

## A GESTÃO DE OCUPAÇÕES URBANAS EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

Alexandra Fátima Saraiva Soares (\*), Luís Fernando de Morais Silva, Lucas Rogério Viera Silva

\* Centro Universitário Metodista Izabela Hendrix; Ministério Público de Minas Gerais – [asaraiva.soares@gmail.com](mailto:asaraiva.soares@gmail.com)

### RESUMO

Atualmente, convive-se com assentamentos irregulares situados em regiões urbanas. Assim, é imprescindível promover a regularização dessas ocupações em áreas de interesse ambiental, vez que a remoção das moradias que ocupam irregularmente as áreas de preservação permanente (APP) não consiste em tarefa fácil, pois confronta com o direito social à moradia e com o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana. Cabe ao Estado garantir a preservação do meio ambiente, sem prejudicar o exercício do direito humano à moradia, sendo a regularização fundiária um dos instrumentos para alcance desses objetivos. Diante disso, este estudo objetiva apresentar aspectos técnico-jurídicos acerca das construções residenciais nas margens de cursos de água. A título de exemplificação, foi analisada a ocupação da APP de curso de água situado ao longo da Rua Deputado Emiliano Franklin, Bairro Jardim dos Comerciantes, Belo Horizonte - MG. O Poder Municipal possui a prerrogativa de intervir no uso e ocupação do solo em imóveis particulares para impedir ou remover edificações construídas em APPs. No entanto, no caso da Rua Emiliano Franklin, a regularização fundiária da ocupação das margens do córrego se apresenta como alternativa adequada para a resolução das irregularidades constatadas. Cabe ressaltar que o licenciamento do parcelamento do solo deve atuar preventivamente, isto é, para evitar a ocorrência de dano ambiental devido a intervenções irregulares em APP e impedir a ocupação da mesma pois, uma vez ocupada, a remoção das edificações e consequente preservação ambiental tornam-se de difícil execução.

**PALAVRAS-CHAVE:** Regularização fundiária, Ocupações irregulares, APP, Direito urbanístico.

### INTRODUÇÃO

O fato de o direito de construir ser inerente ao direito de propriedade consiste em entendimento civilista que atinge a atividade urbanística, mas não impede o controle do uso do solo urbano pelo Poder Público Municipal. Isso se deve à obrigação normativa de respeitar a função social da propriedade (conf. art. 5º XXIII da CRFB/88), bem como as hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental, previstas na Lei Federal nº 12.651/2012 (Código Florestal Brasileiro).

Sabe-se que o crescimento das cidades se acelerou a partir da segunda metade do século XX pelo processo de industrialização, urbanização e pelo êxodo rural. Na época, como ensina Larcher (2013), as políticas públicas de habitação para as classes trabalhadoras inexistiam.

Essa maior ocupação do território urbano e a omissão estatal contribuíram para ocupações realizadas de forma precária e informal, muitas vezes em áreas de encostas, topos de morro e no entorno de cursos de água, áreas consideradas pelo Código Florestal de 1965 como sendo de preservação permanente. Alia-se a esse cenário, de ocupações irregulares em massa a partir da década de 60, o fato de o homem historicamente ocupar as margens dos cursos de água por serem consideradas mais férteis, planos, além de acesso à água mais facilitado.

A urbanização ocasiona diversos problemas, tais como: deterioração do ambiente urbano; desorganização social, com carência de habitação e problemas de higiene e saneamento básico. Dessa forma, a solução desses problemas obtém-se pela intervenção do Poder Público. Dá-se, então, a urbanificação, que consiste em processo deliberado de correção da urbanização, consistente na renovação urbana, que é a reurbanização (SILVA, 2010).

Atualmente, convive-se com assentamentos irregulares situados em regiões urbanas. Assim, é imprescindível promover a regularização dessas ocupações em áreas de interesse ambiental, vez que a remoção das moradias que ocupam irregularmente as áreas de preservação permanente (APP) não consiste em tarefa de fácil execução, pois confronta com o direito social à moradia e com o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana. Nesse sentido, a Portaria nº 317/2013 (art. 3º c/c 4º) do Ministério das Cidades dispõe sobre os requisitos para deslocamento de famílias no âmbito das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Dessa forma, cabe ao Estado garantir a preservação do meio ambiente, sem prejudicar o exercício do direito humano à moradia, sendo a regularização fundiária um dos instrumentos para alcance desses objetivos. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de

assentamentos irregulares, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (BRASIL, 2009).

