

LOTEAMENTOS: A RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELOS DANOS AMBIENTAIS E SOCIAIS

Allotments: the responsibility of the public administration for environmental and social damages
Revista de Direito Ambiental | vol. 102/2021 | p. 125 - 145 | Abr - Jun / 2021
DTR\2021\8983

Carina Michele Aires

Graduada em Direito pela FEEVALE. Servidora Notarial e Registral, substituta no Tabelionato de Notas e Registro Civil das Pessoas Naturais de Tramandaí/RS. carinaairesdireito@gmail.com

Juliane Altmann Berwig

Doutora em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos com Bolsa pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pelo Programa de Excelência Acadêmica (Proex). Mestre em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Especialista em Direito Ambiental Nacional e Internacional pela Universidade Federal do Estado do Rio Grande do Sul. Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Professora no curso de Direito da Universidade FEEVALE e Pesquisadora com o projeto "Os impactos humano-ambientais gerados pelas nanotecnologias: redesenhando os elementos estruturantes do direito ambiental". Ex-Presidente e atual 2ª vice-presidente da Associação Gaúcha dos Advogados de Direito Ambiental Empresarial (AGAAE). Autora de livros jurídicos. Advogada. julianeberwig@feevale.br

Área do Direito: Administrativo; Ambiental

Resumo: O trabalho versa sobre o parcelamento do solo urbano, a responsabilidade da administração pública na fixação de diretrizes sociais e ambientais. Da análise realizada verifica-se que a publicação da Lei 6.766/1979, que muito embora, tenha contemplado os aspectos positivos, sofre com inúmeras críticas, diante da insegurança jurídica criada, pois os loteadores/empreendedores tendem a abandonar a regularização e realizam vendas de lotes de forma irregular. Nesses casos, essas irregularidades precisam ser sanadas, seja pelo empreendedor ou pelo Poder Público. Utiliza-se o método exploratório, pois visa favorecer a compreensão do problema investigado, bem como o método descritivo, pois descreve, registra, analisa, interpreta os fatos observados sem interferir neles. Conclui-se que os órgãos da administração pública, detêm o poder de polícia e devem atuar na fiscalização, pois são responsáveis pela fiscalização dos projetos de instalação e execução dos loteamentos, desmembramentos, dentre outros, devendo realizar estudos ambientais das áreas, bem como analisar as necessidades da população, garantindo a todos os direitos básicos previstos na Constituição Federal, especialmente o equilíbrio ambiental.

Palavras-chave: Loteamento – Responsabilidades – Poder Público

Abstract: The paper deals with the urban land parceling, the responsibility of the public administration in setting social and environmental guidelines. From the analysis performed it is verified that the publication of Law 6,766/1979, which although it has considered the positive aspects, suffers from a number of criticisms, given the legal uncertainty created, as the developers / entrepreneurs tend to abandon regularization and sell lots irregularly. In these cases, these irregularities need to be remedied, either by the entrepreneur or by the Public Authorities. The exploratory method is used, since it aims to favor the understanding of the investigated problem, as well as the descriptive method, since it describes, registers, analyzes, interprets the observed facts without interfering in them. It is concluded that the public administration bodies have the police power and must act in the supervision, since they are responsible for the inspection of the projects of installation and execution of the lots, dismemberments, among others, and must carry out environmental studies of the areas, as well as analyze the needs of the population, guaranteeing all the basic rights foreseen in the Federal Constitution, especially the environmental balance.

Keywords: Allotment – Responsibilities – Public Power

Para citar este artigo: AIRES, Carina Michele; BERWIG, Juliane Altmann. Loteamentos: a responsabilidade da administração pública pelos danos ambientais e sociais. *Revista de Direito Ambiental*. vol. 102. ano 26. p. 125-145. São Paulo: Ed. RT, abr./jun. 2021. Disponível em: inserir link consultado. Acesso em: DD.MM.AAAA.

Sumário:

1. Introdução - 2. Os loteamentos urbanos e sua evolução histórico-legislativa - 3. O Estatuto da Cidade e os planos diretores - 4. A responsabilidade da Administração Pública pelos danos ambientais e

sociais - 5. O meio ambiente e sua aplicação na atividade de parcelamento do solo urbano - 6. Conclusão - 7. Referências

1. Introdução

O tema a ser trabalhado trata do parcelamento do solo urbano. Partir-se-á da evolução histórica e legislativa dos loteamentos urbanos, o estatuto da cidade e os planos diretores e, por fim, a lei de loteamentos e procedimentos administrativos de parcelamento do solo. Bem como, mostrar-se-á uma visão do campo da responsabilidade da administração pública na fixação de diretrizes sociais e ambientais.

O problema a ser enfrentado neste artigo é: qual a importância do planejamento urbano para prevenção dos riscos ambientais e sociais provenientes dos loteamentos clandestinos e irregulares? Como está prevista a responsabilidade do Poder Público para tal?

Em vista do problema exposto, propõe-se assim, realizar uma análise da legislação pertinente ao parcelamento do solo urbano, bem como esclarecer sobre as responsabilidades de se estabelecer diretrizes condizentes a cada região, no tocante as aprovações dos loteamentos, desmembramentos, dentro do perímetro urbano, que estiverem em desacordo com o plano diretor municipal.

Verificar-se-á, nesse sentido que, a grande maioria das cidades não possui estrutura planejada, conforme os planos diretores. Muitas são áreas que foram invadidas, que estão situadas em zonas de risco. Ainda, existem áreas que foram habitadas, mas que deveriam ser preservadas, tais como áreas verdes, áreas de preservação permanente ou áreas com destinação pública social. O que incorre também em problemas sociais, miserabilidade, violência acentuada.

2. Os loteamentos urbanos e sua evolução histórico-legislativa

Como resultado da Revolução Industrial, e também por conta da urbanização, verificada de forma exponencial a partir da Revolução de 1930¹, "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", atraindo para a cidade grande quantidade de trabalhadores (ROLNIK, 1994, p. 30).

O crescimento populacional era desproporcional ao crescimento do território, passando a carência de habitação ser um grave problema. As propriedades regulares possuíam um alto custo, inacessíveis à classe operária. Logo, os trabalhadores passaram a ocupar parcelas nas periferias da cidade, bem como adquirir lotes de forma parcelada mediante contratos de promessa de compra e venda. Assim, a problemática de propriedades clandestinas avançou (RIZZARDO, 2003, p. 15).

