UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

SHANA DORA GOMES

# A (I)LEGALIDADE DA OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO: a responsabilidade e soluções para a problemática ambiental dos loteamentos clandestinos

CURITIBA
2017

SHANA DORA GOMES

# A (I)LEGALIDADE DA OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO: a responsabilidade e soluções para a problemática ambiental dos loteamentos clandestinos

Trabalho apresentado como requisito parcial para obtenção do grau de Especialista em Direito Ambiental do curso de Pós-graduação em Direito Ambiental Departamento de Economia Rural e Extensão, Setor de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Me. Alexandre Burmann.

.

CURITIBA
2017

## RESUMO

O presente trabalho apresenta uma análise histórica-legislativa da urbanização e do surgimento dos loteamentos no Brasil. Tem como marco jurídico a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/1979), a partir da qual essa atividade econômica, tão importante para o desenvolvimento das cidades, tornou-se mais cara e burocrática. A população de baixa renda, sem acesso ao mercado de imóveis, encontrou alternativa para o exercício do direito humano de morar na ocupação ilegal do solo urbano, o que ocorre, em grande parte das vezes, em terrenos ociosos e ambientalmente frágeis. Essa realidade apresenta-se como um dos grandes flagelos socioambientais encontrados das cidades brasileiras, colocando em risco a segurança das famílias que vivem em tais localidades carentes de infraestrutura, como saneamento básico, fazendo das cidades mais insustentáveis. Para evidenciar essa lógica degradante, o trabalho observa dois loteamentos clandestinos localizados na cidade de Porto Alegre (Túnel Verde e Vila Viçosa). Nesse ponto, o trabalho apresenta as dificuldades e os contornos promovidos pelo município para a sua regularização fundiária dessas localidades, já que ambos estão localizados às margens do Arroio do Saldo, em área de preservação permanente. Sob a ótica da ordem urbanística decorrente da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade (Lei nº10.257/2001), analisa o direito à cidade e às cidades sustentáveis, reconhecendo os loteamentos clandestinos como passivos ambientais que precisam ser enfrentados, por meio da regularização fundiária, que deve encontrar alternativas sustentáveis, para melhorar a qualidade de vida da população moradora dessas localidades. Por fim, cabe ao ente público municipal executar a política de desenvolvimento urbano, razão pela qual se discorre sobre a responsabilidade por omissão do Município em dar soluções adequadas a tais ocupações clandestinas, bem como as soluções e mecanismos utilizados na cidade de Porto Alegre para o enfrentamento desse problema social, na busca da realização do direito à cidade sustentável.



**Palavras-chave:** Loteamento, Loteamento clandestino, Cidades sustentáveis, Regularização Fundiária, Responsabilidade por omissão.

## ABSTRACT

This paper presents a historical-legislative analysis of urbanization and the emergence of land subdivisions in Brazil. It has as legal framework the Law of Parcelment of Urban Soil (Law 6.766/1979), from which this economic activity, so important for the development of cities, has become more expensive and bureaucratic. The low-income population, without access to the real estate market, found an alternative to the exercise of the human right to live in the illegal occupation of urban land, which occurs, in most cases, in idle and environmentally fragile land. This reality presents itself as one of the great socio-environmental scourges found in Brazilian cities, putting at risk the safety of families living in such locations lacking infrastructure, such as basic sanitation, making cities more unsustainable. To demonstrate this degrading logic, the study observes two clandestine settlements located in the city of Porto Alegre (Green Tunnel and Vila Viçosa). At this point, the work presents the difficulties and contours promoted by the municipality for its regularization. These foundations are located on the banks of the Arroio do Saldo, in a permanent preservation area. Based on the perspective of the urban planning order resulting from the Constitution Federal Law and the City Statute (Law nº 10.257/2001), analyzes the right to the city and sustainable cities, recognizing clandestine settlements as environmental liabilities that need to be addressed, through land regularization, which must find sustainable alternatives for Improve the quality of life of the population living in these localities. Lastly, it is up to the municipal public entity to implement the urban development policy, which is why it is based on the responsibility for omission by the Municipality to provide adequate solutions to such clandestine occupations, as well as the solutions and mechanisms used in the city of Porto Alegre for the Facing this social problem, in the search for the realization of the right to a sustainable city.



**Keywords:** Allotment, Clandestine Allotment, Sustainable Cities, Land Tenure, Liability for omission.

Dedico às crianças da minha vida, Bernardo e Stefano, que são a luz do meu mundo e de um futuro mais próspero.

## AGRADECIMENTOS

Aos meus familiares por todo incentivo, carinho e paciência com o fato de, por muito tempo, eu ter estado ausente dos compromissos familiares.

Ao meu marido, Diego Piegas, que assumiu as tarefas da casa, enquanto eu eu me dediquei à pesquisa e à escrita do presente trabalho.

Aos professores do curso de pós-graduação que despertaram a minha curiosidade sobre o tema, especialmente, à professora Katya Isaguirre.

Ao meu orientador, Me. Alexandre Burmann, pela orientação recebida e por ter tornado este trabalho possível.

Por fim, agradeço à Deus, que me inspira, me eleva e me dá forças para caminhar e abrir os caminhos para o mundo novo, um mundo de renovação, no qual o meio ambiente será respeitado e teremos a consciência de que precisamos dele para viver, mas não o possuímos para destruí-lo ou nos destruirmos.

“Retiremos dos cenários naturais as lições indispensáveis à vida. Somos interdependentes. Não viveremos em paz sem construir a paz dos outros."

(Francisco Cândido Xavier)

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

| | |
|---|---|
| AEIS | Área Especial de Interesse Social |
| APP | Área de Preservação Permanente |
| Art. | Artigo |
| Arts. | Artigos |
| CNNR | Consolidação Normativa Notarial e Registral |
| CONAMA | Conselho Nacional do Meio Ambiente |
| CRFB | Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 |
| CTARF | Comissão Técnica de Análise de Regularizção Fundiária |
| DA | Direito Ambiental |
| DMAE | Departamento Municipal de Água e Esgotos |
| DEMHAB | Departamento Municipal de Habitação |
| DEP | Departamento de Esgotos Pluviais |
| EGLRF | Escritório Geral de Licenciamento e Regularização Fundiária |
| FEPAM | Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Roessler |
| IBAMA | Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis |
| MP | Ministério Público |
| N. | Número |
| PARF | Programa de Regularização Fundiária |
| PGM | Procuradoria Geral do Município |
| RIO-92 | Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento |
| SEMA | Secretaria Estadual do Meio Ambiente |
| SISMANA | Sistema Nacional do Meio Ambiente |
| SMAM | Secretaria Municipal do Meio Ambiente |
| SMED | Secretaria Municipal da Educação |
| SMGL | Secretaria Municipal de Governança Local |
| SMOV | Secretaria Municipal de Obras |
| SMUrb | Secretaria do Urbanismo |
| SMS | Secretaria Municipal da Saúde |
| STJ | Superior Tribunal de Justiça |

| | |
|---|---|
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| TJRS | Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul |

**SUMÁRIO**

**1 INTRODUÇÃO** ..... 09
**2 OBJETIVOS ..... 12**
2.1 OBJETIVOS GERAIS ..... 12
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS..... 12
**3 MATERIAIS E MÉTODOS..... 13**
**4 OS LOTEAMENTOS URBANOS: ASPECTOS HISTÓRICOS E LEGISLATIVOS**..... 14
4.1 A EVOLUÇÃO HISTÓRICO-LEGISLATIVA DOS LOTEAMENTOS NO BRASIL..... 14
4.2 AS ETAPAS PARA APROVAÇÃO DOS LOTEAMENTOS..... 27
4.3 OS REQUISITOS PARA O REGISTRO DOS LOTEAMENTOS..... 40
**5 EVIDENCIAS DA (I)LEGALIDADE NAS OCUPAÇÕES DO ESPAÇO URBANO**..... 49
5.1 A ILEGALIDADE COMO CONSEQUÊNCIA PARA O EXERCÍCIO DO DIREITO DE MORAR..... 49
5.2 LOTEAMENTOS CLANDESTINOS OS SEUS IMPACTOS AMBIENTAIS E SÓCIOAMBIENTAIS..... 54
5.3 CASOS PRÁTICOS DE REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTOS CLANDESTINOS NA CIDADE DE PORTO ALEGRE.....62
**6 A RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO NA BUSCA POR CIDADES SUSTENTÁVEIS**..... 81
6.1 DIREITO À CIDADES “SUSTENTÁVEIS”..... 81
6.2 DANOS AMBIENTAIS EM LOTEAMENTOS CLANDESTINOS: RESPONSABILIZAÇÃO MUNICIPAL E JURISPRUDÊNCIA..... 87
6.3 SOLUÇÕES PRÁTICAS DA CIDADE DE PORTO ALEGRE..... 97
**7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**..... 110
**8 REFERÊNCIAS**..... 117

## 1 INTRODUÇÃO

Desde o tempo colonial, o Brasil não se preocupou com processos organizados de crescimento das cidades, o que sempre existiu foi uma formação de cidades, que atendessem a ordem econômica da época, do que com o desenvolvimento de um processo de gestão urbano-ambiental.

Em razão da explosão demográfica advinda dos processos migratórios e da falta de estrutura das cidades, a urbanização brasileira ocorreu de forma completamente desordenada, tendo como consequências graves problemas sociais, urbanísticos e ambientais, que há décadas persistem e se agravam até os dias de hoje.

O crescimento urbano no Brasil ao longo dos séculos tem sido intenso, provocando mudanças na ordem socioeconômicas e redesenhando a ocupação do território nacional, provocando impactos ambientais comparáveis aos efeitos de grandes catástrofes naturais.[1]

Diante disso, o primeiro capítulo, pretende desenvolver uma análise da evolução histórica da urbanização das cidades brasileiras, a fim de verificar o momento histórico de surgimento dos loteamentos urbanos no Brasil, instrumento que até hoje é utilizado como regulação urbana de ocupação e parcelamento do solo, verifica-se a evolução das legislações relativas ao parcelamento do solo, desde os acontecimentos dos principais eventos urbanos, a fim de situar no tempo o desenvolvimento das cidades brasileiras.

O crescimento demográfico da população das cidades, logicamente, decorre da busca e esperança por condições de trabalho e vida mais digna, com serviços públicos de qualidade e condições mínimas de infraestrutura, saneamento e saúde.

Entretanto, as políticas de urbanização no Brasil, como em muitos lugares no mundo, não se preocuparam com um crescimento ordenado, capaz de atender todas as necessidades daqueles que migraram para as cidades com a esperança de condições de vida mais digna. Além disso, se durante largo período o debate acerca da questão urbana remeteu, entre outros, a temas como crescimento desordenado, reprodução da força de trabalho, equipamentos de consumo coletivo, movimentos

[1] FERNANDES, Edésio. (Org) *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey. 2001 p.11

sociais urbanos, racionalização do uso do solo, a nova questão urbana teria, agora, como nexo central a problemática da competitividade urbana.[2]

O desenvolvimento a qualquer custo e a própria competitividade resultaram em grandes passivos ambientais, com altíssimos níveis de poluição das cidades, ocupações do solo descontroladas, insuficientes e incapazes de atender a demanda populacional, ocasionando grande marginalização e ocupações irregulares, por vezes, até mesmo em regiões que deveriam ser permanentemente protegidas.

Nesse sentido, o segundo capítulo analisa a problemática da ilegalidade das ocupações irregulares, com enfoque nos loteamentos clandestinos será abordado os seus impactos ambientais e socioambiental, no que toca à segregação socioespacial e formação das chamadas “cidades ilegais”, que crescem nas periferias, incluindo as áreas destinadas à proteção ambiental, muitas vezes sem o mínimo de infraestrutura urbana. Com o objetivo de evidenciar essa problemática, abordou-se dois casos de loteamento clandestino e o seu processo de regularização fundiária na cidade de Porto Alegre.

A ilegalidade é acompanhada a uma baixíssima qualidade urbanística, já que o investimento na abertura do loteamento é o mínimo possível, praticamente restrito à abertura das ruas e demarcação dos lotes. A ausência de serviços e infraestrutura urbanos e as imensas distâncias a serem percorridas tornavam a vida um grande sacrifício.[3]

Diante disso, a questão que se impõe é identificar formas de como equalizar o direito à moradia digna e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ou, ainda, como promover o pleno direito à cidade sustentável, nos termos do Estatuto da Cidade, a todos os habitantes urbanos? Nessa perspectiva, pretende-se ao longo do deste trabalho, tecer algumas considerações acerca das tensões que se verificam entre o direito à moradia digna e à proteção ambiental, como exemplo de desafio à plena realização do direito à cidade e a cidades sustentáveis.

A observância de inúmeras situações de ilegalidade ou irregularidade urbana das cidades, tendo especial importância as ocupações irregulares por loteamentos clandestinos, foram relevantes para esse estudo, pois a clandestinidade, além de

---

[2] VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano *In:* ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. *A ciudad do pensamento único*: desmanchando consensus.3. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2002 p.76

[3] MARICATO, Ermínia. *Metrópole na Periferia do Capitalismo*: ilegalidade desigualdade e violência.São Paulo: Editora Hucitec, 1996. p.03.

promover precariedade de condições para a população atingida, infringe o direito de toda a coletividade a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O presente estudo identifica alguns dos fatores que conduzem a tais situações de conflitos, bem como buscar, a partir da análise do contexto histórico do direito urbanístico brasileiro e seus princípios jurídicos fundamentais, elementos jurídicos e políticas públicas que possam promover soluções eficazes para as populações residentes de loteamentos clandestinos e, também, àquela coletividade, eventualmente, prejudicada pela ilegalidade da ocupação.

No terceiro capítulo insere-se o tema de ordem jurídico urbanística brasileira pós-Constituição Federal de 1988 e, mais tarde, a publicação do Estatuto da Cidade, aprofundando a temática das “cidades sustentáveis” e a responsabilização municipal frente aos danos ambientais resultantes dos loteamentos clandestinos, em uma perspectiva de preocupação com o direito à cidade e à cidades sustentáveis, e uma das principais medidas para contenção e solução dos problemas urbanístico-ambientais e socioambientais. O estudo analisa também a responsabilidade por omissão do ente público nos casos de danos decorrentes da ausência ou implantação de políticas públicas capazes de solucionar as questões das ocupações clandestinas, verdadeiros flagelos ambientais das cidades, que além de comprometer o meio ambiente e causam risco de vida aos moradores, que se instalam em moradias sem saneamento básico e expostas aos mais variados problemas. Com enfoque no Município de Porto Alegre, apresenta-se as soluções adotadas pela Procuradoria do Município, para a promoção de soluções conjuntas para os problemas da regularização fundiária, bem como as inovações trazidas pelo Município como forma de desburocratizar os entraves da regularização fundiária da cidade de Porto Alegre., na busca da garantia do direito a cidades sustentáveis.

# 2 OBJETIVOS

## 2.1 OBJETIVO GERAL

Estudar a responsabilidade do ente público decorrente da sua omissão, nos casos de violações às leis ambientais nos loteamentos clandestinos.

## 2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

a) Verificar as contradições existentes entre a questão ambiental dos loteamentos clandestinos e o direito de viver com dignidade nas cidades;

b) Comparar o modo legal de parcelamento do solo e o modo ilegal dos loteamentos clandestinos

b) Apontar irregularidades frequentes decorrente dos loteamentos clandestinos;

c) Evidenciar alguns exemplos de loteamentos clandestinos;

d) Identificar e refletir sobre soluções para os loteamentos clandestinos;

c) Pesquisar jurisprudência acerca da responsabilização do ente público pela sua omissão em relação aos danos ambientais decorrentes da implementação dos loteamentos clandestinos.

## 3 MATERIAL E MÉTODOS

A pesquisa, eminentemente teórica, é baseada em pesquisa de dados bibliográficos e estatísticos sobre as ocupações das cidades e revisão de literatura, na qual serão estudadas as formas de ocupações das cidades, sobretudo, os loteamentos clandestinos, para que, apresentada a base teórica, possa ser proposto o problema da pesquisa e busque-se responder as perguntas formuladas/objetivos traçados.

De acordo com Regina Del Buono, a revisão de literatura consiste em fazer um levantamento, estudo e fichamento das obras que abordam o tema escolhido, após a definição do tema e do problema apresentado, no intuído de se obter informações e conhecimento que embasem o desenvolvimento[4].

Ainda sobre a revisão de literatura, interessante explicitar:

> A revisão de literatura refere-se à fundamentação teórica que você irá adotar para tratar o tema e o problema de pesquisa. Por meio da análise da literatura publicada você irá traçar um quadro teórico e fará a estruturação conceitual que dará sustentação ao desenvolvimento da pesquisa.
> A revisão de literatura resultará do processo de levantamento e análise do que já foi publicado sobre o tema e o problema de pesquisa escolhidos. Permitirá um mapeamento de quem já escreveu e o que já foi escrito sobre o tema e/ou problema da pesquisa[5].

Além da pesquisa bibliográfica, foi realizada entrevista com gestores municipais responsáveis pela regularização fundiária da cidade de Porto Alegre, bem como pesquisa aos expedientes únicos dos imóveis citados na pesquisa.

Assim, após a análise teórica dos loteamentos e questões a ele correlatas, a pesquisa procurou adentrar no conceito do direito fundamental à moradia e às condições de vida digna nas cidades, bem como a responsabilização dos entes públicos pelos danos decorrentes de sua omissão.

---

[4] DEL-BUONO, Regina. **Como fazer uma revisão de literatura**. Setembro de 2014. Disponível em: <http://www.abntouvancouver.com.br/2014/09/como-fazer-uma-revisao-de-literatura.html>. Acesso em 19. jul. 2016.

[5](SILVA, Edna Lúcia da.; MENEZES, Estera Muszkat. Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação. 3. ed. rev. atual. – Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001.p 37

# 4 OS LOTEAMENTOS URBANOS: ASPECTOS HISTÓRICOS E LEGISLATIVOS

Em início ao desenvolvimento do trabalho, o primeiro capitulo, tem a intenção de contextualizar, historicamente, a evolução das etapas de urbanização do Brasil, destacando o surgimento da lei 6.766/79 como um importante avanço para a legislação urbana no Brasil. Nesse sentido, o estudo propõe-se a demonstrar os aspectos legais para a elaboração e aprovação de loteamento formal, bem como as atuações e funções do poder público na participação e fiscalização desse processo até o seu registro no Cartório de Imóveis.

## 4.1. A EVOLUÇÃO HISTÓRICO-LEGISLATIVA DOS LOTEAMENTOS NO BRASIL

De acordo com Castells, define-se “urbanização” pela:

> [...] constituição de formas espaciais específicas das sociedades urbanas, caracterizadas pela concentração significativa das atividades e das populações num espaço restrito, bem como à existência e à difusão de um sistema cultural especifico, a cultura urbana.[6]

Urbanização, portanto, é o fenômeno pelo qual a sociedade se organiza, de forma autônoma, por meio de um processo de urbanização, resultando, não apenas no crescimento das cidades, mas na concentração urbana destas.[7]

Milton Santos destaca que a urbanização pretérita no Brasil respeitou três principais etapas de organização do território brasileiro, compreendidas entre os anos 1500 a 1720, e que consistiam mais em uma geração de cidades que em um processo de urbanização propriamente dito.[8]

No fim do período colonial, as cidades que mais cresceram somavam perto de 5,7% da população total do País, onde viviam, então, 2.850.000 habitantes.[9]

Foi somente no período compreendido entre as décadas de quarenta e oitenta que marcou a inversão da distribuição espacial da população brasileira no

---

[6] CASTELLS, Manuel. *A questão urbana.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. p. 46.
[7] GUIMARÃES, Nathália Arruda. O direito urbanístico e a disciplina da propriedade. *Revista Magister de Direito Imobiliário, Registral, Urbanístico e Ambiental,* Porto Alegre: Magister, 2005 - Bimestral. p.27.
[8] SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 5ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005. p.19.

que toca à divisão entre áreas urbanas e rurais[10], ou seja, a população urbana brasileira ultrapassou em números a população habitante de áreas rurais. Nos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, a urbanização se intensificou a partir de 1950, graças ao crescimento da industrialização.[11]

É nos anos cinquenta, portanto, que o crescimento da população fica sustentado nas capitais brasileiras, com uma tendência às aglomerações urbanas. As capitais que antes eram dependentes, em sua maioria, da econômica fundamentada na agricultura, passaram a ter novos contornos com o desenvolvimento de serviços urbanos que foram criados para o atendimento da população que crescia[12]. Prevalece, nesse período, a lógica da *industrialização*, entendida, nos dizeres de Milton Santos:

> [...] como processo social complexo, que tanto inclui a formação de um mercado nacional, quanto os esforços de equipamento do território para torná-lo integrado, como a expansão do consumo em diversas formas, o que impulsiona a vida de relações (leia-se terceirização) e ativa o próprio processo de urbanização. [...] a partir daí uma urbanização cada vez mais envolvente e mais presente no território dá-se com o crescimento demográfico das cidades médias e maiores[13].

Com o fenômeno do crescimento urbano sentido a partir da Revolução Industrial, “as cidades passam a se organizar em função do mercado, gerando um tipo de estrutura urbana que não só operava uma reorganização do seu espaço interno”,[14] fato que “redefiniu todo o espaço circundante, atraindo para a cidade grandes populações”.

Desse modo, até meados do século XX, o fenômeno da urbanização foi lento e circunscrito aos países desenvolvidos. No início do século XIX, menos de 5% da humanidade viviam em cidades, já no início do século XXI, mais de 50% da

---

[9] PRADO, Caio Jr., apud SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 5ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005. p.22.
[10] SANTOS, Op Cit. pp.24 e 31.
[11] SILVA, Edson Jacinto. *Loteamento Urbano: Doutrina e Prática.* São Paulo: JHMIZUNO, 2016. p. 21-22.
[12] PRADO, Caio Jr., apud SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 5ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005. p. 27.
[13] SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 5ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005. p.30.
[14] ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense,1994. p. 30.

população mundial já vivem em cidades. Atualmente, três quartos dos habitantes dos países desenvolvidos vivem em cidades.[15]

Dados da Organização das Nações Unidas sugerem que, no período entre 1990 e 2030, a população mundial será acrescida de 3,7 bilhões de pessoas, sendo que 90% desse crescimento deverá ocorrer nos países em desenvolvimento.[16]

E Edésio Fernandes, ainda, ressalva:

> "Um crescimento urbano dessa escala será certamente acompanhado por acentuados desequilíbrios sociais e graves problemas ambientais, além de aumentar a demanda e necessidade, dentre outros fatores, de novos empregos, opções de habitação e transporte público, controle da poluição, bem como da prestação de serviços básicos como água, saneamento, educação e saúde. A satisfação dessas necessidades vai requerer um esforço coletivo e concentrado de todos os setores: público, privado e comunitário. [...] as mudanças econômicas e políticas que têm ocorrido no Brasil e internacionalmente sugerem que o processo de exclusão social e segregação espacial tente a se agravar, com o que, se medidas adequadas de gestão urbano-ambiental não forem urgentemente adotadas, o futuro das cidades não será nada animador. "[17]

No Brasil, as cidades desenvolveram-se desde a Revolução de 1930, foi quando apareceu uma nova modalidade de comércio, qual seja, a venda de terrenos a prestações periódicas. Comércio que foi criado a partir da contingência econômica das pessoas, já que naquela época, coexistiam duas classes sociais: a dos patrões, ou capitalistas e burgueses, e a dos proletários ou assalariados.[18]

Basicamente, consistia em compromisso do proprietário em vender a prestação periódicas, incluindo, na avença, a cláusula resolutiva expressa, em caso de simples mora no atraso das prestações. Ou seja, estipulava-se o decaimento por mero atraso, por meio do qual o promissário inadimplente perdia o terreno e todas as prestações pagas, aumentando o número de lesados por esses contratos, por vezes, adquiridos com grande sacrifício.[19]

Os loteamentos, portanto, surgiram como decorrência da necessidade de se adaptar a propriedade à capacidade econômica da última classe, que se fixou nos grandes centros industrializados e de constante aumento de mão-de-obra, comércio

---

[15] SILVA, Edson Jacinto. *Loteamento Urbano: Doutrina e Prática.* São Paulo: JHMIZUNO, 2016. p. 22.
[16] FERNANDES, Edésio.(Org.) *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil***.** Belo Horizonte: Del Rey. 2001. P.14.
[17] FERNANDES, Op. Cit. p. 14.
[18] RIZZARDO, Arnaldo. *Promessa de Compra e Venda e Parcelamento do Solo.* 7.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p.18.

e serviços.[20] Paralelo a isso, observa-se que a ocupação do espaço urbano obedeceu a lógica de mercado que agregou alto valor aos terrenos situados em bairros nobres e áreas centrais, excluindo a população mais pobre do acesso ao "mercado formal, à terra e à moradia"[21]

Este processo de urbanização intensa, descontrolada e imatura do Brasil, necessariamente precisou ser disciplinado, como forma a prevenir e solucionar problemas urbanístico-ambientais.[22] E como a evolução do direito surge com consequência das transformações sociais, "os legisladores começaram a se preocupar com o fenômeno, iniciando-se a juridicização dos loteamentos, com a apresentação de projetos de lei, regulando a matéria".[23]

Foi nesse contexto que o direito urbano buscou organizar e sistematizar o desenvolvimento das cidades estabelecendo uma ordem que permita o crescimento da urbe e que da mesma forma atendesse às necessidades e anseios dos cidadãos, a fim de proporcionar uma vida digna aos seus moradores, resultando assim na urbanificação da urbe.[24]

Em 1936, como relata Pontes de Miranda "foi apresentado à Câmara dos Deputados, projeto de lei sobre a compra e venda de imóveis a prestações. O autor, o Ilustre Valdemar Ferreira, analisada os males da falta de legislação especial, alguns devidos à desonestidade de empresas loteadoras". [25]

O primeiro ato normativo relacionado aos loteamentos urbanos e rurais, foi o Dec.-lei 58, de 1937, e em seguida o Dec. 3.079, de 1938, que veio a regulamentá-lo, bem como apagar, "como consequência da inexecução, no caso de não outorga da escritura,

---

[19] Ibidem..
[20] Ididem.
[21] ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. Direito à Moradia: Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: IPPUR: FASE, 1997, p.19.
[22] BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil:* arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 3. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2002. p.17.
[23] RIZZARDO, Arnaldo. *Promessa de Compra e Venda e Parcelamento do Solo.* 7ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p.18.
[24] MUKAI, Toshio. *Direito urbano-ambiental brasileiro*. São Paulo: Dialética, 2002. p.15.
[25] MIRANDA, Pontes. apud RIZZARDO, Arnaldo. *Promessa de Compra e Venda e Parcelamento do Solo Urbano.* 7ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p19.

O referido Decreto-lei tinha finalidade de tutelar os adquirentes de lotes vendidos a prestação, contudo, no aspecto urbanístico não mereceu maior relevo, o que só se faria com o Decreto 271.[26]

Posteriormente, o Dec. 4.857, de 1939, a denominada Lei dos Registros Públicos, disciplinou vários aspectos da legislação sobre loteamentos, estabelecendo a obrigatoriedade da inscrição do memorial, em caso de venda de lotes a prazo, em prestações; a exigência da inscrição da promessa de venda de imóveis não loteados, cujo preço possa ser pago alternativamente à vista ou a prazo; a averbação dos contratos de promessa de compra e venda de terrenos loteados, entre outras disposições.[27]

Dez anos depois, a Lei n° 649, em 1949, alterou o art. 22, do Dec.-lei 58, para a seguinte redação:

> Os contatos, sem cláusula de arrependimento, de compromisso de compra e venda de imóveis não loteados, cujo preço tenha sido pago no ato de sua constituição, ou deva sê-lo em uma ou mãos prestações, desde que inscritos a qualquer tempo, atribuem aos compromissários direitos real oponível a terceiros e lhes conferem o direito de adjudicação compulsória, nos termos dos art. 16, desta lei, e 346 do CPC.[28]

A redação anterior do art.22[29] apenas garantia a averbação à margem das respectivas transcrições, sem qualquer referência ao direito real oponível a terceiros. As disposições do artigo 22, do Dec.-lei 58, foram aplicadas aos compromissos de compra e venda de imóvel em geral.

Somente vinte anos depois, para dirimir um antigo problema doutrinário e jurisprudencial, o Poder Executivo editou o Dec.-lei 745, sobre a constituição em mora do compromitente comprador, determinando a obrigatoriedade de interpelação judicial ou por intermédio do Cartório de Registro de Títulos e Documentos, com antecedência mínima de 15 dias, para todos os contratos a que se refere o art. 22, do Dec.-Lei 58, de 10.12.1937.[30]

---

[26] VIANNA, Marco Aurélio. *Loteamento Fechado e Loteamento Horizontal.* Rio de Janeiro: Aide, 1991. p.20.
[27] Ibidem.
[28] BRASIL. Lei 649, de 11 de março de 1949. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1930-1949/L0649.htm#art1> Acesso em. 05 de jan. de 2017.
[29] BRASIL. Decreto-Lei 58/37, de 10 de dezembro de 1937. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm>. Acesso em: 05 de jan. de 2017.
[30] RIZZARDO, Arnaldo. *Promessa de Compra e Venda e Parcelamento do Solo.* 7.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 23

Apesar da preocupação dos legisladores com o fenômeno da ocupação das cidades e venda dos imóveis, iniciada por volta da 1940, percebe-se que essa preocupação se deu mais em relação a questão patrimonial e particularidades do contrato de promessa de compra e venda, tanto que as leis objetivavam criar proteções às partes envolvidas, sem nenhuma cautela urbanística e sistemática para o parcelamento do solo urbano, com o fim de ordenar a ocupação e a vida das pessoas nas cidades.

A verdade é que o Dec.-lei n° 58 não era norma urbanística, mas sim, nas palavras de Hely Lopes Meirelles:

> [...]apenas norma civil reguladora do contrato de compra e venda a prestações dos lotes, contendo alguns preceitos de ordem pública sobre a aprovação do plano de loteamento pela Prefeitura e sua inscrição no Registro Imobiliário, para transferência das vias de circulação e espaços reservados ao Município"[31].

O Dec.- lei 271[32], de 1967, foi o primeiro ato normativo que buscou definir o instituto loteamento e desmembramento, conceituando aquele como "a subdivisão de área urbana em lotes[33] destinados à edificação de qualquer natureza que não se enquadre no dispositivo no §2°, deste artigo. "[34]. Considera-se desmembramento, por sua vez: "a subdivisão de área urbana em lotes para edificação na qual seja aproveitado o sistema viário oficial da cidade ou vila sem que se abram novas vias ou logradouros públicos e sem que se prolonguem ou se modifiquem os existentes. „35

Antes dessa distinção, trazida pelo Dec. Lei 271 "não havia diversificação legal e, por esta omissão, muito loteamento clandestino foi dissimulado como

---

[31] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito de Construir. 11ªed. (atualizado por Adilson Abreu Dallari, Daniela Libório Di Sarno, Luiz Guilherme da Costa Wagner Jr. e Mariana Novis). São Paulo: MALHEIROS, 2013.p.136.

[32]BRASIL. Decreto-Lei 271, de 28 de fevereiro de 1967. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm>. Acesso em 05 de jan. de 2017.

[33] Nos termos do §3° da Lei 6.766/1979, incluído pela Lei 9.785/1999, in verbis: "Considera-se lote o terreno servido de infraestrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe. "

[34] BRASIL. Decreto-Lei 271, de 28 de fevereiro de 1967. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm>. Acesso em 05 de jan. de 2017.

[35] Ibidem.

desmembramento, ou porque aproveitava parcialmente o sistema viário da cidade ou vila, ou porque prolongava ou alterava o existente. ”[36]

Tais loteamentos, disfarçados de desmembramento, fugiam às exigências do Decreto-lei n°58, e não havia meio legal para coibir os abusos praticados pelos loteadores, cabendo, via de regra, a decisão sobre a sua efetivação ao proprietário do terreno urbano.[37]

É de ressaltar, também, a introdução de sanção pena aos promoventes de loteamentos irregulares, pois em face do art. 3°, do Dec.-lei 271, “aplica-se aos loteamentos a Lei 4.591, de 1964, equiparando-se o loteador ao incorporador, os compradores de lotes aos condôminos, e as obras de infraestrutura à construção da edificação.”[38] A referida disposição apenas buscou “uma eventual aplicação analógica de dispositivos de outra lei, a fim de punir os infratores das regras sobre loteamentos, pois no art. 65, da Lei 4.591, há cominações repressivas.”[39]

Entretanto, foi a Lei 6.766, de 20.12.1979, após de mais de dois anos em tramitação no Congresso nacional, que uniformizou a “disciplina do parcelamento do solo para fins urbanos, sem perder de vista as particularidades locais[40].

Ou seja, passados trinta anos do processo de vasto crescimento das cidades para que fosse apresentada uma lei que tratasse do parcelamento do solo urbano, editando normas de natureza urbanísticas para o loteamento e desmembramento de glebas destinadas a urbanização, ressalvando que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal para adequar o previsto nesta lei às peculiaridades do solo municipal.[41]

A Lei 6.766 tornou-se, portanto, um marco jurídico importante para o desenvolvimento do Direito Urbanístico no Brasil, já que na vigência da Lei anterior (Dec.-lei n°58) havia divergência quanto à competência municipal para a edição de normas urbanísticas. Nesse sentido, Meirelles ensina-nos o seguinte:

---

[36] VIANNA, Marco Aurélio. *Loteamento Fechado e Loteamento Horizontal.* Rio de Janeiro: AIDE, 1991. p.35

[37] Ibidem.pp. 34-35

[38] RIZZARDO, Arnaldo. *Promessa de Compra e Venda e Parcelamento do Solo.* 7.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p.24.

[39] Ibidem. p. 25.

[40] VIANA, Marco Aurélio. *Loteamento Fechado e Loteamento Horizontal.* Rio de Janeiro: AIDE, 1991 p. 20.

