

PAULO ANTONIO LOCATELLI

**Elementos para a
Sustentabilidade da
Regularização Fundiária
Urbana nas Áreas de
Preservação Permanente**

**Os Desafios para a Proteção do
Meio Ambiente e o Desenvolvimento Urbano**

Interpretação e Atuação Homeostática

EDITORA LUMEN JURIS

RIO DE JANEIRO

2021

Copyright © 2021 by Paulo Antonio Locatelli

Categoria: Direito Ambiental

PRODUÇÃO EDITORIAL
Livraria e Editora Lumen Juris Ltda.

Diagramação: Rômulo Lentini

A LIVRARIA E EDITORA LUMEN JURIS LTDA.
não se responsabiliza pelas opiniões
emitidas nesta obra por seu Autor.

É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, inclusive quanto às características gráficas e/ou editoriais. A violação de direitos autorais constitui crime (Código Penal, art. 184 e §§, e Lei nº 6.895, de 17/12/1980), sujeitando-se a busca e apreensão e indenizações diversas (Lei nº 9.610/98).

Todos os direitos desta edição reservados à
Livraria e Editora Lumen Juris Ltda.

Impresso no Brasil
Printed in Brazil

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE

L811e

Locatelli, Paulo Antonio

Elementos para a sustentabilidade da regularização fundiária urbana nas áreas de preservação permanente : os desafios para a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento urbano – interpretação e atuação homeostática / Paulo Antonio Locatelli. – Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2021.

390 p. ; 23 cm.

Bibliografia : p. 321-362.

ISBN 978-65-5510-504-9

1. Direito ambiental. 2. Direito urbanístico. 3. Ministério Público. 4. Sustentabilidade. 5. Regularização fundiária. 6. Área de preservação permanente. I. Título.

CDD 346.81045

Ficha catalográfica elaborada por Ellen Tuzi CRB-7: 6927

Sumário

Introdução.....	1
Capítulo 1 – A Sustentabilidade das Cidades.....	5
1.1 A Evolução do Conceito de Sustentabilidade	14
1.2 A Sustentabilidade das Cidades no Cenário Regulatório Internacional ...	17
1.3 Pandemias, Guerras e Revoluções como Fatores Determinantes na Formação do Território e no Surgimento e Crescimento das Cidades Brasileiras.....	22
1.4. A Exploração dos Recursos Naturais e a Produção Industrial como Fatores para a Formação das Cidades de acordo com os Interesses Econômicos.....	32
1.5 A Sustentabilidade no Ordenamento Jurídico Pátrio	36
1.5.1. A Sustentabilidade na Constituição da República Federativa do Brasil	37
1.5.2. A Sustentabilidade na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente.....	38
1.5.3. A Sustentabilidade no Código de Defesa do Consumidor	39
1.5.4. A Sustentabilidade na Lei de Licitações e Contratações Públicas ...	40
1.5.5. A Sustentabilidade na Lei de Política Nacional de Recursos Hídricos.....	41
1.5.6. A Sustentabilidade na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação	42
1.5.7 A Sustentabilidade na Lei do Bioma da Mata Atlântica.....	44

1.5.8. A Sustentabilidade na Lei de Política Nacional do Saneamento Básico	48
1.5.9. A Sustentabilidade por meio da Lei n.º 11.888/08	48
1.5.10. A Sustentabilidade na Lei de Política Nacional sobre Mudança Climática	49
1.5.11. A Sustentabilidade na Política Nacional de Resíduos Sólidos.....	49
1.5.12. A Sustentabilidade na Lei de Mobilidade Urbana	50
1.5.13 A Sustentabilidade no Estatuto da Cidade e o Direito às Cidades Sustentáveis	50
1.5.14. A Sustentabilidade no Programa Casa Verde e Amarela.....	53
1.6 As Dimensões de sustentabilidade.....	55
1.6.1 A Dimensão Ambiental	56
1.6.2 A Dimensão Econômica	57
1.6.3 A Dimensão Ética	60
1.6.4 A Dimensão Jurídico-Política	63
1.6.5 A Dimensão Social	65
1.6.6 A Dimensão Tecnológica.....	70
1.7 A Sustentabilidade como Condicionante da Política Pública do Ordenamento Territorial	73
Capítulo 2 – Os Aspectos Legais da Regularização Fundiária Urbana.....	79
2.1 O Crescimento Desordenado nas Cidades Informais	82
2.2 A Normatização da Regularização Fundiária na Lei n. 13.465/17.....	90
2.2.1 Os Objetivos da REURB	91