Notou-se assim, nesse período, um importante crescimento dos loteamentos. Uma vez que era preciso adaptar a propriedade ao poder aquisitivo da classe operária, que se fixava, paulatinamente, nos grandes centros industrializados. Os quais, por sua vez, necessitavam da mão de obra oferecida pelos trabalhadores. Entretanto, esta forma de aquisição de propriedade gerava diversos conflitos, pois a infraestrutura da cidade, como: saneamento básico, transporte, segurança entre outros, não abrangiam as periferias das cidades, em razão de seu crescimento desordenado. Ademais, os contratos, traziam enormes prejuízos aos adquirentes, em caso de inadimplência, como a perda de todas as parcelas já pagas (RIZZARDO, 2003, p. 16).

Nessa época, portanto, ainda não se havia uma legislação específica para o modo de implementação dos loteamentos urbanos, ou seja, a forma como se deveria proceder legalmente ao parcelamento da gleba. Bem como, não havia um ordenamento jurídico a respeito dos direitos que asseguram tanto o comprador quanto o vendedor dos lotes, o que resultava em grandes litígios e injustiças (RIZZARDO, 1985, p. 75).

A fim de solucionar tais problemáticas, iniciou-se a fase de juridicização dos loteamentos urbanos, com a apresentação de projeto de lei junto à Câmara dos Deputados, que visava regular a matéria em razão dos danos que a circundavam. Valdemar Ferreira foi quem encaminhou à Câmara de Deputados um projeto visando regulamentar essas questões, que por falta de legislação especial, dava margens a atitudes desonestas por parte dos vendedores e loteadores. O projeto foi sancionado, denominado assim, Decreto-Lei 58/1937 (LGL\1937\2) regulamentado, posteriormente, pelo Decreto 3.079/1938 (LGL\1938\1) (RIZZARDO, 2003, p. 16).

Importa referir que, a Lei Uruguia 8.733/1931, serviu de inspiração para a criação do Decreto. Assim, com a regulamentação do Decreto, o comprador passou a ser restituído em caso de rescisão contratual, de forma a ampará-lo, não sendo este demasiadamente lesado, apesar de sua pretensão negocial, ter sido frustrada (RIZZARDO, 2011, p. 26).

Apesar da existência de regulamentação, esta atingia apenas as relações entre loteador e os adquirentes dos lotes, sem conter pautas sancionatórias de ordem civil ou penal. Tal ensejou a

proliferação dos loteamentos clandestinos em todos os centros urbanos do país, o que era a maior preocupação, causando sérios prejuízos à ordem urbanística das cidades (MUKAI, 2002, p. 117).

Em 1939 surge o Decreto 4.857, denominado Lei dos Registros Públicos, que dispôs em vários aspectos sobre os loteamentos, de forma a regulamentar seu procedimento, tornando exigível para a compra e venda de lotes a prazo a inscrição de memoriais junto aos registros de imóveis. Ditos memoriais são requeridos tanto para os lotes urbanos quanto rurais, bem como tornou possível o registro das promessas de compra e venda com o intuito de proteger terceiros de boa-fé (RIZZARDO, 2011, p. 26).

Também, o Código de Processo Civil de 18 de setembro de 1939, dispunha sobre questões relativas aos loteamentos e vendas de imóveis. Mais especificamente os artigos 345 e 346 dispuseram sobre a impugnação de terceiros, bem como sobre as dúvidas concernentes ao registro do loteamento por parte do oficial de registro, inclusive trata da recusa pelo compromitente vendedor de assinar a escritura pública (BRASIL, 1939).

O artigo 22 do Decreto Lei 58/1937 (LGL\1937\2), teve relevante repercussão diante da alteração que veio a sofrer em virtude da promulgação da Lei 649/1949, que assegurou aos compromissários compradores a garantia de direitos reais oponíveis contra terceiros e ainda, conferiu-lhes o direito de obtenção do bem através da adjudicação compulsória (BRASIL, 1949).

Posteriormente, sobreveio o Decreto Lei 271/1967 (LGL\1967\15) para aperfeiçoar o diploma vigente com a definição de loteamento, bem como sobre os desmembramentos (RIZZARDO, 2011, p. 29). Todavia, ainda não contemplava questões relativas à Lei de Condomínios e Incorporações, permanecendo a legislação deficiente (MUKAI, 1980, p. IX). A Lei 6.015/1973 (LGL\1973\14), denominada de Lei dos Registros Públicos, alterou o diploma legal vigente, mostrando-se mais específica e abrangente.

Deve-se ponderar ainda, que o artigo 3º do Decreto Lei 271/1967 (LGL\1967\15), aplica aos loteamentos a Lei dos Condomínios, Lei 4.591/1964 (LGL\1964\12), tornando os loteadores iguais aos incorporadores e os compradores iguais aos condôminos. Equipara ainda, a infraestrutura de um condomínio à construção das edificações (RIZZARDO, 2011, p. 30).

Em 1979 foi sancionada a Lei 6.766, que finalmente dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, com o objetivo de substituir parcialmente o antigo diploma legal (Decreto 58/1937), que regulamentava os loteamentos. Já o parcelamento do solo rural é regido pelo Estatuto da Terra, a Lei 4.504/1964 (LGL\1964\10). O referido define os imóveis rurais como sendo áreas contínuas de diferente localização, destinada à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, inclusive que contenham prédios rústicos (BRASIL, 1964).

Ainda, em se tratando de inovações da Lei 6.766/1979 (LGL\1979\27), se pode destacar a competência em instituir normas complementares dadas aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios no tocante a regulamentação de caráter urbanístico, administrativo e sanitário. Ao município coube a responsabilidade do acompanhamento efetivo, por ser este o mais próximo para fiscalizar e regulamentar a situação do parcelamento do solo urbano, bem como aquele cujas consequências da inércia afeta diretamente (MUKAI, 1980, p. 3). Tais competências foram, posteriormente, detalhadas na Constituição Federal de 1988, especialmente nos artigos 21 e seguintes. Após, a Lei 6.766/1979 (LGL\1979\27), sofreu alterações pela Lei 9.785/1999 (LGL\1999\530), Lei 10.932/2004 (LGL\2004\2731), Lei 11.445/2007 (LGL\2007\2630), Lei 12.608/2012 (LGL\2012\1222), Lei 13.465/2017 (LGL\2017\5906), dentre outras (RIZZARDO, 2011, p. 30).

Para melhor analisar os fins propostos para implantação de um loteamento, ou de um desmembramento, coube ao Poder Público Municipal tal tarefa, que conforme dispõe a Lei, tem competência suplementar. No entanto o Ministério Público, tem competência para interferir, fiscalizar e avaliar a implantação dos loteamentos (ARGHIARIAN, 2012, p. 176).

O Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001 (LGL\2001\296), estabelece normas gerais de políticas urbanas. No parágrafo único do artigo 1º, discorre sobre os efeitos da própria lei ao estabelecer normas de ordem pública e interesse social que tem por objetivo regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (BRASIL, 2001).