[41] BRASIL. Lei n° 6.766 de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm> Acesso em 06 de jan. de 2017.

> Municípios interpretavam que a matéria era da competência exclusiva da União, e por esse motivo se abstiveram de editar normas urbanísticas locais, passando a aprovar loteamentos sem requisitos mínimos de habitabilidade, sem áreas livres e sem os equipamentos urbanos e comunitários indispensáveis à gleba loteada. O resultado é essa verdadeira "orgia de loteamentos", que vem provocando uma fictícia valorização imobiliária e um desastroso desordenamento das cidades, tornando improdutivas imensas glebas rurais, convertidas da noite para o dia em terrenos urbanos, desservidos de qualquer melhoramento público e sem condições de habitabilidade, os quais irã exigir, mais tarde, a execução desses equipamentos pela própria Prefeitura.[42]

Assim, o parcelamento do solo urbano passou a ser regido pela Lei até hoje vigente, derrogando os dispositivos do Dec.-lei n° 58/1937 e Dec.-lei n° 271/1967, no que se reporta às matérias por ela regulada, subsistindo os dispositivos que tratam de matéria estranha ao parcelamento do solo urbano ou para fins urbanos, como exemplo, o parcelamento rural e a concessão do direito real de uso.

A Lei 6.766/1979 promulgou importantes avanços, sobretudo, no que se refere a implantação do loteamento, adaptando-o às conjunturas sociais e urbanas hodiernas[43] , propondo normas urbanísticas de caráter geral e fixando diretrizes mínimas para a urbanização da gleba e habitabilidade dos lotes, os quais podem ser contempladas com maior rigor pelo Município, a fim de atender as particularidades de cada localidade.

Assim, de especial importância foi o advento da Lei Federal n° 6.766/79, que dispôs sobre o parcelamento (loteamento e desmembramento) do solo urbano, instituindo notável avanço em relação ao decreto anterior, que não dispunha de instrumentos urbanísticos apropriados.

A referida lei sofreu modificações introduzidas pelas seguintes leis: Lei 9.784, de 29.01.1999, Lei 10.932, de 03.08.2004, Lei 11.445, de 05.01.2007, Lei 12.424, de 16.06.11 e Lei 12.608, de 10.04.2012. E, atualmente, tramita, desde 18.05.2000, um Projeto de Lei n°3057, que pretende ampla alteração atual legislação de parcelamento do solo urbano.

Apesar da legislação urbanística e ambiental ter avançado, em vários sentidos, como foi o caso da Lei 6.766, parece ainda não estar perfeitamente

---

[42] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de Construir. 11ªed.* (atualizado por Adilson Abreu Dallari, Daniela Libório Di Sarno, Luiz Guilherme da Costa Wagner Jr. e Mariana Novis). São Paulo: MALHEIROS, 2013. p.136.

adequada à velocidade das transformações sociais do tempo, tanto é verdade que precisou de uma série de reformas, como até hoje se pretende.

Durante muitos anos, foi praticamente a única lei federal em vigor no campo do direito urbanístico. Trouxe não apenas requisitos urbanísticos gerais a serem aplicados aos loteamentos e desmembramentos, mas também alguns requisitos ambientais, bem como uma série de exigências em relação a documentos e procedimentos administrativos que visam a garantir legalidade dos empreendimentos e proteger o consumidor. Além disso, finalmente, restaram previstos os tipos penais que têm a preocupação de coibir a realização de empreendimentos desconformes com a legislação.

Em contrapartida ao processo lento de evolução das leis urbanística no Brasil, as décadas de setenta e oitenta, o período foi caracterizado por intenso processo de metropolização, com a tendência à aglomeração em grandes centros urbanos. O crescimento da população urbana, em números absolutos, era superior ao crescimento da população. As cidades com mais de um milhão de habitantes, que eram duas em 1960 (São Paulo e Rio de Janeiro) e cinco em 1970, chegaram a dez em 1980.[44].

Outro aspecto relevante à implementação dos loteamentos foi promulgação da Constituição Federal de 1988, por meio dela ocorreu a sistematização da Política Urbana, que traçou como objetivo do Município "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes".[45]A Carta Magna estabeleceu, de forma incontroversa, a competência Municipal do desenvolvimento urbano, exigindo, nos termos do §1° do Art. 182: "O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, "[46] criando "outros instrumentos legais importantes tais como edificação compulsória, tributação progressiva e sobretudo o usucapião especial urbano.[47]

---

[43] RIZZARDO, Arnaldo. *Promessa de Compra e Venda e Parcelamento do Solo.* 7.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 28.

[44] SANTOS, Milton. A urbanização brasileira. 5ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005 passim.

[45] BRASIL. Constituição DA República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 05 de jan. de 2017

[46].Ibidem.

[47] FERNANDES, Edésio.(Org.) *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil.* Belo Horizonte: Del Rey, 2001 p. 23.

Até a CF/88, a evolução das leis urbanístico ambientais tinha ficado prejudicada, certamente pelo conflito existente entre o conceito individualista do direito de propriedade, adotado pelo Código Civil de 1916, e o princípio da função social da propriedade introduzido pela Constituição Federal de 1934, mas que não tinha sido por ela, adequadamente, definido, de modo que, na falta de critérios, adotava-se o conceito individualista e privatista do Código Civil.[48]Ou seja, não se tinha se tinha tratamento adequado da questão urbana e ambiental, fato implicou no crescimento das cidades brasileiras sem um marco jurídico que permitisse o controle do processo de desenvolvimento urbano.[49]

Apesar de já existirem vários instrumentos para a ação do poder público relacionadas às questões urbano-ambientais, essa atuação era pouco efetiva e, na prática, sempre posterior ao ato privado, sem qualquer preocupação com o planejamento urbanístico.

Além disso, a questão quanto ao controle jurídico do processo de desenvolvimento, uso e ocupação do solo urbano, era objeto de inúmeras controvérsias entre juristas acerca da competência municipal para legislar e agir em matérias urbanísticas e ambientais.[50]

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a competência municipal tornou-se questão incontroversa. Ela tratou explicitamente da formulação e implantação da política urbana e ambiental, reconhecendo a competência concorrente dos entes federativos para tanto, enfatizando a competência municipal para conduzir e controlar o processo de urbanização, fato que se deu dentro de um contexto mais amplo de reconhecimento explícito da autonomia política, financeira e administrativa dos municípios no sistema federativo brasileiro.[51]

Desde então, conforme apresentou Edésio Fernandes:

> Essa nova leva de leis urbanística municipais tem levado em conta a necessidade de compreensão da dinâmica do mercado imobiliário juntamente com outros fatores urbanísticos e ambientais, bem como os outros interesses sociais no processo de desenvolvimento urbano e de uso e ocupação do espaço, mas agora explicitamente sob o prisma da função social da propriedade.[52]

[48] Ibidem. p. 20.
[49] Ibidem. p. 19.
[50] Ibidem. p. 42.
[51] Ibidem. p. 42.

Posteriormente, em 1999, a Lei 9.785 realizou uma série de ajustes na Lei do Parcelamento do Solo Urbano, promovendo uma simplificação dos requisitos urbanísticos e procedimentos administrativos, na intenção de facilitar a implantação de empreendimentos habitacionais realizados pelo Poder Público. Contudo, apesar das alterações, a lei ainda precisava ser aperfeiçoada, para o fim de atender a problemática urbanística das cidades.

Nesse contexto, foi publicado o chamado Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamentou os art. 182 e 183 da Constituição Federal e, como relata Edson Jacinto Silva:

> [...]dá respaldo constitucional a uma nova maneira de realizar o planejamento urbano, estabelecendo normas de ordem pública e interesse social e o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos munícipes, bem como do equilíbrio ambiental[53].

Nos termos do Art. 49, a Lei 10.257 estabeleceu que a legislação local deverá fixar um prazo para a aprovação das diretrizes, com base nas quais o loteador deverá elaborar o projeto de loteamento.

O fato é que que apesar do alargado número de leis a respeito do assunto, ainda existem lacunas a serem observadas e preenchidas pelos legislados, as quais devem ser cuidadosamente revistas. Nesse sentido, é pertinente a observação de Fernandes:

> […]em que pese sua enorme importância ao enfatizar o princípio da função social da propriedade urbana, a verdade é que a Lei Federal n. 6.766/79 sempre deixou a desejar, especialmente no que diz respeito aos seus poucos artigos que tratam da regularização de parcelamentos urbanos.[54]

Por isso, desde 18.05.2000, tramita na Câmara do Deputados o Projeto de Lei 3057, cujo teor pretende “criar um marco jurídico-urbanístico adequado para as cidades brasileiras, que possibilite a democratização das formas de acesso ao solo urbano e à produção de moradia nas cidades”.[55]

---

[52] Ibidem. P. 23.
[53] SILVA, Edson Jacinto. *Loteamento Urbano: Doutrina e Prática.* São Paulo: JHMIZUNO, 2016. p. 34.
[54] FERNANDES, Edésio Por uma lei de Responsabilidade Territorial.In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Orgs.) Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.p. 354.
[55] Ibidem**.** p. 354

A proposta substitutiva ao modelo atual vigente propõe ampla revisão da matérias, e possui três temas principais, quais sejam, critérios e procedimentos para aprovação de novos parcelamentos, bem como critérios e procedimentos para a aprovação dos “condomínios urbanísticos”, visa regular prática comum e recente do mercado imobiliário; e critérios e procedimentos para aprovação de projetos de regularização de parcelamentos e assentamentos irregulares consolidados em terras públicas ou provadas.[56]Se instituída a proposta, a ampla revisão do tema trará inúmeras alterações, tanto ao Direito Registral e Notarial, quanto mais ao Direito Ambiental e Urbanístico.

A proposta denominada Lei de Responsabilidade Territorial, surge em decorrência de um conjunto de transformações políticas e sociais, com destaque a busca da consolidação da democracia, da construção da autonomia municipal e da participação popular nas políticas públicas, a sociedade vai paulatinamente se moldando as eminentes alterações.[57]

Este projeto, portanto, tem por objetivo de fazer uma ampla revisão da Lei 6.766/1979, para o fim de adaptá-la aos novos tempos, após a aprovação do Estatuto da Cidade, que trouxe diversas alterações ao regime jurídico das cidades.

Contudo, como muito bem adverte Villaça, estranhamente, leis federais que pretendem regular o uso da propriedade imobiliária urbana levam muitos anos para saírem do papel, sendo que a revisão da Lei. 6.766, há mais de dezesseis anos, arrasta-se por nossas casas legislativas[58].

Apesar de todos os requisitos a serem preenchidos e altos custos para parcelamento do solo urbano, legalmente, loteamento ainda é a principal forma de se fazer cidades no Brasil de hoje.

Desta maneira, dependendo do que for definido neste projeto, a forma como se produz espaço urbano será completamente diferente para os cidadãos.[59] Talvez

---

[56] FERNANDES, Edésio Por uma lei de Responsabilidade Territorial.In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Orgs.) Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.p. 354.

[57] COSTA, Heloísa Soares de Moura; PRIETO, Élisson Cesar. Revisão da lei federal de parcelamento do solo: um debate sobre o substitutivo ao PL 3.057/2000. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico,* Porto Alegre: Magister, 2009. Bimestral, p.114.

[58] VILLAÇA, Flávio. O Estatuto da Cidade: Para quê serve?. Disponível em: < https://raquelrolnik.wordpress.com/2012/10/26/estatuto-da-cidade-para-que-serve/>. Acesso em 21 de jan. de 2017.

[59] VILLAÇA, Flávio. O Estatuto da Cidade: Para quê serve?. Disponível em: < https://raquelrolnik.wordpress.com/2012/10/26/estatuto-da-cidade-para-que-serve/>. Acesso em 21 de jan. de 2017.

um dos motivos do prolongado tempo, que o projeto está tramitando, seja em decorrência, principalmente, que transferir para a legislação os loteamentos fechados possa resultar em inúmeras alterações na forma de organização da cidade.

Em síntese, a proposta da Lei de Responsabilidade Territorial, traz as seguintes inovações:

> a regulamentação referente à regularização fundiária sustentável, que pressupõe a urbanização prévia do assentamento; novas modalidades de parcelamento, entre estes o parcelamento integrado à edificação, o condomínio urbanístico e, nas disposições finais, a controvertida legitimação do loteamento fechado; o licenciamento urbanístico e ambiental integrado, visando dar mais racionalidade e integração ao processo de licenciamento do parcelamento, mas que requer maior detalhada para ser autoaplicável; a introdução de duas categorias de responsabilidade dos municípios a partir da noção de gestão plena; a inovadora, porém potencialmente problemática, adoção da noção de compensação já amplamente adotada na legislação ambiental; a introdução da figura da intervenção do município no processo de parcelamento do solo em desconformidade com a regulamentação; - a controvertida regulamentação das formas e circunstancias de ocupação das APPs – Áreas de Preservação Permanentes; a garantia dos direitos do comprador, associando princípios de proteção do consumidor aos de direitos do cidadão.[60]

De forma geral, as novidades da proposta da proposta de Lei de Responsabilidade Territorial, evidenciam uma maior centralização da função dos municípios no parcelamento solo, exigindo a manutenção de quadros capacitados no nível local, a fim de consagrar uma política sólida em prol dos direitos coletivos.[61] Por outro lado, as mudanças implantadas neste projeto, poderão resultar em verdadeiras mutações do espaço urbano, e na forma como, hoje, pensamos as cidades, tanto positivas quanto negativas.

De toda essa análise, percebe-se que a Lei 6.766/1979 instituiu duas formas específicas de parcelamento do solo urbano (loteamento e desmembramento), atendendo à uma necessidade de organizar essa atividade comercial altamente importante para o desenvolvimento das cidades. Como já enfatizava Hely Lopes Meirelles "loteamento é meio de urbanização", não mera "repartição da gleba"[62]. Todavia, da constante necessidade de reformas da atual legislação percebe-se que

---

[60] COSTA, Heloísa Soares de Moura; PRIETO, Élisson Cesar. Revisão da lei federal de parcelamento do solo: um debate sobre o substitutivo ao PL 3.057/2000. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico,* Porto Alegre: Magister, 2009. Bimestral. p.114.

[61] Ibidem, p. 115.

não é o instrumento adequado e acessível a toda população; aliás, grande parte da população não possui acesso à moradia por meio de um loteamento regular, de forma que a chamada Lei de Responsabilidade Territorial, que pretende revisão ampla da matéria, parece urgente frente as transformações da urbe não cessão um só dia.

## 4.2. AS ETAPAS PARA APROVAÇÃO DOS LOTEAMENTOS

Da análise da evolução histórica urbana do Brasil, vê-se que um importante instrumento legal foi criado no intuito de ordenar o parcelamento do solo urbano. A Lei 6.766/1979 institui normas urbanísticas orientadoras para a elaboração, aprovação e implementação dos desmembramentos e loteamentos, sendo esta última forma de parcelamento do solo objeto desta análise, pois se procura analisar as etapas burocráticas da aprovação de um loteamento formal, para, depois, analisar-se os loteamentos informais, em capítulo posterior a este.

Desde o advento da Constituição Federal, o Município ganhou a incumbência de executar a política de desenvolvimento urbano, "que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades e garantir o bem-estar de seus habitantes.[63]

A Lei 6.766/1979 já estabelecia aos municípios funções importantes relacionadas à implantação dos loteamentos, isso porque o município é o conhecedor das particularidades de seu território, do que se pode conclui ser ele o mais capacitado a criar as normas que promovam o seu adequado ordenamento urbano. A implantação ou não de um loteamento é ato da "alçada privativa da Prefeitura, desde que atendidas as prescrições da União, os preceitos sanitários do Estado e a imposição urbanísticas do Município"[64]

---

[62] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 16 ed. (atualizado por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva). São Paulo: Malheiros, 2008. p, 569.

[63] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de Construir. 11ªed.* (atualizado por Adilson Abreu Dallari, Daniela Libório Di Sarno, Luiz Guilherme da Costa Wagner Jr. e Mariana Novis). São Paulo: MALHEIROS, 2013. p. 114.

[64] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de Construir. 11ªed.* (atualizado por Adilson Abreu Dallari, Daniela Libório Di Sarno, Luiz Guilherme da Costa Wagner Jr. e Mariana Novis). São Paulo: MALHEIROS, 2013. p. 115.

"As limitações urbanísticas municipais expressam-se por meio do Plano Diretor, e da regulamentação edilícia, que abrangem todo o ordenamento urbano e das áreas urbanizáveis."[65] Serão essas normas municipais, que regularão a implementação do loteamento, dependendo é claro, de vários quesitos, dentre eles: localização, área total, área dos loteamentos, destinação do loteamento e outros fatores importantes.

O Plano Diretor é um importante instrumento norteador dos futuros empreendimentos, pois nele se estabelecerá os parâmetros a fim de aferir o cumprimento da função social da propriedade urbana,[66] a exemplo do que determinou a Constituição Federal no §4° do Art. 182, da CF. Trata-se, portanto, de complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local.[67]

Neste plano são estabelecidas regras de zoneamento do território municipal, com diretrizes para o solo, estabelecendo para qual finalidade cada região do município está pré-determinada. Por este motivo, é o plano diretor da cidade em que se quer implementar o loteamento que, primeiramente, deve ser observado, pois é este que viabilizará ou não o início do empreendimento, com a expedição das licenças.[68]

Em síntese, é um instrumento que possibilitou uma atuação mais efetiva e vigorosa do Poder Público no sentido de verificar a concretização da função social da propriedade. Sobre esse importante instrumento de política urbana, esclarece Meirelles:

> O Plano Diretor é o instrumento pelo qual a Administração Pública Municipal poderá determinar quando, como e onde edificar de maneira a melhor satisfazer o interesse público, por razões estéticas, econômicas, sociais, ambientais etc. [...] não é estático; é dinâmico e evolutivo [...] não é um projeto executivo de obras e serviços públicos, mas sim um instrumento

[65] Ibidem.
[66] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de Construir. 11ªed.* (atualizado por Adilson Abreu Dallari, Daniela Libório Di Sarno, Luiz Guilherme da Costa Wagner Jr. e Mariana Novis). São Paulo: MALHEIROS, 2013.p. 117.
[67] Ibidem. p.115.
[68] ALFONSIN, Betânia de Moraes, et al. *Regularização da terra e m*oradia - O que é e como implementar. São Paulo. Instituto Polis, 2002. Disponível em: < http://polis.org.br/publicacoes/regularizacao-da-terra-e-da-moradia-o-que-e-e-como-implementar/>. Acesso em: 13 jan 2017.

> norteador dos futuros empreendimentos da Prefeitura, para o racional e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade.[69]

Obviamente, tais normas não podem ultrapassar os limites estabelecidos na legislação federal e também na constituição, devem atender as exigências estabelecidas no Estatuto da Cidade, bem como na Lei Estadual Desenvolvimento Urbano 10.116/1994,[70] com os critérios e requisitos mínimos para a definição e delimitação de áreas urbanas e de expansão urbana, sobre as diretrizes e normas gerais de parcelamento do solo para fins urbanos, as quais implicam também na elaboração do plano diretor dos municípios, no que diz respeito as diretrizes gerais de ocupação do território.

Assim, nos termos do §1°, do art. 4°, da Lei 6.766/1979, compete à "legislação municipal definir, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento do solo e ocupação do solo, que incluirão obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento"

Portanto, resta claro que a responsável para legislar sobre o parcelamento do solo é a administração de cada município, impondo penalidades, prazos e procedimentos para aprovação dos projetos, de acordo com a particularidade de cada região.

A elaboração e aprovação do projeto de loteamento desenvolve-se em duas fases: a primeira é preliminar e parte da verificação das diretrizes básicas que servirão de orientação para elaboração do projeto definitivo,[71] conforme determina o art. 6º[72] da Lei 6.766/1979:

A segunda fase é a definitiva, na qual o pedido é instruído com os documentos ordenados pela lei, o plano é apresentado pelo loteador em

---

[69] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de Construir. 11ªed.* (atualizado por Adilson Abreu Dallari, Daniela Libório Di Sarno, Luiz Guilherme da Costa Wagner Jr. e Mariana Novis). São Paulo: MALHEIROS, 2013. pp.116-117.

[70] RIO GRANDE DO SUL. Lei Nº 10.116 de 23 de março de 1994. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=13479&hTexto=&Hid_IDNorma=13479 >. Acesso em: 24 jan. 2017.

[71] RIZZARDO, Arnaldo. *Promessa de compra e venda*: e parcelamento do solo urbano: Leis 6.766/79 e 9.785/99. 7. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 51.

[72] BRASIL. Lei n° 6.766 de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm> Acesso em 06 de jan. de 2017.

conformidade com a orientação manifestada pela prefeitura municipal, isto é, de acordo com a política urbanística prevista para o desenvolvimento da cidade.[73]

Assim, quando da elaboração do projeto do futuro loteamento, o loteador (muitas vezes representado por empresas especializadas em parcelamento do solo) deverá requerer à Prefeitura Municipal as diretrizes para o uso do solo, traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres, das áreas a serem reservadas para os equipamentos urbanos e comunitários[74].

Como forma de elaborar um plano adequado, o pedido deve ser instruído com a planta do imóvel, contendo as divisas da gleba a ser loteada, as curvas de nível à distância adequada, 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 respectivas distâncias da área a ser loteada; esclarecer-se-ão o tipo de uso predominante a que o loteamento se destina; as características, dimensões e localização das zonas de uso contíguas.[75]

Tudo isso deverá ser tarefa preliminar à aprovação de um loteamento, normalmente, feita por equipe técnica especializada em parcelamento do solo. Feito isso, o Poder Público poderá indicar as linhas básicas a serem seguidas pelo empreendimento ou concordar com o esboço de projeto submetido a exame, ou nada responder ao requerimento, pois o objetivo dessa fase preliminar é ordenar a elaboração do planejamento da gleba a ser desdobrada, em consonância com a política de desenvolvimento urbano.

Entretanto, é de salientar que o Município é o maior interessado em analisar esse plano preliminar, pois no caso dele estabelecer as diretrizes básicas do empreendimento, essas vigorarão pelo prazo de 4 anos. Assim, conforme observa Arnaldo Rizzardo:

> Não redigindo e encaminhado o projeto neste lapso de tempo, tais normas perderão o seu valor. E se o Poder Municipal não se manifestar, ou silenciar quanto a alguns aspectos, assinalados no art. 7°, o loteador não sofrerá prejuízos no seu direito de levar adiante a tramitação do processo, pois a

[73] RIZZARDO, Arnaldo. *Promessa de compra e venda*: e parcelamento do solo urbano: Leis 6.766/79 e 9.785/99. 7. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 51.
[74]. Ibidem.
[75] BRASIL. Lei n° 6.766 de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm> Acesso em 06 de jan. de 2017.

> ele não se cominarão prejuízos em face das deficiências do aparelho administrativo municipal.[76]

A propósito disso, Rizzardo observa em caso hipotético, partir das diretrizes básicas estabelecidas pela Lei 6.766/1979:

> Conduzindo a área loteada a um prolongamento da cidade, nela se fixando considerável parcela de população, visa a lei proteger os ocupantes futuros e assegurar-lhes uma vida comunitária com todos os requisitos urbanísticos padronizados para a cidade atual. Para tanto, há de existir uma infraestrutura que atenda essas necessidades, constando definida no §5° do art. 2°, da Lei 6.766, em redação da Lei 11.445: "A infraestrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação.[77]

Nesse caso, caberá ao município verificar e exigir do loteador o atendimento às infraestruturas básicas, não somente aos ali futuros residentes do loteamento, mas a todas as pessoas ocupantes deste meio, incluindo os futuros moradores, a fim de evitar problemas, inclusive de ordem sanitária e ambiental. A infraestrutura básica para os loteamentos, em geral, é assim definida pelo art. 2° § 5º do art. 2º, em redação da Lei 11.445/2007:

> [...]consideram-se infraestrutura básica os equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, e de energia elétrica pública e domiciliar e as vias de circulação pavimentadas ou não.[78]

Aos loteamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZEIS), a infraestrutura básica consistirá de:

> I - Vias de circulação;(Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)
> II - Escoamento das águas pluviais; (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)
> III - rede para o abastecimento de água potável; e(Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)
> IV - Soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar.(Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)[79]

---

[76] RIZZARDO, Arnaldo. *Promessa de compra e venda:* e parcelamento do solo urbano: Leis 6.766/79 e 9.785/99. 7. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p.52

[77] RIZZARDO, Arnaldo. *Promessa de compra e venda:* e parcelamento do solo urbano: Leis 6.766/79 e 9.785/99. 7. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 45.

[78] BRASIL. Lei Nº 9.785 de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9785.htm >. Acesso em: 19 jan. 2017.

[79] BRASIL. Lei n° 6.766 de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm> Acesso em 06 de jan. de 2017.

Nas zonas habitacionais de interesse social, a lei tratou de estabelecer infraestrutura básica e mínima, excluindo a infraestrutura de iluminação pública. A infraestrutura é fundamental para assegurar vida comunitária e, nesse sentido, poderão os municípios exigir aos loteadores dar condições de iluminação pública àquela localidade, com a implementação normas complementares relativas ao empreendimento. Ou seja, no momento da verificação da fase preliminar do projeto de loteamento, cabe ao Município verificar se para aprovação deve exigir normas complementares ao empreendimento, adequando o previsto na lei de loteamentos, às peculiaridades regionais e locais.

A aprovação do loteamento, portanto, é ato da alçada privativa da Prefeitura, desde que atendidas as prescrições da União, as disposições sanitárias do Estado e as imposições urbanísticas municipais, ouvidas, previamente, quanto for o caso, as autoridades militares e as florestais com jurisdição na área e o INCRA, se a gleba estiver em zona rural.[80]

Nesse sentido, antes de autorizar o loteamento, poderá ser verificada certa interferência de outros entes ou órgãos da federação. Nos termos do art. 13 da Lei 6.766/1979, será necessária a anuência prévia de outros órgãos, nos seguintes casos:

> I - Quando localizados em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal;
> II - quando o loteamento ou desmembramento localizar-se em área limítrofe do município, ou que pertença a mais de um município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal;
> III - quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000 m².[81]

A fiscalização dos loteamentos urbanos no âmbito do Rio Grande do Sul compete à FEPAM, é órgão vinculado à Secretaria Estadual do Meio Ambiente – SEMA, que foi instituída pela Lei 9.077/1990 e implantada em 4 de dezembro de 1991. É a instituição responsável pelo licenciamento ambiental no estado do Rio

---

[80] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de Construir.* 11. ed. (atualizado por Adilson Abreu Dallari, Daniela Libório Di Sarno, Luiz Guilherme da Costa Wagner Jr. e Mariana Novis). São Paulo: MALHEIROS, 2013. p.138

[81] BRASIL. Lei n° 6.766 de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm> Acesso em 06 de jan. de 2017

Grande do Sul, em atividades de impacto. Nos termos da Resolução n°01 do CONAMA, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afete a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente e a qualidade dos recursos ambientais[82].

Após observar as diretrizes do solo constantes no plano diretor municipal, atendendo todas as diretrizes de política urbanística do Estatuto da Cidade(Lei 10.257/2001) e da Lei Estadual de Desenvolvimento Urbano(10.116/1994),[83] o loteador deverá verificar se é possível a implementação do loteamento naquela área e se a liberação do seu projeto, em razão da extensão da área a ser loteada ou outras características, será de competência do município ou da FEPAM, para a devida emissão da licença de instalação.

Caso a área a ser loteada exceda o limite estabelecido no plano diretor para aprovação do município, ou seja, a área superior a 1.000.000 m2 (um milhão de metros quadrados), a aprovação deste parcelamento deverá ser de competência da FEPAM, que após a análise de todos os quesitos, para evitar a danos ambientais, promoverá a expedição do licenciamento, conforme determinam os artigos. 13, inciso III, 14 e 15 da Lei 6.766/1979[84]:

> Art. 13. Aos Estados caberá disciplinar a aprovação pelos Municípios de loteamentos e desmembramentos nas seguintes condições: *(Redação dada pela Lei nº 9.785, 29.1.99)*
>
> I - Quando localizados em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal;
>
> II - Quando o loteamento ou desmembramento localizar-se em área limítrofe do Município, ou que pertença a mais de um Município, nas regiões

[82]BRASIL. Resolução CONAMA n° 001, de 23 de janeiro de 1986. Disponível em: < http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>.Acesso em 21 de jan. de 2017.
[83]RIO GRANDE DO SUL. Lei Nº 10.116 de 23 de março de 1994. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=13479&hTexto=&Hid_IDNorma=13479 >. Acesso em: 24 jan. 2017.
[84] BRASIL. Lei n° 6.766 de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm> Acesso em 06 de jan. de 2017

> metropolitanas ou em aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal;
> III - Quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000 m2 (um milhão de metros quadrados).
> Parágrafo único. No caso de loteamento ou desmembramento localizado em área de Município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana.
> Art. 14 - Os Estados definirão, por decreto, as áreas de proteção especial, previstas no inciso I do artigo anterior.
> Art. 15 - Os Estados estabelecerão, por decreto, as normas a que deverão submeter-se os projetos de loteamento e desmembramento nas áreas previstas no art. 13, observadas as disposições desta Lei.
> Parágrafo único. Na regulamentação das normas previstas neste artigo, o Estado procurará atender às exigências urbanísticas do planejamento municipal.

Nos termos do art. 14 e 15, da Lei 6.766/1979, os Estados definirão, por decreto, as áreas de proteção especial, mas também as normas a que deverão submeter-se aos projetos de loteamento e desmembramento nas áreas previstas no art. 13, observadas as disposições desta Lei, bem como o atendimento às exigências urbanísticas do planejamento municipal[85].

A FEPAM foi por muito tempo o único órgão responsável pela atividade de fiscalização dos loteamentos dessa amplitude, tanto à emissão de licença de instalação como para a sua implementação, quanto a outros impactos que provirem a ser ocasionados, a FEPAM será o departamento responsável à aplicação da legislação ambiental, com suas devidas restrições e sanções.

Em 1998, com a publicação da Resolução n° 5 do CONSEMA – Conselho Estadual do Meio Ambiente, os Municípios passaram a fiscalizar e licenciar empreendimentos de até 5,00 hectares.

Posteriormente, em 2011, “a LC n° 140/2011 referiu expressamente a possibilidade de realização de licenciamento ambiental pelos municípios somente com a existência de conselho municipal de meio ambiente ou de órgão.”[86] Nesse sentido, “a Lei Complementar tem um grande mérito, qual seja trazer o licenciamento municipal ao encontro do princípio constitucional da legalidade na administração

[85] BRASIL. Lei n° 6.766 de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm> Acesso em 06 de jan. de 2017.

pública”[87], além de reafirmar a competência comum dos entes da federação para fiscalizar toda e qualquer situação, empreendimento ou atividade poluidor, conforme o art. 3° da LC/140/2011.[88] A LC 140/2011 disciplinou, objetivamente, quais os requisitos mínimos para os municípios realizarem o licenciamento ambiental de caráter local.

Dessa forma, em 2 de outubro de 2014, o CONSEMA, no uso de suas atribuições, que lhe conferem a Lei nº 10.330/1994, e nos termos da Lei Complementar n° 140/ 2011, atualizou e definiu as tipologias, que causam ou que possam causar impacto de âmbito local, para o exercício da competência Municipal para o licenciamento ambiental, no Estado do Rio Grande do Sul.[89]

Dentre as tipologias definidas por essa Resolução está o parcelamento do solo para fins residenciais, por meio de loteamento ou desmembramento, em até 20 hectares. Hoje, vários Municípios do Rio Grande do Sul estão autorizados a licenciar loteamentos até 20 hectares.

Outro exemplo, para o qual será necessária a anuência do órgão estadual, será quando verificada a existência de zonas florestadas, ou de implicações nas riquezas e recursos naturais, ou de influência do meio ambiente, caberá ao Município, como condição obrigatória para sua aprovação, pedir a audiência ou anuência prévia do IBAMA, nos termos do Art. 1° da Lei 4.778, 1965.[90]

Cabe anotar que para apartar as competências entre órgão estadual (FEPAM) e federal (IBAMA) são necessárias normas complementares, como são estabelecidas nos artigos 11, §2º e 14, § 2º da Lei 6.938/1981, determinando que

---

[86] BURMANN, Alexandre. *Fiscalização e Processo Administrativo Ambiental.*Porto Alegre:Alcance, p.
[87] Ibidem, Op. Cit. p.22.
[88] BRASIL. Lei Complementar 140 de 8 de dezembro de 2011. §3° do Art. 17: § 3º O disposto no **caput** deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o **caput**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm >. Acesso em 20 de fev. de 2017.
[89] RIO GRANDE DO SUL. Resolução CONSEMA n° 288, de 02 de outubro de 2014. Disponível em: < http://www.famurs.com.br/arq_upload/20141209134431_Resolu%C3%A7%C3%A3o%20Consema%20288-2014.pdf>. Acesso em 02 de fev. De 2017.
[90] RIZZARDO, Arnaldo. *Promessa de compra e venda*: e parcelamento do solo urbano: Leis 6.766/79 e 9.785/99. 7. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 81

caberá ao IBAMA o licenciamento ambiental caso a atividade fim afete mais de um estado, em determinada região, ou quando o órgão estadual for inepto ou omisso[91].

Além disso, também haverá interferência indireta de outros órgãos, considerando que cabe ao Município exigir para a aprovação dos projetos certos equipamentos de serviços ou utilidades, como água e energia elétrica, em geral prestados ou fornecidos por órgãos estaduais, já que tais serviços possuem caráter público para quase todos os loteamentos.[92]

Isso quer dizer que, além da aprovação pela prefeitura municipal, o loteador ainda necessita atender inúmeras exigências, sofrendo de forma direta e indireta fiscalização dos órgãos da administração pública, tais quais como: a FEPAM e o IBAMA, entre outros.