2.2.2 A Caracterização do Núcleo Urbano Informal	93
2.2.3 As Espécies de REURB	96
2.2.4 O Procedimento de REURB	99
2.2.5 O Projeto de REURB	102
2.2.6 A Responsabilização Civil, Criminal e Administrativa	105
2.3 A Regularização Fundiária em Área de Preservação Permanente	107
2.3.1 O Conceito de Meio Ambiente e das Áreas de Preservação Permanente.....	111
2.3.2 Breve Histórico da Proteção Jurídica das Margens de Cursos de Água na Legislação Brasileira	113
2.3.3 A Aplicação do Código Florestal em Espaço Urbano.....	119
2.3.4 As Exceções à Regra Geral de Vedação de Interferência nas APPs previstas no Código Florestal - Ênfase nas Margens dos Cursos de Água	122
2.3.5 O Estudo Técnico Socioambiental previsto no Código Florestal....	128
2.3.6 A Identificação do Risco de Desastres nas Margens de Curso de Água na Área Objeto da REURB	131
2.3.7 O Poder Legiferante Municipal.....	132
2.3.8 A Súmula 613 STJ: Não Aplicação da Teoria do Fato Consumado em Direito Ambiental – (In) Viabilidade da REURB em APP.....	136
Capítulo 3 – A Regularização Fundiária Urbana nas Áreas de Preservação Permanente à Luz da Sustentabilidade	141
3.1 A Autonomia Municipal por meio de Norma para fixar a Espécie de REURB e os Novos Parâmetros Legais Sustentáveis - Os Elementos Necessários.....	144

3.2 Dever da Administração Pública em Regularizar de Forma Sustentável – Prudência na Heurística e a Necessidade do Cumprimento dos Requisitos Legais: Técnicos e Procedimentais	148
3.3 O Cronograma para a Implantação da Infraestrutura Essencial, de Equipamentos Comunitários e de Melhoria Habitacional, de forma a Garantir a Dignidade da Pessoa Humana por meio da Efetividade dos Direitos Sociais.....	152
3.4 A Necessidade da Consolidação do Núcleo Urbano Informal.....	162
3.5 A Fixação de Marco Temporal Ocupacional para Caracterização do Núcleo Urbano Informal Consolidado e Possibilitar A Permanência	165
3.6 A Obrigatoriedade do Estudo Técnico Socioambiental – Fixação dos Limites Mínimos de Distância do Curso de Água e das Medidas a serem Adotadas para a Melhoria da Sustentabilidade	171
3.7 A Análise do Risco de Desastre e as Implantações de Soluções Técnicas Eficazes	177
3.8 A Assistência Técnica Pública e Gratuita para Projeto, Reforma e Regularização Fundiária de Interesse Social	183
3.9. A Sustentabilidade como Diretriz Vinculante para a Coexistência da Lei n. 13.465/17 e da Súmula 613 do STJ	188
3.10 O Exercício do Poder de Polícia e a Atuação Fiscalizatória nas Ocupações Ilegais.....	194
3.11 O Uso Correto dos Institutos Jurídicos.....	199
3.12 Mudança Comportamental da Conduta do Indivíduo, da Sociedade, do Setor Empresarial e dos Órgãos de Representação de Classe	201