Todos esses diplomas legais têm como objetivo regulamentar e ordenar o parcelamento do solo nas cidades, trazer segurança aos negócios jurídicos, evitar os litígios, devendo-se tomar alguns cuidados necessários na aquisição do imóvel, tais como a verificação da documentação do imóvel junto ao Registro Imobiliário competente (BALBINO FILHO, 2010, p. 79).

Além de cuidar dos direitos e interesses de compradores e vendedores, a legislação relativa ao parcelamento do solo visa preservar o meio ambiente, como trata o artigo 225 da Constituição Federal de 1988 (CF/88 (LGL\1988\3)), garantindo a todos o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Tem esse intuito o legislador para que todos possam dele usar de forma sadia e com

qualidade, conferindo não só ao Poder Público, mas à coletividade o dever de protegê-lo, defendê-lo dessa e de futuras gerações.

Ao se pensar em direitos de terceira geração, se pode observar ainda outros dispositivos, que regulam os cuidados que a administração pública deve ter ao realizar a análise de projetos. Dispõe a Lei 12.608/2012 (LGL\2012\1222), sobre a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), no tocante aos cuidados a serem observados para minimizar os desastres ambientais e sociais, em zonas consideradas de risco (BRASIL, 2012).

Nessa mesma linha, outro dispositivo legal que merece atenção é a Lei 6.938/1981 (LGL\1981\21), a qual visa regulamentar a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), garantindo a todos uma qualidade de vida melhor. Dispondo em seu artigo 2º e seus incisos, as ações que o governo deve promover para manutenção do equilíbrio ecológico, fiscalizando o uso do solo, bem como o subsolo, protegendo o ecossistema, os recursos naturais de extrema necessidade, como a água e o ar, sem os quais não é possível viver (BRASIL, 1981).

Verificou-se que as alterações tiveram o intuito de aperfeiçoar a aplicação do dispositivo, mantendo determinada harmonia de interesses com objetivo focado no bem-estar social e natural. Buscou o legislador equiparar os direitos de vendedores e compradores, bem como equiparou o poder de fiscalização do município ao do Ministério Público. Com interesses bem definidos a Lei do Parcelamento do Solo e a Constituição traçam normativas que regulamentam os procedimentos. E com base nessas normativas infraconstitucionais de regulamentação, cabe a análise do Estatuto da Cidade.

3. O Estatuto da Cidade e os planos diretores

A CF/88 (LGL\1988\3) atribuiu a competência aos Municípios, art. 30, para legislar assuntos de interesse local. Apesar da fixação das competências, ainda persiste o problema do crescimento desordenado, descontrolado dos loteamentos clandestinos, bem como a ocorrência em áreas de mananciais e vulneráveis ambientalmente (LEAL, 2011, p. 23).

Diante dessa problemática, a Lei 10.257/2001 (LGL\2001\296) – Estatuto da Cidade contempla além da questão urbanística, a gestão democrática e os cuidados inerentes ao meio ambiente (MARCHESAN, 2011). Ele objetiva regulamentar os artigos 182 e 183 da CF/88 (LGL\1988\3), fixa diretrizes para a cidade e ordena o pleno desenvolvimento das funções sociais (BRASIL, 2001).

Nas inovações trazidas no Estatuto da Cidade, encontra-se a participação da população na administração pública e também a participação de associações comunitárias, que contribuem na elaboração e execução de projetos de política urbana do Município, definido como gestão democrática da cidade. Estas contribuem com o Poder Executivo e descentraliza o poder, trazendo modificações importantes ao local onde se habita, conforme as necessidades e as especificidades de cada local (SANTINI; MATTIA, 2011).

Isso decorre, como visto, do fato de que a propriedade deixou de ser tratada como um direito absoluto e individual, e passou a ser entendida como um direito coletivo, que atende ao princípio da função social da cidade e da propriedade urbana. É com base nessa concepção, que o Município introduz instrumentos urbanísticos, que são ferramentas que o Poder Público possui com a finalidade de regulamentar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, buscando o desenvolvimento sustentável e o bem-estar comum (SANTINI; MATTIA, 2008).

O Estatuto da Cidade, artigos 39 e 40, definiu a obrigatoriedade do Plano Diretor para os municípios que nesses quesitos se encaixarem. O plano diretor define a concentração já existente, o território que vai pertencer a zonas residenciais, bem como zonas comerciais e industriais dos municípios. Assim, o Estatuto da Cidade em sua visão inicial pretende que a sociedade se reúna em uma ação pública de indução, para definir onde situariam essas zonas, e ainda definiriam o potencial a ser explorado em cada uma delas (ROLNIK, 2002).

Diante da importância do plano diretor, é possível identificar essa premissa no artigo 4º do Estatuto da Cidade que assim preleciona: “Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: [...] III – planejamento municipal, em especial: a) plano diretor; [...]”. Diante disso, deve este ser bem estruturado, pois é a partir dele que advêm as políticas urbanísticas de uma cidade (BRASIL, 2001).

O Plano Diretor deve ser elaborado por profissionais técnicos, e após, deve ser apresentado e levado à aprovação da Câmara. Ele ainda requer a participação popular na tomada de decisões, pois essas definições alteram de forma econômica cada um dos proprietários envolvidos. Sugere ainda, um estudo do impacto de vizinhança, bem como o estudo de impactos ambientais e o relatório de impactos ambientais para determinados empreendimentos, dadas as consequências que podem trazer à comunidade local (ROLNIK, 2002).

Mostra-se complexo o plano diretor ao tratar de uma lei programática, a qual estabelece objetivos pensados para o desenvolvimento urbano e que cria diretrizes para a legislação a ele relacionada, tais como a lei do uso, ocupação e parcelamento do solo urbano, entre outras. Não se trata de um conjunto

de diplomas legais para condução de uma cidade, mas sim, da lei da cidade para o exercício da cidadania com dignidade pelos cidadãos (BERWIG, 2011).

Existem algumas discussões sobre o Estatuto da Cidade, por exemplo, em relação à usucapião coletiva de imóvel urbano, sendo que esta não será permitida em áreas de preservação permanente, nem mesmo em áreas que apresentem risco à população. Uma vez que as sentenças de usucapião sejam favoráveis, perde-se o controle do plano diretor almejado para a cidade, pois aquelas áreas consideradas de risco eminente à moradia serão definidas como habitáveis, assim como aquelas definidas como preservação perderão suas características para servir à população como moradia (MARKESAN, 2011).

Apesar disso, a ocupação de áreas impróprias para habitação já provou ser um risco à vida daqueles que as habitam. Os noticiários com frequência apontam desastres ambientais, tais como enchentes, deslizamentos de terra, terremotos, maremotos, que trazem prejuízos materiais e ambientais, e principalmente, humanos. São esses fenômenos uma resposta da natureza aos maus-tratos recebidos pela humanidade. É justamente este efeito que o ordenamento do solo deve prevenir (SOUZA, 2013).

