

4ª Câmara de Coordenação e Revisão
Série Manuais de Atuação

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
URBANA EM ÁREAS DE
PRESERVAÇÃO PERMANENTE**

Ministério Público Federal

Procurador-Geral da República

Raquel Elias Ferreira Dodge

Vice-Procurador-Geral da República

Luciano Mariz Maia

Vice-Procurador-Geral Eleitoral

Humberto Jacques de Medeiros

Ouvidora-Geral do Ministério Público Federal

Julieta Elizabeth Fajardo Cavalcanti de Albuquerque

Corregedor-Geral do Ministério Público Federal

Oswaldo José Barbosa Silva

Secretário-Geral

Alexandre Camanho de Assis

Secretária-Geral Adjunta

Cláudia Roque



Ministério Público Federal
4ª Câmara de Coordenação e Revisão

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

Série Manuais de Atuação nº 6

Brasília-DF
MPF
2018

Copyright © 2018 – Ministério Público Federal

Todos os direitos reservados ao autor

Disponível em: <<http://intranet.mpf.mp.br/areas-tematicas/camaras/meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/documentos/manuais-e-roteiros>>

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

B823r Brasil. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 4.

Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente / 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, Meio Ambiente e Patrimônio Cultural. – Brasília : MPF, 2017.

122 p. – (Série manuais de atuação ; 6)

Disponível em: <<http://intranet.mpf.mp.br/areas-tematicas/camaras/meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/documentos/manuais-e-roteiros>>.

1. Área de preservação permanente (APP) – legislação – Brasil. 3. Recursos hídricos – proteção – Brasil. 3. Direito fundiário – aspectos ambientais – Brasil. 4. Propriedade urbana – aspectos ambientais – Brasil. 4. Procurador da República – atividades – manual. 5. Ministério Público Federal – competência. Brasil. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 4. II. Título. III. Série.

CDD 341.3477

Elaborado por Juliana de Araújo Freitas Leão – CRB1/2596

Coordenação e Organização

4ª Câmara de Coordenação e Revisão

Membros integrantes da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão

Nívio de Freitas Silva Filho - *Coordenador*

Sandra Cureau

Mario José Gisi

Julieta Elizabeth Farjado Cavalcanti

Darcy Santana Vitobello

Fátima Aparecida de Souza Borghi

Elaboração

Izabella Marinho Brant

Paulo Sérgio Ferreira Filho

Felipe da Silva Müller

Colaboração

Daniel César Azeredo Avelino

Planejamento visual, revisão e diagramação

Secretaria de Comunicação Social

Normalização Bibliográfica

Coordenadoria de Biblioteca e Pesquisa – COBIP

Ministério Público Federal

4ª Câmara de Coordenação e Revisão

Meio Ambiente e Patrimônio Cultural

SAF Sul, Quadra 4, Conjunto C

Fone (61) 3105-5100

70050-900 - Brasília - DF

www.pgr.mpf.mp.br

INTRODUÇÃO.....	7
1. EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO DE PROTEÇÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DE CORPOS HÍDRICOS NO CÓDIGO FLORESTAL.....	10
1.1 CÓDIGO FLORESTAL DE 1934.....	10
1.2 CÓDIGO FLORESTAL DE 1965.....	11
1.3 CÓDIGO FLORESTAL DE 2012.....	14
1.4 ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANAS.....	16
2. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB) – ASPECTOS AMBIENTAIS.....	18
2.1. O PROCEDIMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA.....	23
3. ÁREAS QUE NECESSITAM DE REGULARIZAÇÃO.....	33
4. REGULARIZAÇÃO EM ÁREAS COM REGISTRO.....	37
5. LIMITE TEMPORAL PARA A REGULARIZAÇÃO.....	38
6. A REDE RESPONSÁVEL PELO CONTROLE DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM APPS E A RELEVÂNCIA DA ATUAÇÃO DO MPF COMO SEU ARTICULADOR.....	44
REFERÊNCIAS.....	58
ANEXOS.....	61
Anexo I.....	61
Anexo II.....	76
Anexo III.....	86
Anexo IV.....	91
Anexo V.....	98

INTRODUÇÃO

Historicamente, as cidades brasileiras, seguindo a tradição dos povos ibéricos, cresceram e se desenvolveram privilegiando as ocupações de topos de morros e margens de rios e lagoas. Tal ocupação visava facilitar a captação da água para as atividades domésticas e agrícolas, bem como a destinação dos efluentes domésticos.

Sob o ponto de vista socioeconômico, a ocupação das áreas de preservação permanente, na maioria das cidades, consolidou-se de forma irreversível. Equipamentos urbanos, vias públicas, estabelecimentos comerciais, repartições públicas e, principalmente, um número infindável de moradias fixaram-se nas áreas de preservação permanente.

Consequência da crescente ocupação urbana foi não só a degradação dos corpos hídricos que cortam as cidades, como também o aumento da ocorrência de enchentes, desmoronamentos com mortes e elevados danos patrimoniais na maioria das cidades.

Dessa forma, do ponto de vista ambiental, urbanístico e socioeconômico, a ocupação das áreas de preservação permanente das cidades é uma das mais complexas questões a ser enfrentada pelo Poder Público e pela sociedade.

Considerando que a legislação ambiental é extremamente restritiva no que se refere à ocupação das áreas de preservação permanente, e que, atualmente, significativa parcela das cidades ocupam essas áreas, membros do Ministério Público, de norte a sul do país, com atribuição em matéria ambiental, deparam-se diariamente com demandas que refletem o choque entre dois direitos fundamentais: o direito ao meio ambiente equilibrado e sadio e os direitos à moradia e à segurança jurídica.

Na última década, diante da complexidade e relevância da matéria, motivado especialmente pela insegurança jurídica advinda do distan-

ciamento entre a realidade fática das cidades e a legislação vigente, o legislador buscou regulamentar mecanismos visando compatibilizar a preservação do meio ambiente com as atividades antrópicas já desenvolvidas nas cidades.

O primeiro instrumento que tratou do tema foi a Resolução Conama nº 369/2006. Posteriormente, foi editada a Lei Federal nº 11.977/2009 (Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida), a qual trouxe em seu corpo medidas de regularização fundiária urbana, inclusive em áreas de preservação permanente, desde que caracterizado o interesse social da ocupação. Posteriormente, a Lei Federal nº 12.651/2012 (Código Florestal) também trouxe a previsão do instituto da regularização fundiária urbana em APPs, ampliando-o para atingir áreas não caracterizadas como de interesse social (classificadas como de interesse específico).

Mais recentemente, a Lei Federal nº 13.465/2017, ao dispor sobre a regularização fundiária urbana e rural, sistematizou, de forma ampla, o procedimento da regularização fundiária urbana (Reurb), remetendo expressamente aos dispositivos do Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/2012).

Ao optar pelo instrumento da regularização fundiária urbana, o legislador flexibilizou o dever de recuperação de áreas de preservação permanente (APP), todavia, condicionou tal regularização a um detalhado projeto, que, necessariamente, deve ter como requisito a melhoria das condições ambientais da área regularizada.

Nesse contexto, a atuação do Ministério Público é de extrema relevância, seja no controle, seja na indução dessa política pública.

Portanto, este manual tem a finalidade de estabelecer diretrizes e parâmetros para atuação do Ministério Público Federal em relação a ocupações em áreas de preservação permanente urbanas, bem como fornecer subsídios teóricos e, principalmente, práticos para auxiliar os membros do Ministério Público Federal no âmbito de processos de re-

gularização fundiária dos assentamentos urbanos inseridos em áreas de preservação permanente.

Embora o tema seja de grande complexidade, e envolva diversos atores sociais inseridos em realidades sociais diversas, o objetivo deste manual é também compartilhar experiências e reflexões que possam contribuir com a atuação dos colegas, estimulando a atuação coordenada das unidades do Ministério Público Federal sobre o tema.

1. EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO DE PROTEÇÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DE CORPOS HÍDRICOS NO CÓDIGO FLORESTAL

O art. 225, § 1º, III da Constituição da República prevê como dever do Poder Público

definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

A Constituição de 1988 elevou, ao nível constitucional, a proteção das unidades de conservação da natureza, das áreas de preservação permanente e da reserva legal. No nível infraconstitucional, a proteção das áreas de preservação permanente foi progressiva, por meio de uma sucessão de normas ambientais, conforme veremos a seguir.

1.1 CÓDIGO FLORESTAL DE 1934

O Código Florestal de 1934 (Decreto nº 23.793/1934) expressamente tratou da proteção da vegetação de margens dos rios, sem, contudo, fazer qualquer previsão de larguras mínimas, como ocorreu a partir de 1966. Em seu art. 4º incluiu no conceito das chamadas “florestas protetoras” aquelas que, por sua localização, servissem para “conservar o regime das águas” e para “evitar a erosão das terras pela ação dos agentes naturais” (art. 4º).

De acordo com o art. 10 do Decreto nº 23.793/1934, cabia à União Federal, por meio do Ministério da Agricultura, inventariar e classificar as florestas protetoras para garantir sua preservação, cabendo às autoridades locais a atuação supletiva para preservação de tais áreas. Não é exagero afirmar que esse dispositivo permaneceu ignorado pelo Poder Público, em todas as suas esferas, ao longo de sua vigência.

1.2 CÓDIGO FLORESTAL DE 1965

Coube ao Código Florestal de 1965 (Lei Federal nº 4.771/1965) a disciplina sobre o tema e a definição de limites visando à proteção da vegetação ciliar. Desde a primeira legislação sobre o tema (o Código Florestal de 1934), já se tinha a ideia de conservação perene das florestas protetoras e remanescentes, sendo que o Código Florestal de 1965 passou a utilizar a nomenclatura “áreas de preservação permanente”.

É preciso ressaltar, porém, que, originalmente, a Lei Federal nº 4.771/1965, ao definir as áreas de preservação permanente, expressamente fez remissão a *“florestas e demais formas de vegetação”*. Tal redação ensejou a interpretação de que só seriam espaços territoriais especialmente protegidos aqueles providos de algum tipo de vegetação. Dessa forma, a aplicabilidade da proteção se destinava às áreas rurais, tendo em vista a redação do art. 1º, que fazia referência às florestas, bem como o restante de suas disposições, que foram omissas em relação às áreas urbanas.

Todavia, também foi sustentado por doutrinadores e operadores do direito o entendimento de que a norma se aplicava a áreas cobertas ou não por vegetação nativa, embora a questão fosse bastante discutida, sobretudo quando se tratava de áreas urbanas, em função do enorme passivo gerado ao longo dos últimos quarenta e três anos.