Denota-se que a Lei 6.766/1979 é restrita às diretrizes urbanísticas dos loteamentos, os assuntos concernentes à preservação ambiental continuam a ser regidos por lei própria, o que demonstra a necessidade de fiscalização de diversos órgãos, mas não exclui a aplicação de normas complementares que tendem a prevenção ambiental.[93]

Deve o município, portanto, acima de tudo, garantir a segurança da população e a proteção do meio ambiente na implementação de um loteamento, evitando assim, qualquer tipo de problema urbanísticos, relacionadas à exigência no projeto das infraestruturas básicas, como forma de evitar prejuízos futuros à toda coletividade, tais como: problemas com esgotamento sanitários, alagamentos por ausência de planos que assegurassem o escoamento das águas, bem como outros desastres ambientais.

Assim, nos termos do art. 9° da Lei, aprovado o plano de parcelamento do solo, recebido o traçado e as diretrizes oficiais, o loteador irá elaborar o projeto definitivo de loteamento, o qual conterá os desenhos, que deverão ser assinados por engenheiro, memorial descritivo e vários outros documentos relativos ao imóvel, na forma do art. 9° da Lei 6.766/1979, destacando-se que a matrícula do imóvel deve se manter atualizada, durante o curso da tramitação do processo, sem qualquer registrou ou averbação diversa da inicialmente apresentada, sob pena de, além de

[91]BRASIL, Lei n° 6.938, de 31 de Agosto de 1981. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm>. Acesso em 20 de jan. de 2017.
[92] RIZZARDO, Arnaldo. *Promessa de compra e venda*: e parcelamento do solo urbano: Leis 6.766/79 e 9.785/99. 7. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 81.

consequências penais, serem consideradas insubsistentes as diretrizes expedidas anteriormente, quanto as aprovações consequentes.[94]

Recebidas as diretrizes pelo município vigorarão pelo prazo máximo de 4 anos, sob pena de perderem o valor caso não redigido o projeto neste tempo, respeitando às diretrizes apresentadas pelo município. Nos Municípios com menos de cinquenta mil habitantes e aqueles cujo plano diretor contiver diretrizes de urbanização para a zona em que se situe o parcelamento poderão dispensar, por lei, a fase de fixação de diretrizes previstas nos arts. 6º e 7º desta Lei[95].

Entregue o projeto, com os documentos antes descritos, no mesmo expediente onde exararam-se as diretrizes fundamentais, aguarda-se o despacho quanto à aprovação ou recusa. Caso a lei municipal não estabeleça prazo para prolatar a sua decisão, consoante o §2° do art. 16, da Lei 6.766, com redação dada pela Lei 9.785, serão de 90 dias para aprovação ou rejeição ou rejeição e de sessenta dias para a aceitação ou recusa fundamentada das obras de urbanização.

Aprovado o projeto, as obras de infraestrutura deverão ser realizadas dentro do prazo do cronograma de execução apresentado, sujeitando-o, neste caso, a não receber a licença de operação, em razão do não funcionamento dos equipamentos exigidos pela licença prévia e de instalação.

Caso, não cumpridos os prazos estabelecidos ou diretrizes, o município notificará o loteador para regularizar o loteamento, a fim de evitar danos aos padrões de desenvolvimento urbano pré-estabelecidos, bem como resguardar os direitos dos adquirentes dos lotes. Art. 40 da Lei 6.766/1979:

> Art. 40 - A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.
>
> § 1º - A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, que promover a regularização, na forma deste artigo, obterá judicialmente o levantamento das prestações depositadas, com os respectivos acréscimos de correção monetária e juros, nos termos do § 1º do art. 38 desta Lei, a título de ressarcimento das importâncias despendidas com equipamentos

---

[93] Ibidem. p. 49.

[94] RIZZARDO, Arnaldo. *Promessa de compra e venda*: e parcelamento do solo urbano: Leis 6.766/79 e 9.785/99. 7. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. pp. 52-55.

[95] BRASIL. Lei n° 6.766 de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm> Acesso em 06 de jan. de 2017.

> urbanos ou expropriações necessárias para regularizar o loteamento ou desmembramento.
>
> § 2º - As importâncias despendidas pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, para regularizar o loteamento ou desmembramento, caso não sejam integralmente ressarcidas conforme o disposto no parágrafo anterior, serão exigidas na parte faltante do loteador, aplicando-se o disposto no art. 47 desta Lei.
>
> § 3º - No caso de o loteador não cumprir o estabelecido no parágrafo anterior, a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, poderá receber as prestações dos adquirentes, até o valor devido. § 4º - A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, para assegurar a regularização do loteamento ou desmembramento, bem como o ressarcimento integral de importâncias despendidas, ou a despender, poderá promover judicialmente os procedimentos cautelares necessários aos fins colimados.
>
> § 5º A regularização de um parcelamento pela Prefeitura Municipal, ou Distrito Federal, quando for o caso, não poderá contrariar o disposto nos arts. 3º e 4º desta Lei, ressalvado o disposto no § 1º desse último.[96]

A responsabilidade pelas obras de infraestrutura urbana é do loteador, dentre elas: construção de guias, sarjetas, arborização, rede de água, esgotos, energia elétrica para uso domiciliar, conforme as especificações dos órgãos competentes. Além dessas obras, são condição "*sine qua non*" para a aprovação do loteamento, a execução pelo loteador, sem qualquer ônus para o município, de todas as obras de terraplenagem, pontes, muros de arrimos, emplacamento das vias e logradouros públicos. Além de outras normas que a administração poderá baixar, através de Lei Municipal para a aprovação do loteamento.[97]

Porém, na intenção de evitar danos aos adquirentes dos lotes e ao desenvolvimento urbano da cidade, o município, com base no art. 40, § 3º, § 4º e § 5º da Lei 6.766/1979, promover a regulamentação do loteamento, recebendo as prestações dos adquirentes, até o valor devido para custear as obras necessárias à sua conclusão.

A esse respeito, é importante atentar para o fato que a aprovação de um loteamento depende, necessariamente, conforme estabelece o art. 9° da Lei 6.766/1979, que o interessado preste garantia das obrigações assumidas ao Município, as quais este poder é dispensar, pois servirão para a execução de tais obras de infraestrutura, quando da não execução pelo loteador. Sobre isso, ensina Jacinto Silva:

---

[96]BRASIL. Lei n° 6.766 de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm> Acesso em 06 de jan. de 2017.

> [...]prestará caução de bens móveis e imóveis que, a juízo da Prefeitura, bastem para cobrir o custo dos serviços a serem utilizados, caução essa que poderá ser substituída por fiança prestada por estabelecimento de crédito, a qual será executada, pela Prefeitura, quando da não execução das obras previstas no termo de acordo, promovendo a ação competente para adjudicar ao seu patrimônio os bens caucionados e, para receber junto ao estabelecimento de crédito a quantia afiançada.[98]

Em caso de loteamento clandestino, ou seja, aquele que não houve sequer aprovação de projeto pela prefeitura municipal, e este ainda não tenha tomado conhecimento, pode ser instada por qualquer pessoa da cidade:

> [...] no exercício de seu direito de petição (CF/1988, art. 5º, XXXIV, a), ou por simples oficio para que acione seu serviço de fiscalização para a aplicação de multas, expedições de notificações, execuções administrativas de embargos, interdições e demolições, as chamadas medida de polícia repressiva.[99]

O Município, por meio do seu poder de polícia, age, autorizando, se for o caso, "o embargo de edificação não-licenciado (clandestinas) e a sua demolição sem procedimento formal, mediante ordem sumária precedida de simples constatação por auto de infração".[100]

Conclui-se, assim, que para a aprovação de um loteamento um longo caminho deve ser estudado pelo loteador, pois deve este elaborar o projeto a ser aprovado submetendo-se às legislações urbanísticas federal, estadual e municipal, sem prejuízo da aplicação de outras proteções legais relacionadas ao meio ambiente no qual aquele loteamento estiver inserido. Além disso, a atividade do município não se restringe à aprovação da implementação do loteamento, pois deve estar presente, fiscalizando todas as fases do empreendimento, no intuído de prezar pelos direitos dos adquirentes, bem-estar de toda a sociedade, preservação do meio ambiente, tudo, conforme disposições legais constantes em seu ordenamento.

É imperioso que cabe ao município não só editar as normas e regulamentações, como segui-las e, inclusive, exercitar seu poder de polícia para assegurar que o parcelamento do solo respeite as disposições legais.

---

[97] SILVA, Edson Jacinto. *Loteamento Urbano: Doutrina e Prática.* 4. ed. São Paulo: JHMIZUNO, 2016. p.111.
[98] Ibidem. p.115
[99] FREITAS, José Carlos de. Loteamentos clandestinos: uma proposta de prevenção e repressão. *Revista Magister de Direito Imobiliário, Registral, Urbanístico e Ambiental*, Porto Alegre: Magister, 2005. Bimestral. p. 64.
[100] Ibidem.

Embora a diretriz do loteamento esteja traçada na Lei 6.766/1979, não ficam afastados outros diplomas, haja vista presentes nesta, apenas requisitos mínimos. Em ocorrendo, na implantação do loteamento, a degradação da cobertura florestal, necessidade há de se acionar outros diplomas legais, condizentes a preservação ambiental e a sustentabilidade.[101]

Dessa forma, compete fundamentalmente à administração de cada município, "através de políticas democráticas e instrumentos jurídicos adequados, tomar as medidas necessárias para promover a gestão de seu espaço, visando ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade",[102] bem como para garantir a qualidade de vida desta.

Assim, caso o loteador não respeite e nem atenda as exigências legislativas, resultando em um loteamento irregular, ou de forma ainda mais grave, em um loteamento clandestino, poderá ser alvo de multas e ações judiciais, em vista das infrações cometidas e contra o meio ambiente e a população.

## 4.3. OS REQUISITOS PARA O REGISTRO DOS LOTEAMENTOS

O loteador após ter seu projeto aprovado pelo município ou pela FEPAM, deverá, no prazo de 180 dias, submeter o loteamento ao registro imobiliário e para tal efeito, atender a todos os requisitos previstos no art. 18 da Lei 6.766/1979, e assim, por conseguinte, realizar o registro do loteamento.

Certamente, um dos atos de maior relevância para o loteador é o registro de seu loteamento, no Cartório de Registro Imobiliário, tendo em vista que somente a partir desse procedimento é que ele passa a existir no mundo jurídico; "é a partir desse momento que as vias, praças, espaços livres e áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos públicos passam a integrar o domínio público e que os bens poderão ser prometidos a venda"[103].

É com o ato de registro que se torna efetiva a participação do município, sendo indispensável a apresentação perante o Cartório de Registro de Imóveis da

---

[101] RIZZARDO, Arnaldo. *Promessa de compra e venda*: e parcelamento do solo urbano: Leis 6.766/79 e 9.785/99. 7. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. pp. 49-50.

[102] LEAL, Rogério Gesta. *Direito urbanístico*: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 184.

[103] SILVA, Edson Jacinto. *Loteamento Urbano: Doutrina e Prática.* São Paulo: JHMIZUNO, 2016. p.102.

Comarca, da licença pela Prefeitura, como também do respectivo termo de acordo e outros documentos que garantem a viabilidade do mesmo, isto é, da documentação que comprove que, a partir daquele fato, o Poder Público Municipal é coadjuvante junto ao loteador e solidário com os futuros compromissários ou compradores dos lotes.[104]

A atuação do Registro de Imóveis é regida pela Lei 6.015/1973,[105] que confere poderes para praticar atos a fim de garantir autenticidade, segurança e eficácia aos atos jurídicos que lhe são pertinentes.

De acordo com Edson Jacinto Silva, "o processamento do pedido de registro perante o Cartório Imobiliário, após aprovação do projeto pela Municipalidade permite uma oportuna fiscalização por meio do oficial do Registro, que pode levantar as dúvidas necessárias"[106], até mesmo porque de acordo com o §4° do art. 18, da lei 6.766, o Oficial do Registro de Imóveis que efetuar o registro em desacordo com as exigências desta Lei ficará sujeito a multa equivalente a 10 (dez) vezes os emolumentos regimentais fixados para o registro, na época em que for aplicada a penalidade pelo juiz corregedor do cartório, sem prejuízo das sanções penais e administrativas cabíveis.[107]

Ou seja, no processamento do registro, o Oficial de Registro deverá exigir e também de impugnar os documentos juntados, se estes forem insuficientes para tal averbação, sob pena dele próprio ser fiscalizado pelo Ministério Público ou juiz, nas suas normais funções de correição.

Dito isto, o parcelamento do solo, especialmente na forma de loteamento, até sua devida aprovação, registro e venda legal dos lotes, passa por uma porção de procedimentos e exigências legislativas. Isso ocorre, em vista da complexidade do empreendimento e dos impactos ambientais que este gera, os quais devem ser amenizados, no intuído de possibilitar proporcionar às gerações futuras uma sadia qualidade de vida e cidadãs mais sustentáveis.

Autorizado o projeto de loteamento pelo município, caberá ao loteador, no prazo legal, requer o registro do loteamento, cabendo ao registrador fazer a

---

[104] Ibidem. p.103.
[105] BRASIL. Lei n° 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm>. Acesso em 20 de jan. de 2017.
[106] SILVA, Edson Jacinto. Op. Cit.. p.103.
[107] BRASIL. Lei Nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm>. Acesso em: 20 jan. 2017.

conferência de todos os documentos necessários ao futuro empreendimento, bem como, verificar a aprovação dos projetos relativos a instalação de infraestrutura básica, como a instalação de água, luz e esgoto, conforme estabelece o art. 18 da Lei 6.766/1979[108]:

> Art. 18 [109] - Aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao Registro Imobiliário dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação, acompanhado dos seguintes documentos:
> I - título de propriedade do imóvel ou certidão da matrícula, ressalvado o disposto nos §§ 4º e 5º; (NR) *(Redação dada pela Lei nº 9.785, 29.1.99)* II - histórico dos títulos de propriedade do imóvel, abrangendo os últimos 20 (vinte) anos, acompanhado dos respectivos comprovantes; III - certidões negativas:
> a) de tributos federais, estaduais e municipais incidentes sobre o imóvel;
> b) de ações reais referentes ao imóvel, pelo período de 10 (dez) anos;
> c) de ações penais com respeito ao crime contra o patrimônio e contra a Administração Pública; IV - certidões:
> a) dos Cartórios de Protestos de Títulos, em nome do loteador, pelo período de 10 (dez) anos;
> b) de ações pessoais relativas ao loteador, pelo período de 10 (dez) anos;
> c) de ônus reais relativos ao imóvel;
> d) de ações penais contra o loteador, pelo período de 10 (dez) anos; V - cópia do ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo de verificação pela Prefeitura Municipal ou pelo Distrito Federal, da execução das obras exigidas por legislação municipal, que incluirão, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais ou da, aprovação de um cronograma, com a duração máxima de quatro anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras; *(Redação dada pela Lei nº 9.785, 29.1.99)*
> VI- exemplar do contrato-padrão de promessa de venda, ou de cessão ou de promessa de cessão, do qual constarão obrigatoriamente as indicações previstas no art. 26 desta Lei;
> VII- declaração do cônjuge do requerente de que consente no registro do loteamento.
> § 1º - Os períodos referidos nos incisos III, b e IV, a, b e d, tomarão por base a data do pedido de registro do loteamento, devendo todas elas ser extraídas em nome daqueles que, nos mencionados períodos, tenham sido titulares de direitos reais sobre o imóvel.
> § 2º - A existência de protestos, de ações pessoais ou de ações penais, exceto as referentes a crime contra o patrimônio e contra a administração, não impedirá o registro do loteamento se o requerente comprovar que esses protestos ou ações não poderão prejudicar os adquirentes dos lotes. Se o oficial do registro de imóveis julgar insuficiente a comprovação feita, suscitará a dúvida perante o juiz competente.
> § 3º - A declaração a que se refere o inciso VII deste artigo não dispensará o consentimento do declarante para os atos de alienação ou promessa de alienação de lotes, ou de direitos a eles relativos, que venham a ser praticados pelo seu cônjuge.

[108] RIZZARDO, Arnaldo. *Promessa de compra e venda*: e parcelamento do solo urbano: Leis 6.766/79 e 9.785/99. 7. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 82 .
[109] BRASIL. Lei Nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm>. Acesso em: 20 jan. 2017.

> § 4º O título de propriedade será dispensado quando se tratar de parcelamento popular, destinado as classes de menor renda, em imóvel declaração de utilidade pública, com processo de desapropriação judicial em curso e imissão provisória na posse, desde que promovido pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios ou suas entidades delegadas, autorizadas por lei a implantar projetos de habitação. *(Incluído pela Lei nº 9.785, 29.1.99)*
> § 5º No caso de que trata o § 4º, o pedido de registro do parcelamento, além dos documentos mencionados nos incisos V e VI deste artigo, será instruído com cópias autênticas da decisão que tenha concedido a imissão provisória na posse, do decreto de desapropriação, do comprovante de sua publicação na imprensa oficial e, quando formulado por entidades delegadas, da lei de criação e de seus atos constitutivos. *(Incluído pela Lei nº 9.785, 29.1.99)*.

Caso algum dos requisitos mínimos supramencionados, não ser observado pela prefeitura, às vezes, por razão de interesses pessoais administrativos, caberá ao próprio oficial de imóveis recusar o registro do loteamento.[110] Nas palavras de Jacinto Silva:

> (...) quando o Estado tem certos interesses, embora administrativos, mas de ordem indisponível, é comum que submeta a apreciação de tais matérias ao crivo judicial, para administração pública ainda que de interesses também privados, pela jurisdição voluntária.[111]

Em razão da responsabilidade do Oficial de Registro de Imóveis em examinar os argumentos apresentados decidindo pela aceitação do loteamento para o registro, a lei lhe empresta função decisória ou jurisdicional, cabendo-lhe cotejar os elementos oferecidos e proferir o *decisum*. Todavia, entendendo o oficial insuficiente a justificativa, poderá suscitar dúvida perante o juiz da vara dos Registro Públicos, onde houver, ou na Direção do Foro da comarca a qual pretende-se fazer o registro do loteamento.[112]

Desta feita, caso comprovado pelo promissário vendedor, loteador, que sua situação atual não trará prejuízos aos futuros adquirentes, ou aos compromissários, consistirão, na demonstração, pelo pretendente, de um patrimônio e de capacidade econômica capaz de cobrir, sobejamente, as obrigações. Outra solução pode ser o loteador depositar o valor da dívida, para fazer frente à eventualidade de uma sucumbência judicial.[113]

---

[110] RIZZARDO, Arnaldo. *Op. Cit.* p. 68.
[111] SILVA, Edson Jacinto. Op. Cit.. p.103.
[112] RIZZARDO, Arnaldo. Op. Cit.. p. 83
[113] Ibidem.

Em caso de eventuais deficiências na apresentação dos documentos pelo loteador, aconselha-se que o Oficial de Registro promova a oportunidade de regularização, por parte do loteador.

Negando-se o depositante a atender as exigências estabelecidas, poderá pleitear suscitação de dúvida, remetendo os autos conclusos ao juiz competente, o qual apreciará o caso em discussão e se manifestará ao representante do MP, na qualidade de curador dos Registros públicos.[114]

Inexistindo irregularidades, ou superado o impasse, e estando analisados todos os documentos, o oficial informará a prefeitura municipal acerca solicitação de registro, bem como publicará edital do mesmo por 3 dias consecutivos, dando-se assim, prazo de 15 dias para impugnação, desde a última publicação, atendendo as normas estabelecidas no art. 19 da Lei 6.766/1979[115].

> Art. 19 - Examinada a documentação e encontrada em ordem, o oficial do registro de imóveis encaminhará comunicação à Prefeitura e fará publicar, em resumo e com pequeno desenho de localização da área, edital do pedido de registro em 3 (três) dias consecutivos, podendo este ser impugnado no prazo de 15 (quinze) dias contados da data da última publicação.
> § 1º - Findo o prazo sem impugnação, será feito imediatamente o registro. Se houver impugnação de terceiros, o oficial do registro de imóveis intimará o requerente e a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, para que sobre ela se manifestem no prazo de 5 (cinco) dias, sob pena de arquivamento do processo. Com tais manifestações o processo será enviado ao juiz competente para decisão.
> § 2º - Ouvido o Ministério Público no prazo de 5 (cinco) dias, o juiz decidirá de plano ou após instrução sumária, devendo remeter ao interessado as vias ordinárias caso a matéria exija maior indagação.
> § 3º - Nas capitais, a publicação do edital se fará no Diário Oficial do Estado e num dos jornais de circulação diária. Nos demais Municípios, a publicação se fará apenas num dos jornais locais, se houver, ou, não havendo, em jornal da região.
> § 4º - O oficial do registro de imóveis que efetuar o registro em desacordo com as exigências desta Lei ficará sujeito a multa equivalente a 10 (dez) vezes os emolumentos regimentais fixados para o registro, na época em que for aplicada a penalidade pelo juiz corregedor do cartório, sem prejuízo das sanções penais e administrativas cabíveis.
> § 5º - Registrado o loteamento, o oficial de registro comunicará, por certidão, o seu registro à Prefeitura.

Sem impugnações, seguirão, assim, as publicações do edital do pedido de registro em 3 dias consecutivos, conforme anteriormente mencionado. “Nas capitais, a publicação dar-se-á na imprensa oficial e em jornal diário. Nos municípios do

[114] Ibidem. p. 83.

interior, em um dos jornais locais, se houver, ou em jornal da região".[203] Decorrido o prazo de 15 dias, a contar da última publicação, sem impugnação, lavra-se o registro.[116]

Contudo, em havendo impugnação, os procedimentos a serem seguidos estão determinados no art. 19 da Lei 6.766/1979, em que o Oficial juntará aos autos a impugnação e intimará o requerente e a Prefeitura Municipal, para que sobre ela se revela em cinco dias, sob pena de arquivamento do processo. "Desnecessário esclarecer, por óbvio, que o arquivamento é consequência somente do silêncio do apresentante".[117]

Feitas as manifestações das partes, o titular da serventia encaminhará o processo ao juiz competente que, após ouvido o Ministério Público (curador dos Registros Públicos), julgará a questão, caso não se verifique a necessidade de outras diligências. A impugnação não tem por objetivo estabelecer controvérsias sobre direitos reais, observando-se apenas condições extrínsecas aos requisitos discriminados em lei. O impugnante não tem legitimidade para discutir o preenchimento dos requisitos legais por parte do proprietário loteador, desde que não se origine um prejuízo a um direito seu; a menos que haja ofensa a um bem social, ou ao patrimônio público, ou ao meio ambiente. Assim, caso existam maiores indagações, esclarecimentos por meio de prova judicial ou perícia, remete-se o caso às vias ordinárias.[118]

A comunicação remetida à prefeitura municipal não objetiva a sua impugnação, por parte do ente municipal, pois não teria ele legitimidade para assim agir, eis que, já aprovou o projeto; pretende informar o registro do loteamento, para que, no máximo, exponha a sua inconformidade em relação a algum objeto de exame, bem como tem a finalidade de avisar ao município que a partir disso terá de fiscalizar a atividade do loteador, acompanhando a concretização dos compromissos assumidos por este.[119]

Tal procedimento procede, pois desde o momento do registro do loteamento, as vias, os espaços, livre a áreas destinadas a edifícios públicos e demais

---

[115]BRASIL. Lei Nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm>. Acesso em: 20 jan. 2017.
[116] RIZZARDO, Arnaldo. Op. Cit.. p. 83
[117] RIZZARDO, Arnaldo. Op. Cit.. p. 84
[118] RIZZARDO, Arnaldo. Op. Cit.. pp. 85 e 86.
[119] RIZZARDO, Arnaldo. Op. Cit.. pp. 86 e 88.

equipamentos urbanos descritos no memorial descritivos, incorporam-se ao domínio do município, como determina o art. 22 da Lei 6.766/1979:

> Art. 22 - Desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços, livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo.

Após o registro do loteamento, abre-se uma matrícula da futura área a ser subdividida e efetuando-se o registro no Livro 1, como consagra a Lei 6.015/1973, art. 167, I, nº 19,[120] em que serão lançados os dados contidos no memorial do loteamento tais como: o plano, a denominação, as praças, as áreas verdes, as vias, a área *non aedificandi*, a destinação para equipamentos urbanos e comunitários e demais características peculiares do empreendimento. Além disso, acrescentam-se dados quanto à forma de urbanização e referência aos documentos apresentados, que menciona o art. 20 da Lei 6.766/1979[121]:

> Art. 20 - O registro do loteamento será feito, por extrato, no livro próprio. Parágrafo único. No Registro de Imóveis far-se-á o registro do loteamento, com uma indicação para cada lote, a averbação das alterações, a abertura de ruas e praças e as áreas destinadas a espaços livres ou a equipamentos urbanos.

Consequentemente, a medida em que são vendidos os lotes, estes serão registrados no álbum imobiliário, com prévia abertura das respectivas matrículas, de modo que o registro é feito aos terrenos já individualizados.[122]

Depois disso, o registro de loteamento somente poderá ser cancelado pelo oficial registrador, nas hipóteses previstas no art. 23[123], da Lei 6.766/1979:

> Art. 23 - O registro do loteamento só poderá ser cancelado:
> I - por decisão judicial;
> II - a requerimento do loteador, com anuência da Prefeitura, ou do Distrito Federal quando for o caso, enquanto nenhum lote houver sido objeto de contrato;

---

[120]BRASIL. Lei Nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L6015.htm>. Acesso em: 24 jan. 2017.

[121]BRASIL. Lei Nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm>. Acesso em: 20 jan. 2017.

[122] RIZZARDO, Arnaldo. *Promessa de compra e venda*: e parcelamento do solo urbano*:* Leis 6.766/79 e 9.785/99. 7. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p.87

[123]BRASIL. Lei Nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm>. Acesso em: 20 jan. 2017.

> III - a requerimento conjunto do loteador e de todos os adquirentes de lotes, com anuência da Prefeitura, ou do Distrito Federal quando for o caso, e do Estado.
> § 1º - A Prefeitura e o Estado só poderão se opor ao cancelamento se disto resultar inconveniente comprovado para o desenvolvimento urbano ou se já se tiver realizado qualquer melhoramento na área loteada ou adjacências.
> § 2º - Nas hipóteses dos incisos II e III, o oficial do registro de imóveis fará publicar, em resumo, edital do pedido de cancelamento, podendo este ser impugnado no prazo de 30 (trinta) dias contados da data da última publicação. Findo esse prazo, com ou sem impugnação, o processo será remetido ao juiz competente para homologação do pedido de cancelamento, ouvido o Ministério Público.
> § 3º - A homologação de que trata o parágrafo anterior será precedida de vistoria judicial destinada a comprovar a inexistência de adquirentes instalados na área loteada.

Em outros casos, havendo registro de loteamento ou de contrato de promessa de compra e venda de lote, sem prévia aprovação pelos órgãos competentes do loteamento, além de sanções administrativas, haverá condenação de pena de detenção de um a dois anos, mais multa de cinco a cinquenta vezes o maior salário mínimo vigente no País, previsão estabelecida no art. 52[124] da Lei 6.766/1979:

> Art. 52 - Registrar loteamento ou desmembramento não aprovado pelos órgãos competentes, registrar o compromisso de compra e venda, a cessão ou promessa de cessão de direitos, ou efetuar registro de contrato de venda de loteamento ou desmembramento não registrado.
> Pena: Detenção, de 1 (um) a 2 (dois) anos, e multa de 5 (cinco) a 50 (cinquenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País, sem prejuízo das sanções administrativas cabíveis

Com base em todas as exigências e procedimento ora apresentados para o registro de um loteamento, constata-se evidente as dificuldades, burocracias e o custo alto, até a efetivação do registro de um loteamento formal. Estudos técnicos, soluções de engenharia, projetos, instrumento de garantia ao Município, e uma série de documentos do loteador e do imóvel serão necessários até o registro do loteamento, somente a partir de quando será possível a venda dos lotes.

Como é de cunho de todo empreendimento econômico, o capital, seja próprio ou de terceiros, por empréstimo, é a mola propulsora do desenvolvimento dos negócios. Em se tratando de loteamento isso não é diferente, não à toa que muitos proprietários de glebas se associam às empresas imobiliárias especializadas no setor de parcelamento do solo, em contratos de parceria que,

[124] Ibidem.

para além da busca de *know how*, tem o escopo de agregar esforços e recursos econômico-financeiros nesse fim comum empreendedor.[125]

Portanto, sem dinheiro, não há como promover um loteamento, de forma que grande parte da população nunca possuirá acesso a este meio de urbanização, enfatizado por Hely Lopes Meirelles. Ainda que se promovam campanhas educativas que visem o cumprimento da legislação vigente, principalmente no que tange ao direito urbanístico, imobiliário e ambiental, evitando assim, o aumento das ocupações desordenadas, que geram a deterioração, desorganização do meio ambiente[126], pelos impactos ambientais[127], grande parcela da população não terá acesso a essas moradias, tampouco serão conscientes em organizar-se para exigir do Poder Público o adequado parcelamento do solo, mas, de alguma forma, inevitavelmente, ocuparão o solo das cidades.

[125] AMADEI, Vicente Celeste. *Como lotear uma gleba: O parcelamento do solo urbano em todos os seus aspectos.* 3. ed. rev., ampl. e atual. Segundo o NCF. São Paulo: Millennium, 2012. p. 8-9.
[126] SAULE JR., Nelson. *Direito à cidade*. *Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Parma, 1999. p. 19.
[127] Aqui quando se menciona impactos ambientais refere-se a deterioração de todo o espaço urbano: meio ambiente natural, artificial e cultural.

# 5 EVIDENCIAS DA (I)LEGALIDADE NAS OCUPAÇÕES DO ESPAÇO URBANO

Neste capítulo, como escopo principal do presente trabalho, passa-se a expor sobre ilegalidade na ocupação do espaço urbano como consequência inevitável às populações de baixa renda, mais especificamente sobre a clandestinidade das moradias e suas consequências ao meio ambiente, analisando-se dois casos existentes na cidade de Porto Alegre as formas de regularização implementadas pelo Município.

## 5.1. A ILEGALIDADE COMO CONSEQUÊNCIA PARA O EXERCÍCIO DO DIREITO DE MORAR

Em 1976, na Primeira Conferência Mundial sobre Assentamentos Humanos (Habitat I), consolidou-se o entendimento de que a tendência de urbanização do planeta não será revertida, na medida em que as cidades concentram as oportunidades de trabalho, saúde, educação e lazer. [128]

Entende-se ainda que, diante do quadro de irreversibilidade da urbanização, essa deve ser adequada, a fim de evitar maior degradação ambiental e possibilitar a sobrevivências das gerações

O parcelamento do solo para fins urbanos é atividade econômica altamente importante para o desenvolvimento ordenado das cidades. O comércio do solo marcou o desenvolvimento do espaço urbano desde a transição das vilas medievais para as cidades, época em que “a terra urbana, que era comumente ocupada passa a ser uma mercadoria – que se compra e vende como um lote de bois, um sapato, uma carroça ou um punhado de ouro.”[129]

Conforme mencionado no tópico anterior, a Lei 6.766/1979 foi marcada como a primeira lei federal que editou normas urbanísticas gerais; estabeleceu as formas, os requisitos urbanísticos e exigências para implementação de parcelamento, por meio do qual os loteamentos e desmembramentos se revestem

[128] IMPARATO, Ellade. A Regularização Fundiária na Cidade de São Paulo: A Problemática da Zona Leste. In. FERNANDES, Edésio.(Org.) *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil.* Belo Horizonte: Del Rey. 2001. p. 269.
[129] ROLNIK, Raquel. *O que é cidade?* São Paulo: Brasiliense, 1995. p.39.

da legalidade necessária para a sua oferta e venda no mercado imobiliário formal.

Contudo, ao longo das últimas décadas, essa atividade, devidamente regularizada, mostrou-se inacessível a grande parte da população das cidades, e seus contornos e desdobramentos são extremamente problemáticos, tendo em vista que ocasionam, não apenas problemas urbanísticos e ambientais, mas, muitas vezes na ordem de direitos patrimoniais de toda uma coletividade, tal como ocorre nos loteamentos clandestinos.

Na lição da urbanista, professora e jurista, Betânia Alfonsin:

> A produção das cidades brasileiras é marcada pela desigualdade: enquanto uma parte da cidade é produzida regularmente por proprietários e empreendedores privados, uma (considerável) parte do tecido urbano é produzida à margem da lei e da ordem urbanística – ilegal e irregularmente, portanto – criando uma via de acesso à terra e à moradia que obedece a uma lógica da necessidade. [...]a lógica de produção das cidades tornou o produto "unidade habitacional" ou "lote urbano" uma mercadoria tanto mais cara quanto melhor dotada de centralidade, infraestrutura e equipamentos. Inacessível para a maioria da população das cidades, a moradia regular passou a ser comercializada a um mercado cada vez mais restrito e elitizado[130].

Apesar de muitos pesquisadores e urbanistas terem pouca compreensão das razões pelas quais as práticas ilegais de urbanização têm sido um crescente nas cidades, o fenômeno da ilegalidade urbana não pode e não é ignorado, especialmente quando a maioria da população urbana brasileira "vive ilegalmente nas grandes cidades brasileiras, em favelas, loteamentos irregulares e clandestinos, cortiços, etc., sendo que em média 20% da população vive em favelas"[131]

É certo que as práticas ilegais de uso e ocupação do solo não se restringem aos grupos pobres, como atesta a proliferação dos chamados "condomínios fechados"[132] ou "condomínios urbanísticos", que se pretende a legalização por meio do projeto da Lei de responsabilidade Territorial; porém, é inegável que são aqueles os grupos mais afetados pelas consequências do processo, como bem salienta Fernandes:

> A ilegalidade crescente das formas populares de uso e ocupação do

[130] ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. *Direito à Moradia e Segurança da Posse.* 1. ed.Belo Horizonte: Fórum. 2006. p. 281.
[131] FERNANDES, Edésio(Org). *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil.* Belo Horizonte: Del Rey. 2001. p.26
[132] FERNANDES, Edésio. Op. Cit. p.27

> solo urbano precisa ser enfrentada com urgência, dadas as suas sérias implicações sociais, políticas, econômicas e ambientais para os grupos imediatamente afetados e para a sociedade e estrutura urbanas mais amplas[133].