O direito tem trabalhado com a responsabilidade civil como instrumento de gerenciamento de riscos ambientais e tutela das futuras gerações. A antecipação de riscos graves e irreversíveis deve ser analisada, pois são as ações preventivas que, muitas vezes, faltam para evitar grandes desastres. E quando se trata de desastres ambientais, os riscos podem ser potencialmente lesivos em longo prazo, sendo quase que impossível saná-los com o ressarcimento ou eventual reposição (CARVALHO, 2012).

E nesse contexto, Estudo de Impacto de Vizinhança, previsto no art. 36 do Estatuto da Cidade, é uma ferramenta de suma importância para o direito urbanístico atual. Ainda, o art. 37, menciona o processamento da execução deste estudo, que tem como finalidade contemplar os efeitos positivos e negativos dos empreendimentos, ou de atividades ali desenvolvidas, e o quanto isso afeta a população residente naquela localidade (FREITAS, 2016).

Outros dispositivos do Estatuto da Cidade apresentam possibilidades de mudança, com o objetivo de atender a função social da propriedade e os anseios da comunidade em relação a uma vida digna, tais como as operações urbanas consorciadas, disposta como mencionado no art. 32. Prevê esse dispositivo que, com base no plano diretor, o poder público poderá editar e sancionar Lei Municipal, com o intuito de delimitar a área de aplicação de operações consorciadas², a qual submeterá a respectiva área, a transformações urbanísticas estruturais, com melhorias sociais, inclusive contribuirá para a valorização ambiental da propriedade (BRASIL, 2001).

Essas operações a que são submetidas à propriedade, são assim consideradas um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal. Têm a finalidade de garantir uma melhor qualidade de vida aos habitantes da cidade, a qual conta com a participação e envolvimento dos proprietários dos lotes, moradores daquela região, até mesmo com a contribuição e participação de investidores privados (BRASIL, 2001).

Com uma pequena introdução desses dispositivos, pode-se verificar que os impactos causados pelo Estudo do impacto de vizinhança precisam ser pensados do ponto de vista do empreendimento, ou seja, o que este propicia para a sociedade. Mas também precisa ser pensado do ponto de vista da cidade, ou seja, o que a cidade poderá sofrer com a instalação do empreendimento. Pode-se a partir desse estudo minimizar os impactos por esse causado (PRESTES, 2005).

É preciso considerar: se o local não se encontra saturado, com o número de empreendimentos e residências acima da capacidade local; questões de valorização imobiliária, pois quanto mais valorizado o lugar de situação, menos barulhos e empreendimentos podem estar próximos. Necessária a análise do tráfego, bem como o acesso de transportes públicos, entre outras questões, pois os ruídos trazem a todos desconforto e perturbações (BRASIL, 2001).

As definições relativas a instalações de empreendimentos e até mesmo o exercício de atividade privada, são contempladas por Lei Municipal, sendo que todo trabalho realizado será disponibilizado para a população na prefeitura local. Todo tipo de licença para construções e ampliações de construções, bem como funcionamento dos empreendimentos, será emitida pelo poder público municipal (FREITAS, 2016).

Em relação ao zoneamento de cada cidade, estabelecido no plano diretor de cada município, tem a finalidade de identificar as áreas mais frágeis do perímetro para fins de minimizar os desastres ambientais e o desconforto social, tais como ruídos, odores desagradáveis e excessivos. Ao analisar o Plano Diretor de Novo Hamburgo/RS (2004), por exemplo, a Lei Municipal 1216/2004, art. 25, determina o seguinte:

“Artigo 25 – O território municipal, urbano e rural, para aplicação da presente Lei, é dividido em áreas com características gerais e intensidade da ocupação e uso distintos, considerando os aspectos

ambientais, geológicos, econômicos e de ocupação e uso existentes, caracterização essa denominada de macrozoneamento.

Parágrafo único. O macrozoneamento classifica as parcelas do território como de ocupação e uso miscigenado intensivo ou rarefeito, industrial, primário e de proteção ambiental.”

Ao analisar o artigo, se constata que o legislador dividiu as áreas usando critérios de ocupação e usos distintos para delimitar o seu território. De fato, cabe ao Poder Público Municipal ordenar os usos futuros do seu território, podendo essas áreas se dividir em zona urbana, zonas urbanizáveis, zonas de expansão urbana e zona rural. Além dessas divisões, pode ainda o Poder Público Municipal, se entender necessário, delimitar o uso do solo em residencial, comercial, institucional, industrial e misto. Se houver necessidade o município pode fixar que o uso dessas áreas pode ser exclusivo ou misto, ou seja, que determinada área é exclusivamente residencial, não sendo possível, no entanto a instalação de qualquer tipo de comércio. Mas pode ainda, o Município fixar que a área é de uso misto residencial e comercial, podendo, portanto, nela ser fixadas instalações comerciais e residenciais.

Usando como base, a Lei Municipal 1216, de 20 de dezembro de 2004, que institui o Plano Diretor de Novo Hamburgo/RS, por exemplo, é possível observar que em seu artigo 28, o município também delimitou, dividiu sua área de uso da seguinte forma: o macrozoneamento, a setorização, as áreas especiais e o sistema viário. No entanto, ao tratar do macrozoneamento, no artigo 30, do mesmo diploma legal, definiu mais especificamente as áreas de proteção ambiental, identificadas como (APAs), as zonas miscigenadas, identificadas como ZM, as zonas industriais, identificadas como ZI, e por fim, definiu as zonas de atividades primárias, identificadas como ZIP, definindo em todas as áreas suas localizações dentro do perímetro do município.

Diante das divisões realizadas, de acordo com o Plano Diretor do município, cabe observar que para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, deve o legislador verificar o que estabelece a Lei 6.803/1980 (LGL\1980\7) (BRASIL, 1980). Dessa forma se a empresa representa um nível elevado de perigo à população e ao meio ambiente, deverá inclusive ser realocada, podendo o Governo apoiar ações que envolvam financiamento especial para aquisição de dispositivos de controle.

Toda estruturação urbana da cidade está contemplada no Estatuto da cidade, no entanto, não é possível garantir o ordenamento territorial equilibrado, o que gera muitos conflitos à administração pública. Os empreendedores acabam exercendo uma pressão muito grande ao poder público que, muitas vezes, sucumbe à vontade destes, dando um tratamento desigual aos cidadãos. Esse tipo de conflito se dá em virtude de uma visão diferenciada entre as partes, onde o empreendedor está voltado ao desenvolvimento da cidade e o poder público, que também visa o desenvolvimento municipal, mas que fica impossibilitado em virtude do disposto no Plano Diretor Municipal, pensado para o bem-estar social coletivo (MUSSI, 2011, p. 79).