No que tange, especificamente, às matas ciliares, a Lei Federal nº 4.771/1965, originalmente¹, estipulava metragens de APP bem diferentes das estabelecidas

1 Lei Federal nº 4.717/65 - Código Florestal de 1965 (redação original)

na legislação ambiental atual, sendo esta fixada em faixa de 5 metros, para cursos de água de até 10 metros de largura de calha. Fixava, ainda, faixa igual à metade da largura dos cursos que medissem de 10 (dez) a 200 (duzentos) metros de distância entre as margens, e a faixa de 100 (cem) metros para todos os cursos cuja largura fosse superior a 200 (duzentos) metros.

Ressalte-se que essa faixa de 5 metros vigorou até a alteração que o Código sofreu em 1986 (Lei Federal nº 7.511/1986), passando para 30 metros no menor índice, ou seja, para rios com largura de

Art. 2º. Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as **florestas e demais formas de vegetação natural** situadas:

- a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será:
 - 1. de 5 (cinco) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura;
 - 2. igual à metade da largura dos cursos que meçam de 10 (dez) a 200 (duzentos) metros de distancia entre as margens;
 - 3. de 100 (cem) metros para todos os cursos cuja largura seja superior a 200 (duzentos) metros.
- b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;
- c) nas nascentes, mesmo nos chamados "olhos d'água", seja qual for a sua situação topográfica;
- d) no topo de morros, montes, montanhas e serras;
- e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive;
- f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;
- g) nas bordas dos taboleiros ou chapadas;
- h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, nos campos naturais ou artificiais, as florestas nativas e as vegetações campestres.

Art. 3º Consideram-se, ainda, de preservação permanentes, quando assim declaradas por ato do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas:

- a) a atenuar a erosão das terras;
- b) a fixar as dunas;
- c) a formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;
- d) a auxiliar a defesa do território nacional a critério das autoridades militares;
- e) a proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico;
- f) a asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção;
- g) a manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas;
- h) a assegurar condições de bem-estar público.

§ 1º A supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente só será admitida com prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando for necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social.

§ 2º As florestas que integram o Patrimônio Indígena ficam sujeitas ao regime de preservação permanente (letra g) pelo só efeito desta Lei.

até 10 metros.²

Já em 1989, com a **Lei Federal nº 7.803/1989**, novamente houve a **alteração dos limites das áreas de preservação permanente, além de ter sido expressamente prevista sua aplicabilidade às áreas urbanas**³.

Posteriormente, as inserções e alterações promovidas pela **Medida Provisória nº 2.166-67/2001**, no Código Florestal de 1965, aclararam a natureza finalística do instituto das áreas de preservação permanente, explicitando que a proteção legal se dirigia a **áreas cobertas ou não por vegetação nativa**. Além disso, trouxe novos requisitos e hipóteses

2 Lei Federal nº 4.717/1965 – Código Florestal de 1965 (com alterações promovidas pela Lei Federal nº 7.511/1986) Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será:

1. de 30 (trinta) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura;
2. de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
3. de 100 (cem) metros para os cursos d'água que meçam entre 50 (cinquenta) e 100 (cem) metros de largura;
4. de 150 (cento e cinquenta) metros para os cursos d'água que possuam entre 100 (cem) e 200 (duzentos) metros de largura; igual à distância entre as margens para os cursos d'água com largura superior a 200 (duzentos) metros; [...]

3 Lei Federal nº 4.717/1965 – Código Florestal de 1965 (com alterações promovidas pela Lei Federal nº 7.803/1989) Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será:

1. de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
2. de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
3. de 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
4. de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
5. de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros; [...]

c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura;

g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;

h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação.

[...]

Parágrafo único. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo.

de supressão de vegetação em área de preservação permanente, de forma excepcional, nos casos de utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental⁴.

1.3 CÓDIGO FLORESTAL DE 2012

Em 2012, foi editado o Novo Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/2012), que manteve a conceituação finalística de área preservação permanente, definindo-a como

área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. (art. 3º, II da Lei Federal nº 12.651/2012).

4 Lei Federal nº 4.717/1965 – Código Florestal de 1965 [com alterações promovidas pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001]

§2º Para os efeitos deste Código, entende-se por:

[...]

II – área de preservação permanente: área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;

[...]

Art.4º A supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto.

§ 1º A supressão de que trata o caput deste artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo.

§ 2º A supressão de vegetação em área de preservação permanente situada em área urbana, dependerá de autorização do órgão ambiental competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico.

§ 3º O órgão ambiental competente poderá autorizar a supressão eventual e de baixo impacto ambiental, assim definido em regulamento, da vegetação em área de preservação permanente.

§ 4º O órgão ambiental competente indicará, previamente à emissão da autorização para a supressão de vegetação em área de preservação permanente, as medidas mitigadoras e compensatórias que deverão ser adotadas pelo empreendedor.

§ 5º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, ou de dunas e mangues, de que tratam, respectivamente, as alíneas “c” e “f” do art. 2º deste Código, somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.

§ 6º Na implantação de reservatório artificial é obrigatória a desapropriação ou aquisição, pelo empreendedor, das áreas de preservação permanente criadas no seu entorno, cujos parâmetros e regime de uso serão definidos por resolução do CONAMA.

A nova lei também reforçou, de forma expressa, sua aplicabilidade para áreas urbanas e rurais e, em relação às faixas marginais de cursos d'água, e, embora tenha alterado o critério de medição, o Código manteve as metragens previstas na legislação anterior (art. 4º da Lei Federal nº 12.651/2012).

Também foram mantidas, em caráter excepcional, hipóteses de supressão de vegetação em área de preservação permanente, nos casos de utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental (art. 8º da Lei Federal nº 12.651/2012).

Todavia, no que se refere às APPs urbanas, a grande inovação trazida pela nova legislação foi a inserção na normatização jurídica ambiental da política pública de regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente, tema que trataremos a seguir.



Código Florestal **Lei n 4.771/1965**

Entrou em vigor em jan/1966.
Proteção das áreas cobertas por florestas e demais formas de vegetação.



Lei de Parcelamento do Solo Urbano

Lei nº 6.766/1979
Proteção ao longo de 15 metros de cada margem, independente da existência de vegetação.



Alteração do Cód. Florestal

Lei nº 7.511/1986
Alteração dos limites das áreas de preservação permanente.



Novo Código Florestal **Lei nº 12.651/2012**

Passa a admitir a regularização ambiental das ocupações em APPs incidentes em áreas urbanas consolidadas.



Alteração do Cód. Florestal **MP nº 2.166-67/2001**

Novos requisitos e hipóteses de supressão de vegetação em área de preservação permanente.



Alteração do Cód. Florestal **Lei nº 7.803/1989**

Alteração dos limites das APPs e previsão expressa da aplicabilidade da proteção nas áreas urbanas.

1.4 ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANAS

Conforme anteriormente destacado, apesar da existência de entendimentos diversos, a redação original do Código Florestal de 1965 ensejou interpretações no sentido de que só seriam espaços territoriais especialmente protegidos aqueles providos de florestas. Portanto, sob a égide da Lei Federal nº 4.771/1965, antigo Código Florestal, é possível entender que esta se aplicava a áreas rurais, tendo em vista a redação de seu art. 1º, que fazia referência às florestas, bem como o restante de suas disposições, que foram omissas em relação às áreas urbanas.

Nesse contexto, a Lei de Uso e Parcelamento do Solo Urbano, Lei Federal nº 6.766/1979, passou a regular o tema no tocante às áreas urbanas não suscetíveis a edificações. Referida lei trazia algumas limitações às edificações em seu art. 3º, parágrafo único, como a construção em áreas com declives maiores que 30%. Em seu art. 4, II, estabelecia que, ao longo das águas correntes e dormentes, deveria ser respeitada uma área de 15 m de cada lado sem edificações, salvo maiores exigências de legislação específica.

Repare-se que, em relação às áreas marginais de águas correntes e dormentes, o tratamento em área urbana era menos gravoso que nas áreas rurais, pois o Código Florestal revogado estabelecia áreas de preservação permanente que variavam de 5 m a 150 m, dependendo da largura do rio, podendo superar tal montante, no caso de rios com largura superior a 200 m, nos quais deveriam ser respeitadas áreas de cada lado com a largura equivalente do corpo hídrico.

Todavia, com o advento da Lei Federal nº 7.803/1989, foi inserido parágrafo único ao art. 2º do então vigente Código Florestal, o qual dispunha que, no caso de áreas urbanas, deveriam ser respeitados os respectivos planos diretores e leis de uso do solo, porém observados os limites impostos no referido artigo do Código Florestal. Ou seja, passou-se a exigir o respeito mínimo às áreas de preservação permanente definidas no Código Florestal também nas áreas urbanas.

Para alguns doutrinadores, os limites de 15 metros a cada margem, indicados pela Lei Federal nº 6.766/1979, teriam vigido apenas até o ano de 1989, quando promulgada a Lei Federal nº 7.803/1989. Todavia, destaca-se que o art. 4º, inciso II da Lei Federal nº 6.766/1979, ao criar a faixa non *aedificandi* de 15 metros ao longo de cada margem dos corpos hídricos, faz ressalva expressa quanto a maiores exigências estabelecidas por legislação específica. Dessa forma, inquestionável a aplicação da Lei de Uso e Parcelamento do Solo Urbano desde sua edição, e vigente até o presente momento. Todavia, os limites nela definidos atualmente estão superados, em virtude da aplicação de norma específica ambiental.

Dessa forma, ao analisar se uma construção situada em APP urbana é irregular, deve-se perquirir a data de sua construção. Caso esta tenha sido edificada antes de 18 de julho de 1989, deveria ser observada a Lei de Uso e Parcelamento do Solo Urbano (mínimo 15 m, segundo a Lei Federal nº 6.766/1979). Porém, caso estas tenham sido edificadas a partir dessa data, devem-se observar os limites definidos no Código Florestal então vigente.

Não há que se falar, portanto, de regularização das construções que foram erguidas sob a égide da Lei Federal nº 6.766/1979 e que tenham respeitados o limite de 15 m (bem como as respectivas leis municipais), pois, mesmo sendo estendida a metragem das áreas em razão da incidência do Código Florestal, há o dever de se preservar os atos jurídicos perfeitos, conforme art. 5º, XXXVI, da CRFB/1988. Por outro lado, aqueles que não construíram as edificações até o advento da Lei Federal nº 7.803/1989, passaram a ter o dever de respeitar os novos limites impostos pelo Código Florestal, ainda que fossem proprietários das áreas antes de tal termo, pois não há direito adquirido a determinado regime jurídico, estando sujeitos à modificação legal.