Na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), bem como em outras regiões do estado de Minas Gerais, são recorrentes constatações de ocupações urbanas irregulares em APP. Diante disso, este estudo abordará aspectos técnico-jurídicos acerca das construções residenciais nas margens de cursos de água.

## OBJETIVOS

Discutir a gestão da ocupação urbana irregular de APP e apresentar estudo de caso da ocupação da Rua Deputado Emiliano Franklin, situada no bairro Jardim dos Comerciantes, em Belo Horizonte-Minas Gerais.

## METODOLOGIA

Este trabalho foi realizado a partir da análise da legislação pertinente à regularização fundiária de imóveis urbanos situados em APP, especialmente: CRFB/88, Lei Federal 13.465/2017, Lei Federal 12.651/2012, Lei Federal 10.257/2001 e Resolução CONAMA 369/2006.

A título de exemplificação, foi analisada a ocupação da APP de curso de água situado ao longo da Rua Deputado Emiliano Franklin, Bairro Jardim dos Comerciantes, Belo Horizonte - MG.

## RESULTADOS

A Constituição da República Federativa do Brasil (1988) reconheceu o direito de permanência das populações carentes em áreas urbanas ocupadas com estabilidade e sem oposição, para fins de moradia. Para efetivar esse direito, seria necessária a regulamentação, que ocorreu por meio do Estatuto da Cidade - Lei Federal 10.257/2001, que trata do usucapião especial urbano de imóveis privados com até 250m<sup>2</sup> e também pela Medida Provisória 2.220/2001, que disciplinou a concessão especial de uso de imóveis urbanos públicos para fins de moradia.

O Estatuto da Cidade dispõe sobre a política urbana (definida pela CRFB/88 no artigo 182 como atribuição do Poder Público Municipal), estabelecendo como diretrizes gerais a preservação ambiental, conforme disposto no artigo 2º:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

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

(...)

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

(...)

g) a poluição e a degradação ambiental;

(...)

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

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

O artigo 182, parágrafo 2º da CRFB faz referência expressa à propriedade urbana, inserida no contexto de normas e planos urbanísticos, vinculando sua função social à ordenação da cidade, expressa no plano diretor. No parágrafo 4º a propriedade do solo urbano é especialmente considerada. A utilização do solo urbano fica assim submetida às determinações de leis urbanísticas e do plano diretor.

De acordo com Carceller Fernández *apud* Silva (2010), *o urbanismo é uma função pública*, conferindo ao direito urbanístico sua característica de instrumento normativo por meio do qual o Poder Público atua no meio social e no domínio privado, para ordenar a realidade no interesse coletivo, sem prejuízo do princípio da legalidade. Esse princípio foi acolhido pelo Estatuto da Cidade.

Dessa forma, não ficam os Municípios impedidos de promover a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares situados em seus territórios pela ausência de leis locais; situação em que poderá ser aplicada a norma federal. Cabe destacar a competência legislativa concorrente entre os diversos entes da federação (art. 24 c/c art. 30 da CRFB/88), em que Estados, Distrito Federal e Municípios podem editar normas locais de regularização fundiária, desde que em consonância com as normas gerais federais estabelecidas pela União. A competência municipal em matéria urbanística pode ser exercida de maneira ampla, disciplinando assuntos de interesse local, bem como instituir sua política de desenvolvimento urbano, utilizando-se de outras normas como Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Código de Postura de Obras, Lei de Regularização Fundiária, Lei da Política de Habitação, de Saneamento, Recursos Hídricos, Meio Ambiente e outras necessárias ao planejamento adequado das ocupações em áreas urbanas.

A Lei Federal 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, procurou aliar a regularização cartorária – consistente na aprovação urbanística do assentamento, registro em cartório imobiliário do ato de aprovação na matrícula da gleba parcelada, se houver, e a titulação dos ocupantes – com a introdução de melhorias urbanísticas (obras de infraestrutura urbana) e ambientais (saneamento e recuperação ambiental). No artigo 9º, a referida Lei estabelece:

Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, **ambientais** e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

§ 1º Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e **ambiental** e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.

§ 2º A Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016. [grifo nosso]

No artigo 13, a Lei Federal 13.465/2017, prevê duas modalidades de regularização fundiária urbana (Reurb), considerando a situação socioeconômica da população beneficiária: a) *Reurb de interesse social (Reurb-S)* – regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais predominantemente ocupados por população de baixa renda, assim declarados em atos do Poder Executivo Municipal; b) *Reurb de interesse específico (Reurb-E)* – regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada como de baixa renda.