Apesar de conhecer os problemas urbanísticos que acarreta para a cidade os chamados “condomínios fechados ou urbanísticos”, esses não serão objeto de análise por ora, até mesmo porque sob o aspecto de proteção ambiental, tais parcelamentos são abastecidos da infraestrutura e equipamentos necessários para a vida em comunidade, bem como para a sua implantação são obtidas todas as licenças ambientais tomadas todas as medidas preventivas e compensatórias ao meio ambiente. Contudo, o mesmo não ocorre nos assentamentos clandestinos das populações de baixa renda, atividade muito comum e crescente nas cidades brasileiras. No dizer de Ermínia Maricato:

> Há um profundo descolamento entre a ordem legal e a cidade real. Há um profundo desconhecimento social sobre a cidade concreta. Esse descolamento entre a concretude e sua representação, com as consequentes práticas daí decorrentes, vão se manifestar no cotidiano tanto no universo informal como no coração do aparelho de Estado, grande promotor da ruptura aludida. É intrigante, perceber as estratégias desenvolvidas pelo Estado e pela sociedade para conviver com o ocultamento da cidade real, mas é no sistema jurídico porem, a quem compete oficialmente garantir a justiça e os direitos universais previstos na legislação, que as contradições são mais profundas.
> O reconhecimento da "cidade partida", da segregação espacial, do aumento da pobreza, do apartheid social, já constituem um avanço para uma sociedade que é tão alienada em relação à dimensão dos excluídos. A chamada "violência urbana" é uma manifestação daquilo que se procura tanto esconder, mas que extravasou seus espaços de confinação. A representação elaborada pelas camadas dominantes, da cidade hegemônica ou da cidade virtual, como eu a chamo aqui, está sofrendo um sério revés, com o aumento da violência. A concretude escapa pelas frestas da hábil construção. Mas além dessa constatação que não evita uma abordagem dual, há um ardil que exige reflexão e que se encontra nas estratégias elaboradas para apresentar a realidade diferente do que é.[134]

Muitos analistas ainda não perceberam que a divisão aparente, ou o pretenso muro invisível entre as “cidades legais” e as “cidades ilegais”, mais se aproxima de uma rede intrincada na qual há relações contraditórias entre regras oficiais e não oficiais e entre mercados imobiliários urbanos formais e informais[135].

---

[133] Ibidem.
[134] MARICATO, Ermínia. *Metrópole na Periferia do Capitalismo*: ilegalidade desigualdade e violência.São Paulo: Editora Hucitec, 1996. p.08
[135] FERNANDES,Edésio.(Org). *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil.*t. p.27

Segundo Raquel Rolnik:

> [...]do ponto de vista político, a segregação é produto e produtora do conflito social. Separa-se porque a mistura é conflituosa e quanto mais separada é a cidade, mais visível é a diferença, mais acirrado poderá ser o confronto[136].

Estudos têm demonstrado que a exclusão social e a segregação espacial geram cidades caras e ineficientes e estão diretamente ligadas ao aumento da violência.[137] E a segregação espacial percebida no Brasil, cuja dimensão é o espeço urbano, não é uma segregação oficial, tal qual se vê com os negros em território americano; trata-se de uma "segregação não oficial, não formal", da qual nem os próprios segregados têm consciência[138].

Segundo Villaça, toda a exclusão social só é possível a partir de uma dominação e, nesse caso, é uma dominação política, ideológica e, principalmente econômica. Ou seja, é o chamado "*mercado", nesse caso o mercado imobiliário,* o principal instrumento de dominação e exclusão econômica e quase sempre apresenta uma manifestação espacial.

Tornou-se notório no espaço urbano das grandes cidades uma "geodistribuição da riqueza"[139], na qual se percebe abundância de equipamentos urbanos em bairros de classe média e alta e total deficiência de acesso a serviços públicos básicos nos bairros com a população de baixa renda, que passa a estar sujeito ao empenho dos próprios moradores do local e/ou trocas de favores a fim de terem condições mínimas de habitabilidade.

Obviamente, a demanda por terra urbana e moradia conduz também à intensificação de conflitos de ordem ambiental, já que, além da degradação causada pela própria expansão territorial das cidades, as situações de pobreza e segregação contribuem para a ocupação de áreas que deveriam ser destinadas à proteção ambiental.

---

[136] ROLNIK, Raquel. O que é cidade? São Paulo: Brasiliense, 1995. p.39

[137] FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil.* Belo Horizonte: Del Rey. 2001. p.26

[138] VILLAÇA, Flávio. *A Segregação Urbana e a Justiça*. Revista Brasileira de Ciências Criminais, ano 11, n°44, julho/setembro 2003, pp. 341/346.

[139] ALFONSIN, Betânia de Moraes. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes (Org.). *Direito à Moradia*: Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro:IPPUR: FASE, 1997,p.17 27.

A ocupação do território das cidades obedece a uma lógica que, ao agregar alto valor aos terrenos situados em bairros nobres e áreas centrais, acaba por excluir a população mais pobre da alternativa de acesso "através desse mercado formal, à terra e à moradia"[140]. A alternativa que resta a essa população é a de inserir-se no espaço da cidade por meio da ocupação irregular em "terrenos ociosos, públicos ou privados, para poder exercer o mais elementar dos direitos de um ser humano: o direito de morar".[141]

O descumprimento da obrigação de registrar um loteamento é seguido de severas sanções, que podem ser de ordem econômica, administrativa e até penal. Todavia, se por um lado as limitações legais e a criminalização "inibiram de certa forma o parcelamento ilegal, por outro lado trouxe a explosão da ocupação do solo urbano por meio de invasões, já que não foi acompanhada de política urbana que resolvesse a questão do assentamento".[142]

Apesar de todas sanções impostas às formas de produção irregular de lotes urbanos, a ilegalidade na ocupação do solo não deixou de existir. Não à toa que, na cidade de São Paulo, já se registrou quatro tipos de oferta de lotes urbanos: "o legal, o irregular, o clandestino e o grilado. Legal é o loteamento feito dentro das determinações vigentes para o parcelamento do solo. Os demais são ilegais"[143], sendo que o *grilado* "é aquele feito e vendido por um *grileiro*, que alega ser titular da terra e até obtém títulos através de uma série de artimanhas cartorários, todavia, não é proprietário e não poderia parcelar o solo"[144]

Satisfazendo a lógica da "necessidade de morar, os mais pobres da cidade passaram a sustentar um mercado imobiliário irregular, com características de submercado, regras próprias e em franca expansão no País. "[145]

Os terrenos valorizados do espaço urbano situam-se em áreas nas quais a ocupação e construção é possível de ser legalizada, quase sempre, porque a

---

[140] ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Op. Cit*. p.19.
[141] ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Op. Cit*. p.19.
[142] IMPARATO, Ellade. A Regularização Fundiária na Cidade de São Paulo: A Problemática da Zona Leste. In: FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil.* Belo Horizonte: Del Rey. 2001, p.272.
[143] IMPARATO, Ellade. A Regularização Fundiária na Cidade de São Paulo: A Problemática da Zona Leste. In.: FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil.* Belo Horizonte: Del Rey. 2001, p.273.
[144] Ibidem.
[145] ALFONSIN, Betânia de Moraes. Para além da Regularização Fundiária: Porto Alegre e Urbanizador Social. In: ALFONSIN, Batânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. *Direito à Moradia e Segurança da Posse.* 1ªEd. Belo Horizonte: Fórum. 2006, p. 282.

parcela de terrenos que resta, em grande parte, incluem-se nas áreas ambientalmente frágeis, o que torna a ocupação irregular ou clandestina um problema, às vezes, de difícil solução, já que não se poderá regularizar a posse devido à proteção ambiental e faltam terras para reassentamento nas cidades.

Para Betânia Alfonsin é “um modelo de sociedade que não consegue prover condições mínimas de habitação e convive com as soluções improvisadas da população desde que estejam afastadas das áreas mais visíveis ou valorizadas. ”[146]

Além disso, ao construírem à revelia da lei, esta faixa da população fica excluída do processo de urbanização da cidade e passa a morar irregular e clandestinamente, sob a ameaça contínua de ser despejada, sem infraestrutura urbana, conforto e, muitas vezes, sem endereço, sem condições mínimas de cidadão.[147]

Portanto, essa ordem jurídica precisa ser questionada e os órgãos públicos precisam encontrar condições de reestabelecer a cidadania que é negada à população mais pobre por essa perversa lógica de acumulação de terra e riqueza nas cidades[148], pois para a grande parte da população a ilegalidade e a acaba sendo a consequência inevitável das condições de pobreza para o exercício do direito humano de ter um local para morar.

## 5.2. LOTEAMENTOS CLANDESTINOS OS SEUS IMPACTOS AMBIENTAIS E SÓCIOAMBIENTAIS

Como já referido, na forma da lei, define-se loteamento como a forma de parcelamento, na qual a gleba é dividida em lotes destinados à edificação, os quais passam a ter vida autônoma, com acesso direto à via pública, ou seja, a gleba original perde a sua individualidade para os lotes gerados pelo parcelamento. “O parcelamento para fins urbanos, ou parcelamento urbanístico, destina-se a integrar

---

[146] ALFONSIN, Betânia de Moraes, et al. *Regularização da terra e m*oradia - O que é e como implementar. São Paulo. Instituto Polis, 2002. p. 19 Disponível em: < http://polis.org.br/publicacoes/regularizacao-da-terra-e-da-moradia-o-que-e-e-como-implementar/>. Acesso em: 13.01.2017.

[147] ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Direito à Moradia: Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas Cidades Brasileiras.* Rio de Janeiro: FASE, 1997pp.21-22.

[148] ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Direito à Moradia: Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas Cidades Brasileiras.* Rio de Janeiro: FASE, 1997, p.19.

a gleba na cidade, permitindo que ela passe a ter usos urbanos, ou seja, uso residencial, comercial, industrial e institucional".[149]

O loteamento caracterizará um novo bairro residencial da cidade, um patrimônio da coletividade, realidade urbanística que afetará à cidade como um todo, sobrecarregando nos seus equipamentos urbanos, sua malha viária e toda a gama de serviços públicos de infraestrutura da cidade.[150]

Cabe lembrar ainda que o direito urbanístico, com as limitações impostas pelas leis de parcelamento do solo, pelo Estatuto da Cidade, pelos Planos Diretores Municipais e outras leis atinentes ao desenvolvimento urbano, preocupa-se também com a conservação de um ambiente sadio, na medida que se relaciona com todas as ações humanas que implicam em utilização do solo.[151]A disciplina do uso do solo urbano visa ao desenvolvimento integrado das comunidades, e seu objetivo deixou de consubstanciar apenas o arranjo físico-territorial das cidades, passando de um lado, a ser componente essencial da proteção do meio ambiente, e de outro, do desenvolvimento econômico-social, nacional, regional e, especialmente, local.[152]

O parcelamento regular é aquele que foi aprovado, registrado e devidamente executado (ou implantado), em consonância com a lei e com as licenças expedidas. Irregular é aquele que, apesar de aprovado, não foi registrado ou, ainda que registrado, teve falha na implantação.[153]

Já o parcelamento clandestino compreende aquela forma de parcelamento não aprovado, absolutamente oculto à Administração Pública, mas que, em razão da ausência de alternativa, passa a ser a única forma da população pobre exercer o seu direito humano fundamental de ter onde morar.

Como já visto no subcapítulo anterior, a população de baixa renda não possui acesso aos loteamentos regulares, pois esses são produzidos por atividade econômica organizada, para a qual é necessário considerável capital de investimento, tanto para elaboração, implantação, registro e, consequentemente, aquisição dos lotes dela decorrente.

---

[149] SILVA, Edson Jacinto. op. cit. p 65.
[150] SILVA, Edson Jacinto. op.cit.. 44.
[151] MUKAI, Toshio. *Direito urbano-ambiental brasileiro*. São Paulo: Dialética, 2002. p. 54.
[152].BRASIL. Constituição DA República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 05 de jan. de 2017.
[153] AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI, Vicente de Abreu. *Como lotear uma gleba: O parcelamento do solo urbano em todos os seus aspectos.* 3. ed. rev., ampl. e atual. Segundo o NCF. São Paulo: Millennium, 2012. pp.14-15.

Na maior parte das vezes, sem as mínimas condições sanitárias, de higiene, saúde e dignidade, a população carente ocupa o solo urbano às escuras, desrespeitando todas as normas urbanísticas e ambientais, adquirindo terrenos baratos, com a promessa de regularização fácil e na esperança de adquirem a casa própria e fugirem do pesado aluguel.

A ausência de alternativas legais de acesso à terra urbana e à moradia conduziu a população pobre a ocupar terrenos impróprios para fins de moradia, quase sempre, em áreas ambientalmente vulneráveis"[154], em locais que acabam sem valor no mercado formal e mais baratos no mercado clandestino. Nas palavras de Rolnik, a cidade resultante desse processo é marcada por uma "urbanização de risco"[155], já que dela resultam consequências danosas à toda a sociedade.

Esses assentamentos são marcados pela ocupação desordenada do solo, com habitações precárias, autoconstruídas, onde há carência de infraestrutura e equipamentos urbanos, em absoluta irregularidade urbanística e jurídica. "Os moradores detêm a mera posse do terreno, não possuindo qualquer título em relação a ele"[156], por vezes, chegam a ter escritura pública de compra e venda de um lote inexistente no mundo jurídico.

Além disso, boa parte desses assentamentos são formados por pessoas que acabaram enganadas pela promessa de venda e regularização, quase sempre adquirindo os lotes de boa-fé[157], razão pela qual os conflitos que possam existir entre o meio ambiente e o direito à moradia são de mais difícil solução e, muitas vezes, dividem opiniões entre os urbanistas e os ambientalistas, também chamados de militantes da "agenda marrom" e da "agenda verde"[158].

Nesse tipo de ocupações, um problema grave é a completa insegurança sobre a permanência na posse, pois não há projeto aprovado, tampouco registro

---

[154]ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. *Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade*. Belo Horizonte: Fórum. 2006, p. 282.

[155] ROLNIK. Raquel; SAULE, JR., Nelson (Coord.). Estatuto da Cidade – Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002, p. 24.

[156] ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Direito à Moradia: Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas Cidades Brasileiras.* Rio de Janeiro: FASE, 1997, p.20.

[157] IMPARATO, Ellade. A Regularização Fundiária na Cidade de São Paulo: A Problemática da Zona Leste. In: FERNANDES, Edésio.(Org.) *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil***.** Belo Horizonte: Del Rey. 2001, p.272.

[158] FERNANDES, Edésio. Preservação Ambiental ou Moradia? Um falso conflito. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico: Estudos Brasileiros e Internacionais.* Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p.357.

imobiliário dos lotes comercializados. As famílias autoconstroem suas casas e, aos poucos vão reformando, aumentando, sem qualquer aprovação ou regularização perante o órgão municipal, porque após a aquisição percebem que, “na maioria das vezes, a pessoa ou a empresa imobiliária que vendeu os lotes não é proprietária da terra.”[159]

Para Betânia Alfonsin, esse processo é resultado da ausência de políticas habitacionais à população de baixa renda e se mostra inadequado ao meio ambiente, conforme trecho descrito abaixo:

> A ausência de alternativa habitacional para a maioria da população de menor renda nas grandes cidades brasileiras, particularmente nas duas últimas décadas, teve como uma de suas consequências a ocupação irregular e inadequada ao meio ambiente urbano. Os loteamentos irregulares, as ocupações informais e as favelas se assentam justamente nas áreas ambientalmente mais frágeis, protegidas por lei (através de fortes restrições ao uso) — e consequentemente desprezadas pelo mercado imobiliário formal.[160]

Nesse aspecto, o crescimento dos loteamentos clandestinos são uma problemática constante no âmbito das cidades urbanas, sobretudo quando a sua prática resulta em danos ambientais irreversíveis, já que, quase sempre, assentam-se em áreas ambientalmente vulneráveis, tais como: topos de morro, encostas de morro, áreas de mananciais, áreas *non-aedificandi* e até mesmo em áreas de preservação permanente.

A atividade de lotear, por si só, já é atividade degradante, exatamente por isso que são exigidas do loteador as respectivas licenças ambientais pertinentes a cada loteamento, dependendo da sua dimensão. Mas, a implementação de um loteamento clandestino, dependendo do local onde se instala, é atividade que enseja impactos ambientais ainda maior, quais sejam: desmatamento da vegetação e movimentação de terra, erosão, assoreamento das represas, poluição das águas das represas em razão do despejo de esgoto a céu aberto, contaminação dos

---

[159] ALFONSIN, Betânia de Moraes, et al. *Regularização da terra e m*oradia - O que é e como implementar. São Paulo. Instituto Polis, 2002, p. 74. Disponível em: < http://polis.org.br/publicacoes/regularizacao-da-terra-e-da-moradia-o-que-e-e-como-implementar/>. Acesso em: 13.01.2017.

[160] ALFONSIN, Betânia de Moraes, et al. *Regularização da terra e m*oradia - O que é e como implementar. São Paulo. Instituto Polis, 2002, p. 19. Disponível em: < http://polis.org.br/publicacoes/regularizacao-da-terra-e-da-moradia-o-que-e-e-como-implementar/>. Acesso em: 13.01.2017.

corpos d'água, parcelamento do solo sem padrões urbanísticos adequados, ausência do serviço público, ausência de infraestrutura urbana, entre outros.[161]

Como exemplo de um impacto ambiental de grande relevância decorrente das ocupações clandestinas, registra-se a recente expansão das favelas cariocas que têm gradualmente comprometido o que sobra da Mata Atlântica local.[162] "Com 95% de sua área desmatada, a Mata Atlântica corresponde ao segundo ecossistema mais ameaçado de extinção no mundo – o primeiro é o da Floresta de Madagascar" [163], no estado de São Paulo, essa atividade de loteamento clandestino já ganhou status de crime ambiental organizado.

O secretário do Meio Ambiente de São Sebastião, destacou o seguinte em entrevista ao portal almasurf.com:

> [...]os loteadores promovem a aquisição do terreno ilegalmente, tendo conhecimento total do movimento que ocorre nas áreas – como, por exemplo, as brechas da rota de fiscalização ambiental. Devido a isso, a construção e ocupação dos lotes ilegais acontecem com extrema rapidez. Os novos moradores são geralmente pessoas de baixa renda, que migram de estados como a Bahia e Minas Gerais para o litoral norte paulista em busca de novas oportunidades de trabalho. Isto se deve justamente porque os municípios mais estruturados oferecerem benefícios à população, tais como escolas e hospitais públicos de boa qualidade. Contudo, na clandestinidade, os moradores irregulares não cumprem as regras padrões de impostos de tributos federais e municipais.

Além dos aspectos negativos da ocupação propriamente dita e da retirada da vegetação da Mata Atlântica, os moradores residentes dessas áreas restritas correm risco de vida ao estabilizarem-se nas regiões desniveladas, de baixo nível ou de encostas. Como afirmou o presidente da Federação Pró-Costa Atlântica, Sérgio Pereira de Souza, o prejuízo para o município vai muito além das perdas ambientais, pois "quando acontecem grandes inundações, as pessoas que são ribeirinhas perdem tudo e o Poder Público tem que socorrer. O custo é alto para todos".[164]

---

[161] SAULE JR., Nelson. *Direito à cidade*. *Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Parma, 1999. p. 28.

[162] FERNANDES, Edésio. Preservação Ambiental ou Moradia? Um falso conflito. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico: Estudos Brasileiros e Internacionais.* Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p.356.

[163] SGARBI, Paula. Litoral norte paulista sofre com invasões irregulares em áreas preservadas da Mata Atlântica, 22 de novembro de 2011. Disponível em:< http://www.almasurf.com.br/news.php?id=1783 Acesso em 04.02.2017 SITE ALMA SURF.com>. Acesso em 02 de fev. de. 2017.

[164] Ibidem.

As ocupações clandestinas, além de ocasionarem perda da fauna e flora, a contaminação do solo, pois as pessoas lançam seus esgotos nas águas dos rios, existe o risco iminente da população perder todo pouco que possui nas épocas de enxurradas ou cheias; problemática socioambiental de difícil contorno e que causa prejuízo para todos.

Outro exemplo bastante emblemático, é a situação da população que mora nas margens da Represa de Billings, na região metropolitana de São Paulo.[165] Se por um lado as ocupações resultam no desmatamento de áreas de mananciais, por outro já existe o direito consolidado da população que ali reside há décadas, trata-se de "um princípio básico do direito que não pode mais ser ignorado é o de que o tempo criou direitos para os ocupantes de tais áreas – públicas ou privadas – consolidadas"[166].

Nesse caso, houve uma ampla articulação coordenada pelo Ministério Público local que levaram a diversos acordos, por meio de TAC (Termo de Ajustamento de Conduta) com os atores do processo (moradores, loteadores, Prefeitura, etc.). O grau de participação comunitária tem possibilitado melhor acompanhamento da área.

Segundo a Secretária Municipal de Habitação, em entrevista dada à Revista Exame, há ainda um número não consolidado de invasões, "há ao menos 300 mil famílias vivendo em áreas de mananciais e de risco, em uma região que já tem, ao todo, 1,5 milhão de pessoas. "[167]

"Há um problema crucial: o poder público, Município e Estado, têm diminuído a produção de unidades habitacionais, por causa da baixa execução do Programa Minha Casa, Minha Vida", conforme avalia o promotor Marcus Vinicius Monteiro dos Santos.

---

[165] FERNANDES, Edésio. Preservação Ambiental ou Moradia? Um falso conflito. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico: Estudos Brasileiros e Internacionais.* Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p.356.

[166] FERNANDES, Edésio. Preservação Ambiental ou Moradia? Um falso conflito. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico: Estudos Brasileiros e Internacionais. P. 356*

[167] HISAYASU, Alexandre; RIBEIRO, Bruno; TOLEDO, Luiz Fernando. Margens de Represas de SP têm 32 invasões em menos de 1 ano, 2016. Disponível em :<http://exame.abril.com.br/brasil/margens-de-represas-tem-32-invasoes-em-menos-de-1-ano/> Acesso em 04 de fev. de 2017.

Por outro lado, existem ocupações irregulares que datam do início dos anos 1980, provocando, principalmente, contaminação dos reservatórios das represas com esgoto lançado por essas moradias.

Os dois valores (meio ambiente e moradia) são direitos sociais constitucionalmente protegidos, o desafio, portanto, é a compatibilização desses direitos em busca de um cenário possível. Nesse sentido, alerta Edésio Fernandes sobre o passivo socioambiental criado pelo próprio modelo de crescimento urbano segregador e poluidor:

> "Não há porque demonizar a população ocupante de áreas de preservação ambiental: é crucial que governos e a população reconheçam que a promoção da regularização dos assentamentos informais é um direito coletivo, condição de enfrentamento do enorme passivo socioambiental criado ao longo de décadas[...]todas as medidas necessárias para a total reversão do atual modelo de crescimento urbano segregador e poluidor, de tal forma que as cidades brasileiras possam se tornar cidades ecológicas e sustentáveis do ponto de vista socioambiental"

Além dos danos ambientais causados pelos loteamentos implantados sem um plano ecológico legal, percebe-se a ocorrência de outros problemas oriundos da desorganização urbanística, sendo que ambos merecem maior relevo por todos, tanto administração pública quanto o particular,[168] "até porque, se tivermos alcance visual para perceber os problemas advindos do crescimento desmesurado das cidades, veremos que a urbanização acelerada causa impactos polivalentes"[169], tais como: aumento da demanda de serviços públicos urbanos, elevação das aspirações, aumento dos custos dos serviços urbanos, proliferação das áreas de favelização, loteamentos clandestinos, redução da renda *per capita* urbana, deterioração ecológica e etílica, aumento da taxa de desemprego, aumento da marginalidade social e agravamento da criminalidade.[170]

Certamente, o problema socioambiental mais evidente é o da insegurança nessas localidades. Não são raros os casos em que a comercialização ilegal de terrenos em loteamento clandestinos é associada ao aumento da criminalidade na região.

A exemplo disso, cita-se trecho da matéria veiculada na Revista Exame:

---

[168] LEAL, Rogério Gesta. *Direito urbanístico*: condições e possibilidades da Constituição do Espaço Urbano. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 150.
[169] Ibidem.

> Os responsáveis pelas invasões figuram em diversos inquéritos civis, cada um aberto para tratar de uma ocupação específica. Vendem terrenos baratos, com promessa de regularização fundiária fácil, para gente que planeja fugir do aluguel. Há casos em que essas pessoas chegam a valer-se do apoio de partidos políticos e também se associam, segundo investigações da Polícia Civil, à facção criminosa Primeiro Comando da Capital (PCC) – que coordena roubos e tráfico de drogas de dentro dos presídios.[171]

Além disso, os loteamentos clandestinos estruturam-se de forma desorganizada urbanisticamente, com acessos difíceis, de conhecimento somente da população que ali reside, ou seja, um campo adequado para a criminalidade se instalar, já que o seu combate será igualmente difícil pelas autoridades. Nas palavras da urbanista Betânia Alfonsin:

> Cidade informal, relações informais, economia informal [...] é preciso dizer que nas favelas abriga uma grande maioria de moradores trabalhadores de baixa renda, abriga também representantes do crime organizado, do tráfico de drogas, por exemplo. [...] nesses sistemas espaciais há uma grande possibilidade de controle local do sistema, e a contrapartida é uma mínima chance de controle global. O morador é privilegiado em detrimento do estranho que não domina aquele sistema espacial. Assim, pode-se dizer que dentro de um território de favela é fácil esconder-se e difícil para a polícia, por exemplo penetrar no sistema espacial.

Assim, percebe-se que os impactos ambientais que norteiam as ocupações clandestinas nos dias de hoje não são aqueles de tempos remotos, quando a preocupação era de garantir melhoramento viário e higiênico. Hoje, existe a necessidade de se impedir a criação de áreas onde a habitação é subumana, para o fim de dar efetividade ao princípio da dignidade da pessoa humana[172], criando e aplicando um planejamento ambiental, de forma a conter todas estas problemáticas urbanístico-ambientais que eminentemente avançam negativamente a cada dia nas cidades.

A perpetuação de um mercado imobiliário segregador e poluidor não pode ser justificativa para o desenvolvimento econômico, até porque desenvolvimento

---

[170] Ibidem.

[171] HISAYASU, Alexandre; RIBEIRO, Bruno; TOLEDO, Luiz Fernando. Margens de Represas de SP têm 32 invasões em menos de 1 ano, 2016. Disponível em :<http://exame.abril.com.br/brasil/margens-de-represas-tem-32-invasoes-em-menos-de-1-ano/> Acesso em 04 de fev. de 2017.

urbano efetivo somente ocorre nas áreas de mais valia da cidade. E esse processo de desenvolvimento urbano acaba prejudicando a todos munícipes, pois, na medida que empurra a população mais pobre a ocupar de terrenos ociosos da cidade e, por vezes, com algum valor ambiental, essas pessoas estruturam-se desorganizadamente, em verdadeiros bairros, degradando o meio ambiente, alterando drasticamente os recursos naturais, causando desastres ecológicos, além de refletirem a segregação espacial, desigualdade e insegurança.

Dessa forma, considerando que o meio ambiente é um bem necessário à vida, emergindo "prejuízos à forma de exploração do loteamento, com a expansão de agentes poluidores e ataques à ecologia, parece não haver óbice exigir o cumprimento de novos ditames, e mesmo a reestruturação"[173], é um direito natural das populações, é incontestável que o meio ambiente é um bem necessário à vida das futuras gerações.

Nesse sentido, o poder público precisa controlar os impactos ambientais por meio de medidas possíveis de ponderação desses conflitos. São muitos os exemplos no Brasil de programas locais que têm tentado construir esses cenários possíveis[174] em que preservação ambiental e moradia são associados, seja por meio da regularização do "parcelamento informal (clandestino ou irregular) que foi formalizado, pela regularização urbanística, administrativa, registraria e civil"[175], seja por meio de reassentamentos, quando o cenário ambiental se sobrepõe ao direito humano de moradia. O que não se pode aceitar é tolerância dessas situações que não garantem à moradia e não contribuem para um meio ambiente saudável.

## 5.3. CASOS PRÁTICOS DE REGULARIZAÇÃO DOS LOTEAMENTOS CLANDESTINOS NA CIDADE DE PORTO ALEGRE

De forma a verificar essa lógica degradante de mercado imobiliário formal, que impele a população de baixa renda a residir terrenos ambientalmente frágeis, foi

---

[172] LEAL, Rogério Gesta. *Direito urbanístico*: condições e possibilidades da Constituição do Espaço Urbano. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 149.

[173] RIZZARDO, Arnaldo. *Promessa de compra e venda*: e parcelamento do solo urbano: Leis 6.766/79 e 9.785/99. 7. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.p. 49

[174] FERNANDES, Edésio. Preservação Ambiental ou Moradia? Um falso conflito. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico: Estudos Brasileiros e Internacionais.* Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p 357.

escolhida para análise a cidade de Porto Alegre, a partir da qual se pretende analisar a ocorrência e evolução de dois casos de loteamentos clandestinos, cujas ocupações estão consolidadas, a fim de demonstrar a sua responsabilidade frente à questão da regularização fundiária, bem como o precário quadro socioambiental da cidade e o seu enfrentamento pelo Município de Porto Alegre.

Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, situada ao leste do Estado, com 470,25 Km² de área, está limitada ao sul e oeste pelo rio Guaíba e ao norte e leste por municípios integrantes da região metropolitana. É o principal município da RMPA (RMPA – Região Metropolitana de Porto Alegre, composta por 31 municípios e com 3,974 milhões de habitantes) com 1,403 milhões de habitantes e uma taxa de crescimento populacional de 1,35% ao ano.[176]

Assim como a maioria das grandes cidades brasileiras, Porto Alegre sofreu nas últimas décadas um acelerado processo de crescimento urbano, principalmente através da desordenada produção informal, resultado da implantação de ocupações e loteamentos irregulares e clandestinos, quase sempre localizados nas áreas periféricas da cidade. Possuía em 2004, 723 áreas irregulares, sendo que 473 são vilas ou núcleos de ocupação espontânea e 250 loteamentos que caracterizam a venda.[177]

Porto Alegre está localizada às margens do Guaíba, com 27 bacias hidrográficas, sendo que o referido loteamento se consolidou às margens da bacia do Arroio do Salso que, em função do relevo, torna boa parte de sua área sujeita a alagamento[178] Diante disso, objetiva-se verificar dois casos de loteamentos clandestinos instalados às margens do Arroio do Salvo, um localizado na zona extremo sul da cidade, em fase de regularização, e outro no extremo leste, com a regularização fundiária efetivada.

---

[175] AMADEI, Vicente Celeste. *Como lotear uma gleba: O parcelamento do solo urbano em todos os seus aspectos.* 3. ed. rev., ampl. e atual. Segundo o NCF. São Paulo: Millennium, 2012.pp. 14-15.

[176] OBERRATHER, Andréa, *Et. Al. Loteamento Clandestino Vila Viçosa- Porto Alegre: desafios enfrentados na regularização urbanística e jurídica. 2008.* p.1. Disponível em: < http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/revista_-_21.pdf>. Acesso em: 01 jan 2017.

[177] Ibidem

[178] PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Termo de Referência: Elaboração dos Projetos Básico e Executivo de Canal de Macrodrenagem na Bacia Hidrográfica do Arroio Guabiroba* do *Departamento de Esgotos Pluviais*. Porto Alegre, 30 de out. de 2014 *Disponível em:*<: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smgae/usu_doc/tr_guabiroba_final_jan-2015.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2017.

### 5.3.1. O Loteamento Túnel Verde

O primeiro caso é o do loteamento denominado Túnel Verde, localizado na capital gaúcha, estrada Retiro da Ponta Grossa n.1001. Trata-se de um loteamento clandestino, da Zona Sul de Porto Alegre, no qual cerca de 300 famílias adquiriram imóveis na década de 1980. Naquela época, o proprietário dividiu a área, não ofereceu a infraestrutura adequada e, em 2004, prefeitura e proprietário foram condenados judicialmente a fazer a regularização dos terrenos."[179]

Em decorrência de uma determinação judicial, na Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta, firmado em sede de execução de sentença, o Município de Porto Alegre foi obrigado a elaborar e aprovar o projeto urbanístico de regularização, bem como os projetos complementares necessários para a regularização fundiária.

A partir dessa aprovação, ingressou-se com a medida judicial para o registro do loteamento e abertura das matrículas dos lotes, que tramitou sob o n° 001/1.07.0154257-1, e teve o seu registro realizado em 07.06.2010, na matrícula de origem, sob n° 69.678, data em que também foram abertas as matrículas dos lotes.

O processo de regularização fundiária promoveu a abertura de matrícula de 200 lotes, sendo que 130 foram abertas em nome do Município, para posterior regularização jurídica dos lotes em nome de cada adquirente que comprovasse a cadeia de contratos, a quitação da entrada e a imissão na posse. Ausente a comprovação de quitação, a hipótese não preenche os requisitos do art. 41 da Lei 6.766/1979.[180]

Conforme relatório da sentença do processo de retificação e individuação registral, a área foi destinada à urbanização de conjunto habitacional de interesse social, tendo sido gravada como Área Especial de Interesse Social, através da Lei Municipal nº 10.149, sendo que aqueles cujos preços não foram integralizados, os registros sejam efetivados em nome do requerente.