Ultrapassado tal ponto, deve-se esclarecer que a Resolução nº 369/2006 do Conselho Nacional do Meio Ambiente permitia que algumas intervenções incidissem sobre áreas de preservação permanente, como obras de utilidade pública (descritas no art. 2º, I), de interesse social (referidas no art. 2º, II) e as de baixo impacto ambiental (art. 2º, III).

Dessa forma, excepcionando-se as intervenções em APP mencionadas na Resolução nº 369/2006 do Conama e aquelas realizadas de acordo com a Lei Federal nº 6.766/1979 antes do dia 18 de julho de 1989, as intervenções urbanas situadas em áreas de preservação permanente são irregulares, infringindo as leis ambientais vigentes e, conseqüentemente, sendo passíveis de demolição e obrigação de recuperação ambiental da área.

2. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB) – ASPECTOS AMBIENTAIS

Em relação ao Código Florestal anterior (Lei Federal nº 4.771/1965), o Novo Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/2012) inovou, ao inserir na normatização jurídica ambiental a política pública de regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente. O objetivo do legislador foi, nitidamente, viabilizar a compatibilização da preservação do meio ambiente com as atividades antrópicas já desenvolvidas nas cidades, flexibilizando o dever de recuperação de áreas de preservação permanente. O instrumento proposto possui potencial para melhorar a qualidade de vida da população e, ao mesmo tempo, possibilitar uma melhoria no meio ambiente urbano, altamente degradado.

Diante do problema social decorrente da enorme quantidade de construções irregulares situadas nas APPs urbanas, já em 2006, o Conama, por meio da Resolução nº 369/2006, em seu art. 9º, inovou no ordenamento jurídico, permitindo a regularização das construções em áreas de baixa renda predominantemente residenciais e nas áreas situadas em Zonas de Especial Interesse Social (Zeis), desde que inseridas em áreas urbanas consolidadas até 10 de julho de 2001.

Porém, conforme o art. 9º, IV, da Resolução nº 369/2006 do Conama,

somente eram passíveis de regularização as construções situadas em alguns tipos de APP, quais sejam, ao longo das margens de cursos d'água (respeitando-se uma faixa mínima de 15 m ou 50 m, a depender da largura do rio), em topos de morro (respeitadas as áreas de recarga de aquíferos) e em restingas (respeitada a faixa mínima de 150 m traçada a partir da linha de preamar máxima). Foram vedadas regularizações em áreas de risco (art. 9º, § 2º, da referida resolução).

Referida regularização também deveria ser precedida da elaboração de “Plano de Regularização Fundiária Sustentável” que contemplasse diversos estudos, incluindo levantamento sobre a qualidade ambiental da sub-bacia hidrográfica onde a área estivesse localizada, de áreas de risco, medidas de conservação para a preservação e recuperação da APP não regularizável, melhorias de infraestrutura urbana, entre outras condições trazidas pela Resolução Conama nº 369/2006, art. 9º, VI.

A maioria dos institutos previstos na Resolução Conama nº 369/2006 foram, posteriormente, inseridos na Lei Federal nº 11.977/2009, e no Novo Código Florestal, que fez remissão expressa aos procedimentos da Lei Federal nº 11.977/2009.

Após a edição da Lei Federal nº 12.651/2012, que instituiu o Novo Código Florestal, já em 2016, foi editada a Medida Provisória nº 756, convertida na Lei Federal nº 13.465/2017, dispondo sobre a regularização fundiária rural e urbana. Referida norma revogou o Capítulo III da Lei Federal nº 11.977/2009, que tratava da regularização fundiária de assentamentos urbanos, e trouxe alterações para o Código Florestal, mantendo, todavia, a essência da política pública voltada para as áreas urbanas.

Atualmente, a Lei Federal nº 13.465/2017 traz os conceitos de área urbana consolidada⁵, regularização fundiária de interesse social, regularização fundiária de interesse específico, entre outros⁶.

5 Vide art. 93 da Lei Federal nº 13.465/2017, que inclui o art. 16-C na Lei Federal nº 9.636/1998.

6 Vide art. 11 da Lei Federal nº 13.465/2017.

De acordo com o art. 16-C na Lei Federal n.º 9.636/1998, incluído pelo art. 93 da Lei Federal nº 13.465/2017, **área urbana consolidada** é aquela incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica; com sistema viário implantado e vias de circulação pavimentadas; organizada em quadras e lotes predominantemente edificadas; de uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou voltadas à prestação de serviços; com a presença de, no mínimo, três dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: drenagem de águas pluviais; esgotamento sanitário; abastecimento de água potável; distribuição de energia elétrica; e limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

O art. 13 da Lei Federal nº 13.465/2017 estabelece que a regularização fundiária por interesse social (**Reurb-S**) é destinada aos núcleos urbanos informais **ocupados predominantemente por população de baixa renda**, assim declarados pelo Poder Executivo Municipal. Já a regularização fundiária por interesse específico (**Reurb-E**) se aplica aos núcleos urbanos informais ocupados por **população não qualificada como de baixa renda**⁷.

Quanto ao critério relacionado à renda, mencionado no art. 13, a própria Lei Federal nº 13.465/2017 alterou a redação do art. 1º do Decreto-Lei nº 1.876/1981⁸, definindo como de baixa renda

o responsável por imóvel da União que esteja devidamente inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), ou aquele responsável, cumulativamente: I – cuja renda familiar mensal seja igual ou inferior ao valor correspondente a cinco salários mínimos; e II – que não detenha posse ou propriedade de bens ou direitos em montante superior ao limite estabelecido pela

7 Já o art. 61 da Lei Federal nº 11.977/2009 foi o primeiro ato normativo a tratar da hipótese de regularização fundiária de interesse específico. Todavia, para tal modalidade, não foi prevista a possibilidade de incidência em áreas de preservação permanente.

8 A Lei Federal nº 1.876/1981 dispõe sobre a “dispensa do pagamento de foros e laudêmios os titulares do domínio útil dos bens imóveis da União, nos casos que especifica, e dá outras providência.”

Receita Federal do Brasil, para obrigatoriedade de apresentação da Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda Pessoa Física.

Embora o Código Florestal tenha utilizado a expressão “regularização fundiária”, remetendo à legislação geral da matéria, o procedimento proposto vai muito além da questão fundiária, tendo por escopo a regularização fundiária, ambiental e urbanística de ocupações irregulares, incluindo aquelas incidentes em áreas de preservação permanente de áreas urbanas consolidadas.

Deve-se observar que a **distinção entre a regularização fundiária por interesse social e por interesse específico** será fundamental para a definição de premissas que conduzirão os procedimentos de regularização.

Além dos estudos, levantamentos e avaliações serem mais abrangentes na **Reurb-e**, pressupõe-se que os beneficiários arquem com os custos do projeto, implantação de infraestrutura necessária e compensação ambiental pela área regularizada. O art. 33 da Lei Federal nº 13.465/2017 admite, todavia, que, tratando-se de **áreas públicas**, o Município proceda à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários. Nada impede, porém, que diante da existência de interesse público e levando-se em consideração a maior ou menor renda da população beneficiada e equipamentos públicos implantados pelos moradores, o ente público arque parcialmente com os custos do projeto da Reurb-E, como era previsto no hoje revogado art. 62, § 1º, I e II, da Lei nº 11.977/2009.

Também é imposto um tratamento mais gravoso nas áreas de interesse específico, em relação ao dever de preservação mínima da área de preservação permanente de cursos d’água e mananciais. A grande inovação legislativa trazida pelo art. 65 do Novo Código Florestal foi, exatamente, a possibilidade de **regularização fundiária de interesse específico** em APPs. Todavia, importante limitação (não existente para áreas de interesse social) foi a necessidade de preservação de faixas mínimas de 15 m de cada lado ao longo de quaisquer cursos d’água, excetuando-se as construções tombadas como patrimônio histórico e cultural.

Tratando-se de **Reurb-S**, a participação do Poder Público será maior, seja na condução e elaboração dos estudos técnicos e projetos de regularização, seja na implantação de infraestrutura necessária. Tratando-se de projetos destinados a populações de baixa renda, naturalmente, será inviável a captação de recursos entre os beneficiados, de modo que, o Poder Público arcará, diretamente ou por meio de seus concessionários ou permissionários de serviços públicos, com a implantação da infraestrutura básica.

De acordo com o art. 33 da Lei Federal nº 13.465/2017, na **Reurb-S**, tratando-se de áreas de titularidade do ente público, a elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial caberão ao referido ente público, ao Município ou ao Distrito Federal. Tratando-se de área particular, tais investimentos serão da responsabilidade do Município ou do Distrito Federal.

Não há dúvidas de que a viabilização de um projeto de regularização fundiária, incluindo os estudos, levantamentos, projetos e respectiva execução, implica em custos financeiros elevadíssimos.

Nesse sentido, o art. 29 da Lei Federal nº 13.465/2017 dispôs que os entes federativos poderão celebrar convênios ou outros instrumentos congêneres com o Ministério das Cidades, a fim de fomentar a efetiva implantação das medidas da Reurb.

Caberá ao Poder Público identificar e até mesmo criar **linhas de financiamentos específicas para projetos de regularização fundiária urbana**. Nesse aspecto, será importante instar não só o **Ministério das Cidades**, mas também o próprio **Ministério do Meio Ambiente** e a **Funasa**, bem como seus congêneres, nas esferas estadual e federal, acerca da necessidade de tais investimentos, diante da enorme demanda existente para projetos de regularização fundiária urbana.

Os valores decorrentes da **cobrança pela utilização de recursos hídricos**, geridos pelos **Comitês de Bacias**, e dos **fundos destinados ao financiamento de programas e projetos ambientais**, também podem

representar uma importante fonte de custeio de estudos e projetos com enfoque na regularização fundiária de áreas de preservação permanente, na medida em que são evidentes os ganhos ambientais para a bacia hidrográfica e para o meio ambiente, decorrentes da implementação de tais projetos.

É possível, ainda, que estudos e projetos sejam custeados com recursos oriundos dos termos de compromisso, de termos de ajustamento de conduta ou de medidas compensatórias ambientais relacionados aos próprios projetos de regularização fundiária. Nesse aspecto, uma alternativa para a captação de recursos pode ser a criação, pelo ente público, de fundo específico para o qual sejam destinadas medidas compensatórias oriundas da própria implementação dos projetos de regularização fundiária.