A lei supracitada concede tratamento diferenciado – no caso de Reurb-S ou Reurb-E – instituindo isenções de custas e emolumentos para a Reurb-S, conforme estabelecido nos parágrafos do artigo 13. De acordo com Larcher (2018), as principais isenções contemplam os atos registrais da regularização fundiária de interesse social (averbação do auto de demarcação urbanística, registro de regularização, abertura de matrícula dos lotes e registro do ato de aquisição do domínio, da legitimação fundiária e da legitimação de posse, a conversão da legitimação de posse em domínio, por meio de usucapião administrativo, o primeiro registro do direito real de laje e a averbação da edificação com até 70 m² de área construída). Além disso, as certidões fornecidas para viabilizar pesquisas cartorárias visando a regularização fundiária de interesse social serão gratuitas.

A lei em discussão ainda estabelece que a prática desses atos relacionados à Reurb-S de assentamentos consolidados até 22 de dezembro de 2016 independe da comprovação do pagamento dos tributos eventualmente incidentes. O § 5º do artigo 13 dispõe, ainda, que a classificação em Reurb-S objetiva garantir a responsabilidade do Poder Público Municipal e de suas concessionárias pelas obras de infraestrutura básica do assentamento.

Dessa maneira, compete ao Poder Executivo Municipal enquadrar a Reurb em uma das modalidades legais, mediante ato forma (decreto ou despacho), que ocorrerá no início do processo administrativo de análise e aprovação da Reurb.

A lei da Regularização Fundiária dispõe que a regularização fundiária urbana se destina aos núcleos urbanos informais consolidados, conforme artigo 11, III. Há que se destacar que nos casos em que não se configure ocupação consolidada, a regularização do assentamento deverá ser promovida com base nas disposições da Lei Federal 6.766/1979 e da legislação municipal pertinente, requerendo as adequações necessárias ao projeto urbanístico de maneira a atender aos requisitos legais.

Ainda, o direito à moradia, reconhecido como um direito humano fundamental desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 da ONU e definido como direito social no artigo 6º da CRFB/88, deve englobar o acesso aos serviços públicos e aos recursos naturais e considerar o disposto no artigo 225 da Carta Constitucional, que estabelece:

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

Leão Júnior (2014) ensina que o direito à moradia pode ser considerado multidimensional vez que pode ser encaixado em todas as dimensões dos direitos fundamentais. Nesse sentido, o posicionamento majoritário classifica o direito à moradia como de segunda dimensão, vez que a moradia é vista como direito social, prestacional e à liberdade. A garantia do direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas também constituem objetivos da Reurb, a serem observados pelos entes da federação, conforme artigo 10, VI da Lei Federal 13.465/2017.

Destaca-se, ainda, que em matéria ambiental, não há que se falar em direito adquirido na manutenção de situação que cause prejuízo ao meio ambiente. Do mesmo modo, deve ser afastada a teoria do fato consumado em tema de direito ambiental. Nesse sentido dispõem a decisão transcrita abaixo e a recente Súmula 613 do STJ: “Súmula 613 - Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental. (Súmula 613, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/05/2018, DJe 14/05/2018)”.

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. ZONA URBANA. APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL. PREJUÍZO AO MEIO AMBIENTE. DIREITO ADQUIRIDO. TEORIA DO FATO CONSUMADO. CONSOLIDAÇÃO DA ÁREA URBANA. INAPLICABILIDADE. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015 para o presente Agravo Interno, embora o Recurso Especial estivesse sujeito ao Código de Processo Civil de 1973.

II - A proteção ao meio ambiente não difere entre área urbana ou rural, porquanto ambos merecem a atenção em favor da garantia da qualidade de vida proporcionada pelo texto constitucional, pelo Código Florestal e pelas demais normas legais sobre o tema.

III - Não há que falar em direito adquirido à manutenção de situação que gere prejuízo ao meio ambiente.

IV - Do mesmo modo, deve ser afastada a teoria do fato consumado nos casos em que se alega a ineficácia da ação em um único imóvel ante a consolidação da área urbana. Precedentes.