E no meio desses conflitos de interesse entre empreendedores e poder público municipal se formam as cidades. Sob o argumento de ser o processo de regularização burocrático e oneroso, os proprietários e empreendedores sucumbem à irregularidade. A cidade, dessa forma, é composta por uma sucessão de parcelamentos de solo, que podem ser regularizados, irregulares ou até mesmo clandestinos³ (LOUREIRO, 2011). Comumente quando os proprietários ou empreendedores após ter indeferida sua solicitação de parcelamento, não atendem aos requisitos formais previstos na Lei, tais como: recuos, gabarito, taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento, áreas *non edificandi*, desestimulam a venda de forma regular no mercado formal e as fazem de forma irregular (MUSSI, 2011, p. 93).

A responsabilidade municipal para com a edição e aplicação do plano diretor é de suma importância, no entanto, todos podem e devem participar desse projeto para constituição adequada da cidade, pois ao participar e pensar no bem coletivo de todos, se está pensando nos benefícios contemporâneos e futuros da humanidade. A análise aborda o Estatuto da Cidade, tem a sua contribuição ao parcelamento do solo, com objetivo também voltado ao equilíbrio ambiental. Como visto, existem loteamentos irregulares e clandestinos, tais exigem um encaminhamento em precaução dos danos que tais podem incorrer. Logo, cabe, portanto, na ausência do empreendedor, verificar e analisar a responsabilidade municipal pelos danos ambientais e sociais decorrentes deste parcelamento do solo.

4. A responsabilidade da Administração Pública pelos danos ambientais e sociais

No parcelamento do solo urbano, é importante frisar as duas formas ilegais existentes, quais sejam: os loteamentos clandestinos e os loteamentos irregulares. No entanto, situações inversas podem ocorrer, usando como exemplo aqueles loteamentos clandestinos que tenham todos os requisitos para sua regularização, como reserva de espaço para implantação de equipamentos públicos, arruamento com a delimitação coerente, lotes com a metragem de acordo com o plano diretor municipal. Já no loteamento irregular, este apesar de ter projetos aprovados não respeitou nenhum dos requisitos legais (LOUREIRO, 2011).

Os loteamentos implementados em desrespeito as diretrizes urbanísticas geram inúmeras situações e problemas à população, tais como insegurança, falta de equipamentos urbanos, como postos de saúde,

escolas. Interferem inclusive no planejamento da cidade, afetando seus padrões de desenvolvimento urbano. Tais problemas exigem solução, dentre elas a apuração da responsabilidade pelos danos causados a terceiros, em virtude da falta de fiscalização e da ausência da aplicação das sanções administrativas, bem como da inexistência de repressão do crime por descuido da atuação jurisdicional. Mas essa responsabilização é ampla, pois a todos é permitido denunciar as irregularidades, bem como aqueles diretamente atrelados ao parcelamento, como é o caso dos registradores, das prefeituras; pode ainda intervir a segurança pública (polícia), o Ministério Público e o Poder Judiciário (FREITAS, 2011).

A responsabilidade civil está dividida em responsabilidade civil objetiva e responsabilidade civil subjetiva. A responsabilidade civil objetiva impõe ao agente, em determinadas situações, a reparação do dano independente da comprovação de culpa, basta apenas o dano e o nexo de causalidade. Na responsabilidade subjetiva, a culpa é elemento de reparação do dano, não há, portanto, responsabilidade sem culpa comprovada (GONÇALVES, 2017, p. 48).

A responsabilidade civil ambiental adotou de forma simples, como espécie de responsabilidade extracontratual do Direito Civil, prevista no Código Civil de 2002, a qual se compõe dos três pressupostos básicos, quais sejam: o dano, o nexo de causalidade e a culpa. A culpa não é requisito fundamental, ou seja, não precisa ser comprovada (conforme art. 14 da PNMA), o dano por vezes, é elemento essencial da responsabilidade civil ambiental, pois sem dano não há o dever de reparação (PEREIRA, 2011).

O artigo 37, da CF/88 (LGL\1988\3) dispõe sobre a responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público, como segue:

"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 6º 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; [...]."

Embora existam divergências doutrinárias e jurisprudenciais, acerca do tema, a Constituição trata de forma objetiva a responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público, não existe comportamento culposo do funcionário, basta apenas a configuração do dano. Nesta classificação também estão incluídas as pessoas jurídicas de direito privado que exercem funções delegadas pelo poder público, bem como as autarquias. Os conflitos de entendimento se dão também em função das disposições legais, pois o Código Civil de 1916, art. 15, tratava da responsabilidade administração pública, de forma subjetiva, bem como a Constituição Federal de 1937, reafirmavam tal disposição. No entanto, a CF/88 (LGL\1988\3) determina a responsabilidade do poder público como objetiva (NERY JUNIOR, 2011).

Diante do caráter de ordem pública, de que goza a proteção do meio ambiente, nos casos de danos ambientais, considera-se a solidariedade de todos os envolvidos, inclusive recaindo esta sobre a administração pública. Com a delimitação proporcional da responsabilidade de cada um dos envolvidos (LUCARELLI, 2011).

No entanto, o legislador constitucional refere-se à responsabilidade objetiva pelo risco, onde responde a administração pública de forma objetiva por indenizações de danos sofridos por terceiros, o qual tenha decorrido do serviço por esta prestado. São os chamados atos comissivos, praticados por servidores e agentes públicos, que causam danos a outrem, no exercício de suas funções, bastando nesse caso a existência do dano e o nexo de causalidade entre o ato comissivo realizado pela administração pública e o dano, para que haja o dever de indenizar (NERY JUNIOR, 2011).

O fundamento dessa responsabilidade objetiva é o risco administrativo, ou seja, o risco da atividade do Estado, que foi criado para servir a comunidade e não para causar-lhe problemas. Caso a atividade estatal crie problemas e cause danos ao particular, este tem direito de ver-se ressarcido pelos prejuízos que sofreu e de ser indenizado pelo dano moral quando isto verificar-se. Da mesma forma, outro ângulo do mesmo fenômeno, quer dizer, o dever de a administração indenizar é também fundado no princípio da boa-fé objetiva, pois o administrado crê que o Estado tem de exercer os seus misteres para o benefício da população, sendo certo que não foi idealizado para provocar e causar danos.

Em determinadas situações, o autor da ação de danos, proferida contra a administração pública, fica investido da demonstração do nexo de causalidade, demonstrando qual foi a omissão administrativa causada pelo ente público. Então o que estiver sob o amparo da administração pública, esta deverá preservar a integridade. Nesse contexto, não faz sentido exigir a comprovação da conduta dolosa ou culposa, pois o fato é que o poder público ou o servidor por ele delegado, tinha o dever de proteção ao bem jurídico tutelado e não o fez, devendo neste caso responder objetivamente (NERY JUNIOR, 2011).