É perfeitamente legítima a exigência de que as áreas de preservação permanente regularizadas sejam compensadas. E tal compensação pode se dar de formas diversas: por meio da recuperação de outras áreas de preservação permanente, de investimentos em projetos ambientais, ou mesmo por meio do pagamento de prestação pecuniária a ser destinada aos projetos de Reurb-S. Havendo a criação de fundo específico com essa finalidade, é importante que a destinação dos recursos seja criteriosamente vinculada ao custeio da implementação dos estudos e projetos de regularização fundiária urbana do município respectivo.

2.1. O PROCEDIMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

O art. 14 da Lei Federal nº 13.465/2017 estabelece que a **regularização fundiária pode ser requerida pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, bem como por seus beneficiários (individual ou coletivamente), por proprietários, loteadores ou incorporadores e por cooperativas habitacionais**. Embora o legislador tenha incluído o **Ministério Público e a Defensoria Pública** como legitimados, dispondo que também poderão promover os atos necessários à regularização fundiária, há que se destacar que a atuação de tais instituições deverá se dar dentro das respectivas atribuições institucionais.

O Capítulo III da Lei Federal nº 13.465/2017 traz o regramento do procedimento de regularização fundiária urbana.

A Reurb obedecerá às seguintes fases (art. 28, Lei Federal nº 13.465/2017): I. requerimento dos legitimados; II. processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes; III. elaboração do projeto de regularização fundiária; IV. saneamento do processo administrativo; V. decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade; VI. expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) pelo Município; e VII. registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

De acordo com o art. 12 da Lei Federal nº 13.465/2017, a aprovação da **Reurb** com a consequente emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) pelo Município pressupõe a aprovação urbanística e ambiental do projeto de regularização.

Destaca-se que **cabe ao Município o licenciamento urbanístico do projeto, podendo também ser o licenciador ambiental (desde que o impacto do projeto seja local)**, caso disponha de órgão ambiental que possua em seus quadros, ou a sua disposição, profissionais com atribuição técnica para a análise e aprovação dos estudos e projetos previstos na legislação. Caso o Município não seja apto ao licenciamento ambiental, o órgão ambiental estadual poderá realizá-lo, respeitada sempre a competência para o licenciamento urbanístico do Município (art. 12 da Lei Federal nº 13.465/2017).

Tratando-se de regularização fundiária urbana em área de preservação permanente, o § 2º do art. 11 da Lei Federal nº 13.465/2017 dispõe:

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 artigos 64 e 65 da Lei Federal 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.

Portanto, requisito essencial para os projetos de regularização fundiária de áreas incidentes em APP são os estudos técnicos ambientais, especificados nos arts. 64 e 65 da Lei Federal nº 12.651/2012, muitos deles já exigidos pela Resolução Conama nº 369/2006.

Reurb-S (art. 64 da Lei Federal nº 12.651/2012)

- 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.

Reurb-E (art. 65 da Lei Federal nº 12.651/2012)

- I – a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área;
- II – a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;
- III – a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura

urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos;

IV – a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas;

V – a especificação da ocupação consolidada existente na área;

VI – a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico;

VII – a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;

VIII – a avaliação dos riscos ambientais;

IX – a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e

X – demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.

O art. 65 do Código Florestal veda a regularização de áreas de preservação permanente identificadas como áreas de risco. Todavia, essa disposição, constante do caput do art. 65 da Lei Federal nº 12.651/2012, deve ser compreendida à luz da Lei Federal nº 13.465/2017, que permite a regularização fundiária em áreas de risco, mediante a realização de estudos técnicos, desde que haja a possibilidade de eliminação, correção ou administração de riscos na parcela por eles afetada (art. 39 Lei Federal nº 13.465/2017).

Na Reurb-S que envolva áreas de riscos que não comportem eliminação, correção ou administração, os Municípios deverão proceder à realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado.

Além dos estudos ambientais, o **projeto de regularização** deverá conter, no mínimo (art. 35 da Lei nº 13.465/2017):

I – levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART ou Registro de Responsabilidade Técnica – RRT, que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado;

II – planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível;

III – estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental;

IV – projeto urbanístico;

V – memoriais descritivos;

VI – proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;

VII – estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;

VIII – estudo técnico ambiental, para os fins previstos na Lei, quando for o caso;

IX – cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e

X – termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo.

O projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público, quando for o caso.

A legislação também prevê o conteúdo mínimo do projeto urbanístico de regularização fundiária (o art. 36 da Lei nº 13.465/2017), que deverá trazer a indicação:

- I – das áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas;
- II – das unidades imobiliárias a serem regularizadas, suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e número de sua designação cadastral, se houver;
- III – quando for o caso, das quadras e suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada;
- IV – dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver;
- V – de eventuais áreas já usucapidas;
- VI – das medidas de adequação para correção das desconformidades, quando necessárias;
- VII – das medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações, quando necessárias;
- VIII – das obras de infraestrutura essenciais (sistema de abastecimento de água potável, coleta e tratamento do esgotamento sanitário, rede de energia elétrica domiciliar e soluções de drenagem), quando necessárias;
- IX – de outros requisitos que sejam definidos pelo Município.

Tais levantamentos, diagnósticos e estudos ambientais exigidos pela legislação são de fundamental importância para a consistência dos projetos de regularização. Serão eles que permitirão identificar a modalidade da Reurb, as áreas passíveis de regularização, áreas alagáveis e com riscos geológicos, obras de engenharia indicadas, bem como as medidas de infraestrutura necessárias. **Dessa forma, a qualidade dos estudos produzidos determinará a qualidade do projeto de regularização, além de ser um instrumento essencial para subsidiar a tomada de decisões no curso de todo o processo.**

Visando fornecer subsídios para a elaboração de termos de referência visando à contratação dos estudos técnicos para a implementação de regularização fundiária em área de preservação permanente nas margens dos rios, encontram-se anexas a este manual diretrizes gerais produzidas pela Secretaria de Estado do Ambiente do Rio de

Janeiro, que consolida a experiência do referido órgão ambiental na matéria (Anexo I). Merece destaque o item 7 do referido documento, que estabelece o conteúdo mínimo de um Termo de Referência para a contratação de um projeto de regularização fundiária.

Ressalte-se ainda que, conforme destacado, autoridades licenciadoras poderão exigir contrapartidas e compensações urbanísticas e ambientais (constantes em termo de compromisso, com força de título executivo extrajudicial, nos termos do art. 35 da referida norma), bem como definir as responsabilidades para a implantação de equipamentos públicos. Referido termo de compromisso será parte da Certidão de Regularização Fundiária expedida pelo Município ao final do procedimento da Reurb.

Em relação aos investimentos em infraestrutura, os arts. 37 e 38 da Lei nº 13.465/2017 fazem distinção entre a Reurb-S e a Reurb-E.

Na Reurb-S, caberá ao Poder Público competente, diretamente ou por meio da Administração Pública indireta, implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais previstas nos projetos de regularização, assim como arcar com os ônus de sua manutenção.

Já na Na Reurb-E, o Distrito Federal ou os Municípios deverão, **por ocasião da aprovação dos projetos de regularização fundiária**, definir os responsáveis pela implantação dos sistemas viários, da infraestrutura essencial e dos equipamentos públicos ou comunitários, bem como pela implementação das medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental, e dos estudos técnicos. O dispositivo legal expressamente dispõe que tais responsabilidades poderão ser atribuídas aos beneficiários da Reurb-E.

Portanto, é possível que tais responsabilidades sejam compartilhadas entre os beneficiários da Reurb-E e o Poder Público, observados os investimentos em infraestrutura já realizados pelos moradores e o poder aquisitivo da população a ser beneficiada.

É essencial que, quando da aprovação dos projetos de regularização fundiária, tais responsabilidades já estejam formalizadas por meio de termos de compromisso celebrados com as autoridades competentes, sendo este um requisito para a aprovação da Reurb-E (§ 2º do art. 38 da Lei nº 13.465/2017).

Os §§ 2º e 3º do art. 36 da Lei nº 13.465/2017 dispõem que a Reurb pode ser implementada por etapas, abrangendo o núcleo urbano informal de forma total ou parcial. Prevê ainda que as obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb.

Considerando os elevados custos que podem envolver a elaboração e implementação de um projeto de regularização fundiária, é natural pensar em sua execução por etapas. Todavia, é essencial que todas as obrigações relacionadas à implementação do projeto (implantação de infraestrutura, medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental, estudos técnicos etc.) estejam especificadas no cronograma, e sejam expressamente formalizadas, de forma detalhada, no termo de compromisso, a ser assinado por todos os entes e beneficiários responsáveis pelas respectivas execuções.

Além disso, conforme destacado no art. 12, § 3º, da Lei nº 13.465/2017, os estudos ambientais previstos nos arts. 64 e 65 do Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/2012) aplicam-se somente às parcelas dos núcleos urbanos informais situados nas áreas de preservação permanente, nas unidades de conservação de uso sustentável ou nas áreas de proteção de mananciais. Diante de tal previsão, referido dispositivo prevê a possibilidade de fracionamento do projeto, de modo que “a parte do núcleo urbano informal não afetada por esses estudos poderá ter seu projeto aprovado e levado a registro separadamente”.

Após o projeto de regularização fundiária urbana ser aprovado pelos órgãos competentes (licenciamento urbanístico e ambiental), o Município expedirá a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), documento neces-

sário para que sejam adotadas as providências relacionadas ao registro da Regularização Fundiária (Capítulo IV da Lei nº 13.465/2017).

De acordo com o inciso V do art. 11 da Lei nº 13.465/2017, a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) será constituída

do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos.

Outra peculiaridade que deve ser observada no tocante aos rios federais é que, naqueles considerados navegáveis, a União possui uma faixa de domínio de 15 m em cada lado, traçada a partir das linhas médias das enchentes ordinárias (LMEO), conforme arts. 1º e 4º do Decreto Lei nº 9.760/1946. Em tais casos, é obrigatória a participação da Secretaria do Patrimônio da União (órgão do Ministério do Planejamento) no processo de regularização fundiária.

Caso o projeto abranja área incidente em unidade de conservação de uso sustentável, que admita a regularização, será exigida também anuência do órgão gestor da unidade. Nesse caso, como nas hipóteses de Reurb em APP, é imprescindível que o estudo técnico comprove que as intervenções de regularização fundiária implicarão a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior (art. 11, § 3º da Lei Federal nº 13.465/2017).

Ressalte-se ainda que a proposição de um projeto de regularização fundiária deverá guardar compatibilidade com o Plano Diretor do Município (arts. 40, 41 e 42 da Lei Federal nº 10.257/2001).