V - Não apresentação de argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

VI - Em regra, descabe a imposição da multa, prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015, em razão do mero improvimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou im procedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

VII - Agravo Interno improvido. [Acórdão. Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça acordam, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, negar provimento ao agravo interno, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora. Os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Napoleão Nunes Maia Filho, Benedito Gonçalves e Sérgio Kukina votaram com a Sra. Ministra Relatora].

## Estudo de Caso

A Rua Deputado Emiliano Franklin está inserida na sub-bacia do córrego Joaquim Pereira, bacia hidrográfica do córrego Vilarinho e do rio das Velhas.

A área de preservação permanente do mencionado córrego se encontra ocupada por edificações e/ou construções. A Figura 1 demonstra a localização do curso de água ao longo da Rua Deputado Emiliano Franklin, bem como a ocupação irregular de suas margens por edificações. Para a implantação das edificações em questão, fez-se necessário a supressão da vegetação (mata ciliar).

Cabe ressaltar que há imóveis na APP em questão, cuja ocupação decorre de loteamento aprovado pela Administração Municipal de Belo Horizonte na Década de 90, como, por exemplo, a área 6 que consta no Ofício SMARU/PGM N° 974/2015 de 19/10/2015:

**Área 6:** quase totalmente aprovada pelas plantas CP 2700061 de 22/02/1995, CP 274006M de 14/01/1998, com a existência de APP's coincidentes com lotes aprovados. A planta CP 2700061 possui a indicação de “Área Verde” em planta, coincidindo com a APP.

Ainda, há também imóveis situados na APP do córrego em questão que dispõem de Escritura Pública de Compra e Venda e incidência de imposto (IPTU), indicando a regularidade do bem diante desses quesitos.

No entanto, o fato de haver incidência de IPTU sobre toda área do lote, inclusive naquela destinada à APP, é regularizado e nesse sentido dispõe o Superior Tribunal de Justiça:

**DIREITO TRIBUTÁRIO. INCIDÊNCIA DE IPTU SOBRE IMÓVEL PARCIALMENTE SITUADO EM APP COM NOTA NON AEDIFICANDI.**

O fato de parte de um imóvel urbano ter sido declarada como Área de Preservação Permanente (APP) e, além disso, sofrer restrição administrativa consistente na proibição de construir (nota *non aedificandi*) não impede a incidência de IPTU sobre toda a área do imóvel. Nos termos da jurisprudência do STJ, "A restrição à utilização da propriedade referente a área de preservação permanente em parte de imóvel urbano (loteamento) não afasta a incidência do Imposto Predial e Territorial Urbano, uma vez que o fato gerador da exação permanece íntegro, qual seja, a propriedade localizada na zona urbana do município. Cuida-se de um ônus a ser suportado, o que não gera o cerceamento total da disposição, utilização ou alienação da propriedade, como ocorre, por exemplo, nas desapropriações." (REsp 1.128.981-SP, Primeira Turma, DJe 25/3/2010). O fato de parte do imóvel ser considerada como área *non aedificandi* (área com restrições legais ou contratuais onde não é permitido construir) não afasta o referido entendimento, pois não há perda da propriedade, mas apenas restrições de uso, a fim de viabilizar que a propriedade atenda à sua verdadeira função social. Logo, se o fato gerador do IPTU, conforme o disposto no art. 32 do CTN, é a propriedade de imóvel urbano, a simples limitação administrativa de proibição para construir não impede a sua configuração. Ademais, não há lei que preveja isenção tributária para a situação analisada, conforme a exigência dos arts. 150, § 6º, da CF e 176 do CTN. (AgRg no REsp 1.469.057-AC, Segunda Turma, DJe 20/10/2014). REsp 1.482.184-RS, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 17/3/2015, DJe 24/3/2015.

Ainda a Lei Federal n° 12.651/2012 (Código Florestal Brasileiro) dispõe no art. 8º sobre as hipóteses de intervenção em APP, dentre elas o “interesse social”, conforme apresentado no excerto abaixo:

Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei.

Por fim, a Resolução CONAMA 369/2006 define os casos excepcionais em que o órgão ambiental competente pode autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APP, dispondo no artigo 2º sobre os casos de **interesse social**, dentre eles a regularização fundiária sustentável de área urbana.

Art. 2º (...)