É entendimento dos ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ) de que os municípios são os legítimos responsáveis pela regularização de loteamentos urbanos irregulares, pois coube a estes o encargo de disciplinar o uso, ocupação e parcelamento do solo urbano. A responsabilidade nos casos em que ainda é possível cobrar do loteador suas obrigações, diante da inobservância das obras de infraestrutura faltantes, é subsidiária (IRIB, 2016).

A clandestinidade de muitos diante da falta do parcelamento do solo realizado de forma regular, praticado por particulares atinge a administração das cidades, ensejando a administração pública o dever de indenizar. Isso porque a gestão municipal ao se deparar com tais eventualidades e contrariedades municipais, não deve manter-se inerte e sim, combater tais irregularidades e superar as dificuldades decorrentes da falta de um planejamento eficaz (SILVA, 2016, p. 33).

A Lei foi taxativa quando designou o poder público, principalmente o municipal, para ordenar a ocupação do solo urbano, pois é ele que suporta os prejuízos advindos das condutas ilícitas de loteadores, que infringem os planejamentos urbanísticos e geram problemas sociais de difícil solução. Observa-se que para os crimes contra a Administração Pública, não são necessárias provas que configurem o prejuízo, ainda, de forma secundária, o intuito da Lei é a proteção do patrimônio dos adquirentes de imóveis loteados ou desmembrados (QUEIJO, 2002).

5. O meio ambiente e sua aplicação na atividade de parcelamento do solo urbano

O meio ambiente compreende e abriga todas as formas de vida existentes, pois é nele que estão contidas as áreas naturais intocadas ou degradadas, mares e terras, áreas rurais e urbanas, pois em todos esses espaços encontramos formas de vida. É que se deve priorizar estudar as áreas urbanas, pois são nesses perímetros que se concentra a maior parte da população (RODRIGUES, 2011).

O estudo dos impactos ambientais que os loteamentos podem causar nas áreas urbanas precisa ser analisado pelo Município. No município de Novo Hamburgo/RS (2011), por exemplo, ao analisar o disposto no artigo 5º, da Lei Municipal 2.359/2011, as licenças devem atender aos critérios do órgão ambiental municipal, que poderá exigir Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e ou Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).

Os incisos do artigo 5º da Lei Municipal contemplam ainda as distinções, como segue:

“Art. 5º.

[...]

§ 1º O Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) é a denominação do instrumento de gestão ambiental utilizado para exigir os estudos para concepção, localização, instalação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental.

§ 2º O Relatório de Impacto Ambiental (RIA) é a denominação do instrumento de gestão ambiental, utilizado para exigir os estudos simplificados a fim de avaliar as interações da implantação ou da operação de uma atividade efetiva ou potencialmente causadora de degradação ambiental.

§ 3º Caberá à Secretaria Municipal do Meio Ambiente exigir os estudos necessários a complementação de informações sobre a potencialidade ou realidade poluidora, respeitadas as legislações federal, estadual e municipal sobre o assunto.”

O dispositivo prevê a exigência de estudo ou de relatório, relativos aos impactos advindos dos empreendimentos. Mas se pode identificar claramente que há uma falta de estrutura e falta de planejamento urbano das grandes e pequenas cidades.

De acordo com o IBGE (2013), os dados de 2013 para 2017 (IBGE, 2017) houve uma evolução quanto aos instrumentos de prevenção de incidentes urbanísticos:

“Dentre os instrumentos de planejamento e de gestão de risco pesquisados, os mais presentes eram: Plano Diretor que contemple a prevenção de enchentes ou inundações graduais, ou enxurradas ou inundações bruscas (25,3%) e a Lei de Uso e Ocupação do Solo que contemple a prevenção de enchentes ou inundações graduais, ou enxurradas ou inundações bruscas (23,1%). Em 2013, esses índices eram, respectivamente, de 17,2% e 14,8%. Cabe destacar que, em 2017, 59% dos municípios brasileiros não apresentavam nenhum instrumento voltado à prevenção de desastres.”

No município de São Bernardo do Campo, por exemplo, localizado na sub-região sudeste da Região Metropolitana da grande São Paulo/SP, com um número considerável de habitantes e com um potencial econômico muito grande, enfrenta-se grandes dificuldades em orientar o crescimento populacional descontrolado. A falta de água é algo extremamente preocupante para os habitantes daquela região, pois um de seus mananciais está sendo ameaçado pela poluição drenada pelos Rios Tietê e Pinheiros e pela ocupação desordenada de seu entorno (STAURENGHI; LIMA, 2011).

Os mananciais, que consistem em fontes de água doce, vêm sofrendo constantemente em virtude do crescimento populacional, pois teve um aumento considerável da ampliação dos níveis de consumo per capita. Isso se dá pela ocupação desordenada do solo, em especial áreas vulneráveis como as áreas de preservação permanentes, bem como com a prática inadequada de uso do solo, da água, ausência de infraestrutura de saneamento, ações de degradação como remoção da cobertura vegetal, a erosão, assoreamento de rios, córregos (BERWIG, 2017).

As áreas de mananciais da Represa Billings, situada em São Bernardo do Campo/SP, vêm sendo ocupadas há décadas por atividades extrativistas ou para o lazer. Mas foi a ocupação desordenada de 1988, com a formação de loteamentos clandestinos destinados à população de baixa renda que causou os principais danos ambientais, como o desmatamento, a impermeabilização do solo e a geração de esgotos. Inclusive essa urbanização desordenada gerou ocupações em áreas de risco, em áreas de preservação permanentes, em áreas verdes e institucionais (STAURENGHI; LIMA, 2011).

Ocorre que tal ocupação de áreas protegidas atinge diretamente a população que sofre com a falta de infraestrutura e com a violência típica da ausência do Poder Público (STAURENGHI; LIMA, 2011). Mas, a responsabilidade de tal fiscalização não se restringe apenas ao poder público, ficando também incumbido deste mister o Ministério Público, entre outros. Cabe a este atuar nos procedimentos de impugnação de registro do parcelamento do solo, providenciar o levantamento de parcelas depositadas, quando estiver presente a atuação criminal, bem como toda ação do loteador que estiver em desacordo com as normas legais (SILVA, 2016, p. 121).

O Ministério Público diante do caso de São Bernardo do Campo/SP agiu visando à cessação das atividades ilegais, mas os processos são lentos e só tiveram grande repercussão quando, um dos loteamentos lá instalados, inclusive com algumas moradias, foi destruído. Este processo ajuizado pelo Ministério Público iniciou em 1989, mas só em 1998 obteve a decisão para a derrubada de casas (STAURENGHI; LIMA, 2011).