Há de se ressaltar, ainda, a possibilidade que núcleos informais, com características urbanas, consolidados em áreas rurais, sejam tratados como núcleos urbanos no projeto de Reurb, sem a necessidade de alte-

ração prévia da legislação municipal ou de cancelamento de matrícula no Incra, desde que a unidade imobiliária tenha área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972 nos termos do art. 11, § 6º, 44, §§ 4º e 7º, ambos da Lei nº 13.465/2017.

Finalizando a análise da legislação pertinente, cabe frisar que, pelo caráter dos projetos de regularização exigidos, é inadmissível a regularização de construções, de forma isolada, pelo Poder Público. Também não é compatível com a sistemática estabelecida pelo legislador a exigência de compensações ambientais aos proprietários em ações judiciais ou inquéritos civis, visando regularizar ocupações individualizadas em área de preservação permanente. Há a necessidade de planejamento e execução de um plano que englobe toda uma região (variando, de acordo com o caso concreto, a extensão da área a ser regularizada conjuntamente, que pode abranger um loteamento de extensão significativa, um bairro ou toda uma região de uma cidade), sendo imperiosa a observância do roteiro traçado pelo Código Florestal e pela Lei Federal nº 13.465/2017.

Cabe observar, ainda, que, apesar da omissão legislativa, entende-se que, sendo a região consolidada submetida à regularização, haverá o redelineamento da área de preservação permanente, com os novos limites indicados nos estudos e no projeto, o que poderá beneficiar inclusive os imóveis em que construções ainda não foram erguidas, mas que se situam dentro da área regularizada (terrenos encravados). Isso porque não haveria interesse ambiental em recuperar a APP integral dos pequenos terrenos que restaram encravados na área consolidada. Por outro lado, exigir que a área continue não edificável seria uma punição àqueles que obedeceram (ao contrário da vizinhança) fielmente à legislação ambiental. Porém, ressalte-se, é necessário que o estudo elaborado aponte pela inexistência de significativa relevância ambiental em tais terrenos.

3. ÁREAS QUE NECESSITAM DE REGULARIZAÇÃO

As diversas cidades guardam características complexas na ocupação de seus territórios. A diversidade da população em cada bairro ou região e das atividades socioeconômicas neles desenvolvidas, bem como os períodos distintos em que as ocupações foram se consolidando ensejam tratamentos diferenciados quando da elaboração dos projetos de Reurb. A fim de delimitar o objeto dos projetos, é essencial definir previamente as áreas que, necessariamente, deverão se inserir no processo de regularização. Para tanto, há que se retomar as questões já comentadas acerca da data de incidência do Código Florestal em áreas urbanas e sobre a necessidade de respeitar os atos jurídicos perfeitos, sem que seja reconhecido um direito adquirido a poluir.

Por isso, uma das primeiras e mais importantes etapas dos estudos que viabilizarão a regularização é a definição de quais áreas já se encontram regulares ou que, à época de sua consolidação, respeitaram a legislação então vigente. Isso porque a regularização pressupõe um prévio ilícito ou irregularidade, que deve gerar um procedimento para corrigi-la, mitigá-la ou compensá-la, dentro das possibilidades definidas no ordenamento jurídico.

Porém, uma área que iniciou e findou sua consolidação sob uma norma menos restritiva não pode estar sujeita a um processo de regularização quando não houver nenhum ganho ambiental na execução desse processo e, por outro lado, se identificar qualquer interesse ou valor social (em sentido amplo) na ocupação consolidada. Isso não quer dizer, como já ressaltado, que possuirão um direito permanente a não observar as normas ambientais supervenientes, mas somente se excluirá a regularização da ocupação em área de preservação permanente.

Desse modo, deve ser realizado um levantamento preciso acerca da época em que se consolidou cada região da cidade, identificando a legis-

lação então aplicável. Como o Código Florestal passou a ser aplicado, de forma indubitável, às regiões urbanas, a partir de 1989, não há que se falar em regularização das áreas que foram consolidadas anteriormente a tal marco temporal e observaram a legislação então vigente.

Logo, concluindo-se que a consolidação da área é anterior a 18 de julho de 1989, que nesta época a área já era considerada urbana, que foi observada a legislação urbanística à época vigente, e comprovada a perda significativa da função ambiental das áreas remanescentes não edificadas, assim como a ausência de risco geológico e de alagamento, a área poderá ser excluída de projeto de regularização fundiária.

A fim de evitar que áreas com uma ilicitude em sua origem sejam excluídas do projeto de regularização fundiária em APP, como uma artimanha dos interessados para diminuir os custos e efeitos deste, é fundamental que o MPF acompanhe essa etapa do processo. A conclusão acerca da licitude das ocupações deverá ser baseada em documentos, imagens, registros históricos etc., que atestem de forma inequívoca a data da consolidação da área e a observância da legislação urbanística à época vigente. Dessa forma, evitar-se-á que sejam cobradas medidas que não são exigíveis de uma parcela relevante das populações urbanas.

Contudo, a desnecessidade de inclusão de tais áreas no procedimento de regularização fundiária não significa um salvo-conduto para a prática de ilícitos ambientais, obviamente. Os órgãos ambientais e o Ministério Público poderão e deverão exigir dos diversos ocupantes de tais áreas a observância da legislação ambiental vigente. Só não haverá necessidade de rediscussão da própria ocupação da APP.

Desse modo, em procedimentos de outros temas específicos, poderão ser investigados ilícitos como poluição hídrica e atmosférica, por exemplo, observando a atribuição de cada ramo do Ministério Público.

O que não é razoável é inserir tais áreas num processo de regularização fundiária, que tem um escopo específico e exige diversas medidas de

grande custo e compensações ambientais, sob o pretexto de que é necessário resolver questões pontuais e diversas. Haveria perda de eficiência da solução do problema específico e desperdício de tempo e de recursos financeiros e humanos.

Porém, uma dúvida remanesce. E os terrenos inseridos em tais áreas urbanas consolidadas, ocupadas licitamente, mas que não foram objeto de edificação? Necessitariam observar a legislação ambiental superveniente, ao contrário da vizinhança, que edificou dentro das normas legais, mas não mais vigentes?

Não se trata de uma questão de fácil solução. Partindo-se da premissa, acertada, de que não há direito adquirido a poluir, é consequência lógica concluir pelo dever de respeitar as áreas de preservação permanente a partir de 1989, bem como as mudanças legislativas subsequentes. Dessa forma, a regra geral será, sim, a necessidade de observância da proibição de edificar em APP.

Contudo, a questão é mais difícil do que aparenta ser. Alguns desses terrenos, por serem de tamanho reduzido e totalmente inseridos num ambiente de intensa antropização, podem não apresentar mais nenhuma relevância ambiental na restauração de suas APPs. Tratam-se, ademais, de espaços urbanos vazios, que possuem um efeito nocivo para a cidade, locais onde se concentram depósitos irregulares de lixo, prática de pequenos delitos e outros malefícios.

Nesses casos, e somente nesses, é de se perguntar se há razão para exigir do proprietário que continue a não edificar e, mais, a reflorestar a APP de seu terreno. Essa seria a aplicação fria da lei, dissociada de seu verdadeiro fim, qual seja, aquele exposto no art. 3º, II, do Novo Código Florestal, a seguir transcrito:

II – Área de Preservação Permanente – APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, **com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade**

geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas; (grifo nosso)

Ora, não é razoável exigir que um terreno, encravado em uma área licitamente ocupada, e que, diante de suas características, não tem como influenciar de maneira significativa na preservação de recursos hídricos, paisagem, estabilidade geológica, biodiversidade e na facilitação do fluxo gênico e proteção do solo, continue a observar a proibição de construir prevista no art. 4º do Código Florestal.

Tais áreas, devida e cuidadosamente apontadas nos estudos, poderiam, portanto, sem que sejam inseridas no processo de regularização (pois não há o que ser regularizado), passar a contar com o mesmo tratamento dado à vizinhança, observando-se a legislação urbanística pertinente. Nesses casos, **a análise temporal da consolidação da ocupação se daria em relação não a cada imóvel individualmente, mas sim em relação a todo loteamento, bairro ou conjunto de ocupações.** Adotado esse posicionamento, com as cautelas necessárias, não haverá perdas significativas para o meio ambiente, a função social da propriedade poderá ser mais bem executada e o planejamento urbano se tornará mais eficaz.

É preciso também chamar atenção para outro aspecto importante. No âmbito dos processos de regularização fundiária, em se tratando de **área ocupada de forma ilícita**, ainda que tenha havido a perda da função ambiental da APP, é preciso que se apliquem as devidas sanções, pois a perda da função é justamente o dano ambiental causado pela intervenção humana ilícita. Nesse sentido, o art. 14, § 3º da Lei Federal nº 13.465/2017 dispõe que “o requerimento de instauração da Reurb por proprietários de terreno, loteadores e incorporadores que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou os seus sucessores, não os eximirá de responsabilidades administrativa, civil ou criminal”.

Caso tal área seja passível de regularização, nos termos dos arts. 64 e 65 do Código Florestal, deverão ser exigidos todos os estudos, interven-

ções urbanísticas e compensações ambientais previstas na legislação, garantindo-se, necessariamente, a melhoria da situação ambiental atual.

Porém, mesmo em tais áreas ilicitamente consolidadas, os terrenos que remanesceram sem construções (ou seja, observaram a lei!), e que não possuam mais relevante função ambiental, deverão observar apenas a nova APP demarcada no projeto de regularização, adequando-se às mesmas regras impostas à vizinhança. A grande diferença das áreas ilicitamente ocupadas, portanto, será a necessidade de se submeter ao processo de regularização fundiária para que, somente após, novas construções sejam autorizadas.

A fim de disciplinar o tratamento diferenciado de áreas consolidadas lícita e ilicitamente, poderá haver cláusula expressa no TAC proposto pelo MPF, conforme consta no modelo anexo a este roteiro (**Anexo II**).

4. REGULARIZAÇÃO EM ÁREAS COM REGISTRO

Apesar de o legislador ter utilizado a expressão regularização fundiária, entende-se que a aplicação dos arts. 64 e 65 do Código Florestal é mais ampla, não se limitando a áreas sem titulação dominial adequada. O processo de regularização previsto no referido diploma legal visa a corrigir principalmente irregularidades ambientais e urbanísticas. O fato de o imóvel possuir a sua propriedade registrada não impede que este seja objeto de regularização, portanto.

Seria contraditória a não aplicação do instituto às áreas tituladas, até porque é possível regularização de áreas de interesse específico. Tratando de Reurb incidente em área de preservação permanente, a existência de titulação do domínio não é o elemento preponderante, mas sim a irregularidade consistente na ocupação indevida da APP.