3.13 A Sustentabilidade da REURB com Base no Ordenamento Jurídico Pátrio.....	205
3.14 A Sistematização dos Elementos e Diretrizes de Sustentabilidade para servir de Vértice à REURB	208
Capítulo 4 – A Atuação do Ministério Público para a Sustentabilidade da Regularização Fundiária Urbana em Áreas de Preservação Permanente	213
4.1 O Ministério Público na Defesa do Meio Ambiente Urbano e seus Instrumentos de Atuação	214
4.1.1. O Inquérito Civil.....	218
4.1.2 O Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta.....	219
4.1.2.1 A Inclusão de Cláusulas para Garantir o Cumprimento das Obrigações Imposição de Garantias Reais e Fidejussórias	223
4.1.2.2 A Comunicação às Certificadoras	225
4.1.2.3 A Fixação de Multa Pessoal.....	226
4.1.2.4 O Dever de Contratar Seguro	227
4.1.2.5 A Comunicação Periódica sobre o Cumprimento das Obrigações.....	230
4.1.2.6 O Negócio Jurídico Processual.....	231
4.1.3 O Procedimento Administrativo de Fiscalização do TAC	233
4.1.4 A Execução do TAC de acordo com o CPC	233
4.1.4.1 A Aplicação das Medidas Para o Resultado Prático Equivalente ao Adimplemento - Providências Indutivas, Coercitivas ou Mandamentais	236

4.1.4.2	As Medidas Sub-rogatórias	238
4.1.4.3	A Multa por Ato atentatório à Dignidade da Justiça.....	240
4.1.4.4	As Astreintes Fixadas pelo Magistrado	242
4.1.4.5	O Bloqueio de Verbas Públicas	243
4.2	A Hermenêutica de Equilíbrio e a Atuação Homeostática do MP à luz da Sustentabilidade	245
4.3	O Uso Eficaz dos Instrumentos Jurídicos à Disposição do MP para a Sustentabilidade da REURB.....	252
4.3.1	As Medidas Para a Adequação do Exercício Regular do Poder de Polícia Administrativo: Fiscalização Municipal	253
4.3.2	Os Proponentes da REURB	255
4.3.3	Os Reflexos Cíveis e Criminais.....	256
4.3.4	A Instauração de Procedimento Administrativo para Acompanhamento da Política Pública da REURB.....	257
4.3.5	A Fiscalização da Efetividade da Política Pública da REURB por meio de Recomendação	260
4.3.6	O TAC Para a Promoção da REURB.....	261
4.3.7	A ACP para a Promoção da REURB	265
4.3.8	O Processo Estrutural.....	269
4.3.9	A ACP em face de Projeto de Lei Municipal de REURB contrária à Legislação em vigor	272
4.4	O Reordenamento Urbano e a Melhoria Ambiental como Condicionante da Transação Penal, Suspensão Condicional do Processo e do ANPP	273

4.5 A Atuação Sustentável por meio do Uso de Banco de Dados e dos Sistemas de Informações Geográficas	277
4.5.1 Os Sistemas de Geoprocessamento Corporativo do Municípios	281
4.6 O Posicionamento do CSMP como Diretriz de Atuação	283
4.7 O Plano Geral de Atuação do MP: a Defesa da Ordem Ambiental- -Urbanística como Prioridade da Instituição	284
4.8 Os Enunciados de Delimitação de Áreas de Preservação Permanente em Núcleos Urbanos Informais Consolidados do MPSC.....	284
4.9 O MP como Interlocutor dos Setores Envolvidos.....	288
4.9.1 Os Serviços e Meios de Acesso ao MP	289
4.9.2 As Audiências Públicas	290
4.9.3 Os Protocolos de Intenções e os Termos de Cooperação Técnica	291
4.10 O Poder da Comunicação - o Efeito da Mídia sobre o Ordenamento Urbano, os Parcelamentos e as Construções Ilegais.....	293
4.10.1 A Comunicação Institucional do MPSC	294
4.10.2 A Comunicação Jornalística - Mídia Externa	296
4.11 Do Martírio de Sísifo ao Suplício de Tântalo	300
Considerações Finais	305
Glossário.....	313
Referências das Fontes Citadas.....	321