Neste caso em específico, o Ministério Público, foi parte atuante, pois priorizou a verificação de irregularidades junto aos loteamentos clandestinos, para barrar novas ações. Também o Ministério Público vem sustentando a responsabilização por improbidade administrativa de agentes políticos coniventes. Uma das soluções encontradas naquela comunidade foi estimular a construção de calçadas gramadas e incentivar a arborização urbana. O resultado estético proporcionado pelas calçadas gramadas estimulou a repetição espontânea pelos bairros vizinhos e o projeto transformou-se em programa de Governo Municipal denominado Bairros Ecológicos (STAURENGHI; LIMA, 2011).

Fica evidente que o município é também um dos responsáveis diretos pelo crescente quadro de irregularidades e ilegalidades dispostas no parcelamento do solo. Os loteamentos irregulares ou clandestinos devem ser embargados pelo poder público Municipal, evitando assim que se consuma uma grande gama de danos ambientais evidenciados com a implantação do empreendimento. Se isso não ocorre, o município deve ser solidariamente responsabilizado.

Os danos oriundos da falta de fiscalização relativos ao parcelamento do solo são incalculáveis. O legislador foi cauteloso ao inserir no plano diretor uma série de normas relativas ao meio ambiente. Esse era seu principal objetivo, no entanto, não dispõe de efetivos suficientes para realizar a fiscalização dessas áreas e empreendimentos.

6. Conclusão

A partir do trabalho, verificou-se que em virtude do crescimento desordenado das cidades muitos problemas de ordem ambiental e social tiveram seu estopim. Diante disso, legislações surgiram objetivando regularizar tal cenário, seja por aqueles que visavam normatizar os contratos de aquisição de propriedade, seja em relação ao próprio ordenamento territorial, como o Estatuto da Cidade que deu ensejo aos Planos Diretores.

Portanto, o Estatuto da Cidade é de suma importância para o parcelamento do solo, pois é no plano diretor da cidade que estão distribuídas as áreas próprias para a moradia, as áreas rurais, as áreas comerciais e as áreas industriais. As autoridades competentes precisam fiscalizar esses empreendimentos, de forma a realizar um estudo sobre os impactos ambientais e de vizinhança que eles vão trazer à população em longo prazo. As irregularidades podem ser denunciadas à autoridade competente a qualquer tempo, para que os problemas sejam sanados, ou mesmo, para evitar a instalação em determinados locais.

Foi possível vislumbrar que a falta de planejamento urbanístico e social tem afetado as grandes cidades. Hodiernamente são vinculadas grandes tragédias que ocorrem em virtude das consequências de um grande abalo ambiental. Assim, o meio ambiente e a natureza têm se revelado nos inúmeros desastres urbanos. Pode-se dizer que parte desses desastres ocorre por falta de fiscalização do poder público municipal, sendo omissa na ocupação de áreas de risco de inundação, por exemplo. Isso ocorre também pois as condições ambientais dos locais impactados não são alvo de análise e planejamento para o crescimento urbano equilibrado.

Nesses casos, os danos ambientais que uma determinada região sofre, em decorrência da implantação de um loteamento clandestino também acarreta responsabilidade ao ente público. O poder público detém o dever e o poder de evitar que tais danos ambientais ocorram, e responde de forma solidária em determinados casos. Logo, o ente público encontra-se obrigado a complementar aquilo que o causador do dano (loteador e/ou proprietário) não foi capaz de realizar.

Retomando o problema da pesquisa: qual a importância do planejamento urbano para prevenção dos riscos ambientais e sociais provenientes dos loteamentos clandestinos e irregulares? Como está prevista a responsabilidade do Poder Público para tal? Verificou-se a partir da construção do artigo que o planejamento e a fiscalização municipal são instrumentos essenciais para ordenar o crescimento urbanístico, bem como prevenir o aparecimento de riscos sociais e ambientais ensejadores de desastres. Para a segunda parte do problema, a partir do estudo legal, constatou-se que na ausência de iniciativa do empreendedor para resolver as pendências de loteamento clandestinos e irregulares, cabe ao Poder Público municipal realizar tais medidas, no intuito de garantir a função social da propriedade e proteger o meio ambiente.

7. Referências

- AGHIARIAN, Hércules. *Curso de direito imobiliário*. 11. ed. rev. amp. e atual. São Paulo: Atlas, 2012.
- BALBINO FILHO, Nicolau. *Registro de imóveis. Doutrina. Prática. Jurisprudência*. 15. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BERWIG, Juliane Altmann. Cidade e risco. *Revista de Direito Ambiental*, v. 64, p. 217-246. out.-dez. 2011.
- BERWIG, Juliane Altmann. Urbanização: desastres e planejamento. In: STRAUCH, Manuel; BERWIG, Juliane Altmann (Org.). *Gestão de bacias hidrográficas: bases legais*. São Paulo: Perse, 2017. Livro disponível em E-book.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros 2017*. Disponível em: [<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101595.pdf>]. Acesso em: 11.07.2019.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Tabela 14 – Municípios, total e com Plano Diretor, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação – 2013*. Disponível em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2013/pdf/tab13.pdf]. Acesso em: 11.07.2019.
- CARVALHO, Délton Winter de. A genealogia do ilícito civil e a formação de uma regulação de risco pela responsabilidade civil ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, v. 65, p. 83-100, jan.-mar. 2012.
- FERREIRA, Edílio. Um roteiro para o Plano Diretor. *Revista dos Tribunais*, v. 689, p. 300- 302, mar. 1993.
- FREITAS, José Carlos de. Loteamentos clandestinos e suas modalidades fraudulentas: atuação preventiva dos agentes públicos. *Doutrinas Essenciais de Direito Registral*, v. 2, p. 679-699, dez. 2011.
- GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil brasileiro: responsabilidade civil*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. v. 4.
- INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL. *Municípios são responsáveis pela regularização de lotes em espaços urbanos – 22 de julho de 2016*. Disponível em: [www.irib.org.br/noticias/detalhes/stj-municipios-sao-responsaveis-pela-regularizacao-de-lotes-em-espacos-urbanos]. Acesso em: 11.07.2019.
- LEAL, Rogério Gesta Leal. Marcos Normativos fundantes da cidade democrática de direito no Brasil. In: MUSSI, Andréia Quadrado; GOMES, Daniela; FARIAS, Vanderlei de Oliveira (Org.). *Estatuto da Cidade. Os desafios da cidade justa*. Passo Fundo: Imed, 2011.
- LOUREIRO, Francisco Eduardo. Loteamentos clandestinos: prevenção e repressão. *Doutrinas Essenciais de Direito Registral*, v. 4, p. 957-977, dez. 2011.
- LUCARELLI, Fabio Dutra. Responsabilidade Civil por Dano Ecológico. *Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental*, v. 5, p. 247-278, mar. 2011.
- MARCHESAN, Ana Maria Moreira. Preservação ambiental e ocupação do espaço urbano à luz do Estatuto da Cidade (lei 10.257/2001 (LGL\2001\296)). *Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental*, v. 3, p. 339-347, mar. 2011.
- MUKAI, Toshio; ALVES, Alaôr Caffé; LOMAR, Paulo José Villela. *Loteamentos e desmembramentos urbanos. Comentários à nova lei de parcelamento do solo urbano, Lei 6.766, de 20/12/79*. 2. ed. São Paulo: Sugestões Literárias S.A., 1980.
- MUKAI, Toshio. *Direito urbano-ambiental brasileiro*. São Paulo: Dialética, 2002.