Como justificativa para o acolhimento do pedido, o juiz declarou conforme

---

[179] TÚNEL VERDE. In: WIKIPÉDIA a enciclopédia livre. Porto Alegre: Categoria Bairros: 2000. Disponível em : < https://pt.wikipedia.org/wiki/Ponta_Grossa_(Porto_Alegre)#T.C3.BAnel_Verde>. Acesso em: 05.fev.2017

[180] PORTO ALEGRE. Parecer n° 1184/2013, da PGM - Túnel Verde, em 11 de setembro de 2013. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/parecer_1184-2013.pdf. Acesso em 05. fev. 2017

segue:

> [...]“o pedido de regularização registral do Loteamento Túnel Verde, à toda evidência, reveste-se de caráter social, pela ocorrência de situação consolidada há muitos anos”, devendo, via de consequência, ser apreciado sob a ótica do Projeto More Legal, da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado.
> Assim, a retificação no Registro de Imóveis, com nova metragem e descrição, visou adequar os assentamentos do álbum imobiliário à realidade fática da situação do imóvel. Inexistiu impugnação, o que evidenciou a ausência de prejuízos a terceiros.
> A situação presente, então, conforme evidenciam os autos, encontra-se consolidada e irreversível, há muitos anos, e as unidades desmembradas adquirirão autonomia jurídica e destinação social compatível, já que a inviolabilidade do direito do direito à propriedade merece ser dimensionada em harmonia com o princípio, também constitucional, de sua função social., há muitos anos, e as unidades desmembradas adquirirão autonomia jurídica e destinação social compatível, já que a inviolabilidade do direito do direito à propriedade merece ser dimensionada em harmonia com o princípio, também constitucional, de sua função social.”[181]

De acordo com o Art. 2° do Provimento n° 17/1999[182], considera-se situação consolidada aquela em que o prazo de ocupação da área, a natureza das edificações existentes, a localização das vias de circulação ou comunicação, os equipamentos públicos disponíveis, urbanos e comunitários, dentre outras situações peculiares, indique a irreversibilidade da posse titulada que induza ao domínio.

O direito à propriedade dos moradores do Loteamento Túnel Verde parece ser muito evidente e consolidado, pois há anos essas pessoas residem no loteamento como verdadeiras proprietárias. Sem nenhum problema aparente, portanto, a emissão dos títulos de propriedade. Contudo, apesar de ter sido realizado o projeto urbanístico e regularizada a situação jurídica dos lotes, com a individualização das matrículas, os moradores daquele local nunca tiveram sossego para ali residir devido aos alagamentos em cada dia de chuva forte.[183]

O asfaltamento ou calçamento nas ruas também não existe, tampouco área de lazer para crianças. No projeto urbanístico realizado pela Prefeitura, a quadra K,

---

[181] Sentença da Ação de Retificação de Registro sob n° 001/1.07.0154257-1, em 31 de julho de 2008. Antonio C. A. Nascimento e Silva, p.3. Disponível em: http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=proc. Acesso em 12 fev. 2017.

[182] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. Provimento n. º 17/99-CGJ (Projeto More Legal II), de 11 de outubro de 1999. Disponível em: < http://www1.tjrs.jus.br/site/poder_judiciario/tribunal_de_justica/corregedoria_geral_da_justica/projetos/projetos/more_legal_2/provimento_17-99.html Acesso em: 06 fev. 2017.

[183] SCOTTI, Ester.Moradores Insistem na Dragagem do Arroio do Salso. In: Site da Câmara Municipal de Porto Alegre, em 11 de agosto de 2009. Disponível em : http://www2.camarapoa.rs.gov.br/default.php?reg=9900&p_secao=56&di=2009-08-11. Acesso em 07 fev. 2017.

parte do loteamento que não foi vendida, foi destinada à construção de equipamentos públicos, como posto de saúde, escola e creche[184]. Contudo o atraso das obras, tem causado insegurança nos moradores e, devido aos atropelamentos, os pais se obrigam procurar praças distantes para o lazer de seus filhos.[185]

Como já referido, Porto Alegre contém 27 bacias hidrográficas, sendo que o referido loteamento se consolidou às margens da bacia do Arroio do Salso que, em função do relevo, torna boa parte de sua área sujeita a alagamento[186]. Há muitos anos, os moradores e o comércio do local sofrem com as frequentes cheias, já que o loteamento foi realizado clandestinamente, sem qualquer esgoto ou plano de drenagem das águas pluviais.[187]

Conforme relato de uma moradora, em notícia veiculada no site da Câmara Legislativa de Porto Alegre, em 11.08.2009, “as ruas ficam intransitáveis e as casas praticamente destruídas[188], em muitos casos as famílias precisaram ser realojadas até que a situação se normalizasse.

Em razão disso, após terem conseguido, na justiça, o direito de regularização e individualização de seus lotes, os quase 3000 mil moradores organizaram-se para exigir a dragagem do Arroio do Salso, muito embora alguns administradores, da época, considerassem a medida inadequada, por não solucionar o problema das comunidades ribeirinhas, tendo em vista que o loteamento Túnel Verde não poderia ter se instalado por ali, e ações humanas não resolvem um problema que é da natureza do local.[189]

---

[184] EGÍDIO, Paulo. Site da Câmara Municipal de Porto Alegre, em 21 de junho de 2016. Disponível em:<http://www.camarapoa.rs.gov.br/noticias/moradores-do-tunel-verde-reivindicam-realizacao-de-obras > Acesso em 07de fev.2017.

[185] RODRIGUES, Eduardo. Site do Diário Gaúcho, em 14 de fevereiro de 2011. Disponível em : < http://diariogaucho.clicrbs.com.br/rs/noticia/2011/02/nem-um-balanco-no-tunel-verde-na-zona-sul-3207957.html> Acesso em: 05 fev..2017.

[186] PORTO ALEGRE. TERMO DE REFERÊNCIA: Elaboração dos Projetos Básico e Executivo de Canal de Macrodrenagem na Bacia Hidrográfica do Arroio Guabiroba. Porto Alegre, 30 de out. de 2014.p.1. Disponível: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smgae/usu_doc/tr_guabiroba_final_jan-2015.pdf> Acesso em 05 de fev. De 2017.

[187] CORREIO DO POVO/online. Arroio do Salso sobe e desaloja 56 famílias do Túnel Verde, em 6 de junho de 2010. Disponível em: < http://www.correiodopovo.com.br/Noticias/?Noticia=159578>. Acesso em 05 de fev. de 2017.

[188] SCOTTI, Ester.Moradores Insistem na Dragagem do Arroio do Salso. In: Site da Câmara Municipal de Porto Alegre, em 11 de agosto de 2009. Disponível em : http://www2.camarapoa.rs.gov.br/default.php?reg=9900&p_secao=56&di=2009-08-11. Acesso em 07 fev. 2017.

[189] Ibidem.

Felizmente, em função dos graves e constantes alagamentos dessa região, essa bacia foi selecionada pelos Ministérios das Cidades para receber investimentos do Orçamento Geral da União para elaboração do projeto das intervenções em seu Plano Diretor de Drenagem Urbana (conforme Portaria 598, de 17 de dezembro de 2012).[190]

Isso possibilitou que o Departamento de Esgotos Pluviais (DEP) iniciasse, em 2013, a obra de macrodrenagem do loteamento Túnel Verde, no Extremo-Sul. De acordo com o projeto, o empreendimento, de R$ 3,19 milhões, beneficiará 4 mil pessoas – 3 mil moradores do Túnel Verde e mil residentes no loteamento Parque Agrícola Albion, às margens da estrada Retiro da Ponta Grossa.[191]

Na primeira fase, o projeto previu a abertura de um canal em terra de aproximadamente 1,4 mil metros, com 100 metros de galeria dupla moldada no local, cujas seções totalizam 6 metros de largura por 2 metros de altura, sendo que a segunda fase contempla a construção de uma casa de bombas.[192]

Segundo notícia do site do DEP, o canal deverá drenar as águas que atingem a comunidade, bem como parte do esgoto pluvial do parque Agrícola Albion, até o deságue no lago Guaíba, além de reduzir o escoamento para o riacho, evitando seu extravasamento, a providência minimizará os pontos de enchente na estrada Retiro da Ponta Grossa.

Contudo, até meados de 2016, as obras de macrodrenagem estavam paralisadas, e os moradores do local convivendo em péssimas condições, com vários buracos e bocas-de-lobo trancadas, com esgoto a céu aberto. Atualmente, a reivindicação da comunidade é pela retomada das obras de macrodrenagem no local, além da pavimentação da rua Túnel Verde, bem como o término do processo de regularização fundiária de imóveis.[193]

---

[190] PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Termo de Referência: Elaboração dos Projetos Básico e Executivo de Canal de Macrodrenagem na Bacia Hidrográfica do Arroio Guabiroba* do *Departamento de Esgotos Pluviais*. Porto Alegre, 30 de out. de 2014 *Disponível em:*<: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smgae/usu_doc/tr_guabiroba_final_jan-2015.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2017.

[191] DUTRA, Helena Moreira. DEP Inicia Obra Contra Alagamentos no Extremo Sul, em 13 de junho de 2013. Disponível em:<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dep/default.php?p_noticia=161336&DEP+INICIA+OBRA+CONTRA+ALAGAMENTOS+NO+EXTREMO-SUL> Acesso em 04 fev. de 2017.

[192] Ibidem.

[193]EGÍDIO, Paulo. Site da Câmara Municipal de Porto Alegre, em 21 de junho de 2016. Disponível em:<http://www.camarapoa.rs.gov.br/noticias/moradores-do-tunel-verde-reivindicam-realizacao-de-obras > Acesso em 07de fev.2017.

Segundo a Procuradora do Município, Simone Somensi, o problema para a finalização da regularização fundiária do Túnel Verde é que se trata de uma zona alagadiça " sendo assim, há um impedimento legal de construir casas ou mesmo realizar a regularização fundiária. Porém, com as obras de macrodrenagem, deixa de haver essa caracterização e se pode fazer todo o resto que é necessário."[194]

### 5.3.2. O Loteamento Vila Viçosa

O próximo estudo é do loteamento clandestino denominado Vila Viçosa, localizado no extremo leste do município, cuja gleba fica na Rua Orquídea, n° 415, na região Lomba do Pinheiro, no Município de Porto Alegre, com área superficial de 66.680m².[195]

Conforme o estudo de caso feito pela Procuradoria do Município – PGM - a região da Lomba do Pinheiro destaca-se pela presença de valores naturais significativos para a cidade, sendo que a principal via, Estrada João de Oliveira Remião, encontra-se sobre o divisor de bacias de dois importantes arroios de Porto Alegre, o Dilúvio e o Salso.

O loteamento constituiu-se de forma clandestina, ou seja, o proprietário, Rafael Antônio da Silva, na década de 70 iniciou a venda de lotes através de contratos de compra e venda, sendo que as primeiras edificações se iniciaram em 1975, mesmo estando a área desprovida de qualquer infraestrutura. Desde lá, paulatinamente o Município implantou as redes e serviços básico, em 1978, houve " instalação da rede de energia elétrica, em 1979, a iluminação pública, em 1982, a instalação definitiva da rede de abastecimento de água e a construção do posto de saúde e em 1983 a construção da escola pública estadual nas áreas predestinadas a estes equipamentos. Mais recentemente, através do Orçamento Participativo[i], foram realizadas obras de pavimentação, drenagem e urbanização da praça.[196]

---

[194] BARCELLOS, Claudetes.DEP Assinará nesta semana ordem de obra no IPE II, em 24 de março de 2015. Disponível em:< http://www2.camarapoa.rs.gov.br/default.php?reg=24013&p_secao=56&di=2015-03-24>. Acesso em 08 de fev.2017.

[195] OBERRATHER, Andréa, *Et. Al. Loteamento Clandestino Vila Viçosa- Porto Alegre: desafios enfrentados na regularização urbanística e jurídica.* 2007. Disponível em: < http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/revista_-_21.pdf>. Acesso em: 01 jan. 2017.

[196] Ibidem

As tentativas de regularização iniciaram da década de 80, conforme “o Expediente Único n° 002.209605.00.6, com a contratação de um responsável técnico para a elaboração do Levantamento Topográfico, Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU)[ii] e Projeto Urbanístico, que foram submetidos à aprovação na Prefeitura”.[197]

Naquela época, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, classificava o uso dessas áreas como de uso rural, “considerada Área Funcional com Potencial de Reserva Biológica (zoneamento da LC 43/79 atribuído a regiões com predominância de bens naturais que deveriam ser devidamente avaliados, com vistas a sua manutenção) ”[198], razão pela qual era inviável o loteamento urbano. Além disso, a área foi considerada encravada, por não ter frente para logradouro público cadastrado; impedimentos legais que resultaram no indeferimento dos projetos, por reiteradas vezes.

Por outro lado, o loteamento se consolidava conforme o projeto, atendendo aos padrões urbanísticos da lei de parcelamento, tais como: largura de vias, destinação de áreas para equipamentos públicos e comunitários, os lotes ocupados por seus compradores, com a infraestrutura básica implantada pelo Poder Público, progressivamente.[199]

Na década de 90, administrativamente, ocorreu o cadastramento da via de acesso ao loteamento, chamada de Rua Orquídea, fator relevante que permitiu condições legais para a regularização, este procedimento foi crucial, já que deu ao loteamento a frente a um logradouro público que integra oficialmente o sistema de ruas do Município.[200]

Depois disso, em 1999, com o advento do Plano Diretor Desenvolvimento Urbano Ambiental – PDDUA – de Porto Alegre, “a região Lomba do Pinheiro foi incorporada na Área de Ocupação Intensiva, numa iniciativa que busca integrar esta porção ao resto da cidade, por meio do reconhecimento da tendência de ocupação urbana já existente na região, ” como forma de viabilizar os processos de parcelamento do solo, por meio da regularização fundiária dos mais de quarenta

[197] Ibidem.
[198] Ibidem.
[199] Ibidem.
[200] Ibidem

loteamentos e ocupações irregulares e clandestinos na região, incluindo a Vila Viçosa. [201]

Conforme relata o estudo de caso da Vila Viçosa, o projeto regularização prosseguiu da seguinte forma:

> Após uma reunião específica com a Associação de Moradores fornecendo com mais detalhes os passos necessários à regularização, estes pediram as Diretrizes de Regularização[iii] que foram emitidas e aprovadas na Comissão Técnica (CEPS – Comissão Especial de Parcelamento do Solo) em 08/03/2001, definindo o instrumento legal que permitiria a regularização, bem como determinando alguns padrões urbanísticos, como a largura das vias e localização dos equipamentos. Também nesta ocasião já ficou registrada a existência de Área de Preservação Permanente, decorrente da faixa de proteção marginal de 30,00m ao longo do arroio que faz a divisa da propriedade. Estas diretrizes também foram aprovadas no Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – CMDUA, em 29/05/2001 através do Parecer n° 019/01.
>
> A próxima etapa foi a elaboração do levantamento topográfico, pois através deste se tem um retrato da realidade com a necessária delimitação do que de fato está implantado no local, sendo que este serve de referência para a elaboração do Projeto Urbanístico. Este levantamento a Associação de Moradores conseguiu contratar com recursos próprios, cotizando seus associados, apesar das dificuldades de organização típicas das comunidades de baixa renda. No entanto, o trabalho não atendia às exigências deste tipo de levantamento, sendo realizado de forma deficiente e criando incertezas sobre as informações. Portanto, houve a necessidade de se refazer o levantamento topográfico, que desta vez foi realizado através de recursos conquistados pela comunidade no Orçamento Participativo.
>
> Com relação ao Projeto Urbanístico, a comunidade foi orientada a fazer contato com o profissional que havia feito o projeto original, de 1981, para que o atualizasse, conforme o novo levantamento topográfico, com vistas a sua aprovação, uma vez que o loteamento estava implantado conforme a proposta. Diante de sua negativa, outros profissionais foram contatados, mas apresentaram custos inviáveis para esta comunidade de baixa renda.
>
> As etapas que dependem da contratação de responsável técnico para elaboração de Levantamento Topográfico e Projeto Urbanístico são as de maior dificuldade, levando à paralisação de grande número de processos de regularização. Esta fase envolve custos que a comunidade muitas vezes não consegue absorver, pois ou não consegue dividir os custos devido ao perfil econômico dos moradores ou não está suficientemente organizada para este procedimento. Muitas vezes, na tentativa de diminuir custos, acaba contratando profissionais que, embora legalmente habilitados, não tem o devido conhecimento ou prática para tratar deste assunto específico, acabando por interromper o processo nesta etapa.
>
> No caso das ocupações, todos os recursos para regularização, incluindo levantamento topográfico e obras de urbanização, são conquistados através do Orçamento Participativo (OP), sendo que o projeto urbanístico e os projetos executivos das obras são desenvolvidos pelo DEMHAB. Já nos loteamentos, somente recentemente foram executados levantamentos

[201] OBERRATHER, Andréa, *Et. Al. Loteamento Clandestino Vila Viçosa- Porto Alegre: desafios enfrentados na regularização urbanística e jurídica.* 2007.p.123 Disponível em: < http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/revista_-_21.pdf>. Acesso em: 01 jan. 2017.

> topográficos através do OP, sendo que a elaboração do projeto urbanístico permaneceria a cargo da comunidade ou do loteador. Ainda assim, a oferta de recursos no OP ainda é muito limitada frente à demanda nesta questão.
> Diante deste impasse, a comunidade pediu uma audiência com o Prefeito Municipal de Porto Alegre, que ocorreu em 13/10/01, na Associação de Moradores, expondo suas dificuldades em avançar nesta nova tentativa de regularização, desta vez fomentada pela própria Prefeitura. A partir daí a equipe do Projeto Integrado foi autorizada a assumir a responsabilidade de desenvolver o Projeto Urbanístico de regularização. Para isto, foi determinante o fato do projeto urbanístico que deu origem ao loteamento já constar no expediente administrativo, precisando apenas ser adequado à situação que de fato existia no local, agora registrada no levantamento topográfico.[202]

As diretrizes estabelecidas pelos técnicos do Município formam as seguintes:

> a) faixa não edificável ao longo do arroio de 30,00m para cada lado do mesmo, referente à zona com possibilidade de inundação (área de risco) e a Área de Preservação Permanente (APP);
> b) os primeiros seis lotes da Rua Silvestre ao lado da Escola seriam parcialmente ou totalmente atingidos pela faixa não edificável de arroio, não podendo ser regularizados no local;
> c) quanto à faixa de proteção à inundação, quando da elaboração do projeto foi realizada uma dragagem para desassoreamento do arroio e foi criada uma espécie de dique natural, que reduziu o risco de inundação para níveis baixos, suportados inclusive pela cidade formal do município de Porto Alegre. Isto ficou materializado no parecer desenvolvido por técnicos do Programa de Áreas de Risco, da Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SMAM.[203]

Assim, apartada a situação de risco aos moradores, restava a questão da área de preservação ambiental - APP, que de acordo com o antigo Código Florestal (Lei Federal Nº 4771/65, alterado pela Lei Federal 7.803/89 e posteriormente pela MP 2.166-67/2000), determinava a APP de 30,00m para cada lado do arroio, orientação seguida pelos técnicos da SMAM.

O fato é que o projeto original do loteamento observou o disposto no Código Florestal da época, cuja redação foi modificada no ano de 1989, passando a largura das APPs dos cursos d'água de 5,00 para 30,00m. Ou seja, na década de implantação efetiva do loteamento, ele era adequado às normas urbanístico-ambientais. Isso criou um impasse problemático, que impossibilitava a regularização

---

[202] OBERRATHER, Andréa, *Et. Al. Loteamento Clandestino Vila Viçosa- Porto Alegre: desafios enfrentados na regularização urbanística e jurídica.* 2007, p. 123-124 Disponível em: < http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/revista_-_21.pdf>. Acesso em: 01 jan. 2017.
[203] Ibidem

dos lotes citados nas diretrizes apresentadas acima, sendo que alguns deles estavam ocupados há muito tempo por casas bem consolidadas, sendo bastante difícil transferir estes moradores de onde eles estavam.[204]

Nesse ponto, importante referir que quando se debate sobre área de preservação permanente, já tivemos várias alterações legislativas ao longo do tempo, sendo que as faixas não edificáveis foram se alterando ao longo das últimas décadas. Naquela época vigia o Código Florestal de 1965, da Lei 4.771/65, alterado pela Lei Federal 7.803/89 e posteriormente pela MP 2.16667/2000, que foi substituído pelo novo Código Florestal Lei 12.651/2012.

De 1965 para cá, já tivemos faixas mínimas não edificáveis de 5,00m a 500,00m, dependendo da situação.

Originalmente no art. 2° do antigo Código Florestal constava como faixa mínima não edificável 5,00m para os rios de 10 metros de largura. Posteriormente, em 1985, a Resolução Conama 04, em seu art. 3º, inc. I, estabeleceu que 5,00m para rios com menos de dez metros de largura e igual à metade da largura dos corpos d'água que meçam de 10 a 200 metros. Somente, em 1989, com a edição da Lei Federal Nº 7.803/89 que alterou o Código Florestal tivemos a redação que estabeleceu o limite de 30,00m. Hoje, as áreas de preservação permanente[205], assim definidas pelo art. 3º, II, do Novo Código Florestal, Lei 12.651/2012, são delimitadas conforme o seu art. 4º[206], abaixo descrito:

> Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:
> I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).
> a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
> b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;

[204] OBERRATHER, Andréa, *Et. Al. Loteamento Clandestino Vila Viçosa- Porto Alegre: desafios enfrentados na regularização urbanística e jurídica.* 2007, p.127 Disponível em: < http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/revista_-_21.pdf>. Acesso em: 01 jan. 2017.

[205] BRASIL, Lei Nº 12.651 de 25 de maio de 2012. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm>. Acesso em: 05 jan. 2017.

[206] BRASIL, Lei Nº 12.651 de 25 de maio de 2012. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm>. Acesso em: 05 jan. 2017.

c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;
II - as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de:
a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros;
b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas;
III - as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento; (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).
IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros; (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).
V - as encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;
VI - as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;
VII - os manguezais, em toda a sua extensão;
VIII - as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;
IX - no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25°, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação;
X - as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação;
XI - em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado. (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).
§ 1º Não será exigida Área de Preservação Permanente no entorno de reservatórios artificiais de água que não decorram de barramento ou represamento de cursos d'água naturais. (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).
§ 2º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).
§ 3º (VETADO).
§ 4º Nas acumulações naturais ou artificiais de água com superfície inferior a 1 (um) hectare, fica dispensada a reserva da faixa de proteção prevista nos incisos II e III do caput, vedada nova supressão de áreas de vegetação nativa, salvo autorização do órgão ambiental competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama. (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).
§ 5º É admitido, para a pequena propriedade ou posse rural familiar, de que trata o inciso V do art. 3º desta Lei, o plantio de culturas temporárias e sazonais de vazante de ciclo curto na faixa de terra que fica exposta no período de vazante dos rios ou lagos, desde que não implique supressão de novas áreas de vegetação nativa, seja conservada a qualidade da água e do solo e seja protegida a fauna silvestre.
§ 6º Nos imóveis rurais com até 15 (quinze) módulos fiscais, é admitida, nas áreas de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo, a prática da aquicultura e a infraestrutura física diretamente a ela associada, desde que:
I - sejam adotadas práticas sustentáveis de manejo de solo e água e de recursos hídricos, garantindo sua qualidade e quantidade, de acordo com norma dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente;

> II - esteja de acordo com os respectivos planos de bacia ou planos de gestão de recursos hídricos;
> III - seja realizado o licenciamento pelo órgão ambiental competente;
> IV - o imóvel esteja inscrito no Cadastro Ambiental Rural - CAR.
> V - não implique novas supressões de vegetação nativa. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).
> § 7º (VETADO).
> § 8º (VETADO).
> § 9º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

Além disso, na época de implementação do loteamento "no que concerne a área de preservação permanente ao longo dos lagos naturais e artificiais, conforme se verifica da redação do artigo 2º transcrita, inexistia metragem específica a ser observada, matéria regulamentada na Resolução 303/02"[207].

Não bastasse isso, "a legislação do parcelamento do solo urbano, Lei Federal nº 6.766/79, marco legal importante para as cidades brasileiras, estabeleceu que ao longo das águas dormentes a faixa não edificável era de 15,00 metros"[208].

E para completar o quadro de dificuldade de aplicação das normas jurídicas, devido ao fato de incidirem várias leis de mesma hierarquia, "no âmbito municipal, a Lei Complementar nº 43/79 acolheu a regra da Lei Federal nº 6766/79, atinente ao parcelamento do solo, e dispôs sobre a obrigatoriedade de faixa não edificável de 15,00m ao longo das águas dormentes e correntes"[209].

No atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental do município, instituído pela Lei complementar 439/1999, revisado pela Lei Complementar 646/2010, não há alusão a metragem específica como no anterior, sendo que se reporta a Lei Federal n° 4.771/65, bem como a compatibilização com a legislação federal, estadual e municipal existente.

Deste modo, identifica-se a "incidência de várias leis de mesma hierarquia incidindo sobre o mesmo objeto, na medida em que no meio urbano para edificação ou parcelamento aplica-se a Lei Federal nº 6.766 ou o Plano Diretor, além do Código Florestal"[210].

---

[207] OBERRATHER, Andréa, *Et. Al. Loteamento Clandestino Vila Viçosa- Porto Alegre: desafios enfrentados na regularização urbanística e jurídica.* 2007, p.127 Disponível em: < http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/revista_-_21.pdf>. Acesso em: 01 jan. 2017.
[208] Ibidem
[209] Ibidem.
[210] OBERRATHER, Andréa, *Et. Al. Loteamento Clandestino Vila Viçosa- Porto Alegre: desafios enfrentados na regularização urbanística e jurídica.* 2007, p.127 Disponível em: < http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/revista_-_21.pdf>. Acesso em: 01 jan. 2017.

Portanto, um critério de interpretação precisou ser definido pela PGM, pois era necessário estabelecer uma forma de interpretação segura para a administração, que desse aos técnicos a maior segurança possível no exame do tema. No caso da Vila Viçosa, assim como em muitos outros que tratam de regularização fundiária, como bem apontou o estudo:

> As normas de proteção ambiental muitas vezes têm sido colocadas como óbice legal e constitucional aos processos de regularização fundiária. Isto porque muitas áreas de preservação permanente estão irregularmente ocupadas, podendo ser objeto de irresignação no momento em que a regularização for desencadeada. [211]

O problema do caso concreto é que, a Lei Complementar n° 434, nosso Plano Diretor de Porto Alegre, não legislou sobre o tema, fazendo menção expressa acerca da necessidade de compatibilização com a legislação federal existente sobre a matéria. Destarte, “mesmo que em tese fosse possível, não há que se falar em preponderância da lei local, na medida em que esta lei inexiste”, impossibilitando a negativa de vigência ao Código Florestal[212].

Para chegar a um critério de interpretação, a PGM entendeu que não cabeira simplesmente debater sobre “a incidência ou não do Código Florestal no âmbito urbano ou, de outra parte, se pode o Município, por intermédio do Plano Diretor, legislar de forma diferente do Código Florestal”, mas não o fez; e que para identificar o momento a partir do qual a faixa não edificável de 30,00m deveria ser respeitada, “caberia uma série de interpretações, inclusive de teoria geral do direito no que concerne a aplicação das leis no tempo”, podendo ser sustentado ainda que as normas de proteção ambiental são de ordem pública, portanto, com aplicação imediata, e que o direito adquirido somente seria alcançado após o licenciamento das edificações, motivo pelo qual “os administrados que não tivessem as obras licenciadas deveriam observar a Resolução CONAMA 303/02”.[213]

---

[211] OBERRATHER, Andréa, *Et. Al. Loteamento Clandestino Vila Viçosa- Porto Alegre: desafios enfrentados na regularização urbanística e jurídica.* 2007, p.127 Disponível em: < http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/revista_-_21.pdf>. Acesso em: 01 jan. 2017.

[212] Ibidem.

[213] OBERRATHER, Andréa, *Et. Al. Loteamento Clandestino Vila Viçosa- Porto Alegre: desafios enfrentados na regularização urbanística e jurídica.* 2007, p.128. Disponível em: < http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/revista_-_21.pdf>. Acesso em: 01 jan. 2017.

A PGM entendeu por “imperioso considerar que há outros princípios em direito que devem ser observados, dentre os quais destaca-se o da **segurança jurídica**.”[214] Diante disso, emitiu-se um parecer, a partir do qual a PGM orientou a administração municipal, no seguinte sentido:

> a) historicamente houve divergência quanto a aplicação do Código Florestal às cidades, tanto que esta discussão remanesce até os dias atuais; todavia, a Resolução Conama 303/02 traz um elemento novo para órbita municipal, que é o conceito de área urbana consolidada, dando conta que, para os fins ambientais, naquelas áreas explicitadas na Resolução 303, as metragens nas áreas urbanas consolidadas são de observância compulsória; b) a explicitação para os fins ambientais implica em observar a limitação mais rigorosa (30,00m) em detrimento dos 15,00m decorrente da linha correspondente ao limite médio das cheias ou da área não edificável determinada pela Lei Federal nº 6.766/79, a todas as hipóteses presentes no art. 2º da Lei Federal nº 4.771/65, especialmente porque o Município de Porto Alegre é licenciador ambiental delegatário do Sisnama (Sistema Nacional do Meio Ambiente); c) o Código Florestal originalmente não dispôs sobre a metragem de área de preservação permanente ao redor das lagoas ou lagos naturais; a Resolução Conama 303/02, em seu art. 3º inc. III, letra “a”, estabeleceu trinta metros para os que estejam situados em áreas urbanas consolidadas; assim, ao longo do Lago Guaíba a metragem mínima da área não edificável é 30,00m; d) o princípio da segurança jurídica no Brasil tem assento constitucional e é decorrente do Estado de Direito estabelecido pela Constituição Federal (art. 1º), merecendo ser aplicado pela Administração Pública; e) a aplicação da Resolução ocorre a partir da sua publicação; f) aquelas hipóteses em que os órgãos municipais, em especial o órgão ambiental licenciador, entender que as Diretrizes para regularização, mesmo já expedidas, devam ser modificadas por razões técnicas ou de necessidade de preservação ambiental, inexiste óbice a sua modificação para que incida as novas regras, na medida em que a emissão destas Diretrizes não geram direitos, sendo que o eventual direito adquirido somente ocorre com o licenciamento dos projetos aprovados.

Nesse sentido, a orientação da PGM entendeu pela segurança jurídica das relações existentes, e que os limites da APP definidos na Resolução nº 302/2002, do CONAMA, deveriam ser respeitados a partir da sua publicação, justificando o entendimento, como demonstrado abaixo:

> A regularização de loteamentos pressupõe que as pessoas já estejam morando no local. Ou seja, a área já está ocupada, portanto não guarda as características que a fizeram APP. Não há mais vegetação natural que justifique o gravame ou será que uma área densamente ocupada, com as todas interações decorrentes (esgoto, produção de resíduos sólidos, destinação de águas servidas, impermeabilização do solo, etc.) permanece

---

[214] OBERRATHER, Andréa, *Et. Al. Loteamento Clandestino Vila Viçosa- Porto Alegre: desafios enfrentados na regularização urbanística e jurídica.* 2007, p.129. Disponível em: < http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/revista_-_21.pdf>. Acesso em: 01 jan. 2017.

> com as características que lhe gravaram como APP? Assim com mais razão cabe adotar o mesmo posicionamento jurídico para os casos de regularização fundiária.De outra parte não é ambientalmente mais adequado identificar o que ainda é possível proteger e no restante investir em urbanização (tratamento esgoto, medidas para conter impermeabilização, controle das edificações, etc.) para minimizar os impactos decorrentes da ocupação? Veja-se que não estamos tratando de situações individuais, localizadas, mas de um contexto que não é peculiar a Porto Alegre, mas que prepondera na maior parte das cidades de portes médio e grande brasileiras. **Neste sentido sustenta-se que a regularização fundiária é um enorme passivo ambiental das cidades brasileiras que precisa ser enfrentado**.

E sobre passivo ambiental, o estudo adotou o conceito oriundo da economia, conforme definição do Dicionário Brasileiro de Ciências Ambientais[215]:

> Valor monetário, composto basicamente de três conjunto de itens: o primeiro, composto das multas, dívidas, ações jurídicas (existentes ou possíveis), taxas e impostos pagos devidos à inobservância de requisitos legais; o segundo, composto dos custos de implantação de procedimentos e tecnologias que possibilitem o atendimento às não conformidades; o terceiro, dos dispêndios necessários à recuperação de área degradada e indenização à população afetada. Importante notar que este conceito embute os custos citados acima mesmo que eles não sejam ainda conhecidos; e, pesquisadores estudam como incluir no passivo ambiental os riscos existentes, isto é, não apenas o que já ocorreu, mas também o que poderá ocorrer.

O caso ora em exame é exemplo de projeto de sustentabilidade urbano ambiental, no qual a comunidade custeou levantamento topográfico, há diretrizes aprovadas, as ruas estão pavimentadas, há esgotamento sanitário, há uma escola estadual no local, bem como área destinada à praça. Aliás, sobre área de APP de 30,00m, existe parte da escola e praça da comunidade, sendo que as casas existentes nesse perímetro são aceitáveis como as da cidade formal.[216]

Conforme muito bem ressaltado pelo estudo, “as ocupações irregulares não são um problema de direito individual entre o ocupante e o Poder Público, mas decorrem deste passivo ambiental”[217], passivo que precisa ser enfrentado por meio

---

[215] ALMEIDA, Flávio de. Et. Al. Dicionário Brasileiro de Ciências Ambientais. 2ªEd. Rio de Janeiro:Thex Editora, 2002. p.178.

[216] OBERRATHER, Andréa, *Et. Al. Loteamento Clandestino Vila Viçosa- Porto Alegre: desafios enfrentados na regularização urbanística e jurídica.* 2007. Disponível em: < http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/revista_-_21.pdf>. Acesso em: 01 jan. 2017.