Caso contrário, estaria se tratando de forma diferente situações semelhantes, ferindo-se a necessária isonomia. O dano ao meio ambiente é o mesmo, estando a irregularidade registral presente ou não. Interpretação contrária incentivaria que as ocupações sempre se dessem de maneira irregular, a fim de colher benefícios aplicáveis somente às áreas cujo parcelamento não foi devidamente registrado em cartório.

Veja, nesse sentido, que o conceito de núcleo urbano informal trazido no art. 11, II, da Lei Federal nº 13.465/2017 é plenamente compatível com tal interpretação:

II – núcleo urbano informal: aquele clandestino, **irregular** ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização; (*grifo nosso*)

A irregularidade é uma das condições que torna a área passível de um processo de regularização, conforme a redação legal acima transcrita e, no caso do Código Florestal, a irregularidade ambiental (inobservância da APP) é o principal norte de tal política pública.

5. LIMITE TEMPORAL PARA A REGULARIZAÇÃO

A Lei Federal nº 12.651/2012, ao introduzir os arts. 64 e 65 no Código Florestal, permitiu a regularização de ocupações em áreas de preservação permanente urbanas, sem deixar claro, contudo, um limite temporal que delimitasse quais as construções que seriam passíveis de regularização.

Inicialmente, cabe resgatar as normas que disciplinavam o tema antes da edição da referida inovação legislativa. A Resolução Conama nº 369/2006, apesar de seu caráter infralegal, trouxe a hipótese, em seu art. 2º, II, c, de

regularização fundiária sustentável de área urbana localizada em áreas de preservação permanente, desde que existisse interesse social.

O art. 9º da referida resolução somente permitia a regularização das áreas predominantemente de baixa renda ou localizadas em Zonas Especiais de Interesse Social, definidas no plano diretor ou em legislação municipal, desde que estivessem contempladas com uma infraestrutura urbana mínima e situadas em apenas algumas das espécies de APP existentes. Porém, a referida resolução somente permitiu a regularização de construções consolidadas até **10 de julho de 2001** (art. 9º, inciso V).

Posteriormente, a Lei Federal nº 11.977/2009 (Lei do Minha Casa, Minha Vida) trouxe previsão de ordem legal, permitindo a regularização das APPs urbanas. A referida lei, em seu art. 54, § 1º, permitiu a regularização fundiária urbana **apenas em áreas de interesse social** (predominantemente de baixa renda), desde que estas estivessem consolidadas até **31 de dezembro de 2007**.

A Lei Federal nº 12.651/2012 previu a possibilidade de regularização de **áreas de interesse social e também de interesse específico** (não consideradas de baixa renda), ampliando os tipos de áreas passíveis de regularização, não havendo, também, restrição em relação à espécie de APP ocupada. Contudo, a nova legislação, atualmente vigente, não fixou expressamente um marco temporal que limitasse a sua aplicação. Apenas fez remissão à Lei Federal nº 11.977/2009 acerca da forma do projeto de regularização fundiária a ser elaborado (arts. 64 e 65).

Diante de tal quadro normativo, percebe-se que o primeiro marco definido pela Resolução Conama nº 369/2006, 10 de julho de 2001, foi revogado pela edição da Lei Federal nº 11.977/2009, que permitiu a regularização de áreas consolidadas até 31 de dezembro de 2007. Porém, com o tratamento da matéria por lei superveniente (Lei Federal nº 12.651/2012), tal marco normativo deixou de prevalecer expressamente. Isso porque, como já ressaltado, a nova lei foi omissa.

Com a edição da Medida Provisória nº 759/2016, posteriormente convertida na Lei Federal nº 13.465/2017, a discussão acerca do marco temporal ganhou novos contornos. Isso porque, em seu art. 9º, § 2º, a lei estabeleceu que “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”. Além disso, a referida medida provisória revogou o art. 54, § 1º, da Lei Federal nº 11.977/2009, que trazia um marco temporal expreso para a regularização fundiária urbana de interesse social em APP.

Desse modo, o marco temporal previsto na Lei Federal nº 11.977/2009 deixa de existir. Nesse novo contexto, subsistem 3 possibilidades de marco temporal: a data de vigência do Código Florestal (28/5/2012); o marco definido pela Lei Federal nº 13.465/2017, consistente na data de vigência da MP nº 759/2016 (22/12/2016); ou um marco futuro indeterminado.

A última possibilidade ganha força em razão da supressão do marco então expressamente previsto, bem como pela possibilidade de reconhecimento de núcleos consolidados nos moldes da referida lei. Ao impor limite temporal apenas para a Reurb promovida mediante legitimação fundiária, o legislador, a contrario sensu, afastou qualquer limite temporal para as regularizações fundadas em outros institutos jurídicos, expressamente previstos no art. 15 da Lei Federal nº 13.465/2017.

Há que se considerar, contudo, que a Medida Provisória convertida na Lei Federal nº 13.465/2017, ao prever a possibilidade de reconhecimento futuro de ocupações, não fez diferenciação entre os casos de núcleos informais que ponham em risco o meio ambiente, direito fundamental e difuso, dos casos em que não há ameaça a esse Direito.

Antes de uma análise pormenorizada das consequências de cada interpretação, cabe destacar, desde já, que a possibilidade de reconhecimento, pró-futuro, de novos núcleos consolidados, é medida pertinente e adequada para a valorização das funções sociais da propriedade e da posse. Configura, ao mesmo tempo, uma punição àquele que não deu

uso adequado ao seu imóvel, e uma premiação àquele que buscou dar a destinação social adequada ao bem, exercendo o direito constitucional à moradia. Contudo, ao se tratar de possíveis núcleos futuros em Área de Preservação Permanente, é necessária maior atenção e restrição.

Deverá ser dada uma interpretação conforme à Lei Federal nº 13.465/2017, entendendo-a como aplicável somente às regularizações fundiárias que não afetem áreas de preservação permanente, sob pena de se ameaçar o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado, pois haverá um grande risco de incentivo a novas ocupações em APPs urbanas, ameaçando a existência dos poucos locais ainda preservados nas cidades brasileiras.

Porém, para os casos em que não haja ameaça ao meio ambiente, tal norma será plenamente aplicável e benéfica do ponto de vista social, pois incentivará que os atuais proprietários cumpram a função social de seus imóveis, bem como premiará aqueles que derem a destinação correta aos bens por meio da função social da posse, exercendo seu direito fundamental à moradia, ao mesmo tempo que se punirá os proprietários inertes.

Quanto à segunda possibilidade de marco temporal, temos que, aprovada a Lei Federal nº 13.465/2017, poderia também se cogitar como adequada a adoção do marco temporal fixado na data da publicação da Medida Provisória nº 759/2016, qual seja, **22 de dezembro de 2016**. Isso porque a norma foi peremptória em fixar como consolidados os núcleos informais existentes na data de sua publicação. Tal norma claramente teve a intenção de estender os benefícios da regularização ao maior número de pessoas possível, o que poderia levar à interpretação de que esta se aplica também às áreas de preservação permanente.

Contudo, esta não é a melhor interpretação. Além do risco de um novo marco temporal acarretar um descrédito ao combate de novas invasões⁹,

9 Sobre a análise econômica e comportamental do tema, remetemos ao artigo *“Um limite temporal para regularização fundiária urbana em APP: as análises econômica e comportamental do Direito e a proteção ao meio*

como já discutido, há que se levar em conta o teor do art. 8º, § 4º, da Lei Federal nº 12.651/2012, o qual dispõe:

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.

§ 4º Não haverá, em qualquer hipótese, direito à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa, além das previstas nesta Lei.

Ora, apesar de o art. 11, § 2º, Lei Federal nº 13.465/2017 fazer remissão expressa apenas aos arts. 64 e 65 do Novo Código Florestal ao tratar da Reurb em APP, o escopo da lei foi, claramente, manter incólumes os preceitos da referida lei ambiental, inclusive não tendo revogado o dispositivo supracitado.

Assim sendo, diante da necessária interpretação das normas que se sucederam na matéria, e visando melhor atender aos fins almejados pelo Novo Código Florestal, entende-se que o marco temporal deve ser fixado na data de sua vigência, qual seja, **28 de maio de 2012**.

Dessa maneira, continua a proibição de regularização de intervenções futuras em APP, disposta no art. 8º, § 4º, da Lei Federal nº 12.651/2012. E diante de tal proibição, a melhor conclusão é, realmente, a de que a Lei Federal nº 13.465/2017 não alterou o marco temporal vigente em relação às áreas de preservação permanente, qual seja, a data de vigência do Código Florestal de 2012.

Uma vez que a Lei Federal nº 12.651/2012 deixou de prever um marco

ambiente”, de autoria de Benjamin Miranda Tabak e Paulo Sérgio Ferreira Filho. (Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/311776821_UM_LIMITE_TEMPORAL_PARA_REGULARIZACAO_FUNDIARIA_URBANA_EM_AREAS_DE_PRESERVACAO_PERMANENTE_AS_ANALISES_ECONOMICA_E_COMPORTAMENTAL_DO_DIREITO_E_A_PROTECAO_AO_MEIO_AMBIENTE>).

temporal expresse para a consolidação das construções, contrariando a prática normativa anterior, ficou claro que o legislador também pretendeu atingir o maior número de construções irregulares possíveis, até a sua entrada em vigor.

E tal fato, certamente, é positivo, pois permitirá que se leve melhoria das condições de habitabilidade, ambientais (tendo em vista a necessidade de medidas compensatórias e de saneamento básico) e de segurança jurídica ao maior número possível de cidadãos, sem que isso importe um incentivo às novas ocupações, desde que, claro, o sistema estatal coíba peremptoriamente as novas ocupações surgidas após **28 de maio de 2012**.

Destaca-se ainda que a fixação de um marco temporal condizente somente atingirá o efeito desejado caso o Estado passe, por meio de todos os órgãos responsáveis, a coibir, de fato e de forma efetiva, as novas ocupações ilícitas, sob pena da continuidade do processo de deterioração das APPs urbanas, tendo em vista o farto histórico de abono dos ilícitos.

Por fim, deve-se considerar que o marco não se aplica a imóveis isolados, mas às áreas urbanas consolidadas. Logo, será possível que a regularização atinja, por exemplo, terrenos ainda vazios, porém encravados em áreas altamente antropizadas. Nessas hipóteses, serão permitidas construções em tais áreas, mesmo após 28 de maio de 2012, desde que finalizado o projeto de regularização de toda a área, a qual, necessariamente, deverá ter sido consolidada até a referida data.