II - interesse social: a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, de acordo com o estabelecido pelo órgão ambiental competente; b) o manejo agroflorestal, ambientalmente sustentável, praticado na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterize a cobertura vegetal nativa, ou impeça sua recuperação, e não prejudique a função ecológica da área; c) **a regularização fundiária sustentável de área urbana**; d) as

atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente. [grifo nosso]

Nesse sentido, a Seção IV da referida Resolução estabelece como um dos critérios para autorização da intervenção em APP, e consequente regularização fundiária, que as ocupações sejam de **baixa renda e predominantemente residenciais**, assim declarados em ato do Poder Executivo Municipal.

Para caracterizar interesse social, o padrão construtivo deve ser considerado em conjunto com a renda. Nesse contexto, os imóveis situados nas margens do mencionado corpo de água (em APP) podem ser caracterizados, de forma geral, como edificações de “padrão baixo”, segundo diretrizes da ABNT NBR 12721/2006 e Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Minas Gerais (SINDUSCON-MG), caracterizando moradias de população de baixa renda.

Como instrumento da Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a Lei Federal 13.465/2017 estabelece, no art. 18:

Art. 18. O Município e o Distrito Federal poderão instituir como instrumento de planejamento urbano Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território.

§ 1º Para efeitos desta Lei, considera-se ZEIS a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

§ 2º A Reurb não está condicionada à existência de ZEIS.

Dessa forma, a ocupação da APP da rua Deputado Emiliano Franklin atende aos requisitos legais para a regularização fundiária, que se apresenta como alternativa para resolução das irregularidades constatadas.

Para que ocorra essa regularização é necessária a elaboração de estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação informal anterior, conforme disposto no artigo 11 da lei federal 13.465/2017:

Art. 11 (...)

§ 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

Nesse sentido, o parágrafo 2º do artigo 64 da Lei Federal 12.651/2012 estabelece o conteúdo mínimo do estudo técnico, a saber:

Art. 64. (...)

§ 2º O estudo técnico mencionado no § 1º deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

I - caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;

II - especificação dos sistemas de saneamento básico;

III - proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações;

IV - recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;

V - comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;

VI - comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e

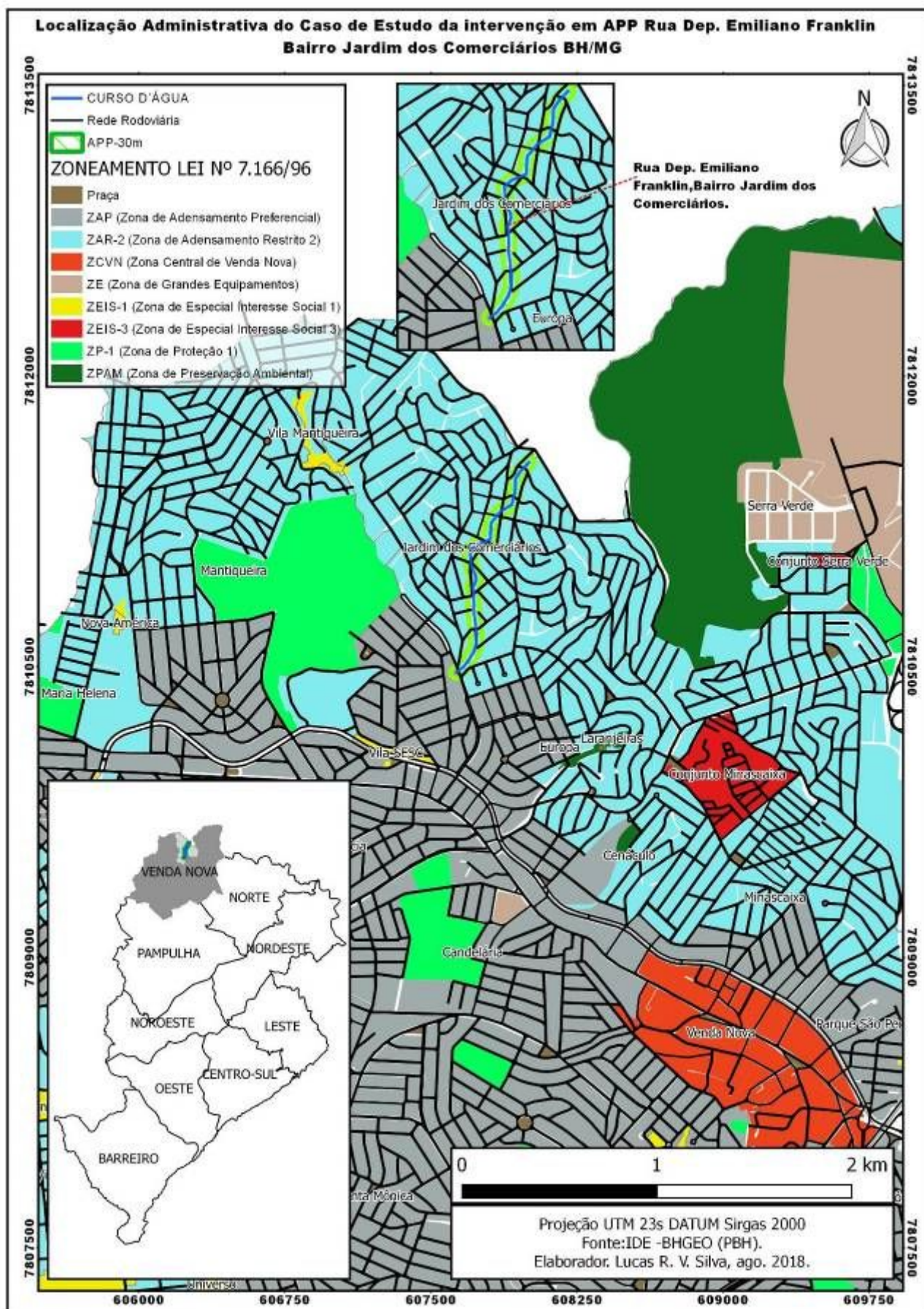
VII - garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água.