[217] OBERRATHER, Andréa, *Et. Al. Loteamento Clandestino Vila Viçosa- Porto Alegre: desafios enfrentados na regularização urbanística e jurídica.* 2007. Disponível em: < http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/revista_-_21.pdf>. Acesso em: 01 jan. 2017.

da implantação da regularização fundiária, nas suas dimensões urbanística e jurídica, de forma que se crie um mercado de habitação popular regular para a população de baixa renda, não mais informal, para que essa cidade informal passe a cidade formal, com cidadãos no exercício pleno dos seus direitos.

E foram essas as razões pelas quais o projeto urbanístico adotou uma faixa de distância da APP de 15 metros, com base no princípio segurança jurídica e por entender que o Vila Viçosa era um passivo ambiental da cidade, cuja ocupação fora anterior a 1979 - época em que juridicamente havia a possibilidade da manutenção da faixa de preservação inferior a 15 metros – metragem essa que se mostrava "suficiente para manter as edificações existentes, viabilizando a regularização de todos os lotes propostos no projeto original, consolidados há praticamente 30 anos naquele local", permitindo a manutenção da vegetação ao longo do arroio, contribuindo para sua preservação, faixa essa que foi incluída na descrição dos lotes e foi gravada nas matrículas de cada lote atingido.[218]

A aprovação do projeto ocorreu seis anos após a iniciativa de emitir as diretrizes, e o encargo do processo registral também precisou ser assumido pelo Município, ficando a responsabilidade pelo registro imobiliário do loteamento à Procuradoria-Geral do Município, através da Gerência de Regularização de Loteamentos, com vistas a realizar o registro via More Legal, Provimento N° 28/2004 da Corregedoria Geral da Justiça do Rio Grande do Sul, que como já tratado é um verdadeiro instrumento de inclusão social, diminuindo muito as exigências documentais e valorizando os documentos produzidos pelo município.

A ação para a regularização registral do loteamento Vila Viçosa, autuada sob o n° 001/107.0025652-4, foi julgada pela Vara dos Registros Públicos da comarca de Porto Alegre, conforme trecho que segue:

> Assim, a retificação no Registro de Imóveis, com nova metragem e descrição, visou adequar os assentamentos do álbum imobiliário à realidade fática da situação do imóvel. Inexistiu impugnação, o que evidenciou a ausência de prejuízos a terceiros.
> As situações presentes, então, conforme evidenciam os autos, encontra-se consolidada e irreversível, há mais de vinte anos, e as unidades desmembradas adquirirão autonomia jurídica e destinação social compatível, já que a inviolabilidade do direito à propriedade merece ser dimensionada em harmonia com o princípio, também constitucional, de sua função social.
> As exigências do **Projeto More Legal III** resultaram devidamente atendidas,

[218] Ibidem.

> não se verificando qualquer impedimento ao fracionamento da matrícula nº 16.989 – Livro 2RG, fl.1 – Registro Imobiliário da 3ª Zona, com averbação da respectiva individualização e abertura das matrículas para os lotes referidos.
> Ademais, nos próprios termos do art. 53, da Lei n.º 9.785/99, que alterou o Decreto-Lei n.º 3.365/41, e as Leis nºs 6.015/73 (Lei dos Registros Públicos) e 6.766/79 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano), é de interesse público, no caso, o parcelamento do solo, bem como sua regularização, sendo vedadas exigências outras que não a documentação mínima necessária ao registro.
> Isto posto, nestes termos, **JULGO PROCEDENTE** o pedido formulado por **MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE,** relativamente à pretensão deduzida na inicial, determinando o registro do parcelamento do **Loteamento Vila Viçosa**, nos exatos termos constante no pedido inicial, com base na documentação apresentada( memoriais descritivos, fls. 918/946, 978/1008 e 1029/1031).[219]

Em ambos os casos apresentados, a irregularidade urbana expressou-se em loteamentos clandestinos consolidados e realizados à margem da lei, em loteamentos autoconstruídos, nos extremos sul e leste da cidade, não respeitando as regras e limites físico territoriais, urbanísticos e ambientais, configurando-se a partir do local e da organização dos próprios ocupantes.

Localizados às margens do Arroio do Salso, demonstraram estar em áreas ambientalmente frágeis, para as quais os estudos de regularização fundiária tiveram que prever obras de drenagem ou dragagem, a fim de minimizar os riscos da população ribeirinha. Uma população que, apesar de terem pago por seus lotes, durante décadas não possuíram os mesmos direitos que os demais cidadãos, vivendo à margem, por vezes, sem condições mínimas de saneamento, higiene e saúde.

Essa é a realidade cotidiana das cidades brasileiras. Não se pode mais negar o problema ou avistá-lo a partir da ótica limitada de verificar se a área é ambientalmente ocupável ou não, até mesmo porque as possibilidades de relocação são limitadas dentro da cidade e, quase sempre, ensejam um custo muito alto para o Município, razão pela qual tais loteamentos devem ser enfrentados a partir da ótica de que são passivos ambientais das cidades, adquiridos devido à ausência de soluções adequada ao problema da moradia no Brasil.

---

[219] Sentença da Ação de Retificação de Registro sob n° 001/107.0025652-4, em 31 de julho de 2008. Antonio C. A. Nascimento e Silva, p.3. Disponível em: http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=proc. Acesso em 12 fev. 2017.

Para tanto, é necessário analisar o conjunto de fatores e atores que compõe uma regularização fundiária, rompendo com as análises compartimentadas, a partir da ótica da gleba, encontrando diretrizes de sustentabilidade urbano-ambientais, considerando as ocupações irregulares como uma realidade que precisa ser enfrentada como verdadeiro passivo ambiental, para o fim de melhorar as condições urbano ambientais da população moradora do local, minimizando os problemas decorrentes da ocupação.

Sob essa ótica, não existe óbice para que, em situações específicas, nas quais ficou demonstrado não haver risco à população, a APP já descaracterizada como tal deixe de ser observada, como, em parte, ocorreu no caso da Vila Viçosa.

Aliás, essa postura promoverá, além de outros elementos, a proteção de outros valores ambientais, tais como: “tratamento do esgoto do local, o recolhimento e o destino dos resíduos sólidos urbanos, o desassoreamento dos cursos d`água, a maior permeabilidade do solo”, melhorando a qualidade de vida das pessoas moradoras da cidade e tratando um passivo, que foi negligenciado por várias administrações durante décadas.[220]

Portanto, a ordem urbanística, decorrente do Estatuto da Cidade, deve caminhar para a compreensão desses problemas pela sua dimensão social, dando conta de tratá-los como política pública de regularização fundiária, competindo à cidade sustentável promover esse debate, “envolvendo agentes públicos e privados, desenvolvendo mecanismos para superar esta dicotomia, bem como apresentando soluções fruto da simbiose de conceitos interdisciplinares e que, sobretudo, resultem em qualificação da gestão ambiental.[221]

[220] Ibidem.
[221] Ibidem.

# 6. A RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO NA BUSCA POR CIDADES SUSTENTÁVEIS

Como escopo principal deste trabalho, e já considerado os loteamentos clandestinos como verdadeiros problemas ambientais da cidade, passa-se a expor o conceito de cidades sustentáveis, compreendendo os seus aspectos e comparando-os aos insustentáveis loteamentos clandestinos. Este capítulo aborda também a forma de responsabilidade dos Municípios em caso de danos ambientais, com a visão dos Tribunais em relação a essa questão, bem como apresenta as soluções práticas na busca por cidades mais sustentáveis.

## 6.1. DIREITO À CIDADE “SUSTENTÁVEIS”

A ordem jurídico-urbanística brasileira, consolidada pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, de 2001, “que, seguramente, é a norma geral do Direito Urbanístico”[222] destaca a necessidade da gestão urbana promover a concretização do direito à cidade.

Com a aprovação da lei de desenvolvimento da urbe, iniciou-se um “processo de disseminação da concepção do direito à cidade como um novo direito-humano coletivo, com base em uma plataforma de reforma urbana para ser implementada pelos países”.

Nas palavras de Henri Lefebvre, o primeiro a pensar o conceito, esse direito se “manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito *à obra* (à atividade participante) e o direito *à apropriação* (bem distinto do direito de propriedade) estão implicados no direito à cidade.”[223]

Assim, como consequência da urbanização intensiva do último século, que culminou na proliferação das demandas populares pela realização de seu adequado padrão de vida no espaço urbano, a Carta Mundial do Direito à Cidade –

---

[222] HUMBERT, Georges Louis Hage. *A autonomia do Direito Urbanístico e a sua Importância para o Ensino Jurídico. In: Anais do VI Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. Brasília: LEX MAGISTER. 2010,*

[223] LEFEBVRE, Henry. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.p.134

“instrumento dirigido ao fortalecimento dos processos, reivindicações e lutas urbanas”[224] - assim definiu o direito à cidade:

> [...]o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado.[225]

Observa-se, assim, que a urbe foi tomada como bem jurídico tutelado, coletivo, com um caráter de interdependência em relação a outros direitos humanos já reconhecidos, concebidos em sua integralidade, incluindo os direitos civis, políticos, econômicos, culturais e ambientais.[226] A Carta Mundial pelo Direito à Cidade possui uma série de enunciados que objetivam a promoção de outros direitos fundamentais aos cidadãos, dentre eles, mas não só, o direito à moradia, direito ao meio ambiente sadio e sustentável, o direito à água e a serviços públicos domiciliares urbanos, como saneamento e coleta de lixo, além de equipamentos de saúde e educação. O direito ao transporte público e à mobilidade urbana, “por meio de um sistema de transporte público acessível e a preços razoáveis.”[227]

O direito à cidade, portanto, envolve uma série de outros direitos fundamentais a todo cidadão, independente de raça, cor, etnia ou opção sexual, de forma que, para além do perímetro urbano, “o território das cidades é espaço e lugar de exercício e cumprimento dos direitos coletivos como forma de assegurar a distribuição e uso equitativo, universal, justo, democrático e sustentável dos recursos, riquezas, serviços, bens e oportunidades nas cidades”.[228]

A Carta Mundial tratou de estabelecer condições “para que haja cidades justas, democráticas, humanas e sustentáveis.”[229], aliando direitos humanos na gestão das cidades, fortemente ligados ao princípio da dignidade da pessoa

---

[224] Preâmbulo da Carta Mundial do Direito à Cidade. Disponível em: < http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf > Acesso em 05 de fev. de 2017

[225] Carta Mundial do Direito à Cidade. Disponível em: < http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf > Acesso em 05 de fev. de 2017

[226] OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à cidade como direito humano coletivo. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (*Orgs.*) *Direito urbanístico*: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.pp.196-214.

[227] Ibidem.

[228] Ibidem. P.196.

[229] Carta Mundial do Direito à Cidade. Disponível em: < http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf > Acesso em 05 de fev. de 2017

humana, e também à sua dimensão ecológica, contemplando “a qualidade de vida do cidadão como um todo, inclusive do ambiente em que a vida humana (mas também a não humana), se desenvolve.[230]

Importante lembrar que o “princípio da dignidade humana está intrinsicamente relacionado à qualidade do meio ambiente,”[231] por essa razão a política urbana, por meio do seu Estatuto máximo, consolidou o “direito à cidade” nas suas dezesseis diretrizes, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

E, assim, dentro desse conceito de direito à cidade, toda a população tem o direito à cidade sustentáveis, conforme primeira diretriz da nossa política urbana, assim descrita no inciso I, do Art. 2°, da Lei 10.257: “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.”[232]

Apesar da redação concisa do inciso I, do Art. 2° do Estatuo, as formas pelas quais se buscam cidades sustentáveis são as mais variadas, não se traduzindo em um conceito hermético, portanto, sendo essencial perseguir a melhora qualidade de vida da população e do ordenamento do ambiente, isto é, melhorar a mobilidade urbana, a poluição sonora e atmosférica, o descarte de resíduos sólidos, eficiência energética, a qualidade da água, a economia de água, entre outros aspectos, contribuem para tornar-se uma cidade sustentável

Carlos Sérgio Gurgel relembra que o assunto sobre cidades sustentáveis só se tornou relevante nos últimos dez anos, “graças aos impulsos dados pela Rio-92 e pela Conferência Habitat II. A necessidade de ambientar as políticas urbanas, ou construir cidades com estratégias ecológicas tem sido postulada em dois nichos distintos que se fertilizam mutuamente.”[233]

Trata-se de conceito atrelado ao conceito de sustentabilidade, que, no entendimento de Milaré “pressupõe o equilíbrio entre “entradas” e “saídas”, de modo

---

[230] SARLET, Ingo Wolfgang, FENSTERSEIFER, Tiago. *Princípios do Direito Ambiental.* São Paulo: SARAIVA, 2014, p.48.
[231] Ibidem
[232] BRASIL, Lei n° 10.257. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 11.02.2017.
[233] SILVA, Carlos Sérgio Gurgel.Política urbana: cidades sustentáveis.**Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3532, 3mar. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/23856>. Acesso em:11 fev. 2017.

que uma dada realidade possa manter-se continuadamente com suas características essenciais", ou seja:

> […] a sustentabilidade é o requisito para os ecossistemas permanecerem iguais a si mesmos, assim como os recursos podem ser utilizados somente com reposição e/ou substituição, evitando-se a sua depleção, de maneira a manter o equilíbrio ecológico, uma relação adequada entre os recursos e produção, e entre produção e consumo. A sustentabilidade é um objetivo a ser alcançado na gestão ambiental; para a consecução desse objetivo contribui o processo de desenvolvimento sustentável, que inclui a produção e o consumo sustentável. Fala-se também de sociedade e de cidade sustentáveis. Em última análise, o que se procura e a sustentabilidade do planeta Terra, sem o que não será possível atingir o objetivo de uma sociedade humana sustentável.[234](Grifo nosso)

São vários os artigos do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) que demonstram a preocupação em garantir a compatibilidade entre desenvolvimento urbano e o equilíbrio ambiental, nos termos do art. 1º, *caput*: "esta lei estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental".

Dentre as suas dezesseis diretrizes, que consolidam o direito à cidade sustentável, seguem abaixo as que possuem maior relação com o presente estudo:

> Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
> I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
> (...)
> IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;
> V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;
> VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:
> a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
> b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
> c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;

[234] MILARÉ, Edis. *Direito do meio ambiente:* doutrina, jurisprudência, glossário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 1276.

> d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;
> e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
> (...)
> g) a poluição e a degradação ambiental;
> h) a exposição da população a riscos de desastres. (Incluído dada pela Lei nº 12.608, de 2012)
> (...)
> VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;
> (...)
> XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;
> XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;[235](Grifo nosso)

Avocando para o objeto de estudo deste trabalho, não obstante os avanços legais, tecnológicos e da difusão da educação ambiental e do conhecimento acerca da necessidade das cidades se organizarem de forma sustentáveis, vemos crescente o problema dos loteamentos clandestinos e da falta de condições de moradia adequada à população de baixa renda. Sobre isso, é importante referir a reflexão de Paulo de Bessa Antunes, quando discorre sobre o princípio do desenvolvimento econômico:

> "Qualquer análise que se faça do estado do meio ambiente no Brasil – e, nisso, nada temos de diferente dos demais países do mundo – demonstrará que os principiais problemas ambientais se encontram nas áreas mais pobres e que as grandes vítimas do descontrole ambiental são os mais desafortunados. De fato, há uma relação perversa entre com entre condições ambientais e pobreza. Assim, parece óbvio que a qualidade ambiental somente poderá ser melhorada com melhor distribuição de renda."[236](Grifo nosso)

Como já demonstrado e evidenciado no capítulo anterior, nas áreas ocupadas pela população mais pobre, quase sempre, são reconhecidos verdadeiros passivos ambientais, já que devido ao mercado existente essa população é impelida a ocupar os terrenos ociosos. Assim, com baixa ou sem nenhuma educação ambiental, devastam os recursos naturais existentes e, sem qualquer plano

[235]BRASIL. Lei n° 10.257, de 10 de julho de 2001.Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 11 de fev. de 2017.
[236] ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental.* 18ªed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 25.

ambiental, instalam-se sem a infraestrutura básica, tais como: drenagem ou tratamento de esgotos cloacais ou pluviais.

No que diz respeito à fonte normativa relacionada ao seu crescimento das cidades, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), felizmente, centrado nos princípios do desenvolvimento sustentável, traz em sua redação norma que atende o que menciona o art. 225 da CF/1988, a fim de buscar a concretização das cidades sustentáveis, visando o equilíbrio ambiental e atendimento ao interesse social. A esse respeito destacou Roberto Sabatella Adam:

> Desenvolvimento tecnológico e social e equilíbrio ambiental devem caminhar juntos, gerando tecnologias limpas, sem agressões à biodiversidade e aos ecossistemas. Isto é desenvolvimento sustentado - ao mesmo tempo estimula o crescimento, o desenvolvimento e preserva os recursos naturais, para gerar comunidades autossustentáveis.[237]

Contudo, o processo de urbanização acelerada e a falta de condições de moradia adequada à população pobre tem agravado esse quadro dos loteamentos clandestinos e ocupações irregulares, constituindo um importante desafio para o poder público, especialmente ao Município que detém a competência de executar a Política de Desenvolvimento Urbano, por meio de seu Plano Diretor.

Por conta disto, é que o poder público precisa repensar a cidade como um todo, pois o "*modus vivendi,* do atual modelo social, levou às cidades, ou a trechos do tecido urbano, uma dimensão desumana, retirou a presença do verde, do sol e por fim, do próprio homem dos espaços urbanos", desenvolvendo sérios problemas na urbe.[238]

Desta feita, o que a cidade carece é de aplicação de planos de recuperação, regularização adequados à comunidade, tanto da sociedade quanto da cidade, obstaculizando o desenvolvimento insustentável de crescimento, somente sob o viés econômico, e emergindo para novas óticas de cidadania e planejamento ambiental em toda a cidade. Isso tornará possível o que ainda hoje é visto como utopia, mas que adiante se concretizará, paulatinamente, as cidades sustentáveis.

Portanto, é importante sejam instrumentalizados métodos ao projeto de regularização fundiária dos loteamentos irregulares ou clandestinos, adotando-se

---

[237] ADAM, Roberto Sabatella. *Princípios do ecoedifício:* integração entre ecologia, consciência e edifício. São Paulo: Aquariana, 2001. p. 32.

políticas sustentáveis que visam consagrar tanto o desenvolvimento urbano, quanto a preservação do meio ambiente às futuras gerações, a fim contornar a situação precária em que vivem seus habitantes, buscando meios para melhorar a sua qualidade de vida e também, atenuar os riscos de impactos ambientais.

## 6.2. DANOS AMBIENTAIS EM LOTEAMENTOS CLANDESTINOS: RESPONSABILIZAÇÃO MUNICIPAL E JURISPRUDÊNCIA

Como visto anteriormente, a atividade econômica e humana de lotear, por si só, pressupõe a causa de impactos ambientais no meio ambiente porque a ação humana promove alterações significativas no meio ou em qualquer um ou mais de seus componentes naturais. Com relação ao loteamentos clandestinos, já se observou que tais impactos são sempre negativos, podendo vir a ocasionar danos ambientais irreversíveis, se não forem contidos pelo poder de polícia do poder público.

Assim, antes de avançar no tema, cabe referir que dano "é o prejuízo injusto causado a terceiro, gerando obrigação de ressarcimento[239]", isto é: gera o dever de indenizar. Com relação ao dano ambiental, Paulo de Bessa Antunes conceitua como "dano ao meio ambiente (...) é a ação ou omissão que prejudique as diversas condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permita, abrigue e reja a vida, em quaisquer de suas formas[240]." Em síntese, isso quer dizer que "o meio ambiente é um bem jurídico autônomo e unitário (...) é, portanto, um *bem communes omnium,* de natureza imaterial. Uma coisa comum a todos, que pode ser composta por bens pertencentes ao domínio público ou ao domínio privado.[241]"

Com relação aos danos ambientais, a jurisprudência tem enfrentado a questão, declarando a necessidade de provar a ocorrência do dano, "haja vista que , salvo determinação legal, não há que se falar em dano presumido[242]." Mas, e com relação aos danos ambientais decorrentes da implementação dos loteamentos

---

[238] ADAM, Roberto Sabatella. Princípios do ecoedifício: integração entre ecologia, consciência e edifício. São Paulo: Aquariana, 2001. pp. 20-24
[239] ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental.* 18ªed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 608.
[240] Ibidem.
[241] Ibidem. Op. Cit. p. 609
[242] Ibidem. Op. Cit. p. 609

clandestinos? Considerando que o Município é o ente público responsável por executar a política nacional de desenvolvimento urbano, nos termos da CF e do Estatuto da Cidade, poderia o Município ser responsabilizado, sem que, efetivamente, tenha dado causa à situação de ocupação ilegal?

Em se tratando de responsabilidade civil da Administração Pública, a regra geral é a da responsabilidade civil objetiva, assim considerada a que não necessita de comprovação de culpa, na modalidade de risco administrativo, conforme determina o art. 37, § 6º, da CF, com a seguinte redação:

> As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa"[243].

O código Civil de 2002, apenas corrobora esse sentido, quando assim declara em seu art. 43:

> "As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo".[244]

Todavia, há situações em que a Administração Pública poderá ser responsabilizada na forma subjetiva, ou seja, há situações que ensejam a verificação da culpa da administração para se configurar a responsabilidade.

Em se tratando de danos ambientais (desmatamento de áreas preservadas, ocupações de áreas de mananciais, contaminação do solo, entre outros) decorrentes de loteamentos clandestinos, com ocupações consolidadas, está evidente que não foi o Município que deu causa ao dano.

Entretanto, nos termos do art. 40, da Lei 6.766/1979, quando desatendida a notificação do loteador, caberá ao Município a regularização fundiária, do que fica o seguinte questionamento: poderá o Município ser responsabilizado pela reparação em caso de dano ambiental decorrente da ocupação clandestina?

---

[243] BRASIL. Constituição DA República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 05 de jan. de 2017

[244] BRASIL. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>.Acesso em 12 de fev. de 2017.

A resposta a esse questionamento é positiva, quando o Município for omisso frente aos problemas do loteamento clandestino, deixando que ele se implemente e efetive danos, às vezes, irreversíveis ao meio ambiente.

Logo, considerando que, "a Política de Desenvolvimento Urbano é executada, fundamentalmente, pelo poder público municipal, de acordo com as diretrizes gerais fixadas em lei, nesse caso, o plano diretor que é o "instrumento básico" da política de desenvolvimento urbano",[245] em não o fazendo a regularização fundiária, (em sentido amplo, pois dela se compreendem também a regularização dos problemas ambientais) o município poderá ser responsabilizado por eventuais danos ao meio ambiente ocasionados pela implementação dos loteamentos clandestinos, pois responde por sua omissão. Conforme Morato Leite,[246] "o Estado pode ser sujeito passivo da demanda reparatória do dano ambiental. A regra geral de responsabilidade, no que concerne ao poder público é estabelecida no art. 37, §6º, da Constituição Federal."

Com efeito, "independente de ser subjetiva ou objetiva, a responsabilidade do Estado por omissão dificilmente pode ser afastada, pois é seu dever zelar, a todo e qualquer momento, pela preservação e defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, valendo-se, para tanto, de seu poder de polícia e do vasto arsenal de instrumentos legais e processuais de que dispõe."[247]

Ademais, em sede constitucional está estabelecido que "a Política de Desenvolvimento Urbano é executada, fundamentalmente, pelo poder público municipal, de acordo com as diretrizes gerais fixadas em lei, nesse caso, o plano diretor que é o "instrumento básico" da política de desenvolvimento urbano,[248] em não o fazendo a regularização, e permitindo a perpetuação dos danos ambientais decorrentes da ocupação, caberá responsabilizá-lo.

Vale esclarecer que a responsabilidade civil por omissão é tratada como responsabilidade subjetiva, na qual a culpa é elemento pressuposto da responsabilidade. Nesse caso, inaplicável a regra objetiva do art. 37, § 6º, da CF, conforme a lição de Celso Antônio Bandeira De Mello:

---

[245] ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental.* 18.ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 745.
[246] LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental*: do individual ao coletivo extrapatrimonial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 203.
[247] LEAL, Guilherme J. S. Risco, Causalidade e Poluidores Indiretos. Tópicos de Direito Ambiental, Lúmen Juris: Rio de Janeiro., 2011. p. 523.
[248] ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental.* 18.ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 745.

> "Razoável que o Estado responda por danos oriundos de uma enchente se as galerias pluviais e os bueiros de escoamento das águas estavam entupidos ou sujos, propiciando o acúmulo de água. Nestas situações, sim, terá havido descumprimento do dever legal na adoção de providências obrigatórias. Faltando, entretanto, este cunho de injuridicidade, que advém do dolo, ou culpa tipificada na negligência, na imprudência ou na imperícia, não há cogitar de responsabilidade pública."[249]

Ainda, na lição de Edis Milaré e Heli Alves de Oliveira, Morato Leite[250] caberá acionar o Estado de forma solidária, quando:

> [...]demonstrado o nexo de causalidade entre o seu ato e o dano. Trata-se de um mecanismo que objetiva só responsabilizar o Estado, conjuntamente, **quando este tenha atuado de maneira não justificável em relação à ocorrência do dano**. Mais que isso, o Estado deve ser obrigado a reparar prejuízos por terceiros, quando ficar demonstrada cabalmente sua atuação com culpa grave ou omissão injustificável.

Isto é, quando o Município for omisso ao cumprimento adequado do seu dever de fiscalizar ou implementar a regularização do loteamento, evitando ou minimizando os danos dele decorrentes, ou agir de forma a permitir a operação irregular de empreendimentos e disso resultar a concretização ou o agravamento do dano causado, estar-se-á diante da necessidade de apuração das responsabilidades municipais.

Concretamente, podemos dizer que, mesmo nos casos em que o Município tenha acionado o proprietário ou demais responsáveis pela implementação do loteamento, caberá a sua responsabilização pelos eventuais danos ambientais decorrentes da sua omissão em fiscalizar, nesse sentido defende Marcelo Abelha Rodrigues.[251] E do mesmo modo leciona Nelson de Freitas Porfirio Júnior[252] para quem deve ser responsabilizado o Estado quando deixa de fiscalizar uma atividade licenciada que cause prejuízos ambientais, o que nos remete para aqueles casos de loteamentos licenciados que tenham ocorrido danos ambientais, se o Município foi omisso em fiscalizar, havendo dano, poderá ser ele responsabilizado.

---

[249] MELO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 30ªEd. São Paulo: Malheiros Editores. 2007. p.979.

[250] LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental*: do individual ao coletivo extrapatrimonial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 205.

[251] RODRIGUES, Marcelo de Abelha. Processo civil ambiental. Salvador, 4º ed. Editora Jus Podivm. 2016, p. 176.

[252] PORFIRIO JUNIOR, Nelson de Freitas. Responsabilidade do Estado em face do dano ambiental. Malheiros Editores. 2002. p.72.

Ainda, avocando Wellington Pacheco Barros[253] "a responsabilização foi a eleita pelo constituinte para toda e qualquer ação praticada pelos agentes estatais que resulte de ato ilícito, consoante o disposto no seu art. 37, §6º, " O autor vai além:

> A responsabilidade estatal por dano ao meio ambiente é tanto comissiva como omissiva. Por ação de seus agentes ou por omissão. Embora de forma geral essa responsabilidade sofra algumas contestações, isso é afastado porque, por força do art. 225, *caput*, da Constituição Federal, a ação do Estado quanto ao meio ambiente não é apenas repressiva, mas, e antes de tudo, preventiva. Assim, não exercendo com plenitude seu poder de polícia ambiental, responde ele pelo que vier a acontecer.

O autor, desembargador aposentado do E. TJE, pondera que "a pretensão indenizatória por dano ambiental pretendida de terceiro passaria sempre pelo crivo da solidariedade passiva do Estado, ante o seu dever constitucional de proteger e preservar o meio ambiente e esse fato resultaria no campo do processo judicial na sua inserção como litisconsorte necessário na qualidade de réu.[254]

Álvaro Luis Vallery Mirra[255] destaca que as omissões do Estado, sejam para adoção de medidas de proteção ambiental ou para responsabilização por danos ambientais, podem e devem sofrer o controle do Poder Judiciário, inclusive via Ação Civil Pública.

Quando se fala em danos da Administração Pública por omissão é premente distinguir a omissão específica da omissão genérica. Há omissão específica quando o Estado tem a obrigação de evitar o dano, como ocorre nos casos de ausência de manutenção de algum equipamento público, causando danos[256]. Nesse sentido, o julgado de relatoria do Des. Lucio Dorante do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, conforme abaixo:

> APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. QUEDA DE CICLISTA EM BUEIRO DESTAMPADO. OMISSÃO ESPECÍFICA DO MUNICÍPIO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. Sentença que julgou parcialmente procedente o pedido para condenar a Municipalidade ao pagamento de

[253] BARROS, Wellington Pacheco. Direito Ambiental Sistematizado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 209.
[254] BARROS, Wellington Pacheco. Direito Ambiental Sistematizado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 211.
[255] MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Proteção do Meio Ambiente: a omissão do Poder Público e o papel social do Judiciário no controle da Administração Pública.* Revista de Direito Ambiental, ano 8, n. 30, abr-jun. 2003. São Paulo: RT, pp. 41 e 44.
[256] CAVALIERI, Sérgio. Programa de Responsabilidade Civil. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.p. 231

> danos morais no valor de R$20.000,00 (vinte mil reais) e R$168,82 (cento e sessenta e oito reais e oitenta e dois centavos) a título de danos morais. Obrigação do ente público de zelar pelo estado de conservação e pelos padrões de segurança das vias públicas. Omissão específica. Responsabilidade objetiva. Observância ao artigo 37, § 6º da CRFB. A responsabilidade da Administração Pública na omissão pressupõe que a mesma seja específica, isto é, que tenha sido a ausência da atuação do Estado a situação apta e propícia a criar o dano, quando este tinha o dever de impedir sua ocorrência. Conjunto probatório que demonstra a ocorrência do fato. Nexo causal incontroverso. Dano moral configurado. Indenização fixada de forma razoável e adequada, considerando os danos causados. Correção monetária com observância do verbete da sumula nº 97 desta corte. Juros com incidência a partir da citação. Correta fixação. Honorários advocatícios arbitrados adequadamente e de acordo com os ditames do artigo 20, § 4º do CPC. Incidência do artigo 1º-F da Lei 9494/97, alterado pela Lei 11.960/09, de 29/06/2009. RECURSO A QUE SE DÁ PARCIAL PROVIMENTO PARA DECLARAR A INCIDÊNCIA DOS JUROS NOS TERMOS DO ARTIGO 1º-F DA LEI 9494/97.[257]

Assim sendo, quando há responsabilidade civil por omissão específica, o Estado responde objetivamente, conforme o art. 37, § 6º, da CF/1988. Porém, existem situações em que o Estado é incapaz de prever ou impedir, através de seus agentes, eventuais danos aos seus administrados. Nesses casos, em se tratando de omissões genéricas, a responsabilidade do Poder Público é subjetiva, com necessidade de se aferir a culpa, sendo equivocado se invocar a teoria objetiva do risco administrativo[258].

No caso de danos decorrentes de loteamento clandestino, o Município é parte legítima para figurar no polo passivo quando não age nos termos do art. 40, da Lei 6.766, que assim determina:

> **Art. 40. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.**

O Município é responsável, portanto, por sua omissão no dever de tomar todas as medidas, ao seu alcance, para evitar o dano ambiental, a sua perpetuação e o prejuízo ao erário; isto é, basta que ele não tenha agido para adequação de loteamento irregular às exigências legais, não promovendo a regularização fundiária,

---

[257] Acórdão de apelação n° 0047492-73.2006.8.19.0001, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, Relator: Lúcio Dorante. Julgado em 25.02.2014.

[258] CAVALIERI, Sérgio. Programa de Responsabilidade Civil. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.pp. 230-232.

com políticas sustentáveis que objetivam consagrar o desenvolvimento urbano daquela localidade.

Definida, assim, a responsabilidade do Município nos casos em que ele permanece omisso frente aos problemas ambientais ocasionados pelos loteamentos clandestinos, cabe agora apresentar o posicionamento dos tribunais acerca dos casos que norteiam o dano ambiental dos loteamentos clandestinos, com destaque para a jurisprudência brasileira do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS).

Com relação à responsabilidade por dano ambiental por loteamento clandestino, o Ministro Relator Castro Meira, entendeu pela responsabilidade por omissão do Município de São Paulo, por deixar de cumprir a determinação legal de promover a adequação de loteamento irregular às exigências legais e a promoção das medidas que levem à recuperação dos danos causados ao meio ambiente, devendo responder solidariamente com os responsáveis pelos loteamentos, conforme trecho abaixo transcrito do acórdão:

> [...] 2. Consoante dispõe o art. 30, VIII, da Constituição da República, compete ao município "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano". 3. Para evitar lesão aos padrões de desenvolvimento urbano, o Município não pode eximir-se do dever de regularizar loteamentos irregulares, se os loteadores e responsáveis, devidamente notificados, deixam de proceder com as obras e melhoramentos indicados pelo ente público. [...] 5. No caso, se o município de São Paulo, mesmo após a aplicação da multa e o embargo da obra, não avocou para si a responsabilidade pela regularização do loteamento às expensas do loteador, e dessa omissão resultou um dano ambiental, deve ser responsabilizado, conjuntamente com o loteador, pelos prejuízos daí advindos, podendo acioná-lo regressivamente. [...] [259]

No caso concreto, o Min. Relator entendeu que, apesar do município aplicar multa e embargar a obra, não avocou para si a responsabilidade pela regularização do loteamento às expensas do loteador e dessa omissão resultou um dano ambiental. Assim, fundamentado em precedentes, que o art. 40 da Lei n. 6.766/1979 confere ao município um dever-poder vinculado, consoante o disposto no art. 30, VIII, da CF/1988, observou que não há como a municipalidade eximir-se da

[259] REsp 1113789 / SP, RECURSO ESPECIAL 2009/0043846-2, Relator (a) Ministro CASTRO MEIRA (1125), Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA, Data do Julgamento: 16/06/2009.

responsabilidade de regularizar loteamento urbano, mesmo quando ocorrido de modo clandestino.

