013.

Resolução do CONAMA n. 237, de 19 de dezembro de 1997. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 24 jun. 2013.

RIZZARDO, Arnaldo. **Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano. Leis 6.766/79 e 9.785/99.** 8 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SANTOS, Paulo Ernani Bergamo. Ocupações Irregulares e Regularização Fundiária. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico.** Porto Alegre, fev./mar. 2012.

SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira Sarmiento. **Loteamento fechado ou condomínio de fato.** Curitiba: Juruá, 2008.

SÉGUIM, Elida. **Estatuto da Cidade.** 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SILVA, Edson Jacinto da. **Parcelamento e desmembramento do solo urbano:** doutrina, jurisprudência, legislação. 2 ed. São Paulo: Editora de direito, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional.** 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 48.

_____. **Direito urbanístico brasileiro.** 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

_____. **Direito urbanístico brasileiro.** 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. **Direito urbanístico brasileiro.** 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. O direito ambiental e seus princípios informativos. **Revista de Direito Ambiental,** São Paulo, v. 30, abr/jun. 2003.

VALLIM, Aguiar. **Direito imobiliário brasileiro.** 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.

VIANA, Rui Geraldo Camargo. **O parcelamento do solo urbano.** Rio de Janeiro: Forense, 1985.