De acordo com o Plano Diretor de Belo Horizonte, a Rua Deputado Emiliano Franklin está situada em Zona de Adensamento Restrito 2 (ZAR-2) – regiões em que as condições de infraestrutura e as topográficas ou de articulação viária exigem restrição da ocupação – conforme apresentado na Figura 2.

Dessa forma, como forma de planejamento urbano a PBH pode alterar o zoneamento da região, declarando-a como Zona de Especial Interesse Social.



Figura 1: Localização das ocupações na APP da Rua Deputado Emiliano Franklin.



**Figura 2: Zoneamento da Rua Deputado Emiliano Franklin.**



## **Atuação do MP**

De acordo com Leão Júnior (2014), a ação civil pública revela-se um instrumento adequado para a concretização do direito à moradia digna.

O Ministério Público é responsável pela fiscalização e até mesmo pela inauguração do litígio, quando se trata de normas protetoras ao meio ambiente, explica Lopes (2015). A instituição traz consigo enorme responsabilidade na tutela ambiental. Isso devido às atribuições conferidas pela Lei nº 7.347/85, que disciplina a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados, dentre outros, ao meio ambiente (art. 5º, I).

O Ministério Público tem a incumbência institucional de promover a proteção do meio ambiente, seja de maneira extrajudicial, com os mais variados instrumentos de composição do litígio disponíveis ao órgão, seja atuando no processo como autor da ação ou como fiscal da ordem jurídica (art. 6º, §4º, da Lei 4.717/65; art. 5º, § 1º, da Lei 7.347/85 e arts. 176 e 179 do Código de Processo Civil). Nesse último caso, a atuação se dará quando a instância for instaurada pelas demais entidades que promovam a tutela do meio ambiente (art. 5º, incisos I a V, da Lei 7347/85). Ressalte-se que essa atribuição foi elevada ao nível constitucional, por meio dos artigos 127 e 129, III da CRFB/88.

Assim, a missão constitucional é, portanto, a tutela ambiental, com grande relevância quando realizada sob a ótica preventiva, ainda que também seja possível sob a perspectiva repressiva.

De acordo com Larcher (2013), para garantir a efetividade do direito à moradia, intimamente relacionado ao direito ao meio ambiente equilibrado e o direito à cidade sustentável, a atuação do Ministério Público deve iniciar-se tão logo seja divulgado o projeto governamental ou empresarial de grande impacto, acompanhando todo o processo de licenciamento prévio e aprovação dos projetos, bem ainda as fases de implantação e operação. A competência para o licenciamento ambiental de empreendimentos de parcelamento de solo e para o Reurb se verifica de acordo com os artigos 8º e 9º da Lei Complementar nº 140/2011, que dispõe sobre a competência administrativa ambiental.

Dessa forma, qualquer intervenção ou edificação realizada em APP sem autorização administrativa do órgão ambiental competente deverá ser regularizada perante este órgão, por meio de procedimento próprio da autoridade competente com estabelecimento de medidas compensatórias e mitigatórias pertinentes fixadas pela autoridade licenciadora.