Dessa forma, se o município não impede a consumação do dano ambiental, deverá ser responsabilizado conjuntamente com o loteador pelos prejuízos daí advindos; entretanto, posteriormente, poderá acionar a próprio loteador regressivamente, porque está obrigado a promover a regularização do loteamento às expensas do loteador, conforme o próprio artigo citado da Lei n. 6.766/1979.

No mesmo sentido, cabe lembrar outro julgado do relator Humberto Gomes de Barros, que responsabilizou o Município de São Paulo por omissão, em razão de permitir loteamento clandestino formado em área de mananciais, condenando-o, solidariamente com o Estado e outros réus, a desfazê-lo e reconstituir a área, voltando ao *status quo,* até mesmo quanto à vegetação. Relata neste sentido o Ministro do STJ, Humberto Gomes de Barros[260]:

> "O Município sustenta que o artigo 40 da Lei 6.766, consagra uma faculdade, não uma obrigação. Alega que jamais poderia ser compelido a regularizar ou desfazer o loteamento. O acórdão caracterizaria uma injunção do Judiciário na competência do Município. Afirma que o Judiciário pode, apenas, rever os atos de caráter discricionário praticados pelo Poder Executivo, não pode, porém, compeli-lo a praticar ato discricionário. O STJ tem entendido que o Município tem o poder-dever de agir no sentido de regularizar loteamento urbano ocorrido de modo clandestino, para impedir o uso ilegal do solo. O exercício desta atividade é obrigatório e vinculado,(REsp 194732/SP e REsp 124.714/SP). Em se tratando de dever, é possível ao Judiciário compelir o Município ao respectivo exercício. Nego provimento ao recurso especial

No âmbito da jurisprudência do TJRS, a jurisprudência é uníssona de que cabe ao Município a responsabilização pelo dano ambiental. Nesse sentido, o Desembargador Genaro José Baroni Borges[261]julgou o recurso de apelação, cujo trecho da ementa se transcreve:

> APELAÇÃO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CONDENATÓRIA C/C INDENIZAÇÃO. LOTEAMENTO IRREGULAR. DANO AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO. AUSÊNCIA DE PROCURAÇÃO. CABÍVEL O SUPRIMENTO NO PRAZO LEGAL. IMPOSSIBILIDADE DE ADICIONAR A MULTA POR DESCUMPRIMENTO

[260] REsp 292.846 / SP, RECURSO ESPECIAL 2000/0133125-6, Ministro (a) Relator (a) HUMBERTO GOMES DE BARROS (1096), julgado em 7/3/2002.
[261] Apelação Cível Nº 70035614536, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em 25/05/2011

> ÀS PERDAS E DANOS. LOTEAMENTO IRREGULAR. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DO MUNICÍPIO. (...). III - O art. 30, VIII da Constituição Federal confere aos Municípios o dever de ordenar o espaço urbano. Por conta, então, do que dispõe a Carta da República, as determinações constantes do artigo 40 da Lei 6.766/90 não constituem mera faculdade atribuída aos Municípios; antes, encerram um dever da municipalidade de regularizar o loteamento ilegal ou clandestino. Assim, se o Município descurou do poder-dever de impedir o uso clandestino e ilegal do solo urbano, sem que tenha usado de seu poder de polícia ou se valido das vias judiciais próprias, deve ser responsabilizado pelos prejuízos daí advindos ao ordenamento urbano e aos adquirentes dos lotes ilegais, e compelido pelo Poder Judiciário a regularizar o loteamento, assegurado o direito ao ressarcimento, nos moldes dos parágrafos 1.º, 2.º, 3.º e 4.º do artigo 40. Sua responsabilidade é subsidiária, e resulta da lei. E como resulta da lei, a determinação por parte do Poder Judiciário a que regularize o loteamento por não tê-lo feito o "loteador", não importa "interferência no planejamento administrativo", tampouco afronta o princípio da independência e harmonia entre poderes. Preliminar acolhida e revogada a parte da sentença que extinguiu o processo em relação ao autor Fábio Cabral Silva, integrando-lhe à lide. Apelos desprovidos. Unânime.

Outro julgado interessante é de relatoria do Desembargador Carlos Roberto Lofego Caníbal[262] que reconheceu a responsabilidade subsidiária do Município de Santa Rosa para regularizar o loteamento, inclusive de proceder com o Estudo de Impacto Ambiental do loteamento clandestino, conforme trecho do acórdão abaixo transcrito:

> A partir do momento em que um particular decide parcelar o solo, faz às vezes do poder público e, sempre **sob a fiscalização deste**, passa a, por sua conta e risco, ter responsabilidades que seriam, originariamente, do ente público, no caso do Município de Montenegro.
> E é aqui, penso, que reside a indagação: a responsabilidade do Município seria solidária ou subsidiária.
> A resposta, a meu sentir, é um tanto óbvia.
> Está-se diante, data vênia, de hipótese manifesta de responsabilidade **subsidiária** do Município, sendo o responsável principal, o loteador, justamente porque assumiu este o papel do poder público ao decidir fazer parcelamento do solo urbano.
> Outra não é a lição que se extrai do texto do art. 40, *caput*, da Lei nº 6.766/79:
> "Art. 40. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal, quando for o caso, ***se desatendida pelo loteador a notificação***, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes."
> A responsabilidade, *prima facie*, portanto, e isso me parece bastante óbvio, é das loteadoras, no caso, do espólio do loteador; passando a ser do ente público apenas e tão-somente na impossibilidade ou no não- agir daquela. Não vejo como buscar responsabilizar o Município solidariamente, se o particular, ao parcelar o solo urbano, como já se viu, assume

[262] Apelação Cível Nº 70038136701, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Roberto Lofego Canibal, Julgado em 11/05/2011.

> responsabilidades que seriam ordinariamente do ente público. Em entendo assim, se estaria dando às loteadoras os benefícios (na comercialização) e à municipalidade o ônus (na regularização). Loteadora alguma, data vênia, iria investir na regularização de loteamento se pudesse contar com uma co-responsabilização, modo solidário, do Município.
> Logo, o Município somente passa a ser responsável se o loteador (no caso, o espólio) não tiver condições de arcar com as despesas decorrentes da regularização, que, inclui, por evidente, não apenas o registro, mas também as obras básicas de infra-estrutura e saneamento. Ou, ainda, se o tendo, não o fizer.
> (...)
> No caso em apreço, a sentença não destoou deste entendimento, reconhecendo a responsabilidade meramente subsidiária do Município.
> ***b) Princípio da Reserva do Possível.*** O princípio da reserva do possível não se aplica, data vênia, quando se está diante de direitos constitucionais, como ocorre no caso concreto, em que se busca preservar a dignidade da vida humana, a tutela do meio ambiente e o direito à moradia.
> ***c) Estudo de Impacto Ambiental.*** Assim dispõe o art. 225, §1º, IV, da Constituição Federal:
> *"Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial á 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:*
> *§1ºPara assegurar a efetividade desse direito,* ***incumbe ao Poder Público****;*
> ***IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, Estudo Prévio de Impacto Ambiental,*** *a que se dará publicidade;*
> *(...)"*
> Destaca-se, portanto, a importância do Estudo de Impacto Ambiental para assegurar o equilíbrio ecológico do meio ambiente, tal qual nos é expressamente garantido no corpo da Constituição Federal de 1988 (art. 225).
> A Resolução nº 237/97, juntamente com a Constituição Federal de 1988, alterou, é bem verdade, o que dispõe a Resolução nº 001/86 do CONAMA, quanto à (não) obrigatoriedade de tal estudo, deixando a cargo do poder discricionário da administração a sua exigência, quando entender pertinente, ou seja, quando houver iminente risco de efetivo dano ao meio ambiente.
> Com efeito, a Constituição Federal, em seu art. 225, fala em ***atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente*** (§1º, IV).
> Ocorre que a atividade que se pretende não deixa dúvidas acerca da significativa alteração no meio ambiente e possível degradação ambiental, o que somente se poderá desconsiderar se realizado o Estudo de Impacto Ambiental de que se fala. A simples possibilidade de dano ao meio ambiente se mostra motivo mais do que relevante para a realização do EIA.

Assim, em se tratando de dever e havendo omissão, o Judiciário pode responsabilizar o Município a reparar o dano ambiental. Em suma, constata-se pela responsabilização dos Municípios por sua omissão frente aos danos ambientais decorrentes dos loteamentos clandestinos. Isto é, ainda que não tenha dado causa, conclui-se que o meio ambiente é o bem maior tutelado, e o princípio da reserva do possível não se aplica quando se está diante de direitos constitucionais, como

ocorre no caso concreto dos loteamentos clandestinos, em que se busca preservar a dignidade da vida humana, a tutela do meio ambiente e o direito à moradia.

Assim, especificamente aos loteamentos clandestinos, verificou-se claro pelos relatores e ministros, que a regularização fundiária dos loteamentos clandestinos ou irregulares é dever municipal, devendo este adotar medidas eficazes que atendam a regularização fundiária dos loteamentos da cidade, com atuação proativa nesse sentido, evitando danos ao meio ambiente e às pessoas em prol do bem comum dos citadinos de hoje e futuros, para que todos tenhamos cidades mais sustentáveis.

## 6.3. SOLUÇÕES PRÁTICAS DA CIDADE DE PORTO ALEGRE

Com o acelerado crescimento urbano, a ausência de alternativas habitacionais para moradias de baixo custo, somado às exigências das legislações urbanístico-ambientais, percebe-se um sistema formal bastante burocrático de acesso à terra e à moradia. Como visto no capítulo anterior, a população de baixa renda, por sua vez, cada vez mais excluída desse processo formal de aquisição de moradia, precisou encontrar alternativas habitacionais em áreas desprezadas pelo mercado imobiliário, na sua maioria, ambientalmente frágeis, são os locais dos loteamentos irregulares e clandestinos.[263]

Na cidade de Porto Alegre, a questão da irregularidade urbana não foi diferente, conforme indica estudo realizado pela Procuradoria do Município, identifica-se a seguinte situação acerca da cidade:

> Assim como a maioria das grandes cidades brasileiras, Porto Alegre sofreu nas últimas décadas um acelerado processo de crescimento urbano, principalmente através da desordenada produção informal, resultado da implantação de ocupações e loteamentos irregulares e clandestinos, quase sempre localizados nas áreas periféricas da cidade. Possuía em 2004, 723 áreas irregulares, sendo que 473 são vilas ou núcleos de ocupação espontânea e 250 loteamentos que caracterizam a venda.[264]

[263]ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. *Regularização da terra e moradia:* O que é e como implementar. São Paulo. Instituto Polis, 2002, p. 126. Disponível em: http://polis.org.br/publicacoes/regularizacao-da-terra-e-da-moradia-o-que-e-e-como-implementar/ Acesso em: 02 jan. 2017.

[264] OBERRATHER, Andréa, *Et. Al. Loteamento Clandestino Vila Viçosa- Porto Alegre: desafios enfrentados na regularização urbanística e jurídica. 2008.* Disponível em: < http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/revista_-_21.pdf>. Acesso em: 01 jan 2017.

Na década de 70 houve uma explosão de loteamentos e ocupações, oferecendo opção de moradia, principalmente para pessoas de baixa renda, fato que ocasionou uma concentração, somente na região da Lomba do Pinheiro, de cerca de 50 loteamentos clandestinos e núcleos habitacionais irregulares, e praticamente todas as ocupações urbanas daquela região tinham algum tipo de irregularidade urbanística e fundiária.[265]Região que, como já vimos, é cruzada pelo Arroio do Salso.

Apesar disso, "a moradia do cidadão é direito fundamental e inerente à dignidade da pessoa humana"[266], constitucionalmente garantido para todos. Aliás, não se pode olvidar que a questão **ambiental urbana** apresenta-se de tal forma, "antes de tudo, como um problema de moradia e de adoção de uma política que possibilite o acesso da maioria da população a uma moradia adequada,"[267] em áreas da cidade que não infrinjam as normas urbanístico-ambientais, onde possa ser implementada a infraestrutura básica, para a qualidade de vida destas pessoas.[268]

Entretanto, para a regularização destas moradias, atendendo todas as normas urbanísticas e ambientais, são necessários uma série de requisitos demasiadamente burocráticos e que demandam um alto custo, inatingível para maioria da população de baixa renda, para a qual existe a alternativa de regularização fundiária urbana.

Segundo Betânia Alfonsin, regularização fundiária é:

> O processo de intervenção pública sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetivo legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente **melhorias no ambiente urbano do assentamento**, no resgate da cidadania e da **qualidade de vida** da população beneficiária.[269] (Grifou-se!)

Do conceito dado por Alfonsin, percebe-se que a regularização fundiária não compreende somente a entrega de um título de propriedade ou concessão de posse

---

[265] Ibidem.
[266] Ibidem.
[267] ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. *Regularização da terra e moradia:* O que é e como implementar. São Paulo. Instituto Polis, 2002, p. 126. Disponível em: http://polis.org.br/publicacoes/regularizacao-da-terra-e-da-moradia-o-que-e-e-como-implementar/ Acesso em: 02 jan. 2017.
[268] Ibidem.

ao morador em situação irregular, importa em uma regularização da moradia das pessoas em seu sentido mais amplo, a fim de cumprir com a função social da cidade, melhorando a qualidade de vida das pessoas, a mobilidade urbana, dando-lhes infraestrutura adequada, áreas de lazer, e tudo mais que possa fazer a cidade mais sustentável.

Aliás, a regularização fundiária de loteamentos clandestinos pode ser também compreendida como um problema ambiental, visto que, em sua imensa maioria, tratam-se de áreas marginalizadas e espaços ociosos da cidade ocupado por população de baixa renda, onde se percebe uma relação íntima entre a pobreza e as condições ambientais precárias.

Como forma de atender a demanda por regularização fundiária e o próprio problema ambiental causado pelas ocupações irregulares, em 1994, o município de Porto Alegre inovou ao aprovar a lei municipal n° 7433/1994, que estabeleceu nas atribuições legais dos seus procuradores o ajuizamento de ações em favor de terceiros ou de entidades municipais necessitadas, em questões atinentes à regularização fundiária de terrenos urbanos, ou seja, assumiu uma postura proativa na busca de estratégias para solucionar os problemas da irregularidade fundiária, fornecendo consultoria jurídica, promovendo ações, contestando, reconvindo ou recorrendo, nascendo a chamada EAJM (Equipe de Assessoria Jurídico Municipal).[270]

Em 1996, foi criado o Núcleo de Regularização de Loteamentos, período que se criaram as zonas chamadas AEIS – áreas especiais de interesse social – regra urbanística que possibilita o tratamento diferenciado no regime urbanístico para glebas ocupadas. O gravame de AEIS no plano diretor é requisito para as regularizações sejam objetivadas.[271]

Contudo, a grande novidade no tocante ao tratamento da regularização fundiária do município ocorreu somente ano de 2006, quando foi criada a Gerência de Regularização de Loteamentos, instituída pelo Decreto Municipal n° 15.432/2006, que é coordenada pela Procuradoria Geral do Município. Trata-se de

---

[269] ALFONSIN, Betânia de Moraes. Direito à Moradia: Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas Cidades Brasileiras. Rio de Janeiro: FASE, 1997, p. 24.

[270] Henriques, Valmor Prochinski, Et al. Regularização Fundiária: Advocacia Pública Atuando para o Reconhecimento de Direitos. Disponível em: < http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/iniciativa_pgm.pdf> Acesso em 09 fev. de 2017.

uma equipe integrada por procuradores, assessores jurídicos, arquitetos, assessores técnicos comunitários, engenheiros civis, biólogos e geólogos, para tratar da regularização de loteamentos, e possui em sua estrutura, além de um núcleo jurídico, um núcleo de análise urbanística, coordenado pela Secretaria de Planejamento Municipal, e um grupo técnico de regularização fundiária denominada CTARF (Comissão Técnica de Análise de Regularização Fundiária).[272]

E, mais recentemente, em 2013, criou a PARF – Procuradoria de Assistência de Regularização Fundiária, instituída pelo Decreto 18.471/2013, órgão que unificou a Gerência de Regularização de Loteamentos e EAJM.[273]

Importante referir que na terminologia adotada pelo Plano Diretor de Porto Alegre, além dos loteamentos clandestinos e irregulares, existem os chamados assentamentos autoproduzidos, são aqueles núcleos ou vilas irregulares, cujos habitantes não são proprietários da terra e não têm nenhum contrato legal que lhes assegure a permanência no local, vulgarmente denominadas “invasões”. No Município de Porto Alegre dois órgãos trabalham a regularização fundiária dos loteamentos, sendo que os assentamentos autoproduzidos são tratados pelo Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), que coordena o PRF – Programa de Regularização Fundiária[274].

Já a procuradoria do Município atua na regularização fundiária dos loteamentos irregulares ou clandestinos, especificamente, em duas dimensões: urbanística e jurídica. A urbanística trabalha as etapas que precedem a regularização jurídica e registraria da gleba, tendo como objetivo principal “a formatação de um programa de urbanização que prevê a aprovação de projetos nos órgãos públicos, implementação de infraestrutura e prestação de serviços públicos.”[275] É o momento em que aparecem as maiores dificuldades do trabalho de

---

[271] Ibidem.
[272] Ibidem.
[273] Henriques, Valmor Prochinski, Et al. Regularização Fundiária: Advocacia Pública Atuando para o Reconhecimento de Direitos. Disponível em: < http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/iniciativa_pgm.pdf> Acesso em 09 fev. de 2017.
[274] RESCHKE, Leila Maria et al. Loteamentos irregulares e clandestinos: sua regularização no Município de Porto Alegre. In: V CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO MANAUS, 2008, Manaus. Anais eletrônicos.Porto Alegre: Magister, 2009. p. 32-35. Disponível em:< http://ibdu.org.br/IBDU_ANAIS_V.pdf> Acesso em: 05 fev. 2017.
[275] OBERRATHER, Andréa, *Et. Al. Loteamento Clandestino Vila Viçosa- Porto Alegre: desafios enfrentados na regularização urbanística e jurídica. 2008.* Disponível em: < http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/revista_-_21.pdf>. Acesso em: 01 jan 2017.

regularização fundiária, pois são verificadas as condicionantes urbanísticas e ambientais desrespeitadas pelo loteador ou pela população invasora, como, “por exemplo, a existência de moradias em faixas não edificáveis sobre redes de esgoto, de preservação ambiental marginal de arroio ou nascente, incidência de diretriz de abertura viária, etc.”[276]

Esse processo urbanístico é coordenado pela Comissão Técnica de Análise de Regularização Fundiária - CTARF,nascida pelo Decreto Municipal nº 18.399/2013, sendo composta pelos seguintes departamentos: O Escritório Geral de Licenciamento e Regularização Fundiária (EGLRF); a Procuradoria-Geral do Município (PGM); a Secretaria do Urbanismo (SMUrb); a Secretaria Municipal do Meio Ambiente (Smam); o Departamento de Esgotos Pluviais (DEP); o Departamento Municipal de Habitação (Demhab); o Departamento Municipal de Água e Esgotos (Dmae); a Secretaria Municipal de Governança Local (SMGL); a Secretaria Municipal da Educação (Smed); a Secretaria Municipal da Saúde (SMS); e a Secretaria Municipal de Obras (SMOV).[277]

A comissão tem como objetivo gerenciar, centralizar e agilizar a tramitação, a análise, a aprovação, o licenciamento urbano ambiental, a fiscalização e o recebimento das obras de infraestrutura de projetos urbanísticos e complementares nos processos de Regularização Fundiária. [278]

As diretrizes urbanísticas para a regularização dos loteamentos irregulares e clandestinos serão elaboradas pela comissão, com o que se percebe agilidade no processo de regularização, além de um olhar diferenciado para a questão, pois o processo se dá de maneira inversa, ou seja, parte-se de uma situação consolidada e procura-se solucionar os impasses urbanísticos, sanitários e ambientais em conjunto com todo o corpo técnico da Prefeitura.

Vencida esta fase de regularização urbanística, ou seja, com o projeto urbanístico discutido e aprovado primeiro pela comunidade e depois pelo Município, inicia-se a etapa jurídica. Ou seja, após a inserção do loteamento na cidade formal, com a devida delimitação como AEIS (área especial de interesse social), aprovação

---

[276] Ibidem

[277] PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE Decreto Municipal 18.399, de 09 de setembro de 2013. Disponível em: < http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000033636.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>. Acesso em 05 jan 2017.

[278] Ibidem.

do estudo de viabilidade urbanística ou do projeto urbanístico e sua decorrente implantação, necessário adequar o título de propriedade à realidade fática, dando início à política de legalização das áreas e dos lotes ocupados, gerando segurança jurídica aos moradores[279].

A etapa de regularização jurídica estará concluída somente quando disponibilizado ao morador o seu título de posse ou propriedade devidamente registrado no cartório imobiliário.[280] A regularização fundiária e registral dá a segurança da posse e a qualidade de vida da população. Um lote devidamente registrado confere a propriedade ao adquirente e a tranquilidade de ser "dono da sua terra".[281]

Para essa etapa, importante referir que vários instrumentos jurídicos são utilizados pela PGM, a fim de superar os desafios registrais do loteamento, dependendo da situação fática em que se encontra a ocupação e da época em que passou a atuar, já que a evolução da regularização fundiária na PGM de Porto Alegre acompanhou as alterações legislativas (Usucapião urbano, More Legal, usucapião coletivo do Estatuto da Cidade, Legitimação de Posse e demarcação urbanística da Lei Minha Casa Minha Vida), ocasionando a ampliação da equipe de trabalho, incorporação de técnicos de outras áreas e atuação interdisciplinar e interórgãos.[282]

Vale destacar, nesse ponto, o More Legal, trata-se iniciativa da Corregedoria-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, para fins de alterações da Consolidação Normativa Notarial e Registral (CNNR), inicialmente instituído pelo Provimento n° 39/95 (Projeto More Legal 1), seguidos pelos Provimento n° 17/99 (Projeto More Legal 2), Provimento n° 28/2004 (Projeto More Legal 3) e Provimento n° 21/2011 (Projeto More Legal 4), sendo que todos "tem

---

[279] OBERRATHER, Andréa, *Et. Al. Loteamento Clandestino Vila Viçosa- Porto Alegre: desafios enfrentados na regularização urbanística e jurídica. 2008.* Disponível em: < http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/revista_-_21.pdf>. Acesso em: 01 jan 2017.

[280] Ibidem.

[281] OBERRATHER, Andréa, *Et. Al. Loteamento Clandestino Vila Viçosa- Porto Alegre: desafios enfrentados na regularização urbanística e jurídica. 2008, p. 15.* Disponível em: < http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/revista_-_21.pdf>. Acesso em: 01 jan. 2017.

[282] Henriques, Valmor Prochinski, Et al. Regularização Fundiária: Advocacia Pública Atuando para o Reconhecimento de Direitos. Disponível em: < http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/iniciativa_pgm.pdf> Acesso em 09 fev. de 2017.

como objetivo transformar a propriedade informal oriunda dos loteamentos clandestinos e/ou irregulares em propriedade formal."[283]

A grande contribuição do Provimento More Legal é desburocratização para o registro no Cartório de Imóveis do parcelamento consolidado, em comparação com as exigência documentais para um loteamento formal, "valorizando em especial os documentos emitidos pela Municipalidade. Este provimento é um verdadeiro instrumento de inclusão social"[284].

Assim, "tratando-se de situação consolidada, onde: a) não há litígio sobre a propriedade e posse; e b) há vínculo entre o adquirente e o proprietário, haverá a possibilidade de regularização com a exigência documental reduzida"[285].

Importa registrar que consolidada estará a ocupação quando "o prazo de ocupação da área, a natureza das edificações existentes, a localização das vias de circulação ou comunicação, os equipamentos públicos disponíveis, urbanos ou comunitários, dentre outras situações, indique sua irreversibilidade"[286].

Além disso, o art. 2º do Provimento do More Legal III dispõe que nas comarcas do Rio Grande do Sul, em situações consolidadas, poderá a autoridade judiciária competente autorizar ou determinar o registro do parcelamento acompanhado do título de propriedade do imóvel, certidão de ação real ou reipersecutória de ônus reais e outros gravames e planta e memorial descritivo, emitido ou aprovado pelo Município.

Outros instrumentos que a PGM passou a utilizar são a demarcação urbanística e a legitimação de posse, previstos na Lei n° 11.977/2009, denominada Lei Minha Casa, Minha Vida, possuem um enfoque coletivo da regularização objetivando maior celeridade ao processo e consistem, basicamente, no seguinte:

> A demarcação urbanística nada mais é do que o levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização da sua ocupação. Quebra-se o paradigma de regularização por matrícula. Agora, o que vale é a ocupação em si e o perímetro que ocupa no espaço. Cabe ao indutor do processo de regularização fundiária e ao registrador as adequações registrais necessárias para a adequação desta realidade ao título. Já a legitimação de posse é o ato do poder

[283] OBERRATHER, Andréa, *Et. Al. Loteamento Clandestino Vila Viçosa- Porto Alegre: desafios enfrentados na regularização urbanística e jurídica. 2008, p. 137.* Disponível em: < http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/revista_-_21.pdf>. Acesso em: 01 jan 2017.
[284] Ibidem.
[285] Ibidem.
[286] Ibidem.

> público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse. A principal consequência da outorga pelo Poder Público Municipal será a possibilidade de conversão desse título em propriedade, por simples requerimento ao Registro de Imóveis, passados 5 anos do registro do título. Segundo previsão legal, estas etapas são realizadas em âmbito administrativo, junto aos órgãos municipais e registro de imóveis, sem necessitar de um processo judicial. Ocorre então, o reconhecimento da propriedade imobiliária de interesse social por ato administrativo e registral.[287]

Verifica-se, assim, que o Município de Porto Alegre há muitos anos empenha-se para superar os obstáculos encontrados nos processos de regularização fundiária, sendo que a remoção das pessoas em condições de moradias consolidadas há décadas, parece ser sempre a última medida adotada. Porém, em alguns casos, considerando as condições do local, a relocalização das casas é inevitável, não apenas por proteção ao meio ambiente, mas para proteger a vida das próprias pessoas expostas locais de risco, tais como, encostas e localidades ribeirinhas alagadiças.[288]

Por este motivo, é necessário que haja uma ponderação nos procedimentos necessários para a regularização destas áreas, mas que ao mesmo tempo não tragam consequenciais negativas tanto ao meio ambiente como ao ordenamento urbanístico da cidade.

A regularização dos loteamentos clandestinos, como visto nos casos do Túnel Verde e Viçosa, trouxe às famílias beneficiadas elevação da qualidade de vida, que conviviam em condições de saúde, sanitárias e de higiene muito precárias devido à falta infraestrutura básica, ficando sujeitas a riscos de inundações, o que traduz a sensação de exclusão dessas pessoas em relação ao restante da população urbana, que possui acesso à melhores condições de vida.

Além da preocupação com a estrutura física destes loteamentos, uma das questões fundamentais que devem ser observadas de forma primordial na regularização dos loteamentos clandestinos, é a questão social dos grupos que lá vivem, seus valores culturais, particularidades, histórico-geográficas, etc. Não basta

---

[287] Henriques, Valmor Prochinski, Et al. Regularização Fundiária: Advocacia Pública Atuando para o Reconhecimento de Direitos. Disponível em: < http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/iniciativa_pgm.pdf> Acesso em 09 fev. de 2017.

[288] OBERRATHER, Andréa, *Et. Al. Loteamento Clandestino Vila Viçosa- Porto Alegre: desafios enfrentados na regularização urbanística e jurídica. 2008, p. 3.* Disponível em: <

apenas visar o desenvolvimento, a regulamentação da área consubstanciada nos ditames urbanísticos e jurídicos, é essencial que sejam analisadas todas as questões que norteiam determinado loteamento.[289]

Assim, para solucionar esta problemática, é preciso encontrar uma alternativa técnica que concilie a ocupação e a preservação ambiental, com custos razoáveis, tanto estruturais quanto registrais. “Encontrando essas soluções técnicas, é possível considerar que o assentamento atue em conformidade com o espírito da lei, ainda que não esteja propriamente em conformidade com ela”.[290]

Promovida dessa forma, a regularização fundiária evidencia a função social da cidade, elencada no caput e incisos do art. 2º, do Estatuto da Cidade[291], e caput do art. 182[292], da CF/1988, garantindo acima de tudo, um abrigo a população, que certamente não dispõe de outras alternativas habitacionais, e, assim, de igual forma, não prejudicando o meio ambiente e o ordenamento urbanístico.[293]

Não obstante, na maioria das vezes, não será possível que haja uma transferência de toda a comunidade que habita determinado loteamento clandestino, por conta disto, devem ser estudadas formas alternativas, para a viabilização desta legalização, com uma equipe multidisciplinar a fim de resguardar os valores destas comunidades. Não é processo fácil, pelo contrário, trata-se de iniciativa da administração que demanda tempo, dinheiro, boa vontade, mas e um processo

---

http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/revista_-_21.pdf>. Acesso em: 01 jan 2017.

[289] SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade*: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. p. 60.

[290] ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. *Regularização da terra e moradia:* O que é e como implementar. São Paulo. Instituto Polis, 2002, p. 126. Disponível em: <http://polis.org.br/publicacoes/regularizacao-da-terra-e-da-moradia-o-que-e-e-como-implementar/>Acesso em: 02 jan. 2017.

[291] Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: (...) I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; (...) XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

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

[293] ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. *Regularização da terra e moradia:* O que é e como implementar. São Paulo. Instituto Polis, 2002, p. 126. Disponível em: <http://polis.org.br/publicacoes/regularizacao-da-terra-e-da-moradia-o-que-e-e-como-implementar/>Acesso em: 02 jan. 2017.

viável que promove adequação lega à realidade fática das famílias que vivem à margem da cidadania.

É crível, portanto, que para a regularização de uma loteamento clandestino ou irregular, não será possível aplicar rigorosamente as normas legais a respeito do loteamento formal, em razão da imensidão dos problemas que norteiam esta fração da cidade e pelo fato já estar consolidado. Desta forma, o fato crucial para que seja possível esta regulamentação é procurar ponderar os pontos controvertidos, na busca de uma alternativa socioambiental adequada, evitando danos proeminentes às pessoas que lá viverão e também proporcionando uma qualidade de vida a elas.

Com fundamentos nestas disposições, as questões impeditivas da regulamentação dos loteamentos, as quais sejam: registral, urbanística, ambiental e imobiliária, tem meios de serem solucionados.

Nesta esteira, em havendo problema para o registro, esta solução deve ser buscada junto ao registro de imóveis, de forma administrativa, ou pela via judicial, pela retificação do registro ou até pela ação de usucapião[294], ações que no Município de Porto Alegre são realizadas pelos procuradores municipais.

Ou seja, a solução dos inúmeros problemas deve ser resolvida de forma menos burocrática possível, tanto no aspecto urbanístico quanto ambiental, como sugere Alfonsin:

> [...]desenvolvidas iniciativas conjugando várias ferramentas, como a constituição de esferas públicas de concertação (mediação e conciliação), o Plano Diretor, as leis especificas de regulamentação, os programas de recuperação de áreas ambientais associadas com a regularização fundiária, as comissões comunitárias de fiscalização de áreas ambientais, os programas de educação ambiental e a celebração de Compromisso de Ajustamento de Conduta.[295]

Nesses aspectos, a cidade de Porto Alegre, apesar das muitas dificuldades, parece ter acertado ao estabelecer a Gerência de Regularização de Loteamentos, pois se trata de uma equipe multidisciplinar, que atua com a participação social e envolvimento de todos os moradores da localidade, o que contribui para a

---

[294] NEGREIROS, Iara; AULICINO, Patrícia; ABIKO, Alex. *Sustentabilidade ambiental na regularização de loteamentos*: o caso do programa lote legal em São Paulo. 9p. Disponível em:< http://www.pcc.usp.br/files/files/alex/Entac2008FortalezaIaraPatriciaAbiko.pdf>. Acesso em 06. fev.2017

[295] ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. *Regularização da terra e moradia:* O que é e como implementar. São Paulo. Instituto Polis, 2002, p. 126. Disponível em: <http://polis.org.br/publicacoes/regularizacao-da-terra-e-da-moradia-o-que-e-e-como-implementar/>. Acesso em: 02 jan. 2017.

desburocratização dos procedimentos administrativos, assim como o atendimento e orientação aos moradores pelo corpo técnico multidisciplinar, para além de solucionar os conflitos sem a judicialização, promove também a educação dos moradores, que passam a se colocar como cidadãos com direitos e deveres para com o meio ambiente no qual estão integrados.

Percebe-se, portanto, que o Município de Porto Alegre, por meio da Gerência de Regularização de Loteamentos, atualmente denominada PARF, de forma prática e multidisciplinar, procura analisar e solucionar os conflitos da irregularidade fundiária, com a participação da comunidade no processo, integrando todos os corpos técnicos municipais para o pensar em conjunto, a fim de que, ao final, encontrarem soluções possíveis para a questão da moradia adequada dos munícipes em irregularidade.

A propósito, importante ressaltar que a prática de regularização fundiária desenvolvida pela Procuradoria do Município, foi nacionalmente reconhecida e premiada, no ano de 2016, pelo concurso do Instituto Innovare[296], na categoria advocacia.