6. A REDE RESPONSÁVEL PELO CONTROLE DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM APPS E A RELEVÂNCIA DA ATUAÇÃO DO MPF COMO SEU ARTICULADOR

O planejamento, a execução e o controle das políticas públicas não são fruto de atos isolados, mas de uma complexa rede de comportamentos entrelaçados de indivíduos, muitos deles componentes de organizações, que influem e são influenciados reciprocamente, acarretando na política pública oferecida à sociedade.

O Ministério Público, diante de suas atribuições institucionais voltadas à defesa da ordem jurídica, dos direitos transindividuais e dos individuais indisponíveis, bem como da possibilidade de transitar, com independência e autonomia, nos âmbitos extrajudicial e judicial, ocupa relação central na rede de acompanhamento, indução e correção de políticas públicas.

Diante de suas atribuições, prerrogativas e técnicas de atuação extra-processuais e processuais, está em direta relação com os cidadãos, com o Poder Público, com a sociedade civil organizada e com o Poder Judiciário, influenciando e sendo influenciado por todos estes, o que lhe confere a característica de conhecedor dos aspectos de toda a rede, bem como de utilizar esse conhecimento em prol de encaminhar os comportamentos necessários para que a conjugação dos atos de todos os envolvidos resulte no aperfeiçoamento de políticas públicas.

Em relação aos cidadãos, diante do seu papel de *ombudsman*, o Minis-

tério Público se aproxima destes, devendo possuir mecanismos desburocratizados, de simples linguagem e acessíveis a todas as pessoas que precisem pleitear a proteção dos direitos cuja atribuição de proteção cabe ao Parquet. Em tal medida, a facilitação do acesso do cidadão a um mecanismo de contato direto com a instituição (inclusive via sistemas de *web*) é um estímulo reforçador para que as pessoas procurem o Ministério Público para realizar representações em face do abuso ou omissão da Administração Pública.

Uma outra maneira de reforçar o comportamento dos cidadãos em procurar o MP como um órgão resolutivo das questões sociais e de direitos fundamentais é conceder participação ativa destes na condução da solução adequada para os casos relevantes, principalmente os transindividuais. Assim, audiências públicas, por exemplo, concedem o poder ao cidadão de questionar, informar e reivindicar diretamente ao MP e aos órgãos presentes a adoção das medidas adequadas e legítimas sob o ponto de vista da comunidade atingida. O comportamento de aceitação da participação dos atingidos é um importante estímulo reforçador para as pessoas interessadas.

Por outro lado, a confiança da população no MP como órgão de efetiva proteção de direitos fundamentais também reforça o comportamento do órgão. Primeiramente, o reconhecimento do MP como um ente de atuação efetiva, transparente e acessível aumenta a legitimidade concedida ao órgão, tornando-o fundamental para a sociedade e, assim, ajudando-o a se inserir no cenário político e jurídico nacional. Em suma, a legitimidade do MP, que não advém das urnas, mas de sua atuação e reconhecimento pela sociedade, o engrandece perante os demais entes do Estado e da sociedade civil, tornando-o um órgão cuja atuação é observada atentamente pelos demais integrantes da rede de comportamentos, concedendo-lhe um maior protagonismo e respeito.

Outrossim, a maior procura da instituição pelas pessoas munirá o MP de maiores informações acerca das ilegalidades ocorridas na sociedade, dando ao órgão um maior conhecimento dos problemas estruturais e a possibilidade de atuar em um maior número de casos e com mais efetivida-

de, criando-se um ciclo virtuoso de fortalecimento da atuação ministerial, fortalecendo os comportamentos entrelaçados que se inserem no nó da rede que une o MP aos cidadãos.

Em relação aos órgãos públicos, o Ministério Público também possui um importante papel a desempenhar. Munido de instrumentos de atuação extrajudicial, o MP pode requisitar informações e questionar a atuação do órgão responsável por determinada política pública.

Caso o órgão se omita no dever de prestar as informações requisitadas, deve o *Parquet* adotar as medidas pertinentes para a sanção de tal conduta (seja na seara criminal ou, por exemplo, valendo-se de uma ação de improbidade administrativa). Desse modo, a sanção imposta (e o próprio processo para a sua aplicação) será um estímulo discriminativo aversivo que, imposto sempre que tal tipo de comportamento ocorrer, será devidamente punido, tornando menor a probabilidade de recorrência. Nesse ponto, é fundamental compreender que a convergência de atribuições do MP para a atuação criminal e cível é uma questão chave para que este possa se posicionar como articulador da rede, conferindo maior eficiência, persuasão e legitimidade para a sua atuação na defesa dos direitos fundamentais.

Porém, a interlocução com os órgãos públicos não se limita à obtenção das informações. Por meio da tutela extraprocessual, é possível se atingir uma solução negociada para a aplicação da norma, o que pode ser devidamente reforçado por uma atuação ministerial consciente de seu papel de articulador da rede.

Como explicitado pelo ilustre colega Alexandre Gavronski¹⁰, um processo judicial acarreta muitos ônus às partes envolvidas, como custo e tempo do processo, a maior dificuldade de diálogo entre as partes, a burocracia para a efetivação de provas técnicas, a dificuldade de participação das pessoas atingidas (e representadas pelo legitimado coletivo), bem como o risco de

10 GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

submeter uma decisão integralmente a um terceiro que não integra uma negociação. Tais dificuldades reforçam negativamente tanto o MP como o órgão público a buscar, primeiramente, uma solução extrajudicial para o conflito, podendo-se dizer que se trata de um comportamento de fuga à judicialização dos conflitos.

Nesse ponto, a construção da solução negociada parece ser o maior reforçador, evitando-se um excesso de demora para a aplicação de uma solução que, ao fim, pode desagradar às duas partes envolvidas.

Outro ponto fundamental para se reforçar o comportamento de resolução extrajudicial é a utilização da argumentação racional, também destacada por Alexandre Gavronski. A elaboração de uma robusta argumentação, baseada na ordem jurídica e embasada por consistentes provas colhidas por meio de seu poder requisitório, demonstra para o órgão público envolvido na negociação que há uma clara possibilidade de uma eventual ação civil pública ser julgada procedente. Consequentemente, a argumentação sólida fará com que o órgão procure evitar a judicialização da questão, buscando colaborar com a solução extraprocessual do conflito, pois poderá obter uma condição a ele mais favorável mediante a concretização da norma por uma solução negociada.

Por outro lado, a solução extrajudicial também é extremamente reforçadora ao MP, seja para evitar todos os estímulos aversivos inerentes ao processo judicial, seja para se reafirmar perante a sociedade como um órgão célere e efetivo. E, para tanto, foi fundamental que a legislação concedesse ao MP meios efetivos de assegurar extrajudicialmente a proteção de direitos transindividuais, como a recomendação e o termo de ajustamento de conduta. A simplicidade e efetividade da recomendação e o caráter de título executivo extrajudicial do TAC são verdadeiros estímulos discriminativos reforçadores à tentativa de solução extraprocessual do conflito por parte do MP.

Todas essas considerações realizadas em face dos órgãos públicos também são perfeitamente aplicáveis ao particular que transgredir ou lesar direitos transindividuais, ressaltando-se ainda mais o grau de efetividade

das medidas, tendo em vista que, diferentemente do Estado, que atua perante agentes públicos que não estão com seu patrimônio particular, via de regra, em risco, os particulares estão mais vulneráveis aos altos custos de um litígio e de uma possível decisão ainda mais gravosa do que aquela que poderia ter sido obtida por intermédio de uma negociação.

Contudo, não sendo possível a solução extrajudicial, seja pela intransigência de uma das partes, seja pela magnitude dos valores envolvidos, o MP ainda poderá provocar outro nó dessa complexa rede de comportamentos entrelaçados. Como legitimado coletivo para a ação civil pública e, diferentemente de outros órgãos que possuem limitações mais graves em razão da necessária pertinência temática (vide nota de rodapé nº 77), o MP ocupa um papel central na defesa judicial dos direitos transindividuais.

Dessa forma, o MP busca influenciar o Poder Judiciário, que prolatará a decisão final sobre o litígio. Para tanto, a construção, por meio de uma utilização eficiente do inquérito civil como forma de negociação, participação dos cidadãos e instrumento para solidificação de provas, de uma argumentação fática e jurídica sólida, legitimada por uma população que teve papel preponderante na construção da solução ajuizada, servirá como um estímulo reforçador ao juízo para o acolhimento do pleito ministerial. Assim, tomando consciência da importância da legitimação pela relação mantida previamente ao processo judicial com os demais nós da rede para a formação de uma decisão judicial favorável, o MP poderá obter melhores resultados nas ações civis públicas por ele propostas.

E tal fato gerará maior empoderamento do *Parquet* para a solução extrajudicial de casos congêneres, pois, sabedores da existência de precedentes favoráveis à tese ministerial, as partes apontadas como violadoras de direitos irão adotar o comportamento de fuga à judicialização, tornando-se mais receptivas a uma solução negociada. Ademais, como já explicitado, o precedente favorável trará maior legitimidade do MP perante os cidadãos que tiveram seus direitos resguardados pelo Poder Judiciário, os quais buscarão o MP como um órgão de defesa de seus direitos.

Contudo, nem sempre os precedentes serão favoráveis. Julgado improcedente um pedido, o MP sai enfraquecido do litígio, gerando um estímulo reforçador às partes contrárias a não negociar uma solução extrajudicial, pois confiarão na improcedência de eventual ação judicial. Por outro lado, a propositura de demandas judiciais em igual sentido pelo MP também restará enfraquecida, pois a improcedência do pedido pelo juízo nada mais é do que uma punição ao comportamento do MP de ajuizar a respectiva ação, tornando tal comportamento menos frequente.

Para evitar ao máximo (porque nem sempre será possível lograr êxito nas ações judicializadas) que tal efeito nocivo ocorra, deve o órgão ministerial evitar a judicialização prematura de ações civis públicas. Num terreno que seja árduo no campo judicial, como a judicialização das políticas públicas já demonstrou ser, deve o *Parquet* buscar ao máximo a solução negociada da norma, valendo-se das técnicas extraprocessuais que lhe são disponíveis.

Ademais, como já explicitado, o fortalecimento da tese jurídica por uma prévia negociação, balizada na participação ativa da sociedade e dos cidadãos atingidos, poderá aumentar a probabilidade de sucesso de uma ação judicial.