Eventualmente, se a edificação não se enquadrar nas hipóteses legais e regulamentares de interesse social, utilidade pública ou baixo impacto, deverá ser considerada a hipótese de demolição com restauração do *status quo ante*, além do pagamento de indenização por danos ambientais irreversíveis.

Por fim, cabe enfatizar que compete ao Município – em área urbana ou de expansão – autorizar a supressão de vegetação nativa em área de preservação permanente, desde que haja utilidade pública ou interesse socioeconômico, ou ainda, que a ocupação seja de baixo impacto ambiental, assim definido em regulamento municipal. Ademais, constitui ação administrativa do Município, observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas na Lei Complementar nº 140/2011, aprovar:: a) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e b) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Município.

## **CONCLUSÕES**

Promover a regularização das ocupações urbanas irregulares é medida relevante para reduzir a desigualdade social, contribuindo para erradicação da pobreza, proporcionando o direito à moradia com dignidade e proteção ao meio ambiente.

O Poder Municipal possui a prerrogativa de intervir no uso e ocupação do solo em imóveis particulares e impedir a edificação em APPs. Entretanto, no caso da Rua Emiliano Franklin, a regularização fundiária da ocupação das margens do córrego se apresenta como a alternativa adequada para a resolução das irregularidades constatadas.

Cabe ressaltar que o licenciamento do parcelamento do solo deve atuar preventivamente, isto é, para evitar a ocorrência de dano ambiental devido a intervenções irregulares em APP e impedir a ocupação da mesma pois, uma vez ocupada, a remoção das edificações e consequente preservação ambiental tornam-se de difícil execução.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). Avaliação de custos unitários de construção para incorporação imobiliária e outras disposições para condomínios edifícios – Procedimento. NBR 12.721: 2006 versão corrigida 2:2007.
2. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 26 abr. 2018.
3. BRASIL. Lei nº 7.347/1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L7347orig.htm)>. Acesso em 20 jul. 2018.
4. BRASIL. Lei nº 9.433/1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9433.htm)>. Acesso em: 31 jul. 2018.
5. BRASIL. LEI nº 10.257/2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em 28 de agosto de 2018.
6. BRASIL. Medida Provisória nº 2.220/2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1o do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/2220.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2220.htm)>. Acesso em: 19 de agosto de 2018.
7. BRASIL. Lei nº 11.977/2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm)>. Acesso em: 31 jul. 2018.
8. BRASIL. Lei Complementar nº 140/2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Leis/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Leis/LCP/Lcp140.htm)>. Acesso em: 19 de julho de 2018.
9. BRASIL. Lei nº 12.651/2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm)>. Acesso em: 31 jul. 2018.
10. BRASIL. Lei Federal 13.465/2017 – dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências.
11. CONAMA. Resolução Conama nº 369, de 28 de março de 2006. Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=489>>. Acesso em: 21 de agosto de 2018.
12. LARCHER, Marta Alves. Aspectos Práticos da Regularização Fundiária de Interesse Social, publicado no volume “Meio Ambiente” integrante da Coleção Ministério Público e Direitos Fundamentais da Editora Dey Rey, Belo Horizonte, 2013.
13. LARCHER, Marta Alves. Guia de parcelamento do solo urbano para municípios e da regularização fundiária urbana. MPMG Jurídico. Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. CEAF: Belo Horizonte, 2018.
14. LEÃO JÚNIOR, Tófilo Marcelo de Arêa. Acesso à Moradia. Políticas Públicas e Sentenças por Etapas. Editora Juruá. Curitiba: 2014. 296 p.
15. LOPES, Leonardo Barcellos. A função preventiva do EIA (“Estudo de Impacto Ambiental”) e o Ministério Público In: Temas Avançados do Ministério Público. Organizadores: Marcus Paulo Queiroz Macêdo & Wagner Marteleto Filho. Editora Juspodivm. 2015. 619 p.
16. MINISTÉRIO
17. SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 6ª ed. Malheiros Editores Ltda. São Paulo. 2010. 470 p.
18. Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Minas Gerais (SINDUSCON). Serviços – CUB (Custo unitário Básico). Projetos – Padrão Residencial. Disponível em: <http://www.sindusconjp.com.br/servicos/cub>. Acesso em: 5 de agosto de 2018.