Conforme descreve o relatório da prática premiada:

> O trabalho da Gerência de Regularização de Loteamentos começa em razão de uma denúncia de loteamento irregular ou clandestino ou devido a um pedido de regularização por parte da comunidade. A partir de então são adotados os seguintes procedimentos: a) identificação da gleba: correta localização em mapa cadastral do Município; b) busca da titularidade junto aos cartórios imobiliários da matrícula atualizada visando identificar se a área é pública ou privada e se o proprietário foi o loteador; c) avaliação da existência de loteamento e da época de sua implantação: este procedimento orientará os técnicos de que maneira se efetivará a regularização, ou seja, através da instituição de Áreas Especiais de Interesse Social (art. 76, inciso II, do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental do Município de Porto Alegre) ou através de outro instrumento normativo; d) a próxima providência é identificar o loteador. Nesse aspecto a presença da comunidade é indispensável, pois são os compradores dos lotes que fornecem a documentação necessária para tanto, ou seja, os contratos de compra e venda. Identificado o proprietário da área e o loteador, esses são notificados nos termos do art. 49 da Lei Federal n. 6.766/79 e do art. 218 da Lei Orgânica do Município de Porto

[296] O INSTITUTO INNOVARE é uma associação sem fins lucrativos que tem como objetivos principais e permanentes a identificação, premiação e divulgação de práticas do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e de advogados que estejam contribuindo para a modernização, a democratização do acesso, a efetividade e a racionalização do Sistema Judicial Brasileiro. Para atendimento de seus objetivos, o Instituto Innovare realiza anualmente o Prêmio Innovare, promove palestras e eventos gratuitos, publica livros e artigos, produz documentários e realiza pesquisas sobre temas da Justiça. Disponível em: < http://www.premioinnovare.com.br/sobre >. Acesso em: 06 jan.2017.

> Alegre, pois a responsabilidade pela regularização é decorrente do ônus de sua atividade; e) obtido acordo para proceder a regularização é firmado termo de ajustamento de conduta, como preconiza o § 6º do art. 5ª da Lei Federal n. 7.347/85, estabelecendo-se prazos para cumprimento das etapas de regularização mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial em caso de não cumprimento. Não sendo possível ajustar um procedimento junto ao loteador e/ou proprietário para obter a regularização, o Município poderá assumir, juntamente com os moradores, a regularização, sem prejuízo das ações punitivas cíveis e penais cabíveis contra os loteadores, nos termos do artigo 208 da Lei Orgânica Municipal. f) exige-se dos envolvidos o levantamento topográfico da gleba, com identificação de todos os componentes físicos e ambientais presentes, naturais ou antropizados; g) de posse do levantamento, o Grupo Técnico de Regularização Fundiária realiza vistoria no local e após reune-se, em 2 (duas) oportunidades, para definir os parâmetros urbanísticos da regularização, que deverão ser observados na elaboração do projeto urbanístico; h) apresentado o projeto urbanístico, o mesmo é submetido à aprovação pelos órgãos competentes, no caso do Município de Porto Alegre, pela Secretaria do Planejamento Municipal; i) aprovado o projeto, encaminha-se ao Registro de Imóveis para abertura das matrículas individualizadas, acompanhadas dos documentos dos adquirentes dos lotes, para que sejam registradas em seus nomes; j) por fim, as matrículas são entregues a cada morador, concretizando-se o princípio da segurança da posse apontado na Agenda Habitat.

O relatório informa ainda que, ao longo do período, contabilizado desde 2007, 850 matrículas individuais representando o número de famílias de baixa renda que tiveram sua propriedade reconhecida nas áreas de regularização fundiária.

Com isso, fica evidenciado que a administração municipal de Porto Alegre tem se empenhado na adoção de políticas púbicas, que permitem a legalização da cidade informal, por meio de medidas possíveis e sustentáveis, enfrentando a irregularidade fundiária, um dos grandes flagelos ambientais de nossa sociedade, garantindo a segurança da posse e o direito fundamental humano à moradia de centenas de famílias.

Nesse aspecto, cabe salientar a mais recente campanha do Ministério das Cidades para o enfrentamento da questão de regularização fundiária, que culminou na aprovação da Medida Provisória n° 759, de 23 de dezembro de 2016. Ao que tudo indica, a nova norma de regularização fundiária urbana e rural pretende desburocratizar o processo de regularização fundiária em nível nacional.

Dessa forma, cabe à cidade sustentável ver as ocupações irregulares não como um problema individual dentro da cidade, mas decorrente de um passivo ambiental, que precisa ser enfrentado por sua dimensão social, com conscientização dos problemas e realidades, envolvendo os agentes públicos e privados, para o desenvolvimento de mecanismos que superem essa dicotomia, percebendo a cidade

como direito de todos e para todos, a fim de que todos colaborem para melhorar as condições urbano ambientais da cidade, exercendo o direito à cidade.

Apesar de ainda faltar muita conscientização socioambiental da população para essas questões relacionadas à ausência de moradia adequada nas cidades, compreendendo como um problema unicamente da administração pública, seque envolvem o direito à cidade e à cidade sustentável.

É por meio desta ótica e em conjunto ponderado com as medidas que minimizem os riscos ambientais, que será possível contornar os problemas dos loteamentos clandestinos, trazendo dignidade de vida destes moradores em irregularidade, cumprindo, assim, com as funções sociais da cidade, melhorando as condições do meio ambiente urbano, proporcionando bem estar aos cidadãos que ali residem, mas também aos demais moradores da urbe, que passam a reconhecer a cidade como um todo um melhor local para se viver.

# 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa permitiu observar historicamente como se deu a urbanização brasileira, tratando-se de um processo desordenado e que promoveu um adensamento demográfico urbano tomado de graves problemas urbanos, ambientais e sociais. O crescimento das cidades foi desacompanhado de infraestrutura adequada para todos, o que resultou na exclusão dos mais pobres dos benefícios da urbanização, aprofundando as desigualdades sociais.

O comércio imobiliário nasceu a partir de uma contingência econômica da década de 30, que era marcada pela polarização entre patrões e empregados, sendo esses últimos, na qualidade de compromissários, adquiriam terrenos a prestações sem nenhuma garantia de propriedade, proteção da posse ou segurança jurídica. Nessa época, o poder público permanecia inerte frente a essas questões, porque os proprietários dos imóveis detinham poder absoluto sobre a terra e a ausência de legislação específica quanto a forma de implementação dos loteamentos urbanos, e os direitos a serem assegurados tanto ao comprador como ao vendedor dos lotes, fato que resultou em grandes questões judiciais

A Lei 6.766/1979, tratada até hoje como a forma regular de parcelamento do solo urbano, foi um dos marcos jurídicos mais importantes para regulação dessa atividade econômica, instituindo formas específicas (loteamento e desmembramento), com regras urbanísticas, ambientais e burocráticas para sua aprovação e registro no Cartório de Registro de Imóveis. Do mesmo modo, a lei tratou de trazer a segurança jurídica que faltava aos adquirentes de lotes urbanos, regularizando o mercado de parcelamento do solo, com o estabelecimento de responsabilidades e sanções (administrativas e criminais) aos loteadores, e até mesmo ao próprio poder público, tudo isso por um custo agregado ao valor dos lotes formais.

No entanto, a atividade, devidamente regularizada de parcelamento do solo, mostrou-se burocrática, cara e inacessível a grande parte da população nas cidades. Na medida em que o parcelamento do solo era burocratizado, observou-se

que a ocupação do espaço urbano obedeceu a lógica desse mercado que agregou alto valor aos terrenos situados em bairros nobres e áreas centrais, excluindo a população mais pobre do acesso ao mercado formal à terra e à moradia.

A ausência de um mercado de acesso à terra para a população mais pobre, em valores acessíveis, fomentou o assentamento e parcelamento do solo de modo clandestino e irregular nas periferias da cidade, em locais ociosos, por serem inadequados para o parcelamento formal ou economicamente inviáveis, já que, a grande maioria, localiza-se em áreas ambientalmente frágeis, com problemas ambientais de difíceis contornos, sobretudo quando a sua prática resulta em danos ambientais irreversíveis, a partir da ocupação de topos de morro, encostas de morro, áreas de mananciais, e até mesmo em áreas de preservação permanente.

Esse processo desencadeou uma série de danos à população de baixa renda e residente dessas localidades clandestinas; ausência de infraestrutura básica, falta de condições de higiene, ausência de serviços públicos, proliferação de doenças, risco de terem suas casas invadidas pelas cheias, são apenas alguns dos problemas que se verificou nesse processo perverso de busca por moradia nos centros urbanos.

Além disso, outro problema desses loteamentos é a insegurança jurídica dos moradores, que na maior parte são compradores de boa-fé; por vezes, chegam a ter escritura pública de compra e venda de um lote inexistente no mundo jurídico.

Com isso, torna-se cada vez mais perceptível a segregação espacial e social, polarizada em verdadeiras “cidades legais” e “cidades ilegais”, na qual se percebe abundância de equipamentos urbanos em bairros de classe média e alta e total deficiência de acesso a serviços públicos básicos nos bairros com a população de baixa renda, que passa a estar sujeito, muitas vezes, ao empenho dos próprios moradores a fim de terem condições mínimas de habitabilidade.

É evidente que a sociedade não conseguiu prover condições mínimas de habitação precisou conviver com soluções improvisadas da própria população, já que, por décadas, os loteamentos clandestinos foram tolerados pelo poder público, fato que ocasionou problemas ainda maiores, sobretudo quando a sua prática resultou em danos ambientais irreversíveis. Além disso, os movimentos populares estimularam a

Por essa razão, a atual ordem urbanística, expressada pela Constituição Federal de 1988 e decorrente do Estatuto da Cidade, precisou avançar nesses temas. O Estatuto da Cidade ao agregar o conceito de “cidade sustentáveis”, que propõe a promoção de um feixe de direitos humanos a serem efetivados no espaço urbano trouxe novas possibilidades, definindo estratégias de desenvolvimento urbano baseadas no exercício e promoção das funções sociais da cidade e da propriedade. Isto é, compreendeu tais problemas em sua dimensão social, tratando-os como política pública de regularização fundiária, competindo à cidade sustentável dar soluções à questão da moradia nas cidades, trazendo ao debate dos agentes públicos e também privados, para o fim de desenvolver mecanismos para qualificar a gestão ambiental, com participação popular nas estratégias de desenvolvimento, de forma a possibilitar a recepção dos anseios populares.

Para regularização destas moradias, atendendo todas as normas urbanísticas, é necessária uma série de requisitos que são excessivamente burocráticos e custosos, inatingíveis pela maioria da população de baixa renda. Além disso, na maioria das vezes será impossível transferir a população para moradias legais, pois no local onde residem desenvolveram todos os seus laços culturais, históricos, famílias, etc. Por isso, é necessário que haja uma ponderação dos procedimentos, com alternativas para a preservação ambiental e para o ordenamento urbanístico da cidade.

A atividade de lotear, por si só, já é uma atividade que produz impacto ambiental, mas a implementação de um loteamento clandestino, enseja impactos ambientais de maior gravidade, tais como, mas não só, o próprio desmatamento da vegetação e movimentação de terra, erosão, assoreamento das represas, poluição das águas das represas em razão do despejo de esgoto a céu aberto, contaminação dos corpos d’água, parcelamento do solo sem padrões urbanísticos adequados, ausência do serviço público e ausência de infraestrutura urbana.

A lógica de mercado observada no primeiro e segundo capítulo, que impulsiona a população de baixa renda a ocupar os terrenos ociosos e ambientalmente frágeis da cidade, foi verificada pelo estudo de ocupações clandestinas na cidade de Porto Alegre, a partir dos loteamentos Túnel Verde e Vila Viçosa, construídos na década de 80, à margem do Arroio do Salso.

Em ambos os casos estudados, a irregularidade urbana expressou-se em loteamentos clandestinos consolidados e realizados à margem da lei, em loteamentos autoconstruídos, nos extremos sul e leste da cidade, não respeitando as regras e limites físico territoriais, urbanísticos e ambientais, configurando-se a partir do local e da organização dos próprios ocupantes.

Com isso, foi possível perceber que as regularizações fundiárias dessas localidades possuem grandes entraves urbanísticos, ambientais e, muitas vezes, financeiros, devendo ser pensada e desenvolvida multidisciplinarmente, por técnicos das áreas de arquitetura e urbanismo, engenharia, ambientais, jurídicos, entre outros. Os problemas que podem surgir são os mais variados, a exemplo do que se viu no loteamento Vila Viçosa, que, após superadas todas as questões urbanísticas e de infraestrutura, verificou-se que a escola, praça e outras casas localizavam-se dentro da área de APP, isso porque a legislação da época de implantação do loteamento (Lei.6.766/1979) exigia faixa mínima não edificável de 15,00m do arroio, posteriormente aumentada pelas legislações ambientais para 30,00m.

O loteamento Vila Viçosa foi um exemplo de projeto regularização fundiária com sustentabilidade urbano ambiental, no qual a comunidade custeou levantamento topográfico, existem diretrizes aprovadas, as ruas estão pavimentadas, há esgotamento sanitário, há uma escola estadual no local, bem como área destinada à praça, porém, havia o impasse da APP, devido alterações legislativas que aumentaram a área de abrangência desde o arroio, para 30m. Nesse caso, a procuradoria, em corajosa e acertada decisão, enfrentou a questão determinando a prevalência das casas com base na segurança jurídica das relações existentes, ponderando que este é o princípio que tem assento constitucional e decorrente do próprio Estado Democrático de Direito.

A realidade dos loteamentos estudados mostrou que as regularizações fundiárias são verdadeiros passivos ambientais dentro das cidades, com difíceis contornos, sendo a legislação ambiental um dos maiores entraves, já que suas soluções são, quase sempre, muito custosas ao poder público. Entretanto, não podem mais ser toleradas como outrora, sob pena de agravamento da situação. Sob pena de criarmos verdadeiras cidades insustentáveis, com aumento das condições de miserabilidade, segregação social e, até mesmo, violência. Em verdade, problemas criados pela ausência de Estado, no mínimo, regulatório dessa

questão de ocupação do solo urbano, que não destinou moradia à população carente, seja por falta de previsão ou por falta de mercado que produzisse habitação popular.

É sabido que é da própria conjectura do espaço urbano a presença do homem, não sendo possível ignorar este fato, sob pena de deixar à margem o elemento fundamental de análise, isso porque o princípio da dignidade da pessoa humana é elemento fundamental da ordem jurídica constitucional de nossa sociedade. O espaço construído não prevalece sobre o ambiente natural, mas é parte integrante de um mesmo contexto, razão pela qual as decisões urbanísticas e ambientais são complexas e devem integrar o meio ambiente e homem, com a sua totalidade de direitos.

A regularização fundiária dos loteamentos clandestinos e irregulares, portanto, deve ser enfrentada a partir dessa ótica e de que tais locais são verdadeiros passivos ambientais das cidades, adquiridos devido à ausência de soluções adequada ao problema da moradia no Brasil. Só assim haverá a concretização do direito à cidade e a cidades sustentáveis, pois o dano ambiental é evidente, pois se tratam de áreas ociosas e desprezadas pelo mercado formal ocupada por população de baixa renda, onde se percebe uma relação íntima entre a pobreza e as condições ambientais precárias.

Aos municípios compete a execução da política de desenvolvimento urbano, assim, cabe ao ente municipal estabelecer leis e instrumentos que viabilizem a regularização fundiária do seu perímetro urbano, a fim de prevenir e impedir que problemas ambientais ocorram, sob pena inclusive de serem responsabilizados pela omissão no enfrentamento dessa questão. A justiça, com base nas pesquisas realizadas junto a jurisprudência do STJ e TJ/RS, absorveu essa questão como responsabilidade do Município, do que se conclui em sentido positivo. Isso demonstra que de fato, atualmente, está havendo uma efetivação das leis ambientais, assim, como parte do poder judiciário estas compreensões paulatinamente atingirão a toda a população.

Nesse sentido, a cidade de Porto Alegre, apesar das dificuldades, mostrou estar enfrentando o problema dos loteamentos clandestinos e irregulares, com bastante disposição, criando alternativas e utilizando-se de todo o aparato público à disposição, técnicos e jurídicos, na tentativa de encontrar soluções possíveis aos

entraves urbanísticos, ambientais e jurídicos dos loteamentos clandestinos e irregulares. Não à toa que suas práticas foram reconhecidas e premiadas pelo instituto Innovare, na categoria de advocacia, no ano de 2016. Segundo o estudo, Porto Alegre foi a primeira e única procuradoria municipal a incluir dentre as atribuições dos procuradores a competência de ajuizar ações a terceiros em casos de regularização fundiária, proporcionando ao processo de regularização mais autonomia, já que o problema, ao final, deverá ser regularizado pelo município.

Além disso, a partir da inclusão social destas famílias à infraestrutura urbana será possível o desenvolvimento de demandas sociais que visem a preservação ambiental, como por exemplo a educação ambiental, que implicarão em melhores condições do ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida dos moradores beneficiados.

Assim, é evidente que não se trata de apenas desenvolver normas ambientais e urbanistas para ensejar as cidades sustentáveis, mas, sim, de diminuir de forma significativa a desigualdade social coexistente entre as classes, dando acesso a todos os habitantes da urbe a serviços e equipamentos públicos, tais como saneamento básico, escolas, postos de saúde, áreas de lazer, mobilidade urbana, entre outros. Desta forma, o poder público estará promovendo a melhor qualidade de vida das pessoas, destinando recursos para a elaboração e execução de programas que visem a implementação da infraestrutura, com equipamentos urbanos e prestação de serviços em toda a cidade, concretizando, assim, as cidades sustentáveis que se almejam.

Sob essa ótica, percebe-se a regularização fundiária dos loteamentos clandestinos e irregulares como um fator positivo e essencial para o desenvolvimento de cidades sustentáveis, devendo o poder público municipal encontrar alternativas para correção dos diversos defeitos que circundam este parcelamento, evitando danos proeminentes às pessoas que lá vivem e de forma concomitante, possibilitar melhor qualidade de vida aos moradores desses locais.

Por outro lado, a medida que se verifica que, cada vez mais, loteamentos são criados e, posteriormente, regularizados em pontos cada vez mais extremos da cidade, fica a preocupação com relação à eterna expansão do território urbano. Isso porque, se pensarmos a longo prazo, certamente não teremos terrenos suficientes para toda a população, razão pela qual, desde já, deve haver acentuada

preocupação com o desenvolvimento sustentável das formas de expansão, através de aplicação de medidas que vão desde a cautela até a supressão. Cada vez que ampliamos o território urbano, mais serviços e equipamentos públicos serão necessários para o atendimento da população. Talvez, fosse o momento de se pensar em alternativas verticais de regularização fundiária, dentro da cidade legal, onde já existam redes de esgotos, praças, serviços de mobilidade, fato que, inclusive, proporcionaria a inclusão de social. Assim, evitar-se-ia a expansão do território e infindáveis gastos para o atendimento das necessidades da população, o que vai ao encontro do que se pensa sobre cidades sustentáveis, compactas e que atendem melhor as necessidades de seus moradores.

Por fim, conclui-se que o ambiente urbano é um universo complexo, para o qual são necessários os mais diversos conhecimentos, que vão desde as estruturas físicas: geográficas, engenharias, sanitárias, pavimentarias, etc., até as mais distintas áreas tais como: política, econômica, estatística, jurídica, social, cultural. E, nesse contexto todas as questões devem ser detalhadamente observadas pelos vários olhares dos profissionais das mais diversas áreas especializadas. Somente desta forma, nossas cidades se desenvolverão de forma ordenada quiçá sustentável, cumprindo com sua função social.

Contudo, não basta somente para a constituição de uma cidade ideal a contratação de profissionais especializados, com uma equipe multidisciplinar, é essencial que haja transformação de consciência ambiental e urbanística de todos os munícipes. É cogente a necessidade de maior investimento nessa área educacional, seja para a população em geral, como para os próprios moradores beneficiados pela regularização, inserindo a informação, oportunizando igualdade de direitos, com isso será possível reduzir os impactos ambientais da pobreza, sendo que os futuros moradores do loteamento regularizado já estarão inseridos em um meio educado ética e ambientalmente.

Neste âmbito, compreende-se a necessidade de esforços conjugados, tanto da iniciativa privada, população em geral, apoiando a atuação dos municípios, Estados, União e seus órgãos a fiscalização, quanto eminente ação destes, em prol do bem-estar comum de toda a coletividade, com o desenvolvimento de políticas públicas que visem a inclusão social e a preservação ambiental, será possível consagrar as tão almejadas, cidades sustentáveis.

## REFERÊNCIAS


ADAM, Roberto Sabatella. *Princípios do ecoedifício: integração entre ecologia, consciência e edifício*. São Paulo: Aquariana, 2001.

ALFONSIN, Betânia de Moraes, et al. *Regularização da terra e moradia - O que é e como implementar*. São Paulo. Instituto Polis, 2002, . Disponível em: < http://polis.org.br/publicacoes/regularizacao-da-terra-e-da-moradia-o-que-e-e-como-implementar/>. Acesso em: 13 jan 2017.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Introdução. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes (Org.). *Direito à Moradia: Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas cidades brasileiras*.Rio de Janeiro:IPPUR: FASE, 1997.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Para além da Regularização Fundiária: Porto Alegre e Urbanizador Social*. In: ALFONSIN, Batânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. Direito à Moradia e Segurança da Posse. 1ªEd. Belo Horizonte: Fórum. 2006.

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Orgs.) *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais.* Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. *Direito à Moradia e Segurança da Posse.* 1ªEd. Belo Horizonte: Fórum. 2006.

ALMEIDA, Flávio de. Et al. Dicionário Brasileiro de Ciências Ambientais. Thex Editora, 1999.

AMADEI, Vicente Celeste. *Como lotear uma gleba: O parcelamento do solo urbano em todos os seus aspectos*. 3. ed. rev., ampl. e atual. Segundo o NCF. São Paulo: Millennium, 2012.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 18ªed. São Paulo: Atlas, 2016.

ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. *A ciudad do pensamento único: desmanchando consensus*.3. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

BARCELLOS, Claudetes.DEP Assinará nesta semana ordem de obra no IPE II, em 24 de março de 2015. Disponível em:< http://www2.camarapoa.rs.gov.br/default.php?reg=24013&p_secao=56&di=2015-03-24>. Acesso em 08 de fev.2017.

BARROS, Wellington Pacheco. *Direito Ambiental Sistematizado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. 3. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2002.

BRASIL, Lei Nº 12.651 de 25 de maio de 2012. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20112014/2012/lei/L12651compilado.htm>. Acesso em: 05 jan. 2017.

BRASIL, Lei n° 6.938, de 31 de Agosto de 1981. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm>. Acesso em 20 de jan. de 2017.

BRASIL. Lei Nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L6015.htm>. Acesso em: 24 jan. 2017.

BRASIL. Lei Nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm>. Acesso em: 20 jan. 2017.

BRASIL. Constituição DA República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 05 de jan. de 2017

BRASIL. Decreto-Lei 271, de 28 de fevereiro de 1967. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm>. Acesso em 05 de jan. de 2017.

BRASIL. Decreto-Lei 58/37, de 10 de dezembro de 1937. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm>. Acesso em: 05 de jan. de 2017.

BRASIL. Lei Nº 10.116 de 23 de março de 1994. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/ambiente/legislacao/id1918.htm>. Acesso em: 19 janeiro. 2017.

BRASIL. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>.Acesso em 12 de fev. de 2017.

BRASIL. Lei 649, de 11 de março de 1949. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1930-1949/L0649.htm#art1> Acesso em. 05 de jan. de 2017.

BRASIL. Lei Complementar n° 140 de 8 de dezembro de 2011. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm >. Acesso em 20 de fev. de 2017.

BRASIL. Lei n° 10.257, de 10 de julho de 2001.Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 11 de fev. de 2017.

BRASIL. Lei n° 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm>. Acesso em 20 de jan. de 2017.

BRASIL. Lei n° 6.766 de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm> Acesso em 06 de jan. de 2017

BRASIL. Lei Nº 9.785 de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9785.htm >. Acesso em: 19 jan. 2017.

BRASIL. Lei Nº 9.785 de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9785.htm >. Acesso em: 19 jan. 2017.

BRASIL. Resolução CONAMA n° 001, de 23 de janeiro de 1986. Disponível em: < http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>.Acesso em 21 de jan. de 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1113789 / SP, RECURSO ESPECIAL 2009/0043846-2, Relator(a) Ministro CASTRO MEIRA (1125) , Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA, Data do Julgamento: 16/06/2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 292.846 / SP, RECURSO ESPECIAL 2000/0133125-6, Ministro(a) Relator(a) HUMBERTO GOMES DE BARROS (1096), julgado em 7/3/2002.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Sentença proferida na ação de Retificação de Registro sob n° 001/1.07.0154257-1, em 31 de julho de 2008. Juiz. Antonio C. A. Nascimento e Silva. Disponível em: http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=proc. Acesso em 12 fev. 2017.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Sentença da Ação de Retificação de Registro sob n° 001/107.0025652-4, em 31 de julho de 2008. Antonio C. A. Nascimento e Silva, p.3. Disponível em: http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=proc. Acesso em 12 fev. 2017.

Carta Mundial pelo Direito à Cidade. Fórum Social das Américas – Quito – Julho 2004. Fórum Mundial Urbano – Barcelona – Setembro 2004.Disponível em: < http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf > Acesso em 05 de fev. de 2017

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

CAVALIERI, Sérgio. *Programa de Responsabilidade* Civil. São Paulo: Malheiros Editores. 2006.

CORREIO DO POVO/online. Arroio do Salso sobe e desaloja 56 famílias do Túnel Verde, em 6 de junho de 2010. Disponível em: < http://www.correiodopovo.com.br/Noticias/?Noticia=159578>. Acesso em 05 de fev. de 2017.

COSTA, Heloísa Soares de Moura; PRIETO, Élisson Cesar. *Revisão da lei federal de parcelamento do solo: um debate sobre o substitutivo ao PL 3.057/2000*. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, Porto Alegre: Magister, 2009.

DEL-BUONO, Regina. *Como fazer uma revisão de literatura*. Setembro de 2014. Disponível em: <http://www.abntouvancouver.com.br/2014/09/como-fazer-uma-revisao-de-literatura.html>. Acesso em 19. dez. 2016.

EGÍDIO, Paulo. Site da Câmara Municipal de Porto Alegre, em 21 de junho de 2016. Disponível em:<http://www.camarapoa.rs.gov.br/noticias/moradores-do-tunel-verde-reivindicam-realizacao-de-obras > Acesso em 07de fev.2017.

FERNANDES, Edésio(Org). *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey. 2001.

FREITAS, José Carlos de. *Loteamentos clandestinos: uma proposta de prevenção e repressão. Revista Magister de Direito Imobiliário, Registral, Urbanístico e Ambiental.* Porto Alegre: Magister, 2005.

GUIMARÃES, Nathália Arruda. *O direito urbanístico e a disciplina da propriedade. Revista Magister de Direito Imobiliário,* Registral, Urbanístico e Ambiental, Porto Alegre: Magister, 2005 .

HENRIQUES, Valmor Prochinski, Et al. *Regularização Fundiária: Advocacia Pública Atuando para o Reconhecimento de Direitos*. Disponível em: < http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/iniciativa_pgm.pdf> Acesso em 09 fev. de 2017.

HISAYASU, Alexandre; RIBEIRO, Bruno; TOLEDO, Luiz Fernando. Margens de Represas de SP têm 32 invasões em menos de 1 ano, 2016. Disponível em :<http://exame.abril.com.br/brasil/margens-de-represas-tem-32-invasoes-em-menos-de-1-ano/> Acesso em 04 de fev. de 2017.

HUMBERT, Georges Louis Hage. *A autonomia do Direito Urbanístico e a sua Importância para o Ensino Jurídico*. In: Anais do VI Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. Brasília: LEX MAGISTER. 2010.

LEAL, Guilherme J. S. . *Risco, Causalidade e Poluidores Indiretos. Tópicos de Direito Ambiental.* Lumen juris: Rio de Janeiro., 2011.

LEAL, Rogério Gesta. *Direito urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano.* Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LEFEBVRE, Henry. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MARICATO, Ermínia. *Metrópole na Periferia do Capitalismo: ilegalidade desigualdade e violência*.São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de Construir*. 11ed. (atualizado por Adilson Abreu Dallari, Daniela Libório Di Sarno, Luiz Guilherme da Costa Wagner Jr. e Mariana Novis). São Paulo: MALHEIROS, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro.* 16ª ed. (atualizado por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva). São Paulo: Malheiros, 2008.

MELO, Celso Antônio Bandeira de.*Curso de Direito Administrativo*. 30ªEd. São Paulo: Malheiros Editores. 2007.

MILARÉ, Edis. *Direito do meio ambiente: doutrina, jurisprudência e glossário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Proteção do Meio Ambiente: a omissão do Poder Público e o papel social do Judiciário no controle da Administração Pública*. Revista de Direito Ambiental, ano 8, n. 30, abr-jun. 2003. São Paulo: RT.

MUKAI, Toshio. *Direito urbano-ambiental brasileiro*. 2. ed. rev. ampli. e atual.São Paulo: Dialética, 2002,

NEGREIROS, Iara; AULICINO, Patrícia; ABIKO, Alex. *Sustentabilidade ambiental na regularização de loteamentos: o caso do programa lote legal em São Paulo*. 9p. Disponível em:< http://www.pcc.usp.br/files/files/alex/Entac2008FortalezaIaraPatriciaAbiko.pdf>. Acesso em 06. fev.2017

OBERRATHER, Andréa, Et. Al. *Loteamento Clandestino Vila Viçosa*- Porto Alegre: desafios enfrentados na regularização urbanística e jurídica. 2007, p.9-10. Disponível em: < http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/revista_-_21.pdf>. Acesso em: 01 jan 2017.

PORFIRIO JUNIOR, Nelson de Freitas. *Responsabilidade do Estado em face do dano ambiental.* Malheiros Editores. 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Decreto Municipal 18.399, de 09 de setembro de 2013. Disponível em: < http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000033636.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>. Acesso em 05 jan 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Termo de Referência: Elaboração dos Projetos Básico e Executivo de Canal de Macrodrenagem na Bacia Hidrográfica do Arroio Guabiroba* do *Departamento de Esgotos Pluviais*. Porto Alegre, 30 de out.

de 2014 *Disponível em:*<: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smgae/usu_doc/tr_guabiroba_final_jan-2015.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2017.

RESCHKE, Leila Maria et al. Loteamentos irregulares e clandestinos: sua regularização no Município de Porto Alegre. In: V CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO MANAUS, 2008, Manaus. Anais eletrônicos.Porto Alegre: Magister, 2009. p. 32-35. Disponível em:< http://ibdu.org.br/IBDU_ANAIS_V.pdf> Acesso em: 05 fev. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Nº 10.116 de 23 de março de 1994. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=13479&hTexto=&Hid_IDNorma=13479 >. Acesso em: 24 jan. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Resolução CONSEMA n° 288, de 02 de outubro de 2014. Disponível em: < http://www.sema.rs.gov.br/upload/arquivos/201612/02143312-288-2014-resolucao-final-da-102.pdf>. Acesso em 02 de fev. De 2017.

RIZZARDO, Arnaldo. *Promessa de Compra e Venda e Parcelamento do Solo*. 7.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

RODRIGUES, Eduardo. Site do Diário Gaúcho, em 14 de fevereiro de 2011. Disponível em : < http://diariogaucho.clicrbs.com.br/rs/noticia/2011/02/nem-um-balanco-no-tunel-verde-na-zona-sul-3207957.html> Acesso em: 05 fev..2017.

RODRIGUES, Marcelo de Abelha. *Processo civil ambiental*. Salvador, 4º ed. Editora JusPodivm. 2016, p. 176.

ROLNIK, Raquel. *O que é cidade?* 2. ed. São Paulo: Brasiliense,1994.

ROLNIK. Raquel; SAULE, JR., Nelson (Coord.). *Estatuto da Cidade – Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002,

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira.* 5ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang, FENSTERSEIFER, Tiago. *Princpipios do Direito Ambiental*. São Paulo: SARAIVA, 2014.

SAULE JR., Nelson. Direito à cidade. *Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Parma, 1999.

SCOTTI, Ester. Site da Câmara Municipal de Porto Alegre, em 11 de agosto de 2009. Disponível em : http://www2.camarapoa.rs.gov.br/default.php?reg=9900&p_secao=56&di=2009-08-11. Acesso em 07 fev. 2017.

SGARBI, Paula. *Litoral norte paulista sofre com invasões irregulares em áreas preservadas da Mata Atlântica*, 22 de novembro de 2011. Disponível em:< http://www.almasurf.com.br/news.php?id=1783 Acesso em 04.02.2017 SITE ALMA SURF.com>. Acesso em 02 de fev. de. 2017.

SILVA, Carlos Sérgio Gurgel. *Política urbana: cidades sustentáveis* . Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3532, 3mar. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/23856>. Acesso em: 11 fev. 2017.

SILVA, Edson Jacinto. *Loteamento Urbano: Doutrina e Prática*. São Paulo: JHMIZUNO, 2016.

SILVA, Edna Lúcia da.; MENEZES, Estera Muszkat. Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação. 3. ed. rev. atual. – Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos.* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Provimento n. º 17/99-CGJ (Projeto More Legal II), de 11 de outubro de 1999. Disponível em: < http://www1.tjrs.jus.br/site/poder_judiciario/tribunal_de_justica/corregedoria_geral_da_justica/projetos/projetos/more_legal_2/provimento_17-99.html Acesso em: 06 fev. 2017.

TÚNEL VERDE. In: WIKIPÉDIA a enciclopédia livre. Porto Alegre: Categoria Bairros: 2000. Disponível em : < https://pt.wikipedia.org/wiki/Ponta_Grossa_(Porto_Alegre)#T.C3.BAnel_Verde>. Acesso em: 05.fev.2017

VIANA, Marco Aurélio. *Loteamento Fechado e Loteamento Horizontal*. Rio de Janeiro: AIDE, 1991.

VILLAÇA, Flávio. *O Estatuto da Cidade: Para quê serve?.* Disponível em: < https://raquelrolnik.wordpress.com/2012/10/26/estatuto-da-cidade-para-que-serve/>. Acesso em 21 de jan. de 2017.

VILLAÇA, Flávio. *A Segregação Urbana e a Justiça*. Revista Brasileira de Ciências Criminais, ano 11, n°44, julho/setembro 2003,