MUSSI, Andréia Quadrado. O ordenamento do espaço urbano. In: MUSSI, Andréia Quadrado; GOMES, Daniela; FARIAS, Vanderlei de Oliveira (Org.). *Estatuto da Cidade. Os desafios da cidade justa*. Passo Fundo: Imed, 2011.

NERY JUNIOR, Nelson. Responsabilidade civil da administração pública aspectos do direito brasileiro positivo vigente: art. 37, § 6º, da CF/1988 (LGL\1988\3) e art. 15 do CC/1916 (LGL\1916\1). *Doutrinas Essenciais de Responsabilidade Civil*, v. 6, p. 25-41, out. 2011.

PEREIRA, Luciana Vianna. Sucessão de responsabilidade ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, v. 62, p. 57-114, abr.-jun. 2011.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. Plano diretor e estudo de impacto de vizinhança (EIV). *Revista de Direito Ambiental*, v. 37, p. 80-95, jan.-mar. 2005.

QUEIJO, Maria Elizabeth. Crimes relativos ao parcelamento e desmembramento do solo. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 39, p. 189-213, jul.-set. 2002.

RIZZARDO, Arnaldo. *O uso da terra no direito agrário. Loteamentos, desmembramentos, acesso às terras rurais usucapião especial (Lei 6969)*. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Aide, 1985.

RIZZARDO, Arnaldo. *Promessa de compra e venda: e parcelamento do solo urbano: Leis 6.766/79 e 9.785/99*. 6. ed. rev., ampl. e atual São Paulo: Ed. RT, 2003.

RIZZARDO, Arnaldo. *Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano. Leis 6.766/79 e 9.785/99*. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Ed. RT, 2011.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Crimes contra o ordenamento urbano. *Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental*, v. 4, p. 555-569, mar. 2011.

ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

ROLNIK, Raquel. Plano diretor Estatuto da Cidade: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. *Revista de Direito Imobiliário*, v. 52, p. 11-18, jan.-jun. 2002.

SANTIN, Janaína Rigo; MATTIA, Ricardo Quinto. Direito urbanístico e Estatuto das Cidades. *Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental*, v. 3, p. 531-548, mar. 2011.

SILVA, Edson Jacinto da. *Loteamento urbano, doutrina e prática*. 4. ed. rev. e atual. Leme: J. H. Mizuno, 2016.

SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro de. Os desastres naturais e o registro imobiliário. *Doutrinas Essenciais de Direito Registral*, v. 7, p. 1381-1394, set. 2013.

STAURENGHI, Rosângela; LIMA, Sônia. Pós-regularização urbanística e seus efeitos sócio-ambientais. *Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental*, v. 3, p. 1361-1371, mar. 2011.

Legislação

BRASIL. Presidência da República. Decreto Lei 1.608, de 18 de setembro de 1939 (LGL\1939\3). Código de Processo Civil. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De1608.htm]. Acesso em: 11.07.2019.

BRASIL. Presidência da República. *Lei 649, de 11 de março de 1949*. Autoriza o Poder Executivo a dar nova redação ao artigo 22, do Decreto-lei 58, de 10 de dezembro de 1937 (LGL\1937\2), que dispõe sobre as escrituras de compromisso de compra e venda de imóveis loteados. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L0649.htm]. Acesso em: 11.07.2019.

BRASIL. Presidência da República. Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964 (LGL\1964\10). Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm]. Acesso em: 11.07.2019.

BRASIL. Presidência da República. Lei 6.803, de 2 de julho de 1980 (LGL\1980\7). Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6803.htm]. Acesso em: 11.07.2019.

BRASIL. Presidência da República. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981 (LGL\1981\21), que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm]. Acesso em: 11.07.2019.

BRASIL. Presidência da República. Lei 10.257 de 10 de julho de 2001 (LGL\2001\296). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm]. Acesso em: 11.07.2019.

BRASIL. Presidência da República. Lei 12.608, de 10 de abril de 2012 (LGL\2012\1222). Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-

2014/2012/Lei/L12608.htm]. Acesso em: 11.07.2019.

NOVO HAMBURGO/RS, Prefeitura Municipal. *Lei 1216, de 20 de dezembro de 2004*. Institui o Plano Diretor Urbanístico Ambiental – PDUA do Município de Novo Hamburgo e dá outras providências. Disponível em: [https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-novo-hamburgo-rs]. Acesso em: 11.07.2019.

NOVO HAMBURGO/RS. Prefeitura Municipal. *Lei 2.359, de 12 de dezembro de 2011*, que dispõe sobre o licenciamento ambiental no município de Novo Hamburgo, regulamenta a taxa de licenciamento ambiental e dá outras providências. Disponível em: [https://leismunicipais.com.br/a/rs/n/novo-hamburgo/lei-ordinaria/2011/236/2359/lei-ordinaria-n-2359-2011-dispoe-sobre-o-licenciamento-ambiental-no-municipio-de-novo-hamburgo-regulamenta-a-taxa-de-licenciamento-ambiental-e-da-outras-providencias]. Acesso em: 11.07.2019.

1 .A Revolução de 1930 é considerada o acontecimento da história do período republicano brasileiro que pôs fim à chamada República Velha e, mais do que isso, foi o acontecimento que também deu fim às articulações políticas entre as oligarquias regionais do Brasil, que sobrepujaram os seus interesses particulares aos interesses do Estado e da Nação como um todo.

2 .Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental (BRASIL, 2001).

3 .Os loteamentos clandestinos são aqueles que não possuem qualquer tipo de aprovação ou autorização do poder público para instalação e os loteamentos irregulares são aqueles, que por vezes, tem aprovação do poder público, encontram-se registrados, mas o loteador não cumpriu com as determinações legais ou se executadas tais determinações, estão essas em completo descompasso com a legislação ou com atos de aprovação.