Diante da simples explanação acima realizada (que, na verdade, é infinitamente mais complexa), percebe-se que as atribuições e prerrogativas atribuídas constitucionalmente ao Ministério Público lhe concedem um protagonismo para o controle das políticas públicas e, caso o órgão tome ciência do seu papel de influenciar os comportamentos dos mais variados pontos da complexa rede de comportamentos para o exercício do referido controle, assumindo o papel de seu articulador, poder-se-á ter um órgão muito mais efetivo e legitimado, induzindo e corrigindo as políticas públicas que não estejam em seu adequado funcionamento.

Dessa forma, consciente do papel de articulação, o Ministério Público poderá se tornar um órgão com maior legitimidade para a atuação de aperfeiçoamento de políticas públicas existentes e indução de novas

modalidades de prestação dos direitos fundamentais pelo Estado, tornando-se um órgão efetivo de proteção dos cidadãos e da ordem jurídica, contribuindo para a evolução da sociedade e honrando a sua missão institucional de *ombudsman*.

Diante da omissão do Poder Público na repressão de construções e ocupações das áreas de preservação permanente localizadas nas cidades, o que tem acarretado graves prejuízos ao meio ambiente, o Ministério Público, órgão incumbido da defesa do meio ambiente, deverá fomentar os processos de regularização, podendo inclusive requerê-la como legitimado (art. 14 da Lei Federal nº 13.465/2017) e, em geral, caberá a ele a articulação da rede.

Deve-se ressaltar que a Lei Federal nº 13.465/2017, no art. 10, expressamente estabelece, como objetivo da Reurb, “estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade”.

Logo, a utilização da ação civil pública no fomento de processos regularização fundiária das áreas de preservação permanente deverá ser avaliada com cautela, dada a complexidade e extensão dos procedimentos necessários à concretização dessa política pública. Portanto, a priorização da atuação extrajudicial deve ser considerada pelos membros do MP, que terão como instrumentos, no decorrer do procedimento, recomendações, termos de ajustamento de conduta e audiências públicas, que poderão abranger de forma mais ampla as etapas do processo, além de permitir maior controle da atuação de todos os interlocutores. Outrossim, os casos a serem judicializados primeiramente devem ser muito bem selecionados, a fim de evitar precedentes negativos.

Em geral, pela própria fase investigatória que antecede o ajuizamento das ações civis públicas, e pela proximidade e maior informalidade nas relações com a sociedade civil organizada, com os órgãos do Poder Público e com os próprios cidadãos, o Ministério Público, em geral, tem uma percepção ampla de toda a problemática e implicações que envolvem a ocupação das áreas de preservação permanente. Por outro lado, diversos

aspectos do processo previsto na legislação implicam medidas impopulares, custosas e de complexa execução, que dificilmente serão conduzidas espontaneamente pelos gestores públicos. Além disso, tanto a regularização de uma extensa área urbana na área central do município quanto a de um pequeno empreendimento envolverão diversos atores sociais, e a experiência aponta que, muitas vezes, a tentativa de um único órgão público, ou de uma associação civil promover tal articulação se mostra frustrada, exatamente porque lhes falta instrumentos e prerrogativas semelhantes às do Ministério Público.

Contudo, a fase extrajudicial não deve servir apenas para a prévia investigação dos fatos e adensamento probatório para a propositura da ação civil pública. Tal etapa deve ser um ambiente propício para a efetiva tutela dos direitos transindividuais, fugindo-se de armadilhas inerentes ao processo judicial que podem resultar na tutela inadequada dos direitos.

Um enfoque extraprocessual da tutela coletiva evitaria, dessa forma, algumas desvantagens inerentes ao processo judicial, como o alto tempo e custo processual; a restrição de participação de terceiros e indivíduos atingidos pelo fato causador de dano no âmbito do processo judicial; a dificuldade de realização de perícias, comumente interdisciplinares, no bojo do processo; as resistências ao questionamento judicial das políticas públicas e atos discricionários; a falta de pacificação social de uma decisão formada fora do ambiente de consenso, tomada por um terceiro que se situa fora do contexto fático complexo e conflituoso (GAVRONSKI, 2010).

Em uma tutela extrajudicial, por outro lado, como não há coercitividade na imposição de decisões, não há limites para a atuação e manifestação e nem requisitos formais burocratizantes do procedimento, podendo se tornar o foro adequado para a tutela de direitos coletivos, orientado pelos princípios da máxima efetividade possível; da participação; pela criação e concretização dos direitos e interesses coletivos pela construção argumentativa do consenso; pela mínima formalidade necessária e pela complementariedade das técnicas extraprocessuais e processuais (GAVRONSKI, 2010).

Dessa maneira, importante ressaltar que o processo de resolução dos conflitos, pautada na lei que define os direitos e deveres coletivos (muitas vezes indisponíveis), por não haver coercibilidade, deve ser construído valendo-se do consenso, o qual só é viabilizado por meio de uma argumentação racional, necessitando da colaboração e participação de todas as partes envolvidas, quais sejam, o legitimado coletivo, as pessoas atingidas pelo fato e o suposto violador do direito coletivo. Tal argumentação racional, baseada no ordenamento jurídico, não só serve como ponte para a construção do consenso, mas também como legitimação da solução construída perante a sociedade, tendo em vista a indisponibilidade e a alteridade dos direitos envolvidos (GAVRONSKI, 2010).

Uma primeira medida que deve ser tomada pelo Ministério Público, portanto, é a emissão de recomendações¹¹ aos prefeitos e secretários municipais (especialmente os de meio ambiente), ou, a depender do caso, o órgão licenciador estadual ou federal, para que não sejam concedidas novas autorizações e licenças para a construção e desenvolvimento de atividades econômicas em áreas de preservação permanentes, sob pena de responsabilização civil (improbidade administrativa e reparação de danos ambientais) e criminal. Deve-se alertar, ainda, que edificações em tais circunstâncias estarão sujeitas a demolições.

Tal recomendação criará um estímulo aversivo aos órgãos responsáveis por autorizar as construções, o que tende a diminuir a frequência do comportamento de emitir novas autorizações irregulares. Por outro lado, caso a recomendação seja descumprida de forma irrazoável, ações cíveis e criminais¹², bem fundamentadas e lastreadas em forte lastro probatório, devem ser ajuizadas, o que, por si só, reforçará o comportamento de cumprimento da recomendação anteriormente expedida pelo órgão infrator e por seus pares.

Importante que as medidas adotadas extrajudicialmente e judicialmente sejam publicizadas à sociedade, a fim de amplificar seus efeitos. Eventual

11 Modelo de recomendação expedida aos gestores compõe o **Anexo III**.

12 Modelos de denúncia e inicial de ação de improbidade compõem os **Anexos IV e V**.

condenação judicial será mais um estímulo aversivo aos responsáveis pelas autorizações.

Ademais, identificando-se as construções que não são passíveis de regularização, deve o MP adotar todas as medidas extrajudiciais cabíveis e, em caso de insucesso dessas, ajuizar a respectiva ação civil pública para a reparação integral dos danos ambientais causados, inclusive com a demolição dos imóveis e recuperação da vegetação. A condenação do réu infrator e a execução do título executivo será um estímulo aversivo que acarretará em punição deste, bem como daqueles que tomarem conhecimento do fato, diminuindo a frequência de tal comportamento. Mais uma vez, ressalte-se a necessidade de publicização das medidas para ampliar os seus efeitos na sociedade.

É importante focar, nesta primeira etapa, nos imóveis que não estão sujeitos à regularização, a fim de tornar mais provável a adoção de uma solução extrajudicial favorável ou mesmo uma condenação judicial do réu, pois haverá maior dificuldade para que os infratores apresentem uma defesa consistente. Evitando-se a judicialização de casos mais sensíveis (como os imóveis passíveis de regularização), diminui-se a chance de um precedente desfavorável à sociedade, o que poderia ser um estímulo reforçador à continuidade das ocupações irregulares. Deve-se deixar claro nas negociações ou ao juízo que inexistente hipótese legal para eventual regularização de tal área.

Tornando-se menos frequente (até o ponto de se extinguir) o comportamento de emissão de licenças irregulares, bem como de novas construções clandestinas, os cidadãos proprietários de terrenos situados em áreas urbanas consolidadas e que estejam abrangidas por APPs provavelmente irão pressionar os órgãos públicos por uma solução, pois a perda de utilidade de um imóvel gera também um prejuízo econômico a estes, o que, por ser o dinheiro um reforçador generalizado, é uma severa punição negativa, sendo a reivindicação de uma solução o comportamento de fuga correspondente.

Diante do impasse, a pressão dos cidadãos (que possuem importante estímulo reforçador para os agentes políticos municipais, qual seja, o

voto) fará com que aumente a probabilidade de o Poder Público buscar uma solução alternativa ao absoluto impedimento de novas construções e de concessão de alvará e licenças para o desenvolvimento de atividades econômicas em edificações irregulares.

Porém, na recomendação inicialmente expedida, o MP já terá acenado que boa parte das construções em APP são regularizáveis, desde que haja um projeto de regularização fundiária, que abranja regiões e não, imóveis individualizados, bem como que os terrenos encravados e ainda não construídos poderão ser, ainda que parcialmente, objeto de construções.

Dessa forma, o que antes poderia parecer para os particulares e gestores públicos apenas um ato custoso (o que funcionaria como estímulo aversivo), em tal momento será o comportamento de fuga necessário para que novas atividades e construções se tornem possíveis. Diante dos novos estímulos inseridos pelo MP, haverá a criação do contexto necessário para que particulares e órgãos públicos se interessem em dar cumprimento à política de regularização prevista no Novo Código Florestal, gerando os comportamentos necessários para tanto. O MP deve ser, portanto, o indutor da referida política pública.

Em tal momento, o papel do MP deve se transmutar para um facilitador e fiscalizador da política a ser implementada. Deve o MP articular a interação dos vários órgãos envolvidos (prefeitura, secretarias municipais e órgãos ambientais licenciadores) e também dos particulares (empreendedores, associações de moradores, organizações não governamentais e cidadãos afetados), a fim de que sejam esclarecidos todos os passos necessários, os custos que deverão ser arcados, bem como os benefícios que deverão ser colhidos após a regularização.

Deixar claros os benefícios ambientais, econômicos e sociais da regularização é um fator fundamental para que o projeto seja levado adiante, pois, como os custos de implantação são muito altos (e, portanto, aversivos), é preciso enunciar que os benefícios serão ainda maiores e, desse modo, serão importantes reforçadores. Isso e os estímulos aversivos já inseri-

dos pelo MP irão oportunizar que os indivíduos e organizações deixem de pensar apenas nos benefícios de curto prazo e passem a realizar as medidas necessárias para manter um meio ambiente equilibrado e sadio.

Uma audiência pública, na qual participariam os órgãos responsáveis, empreendedores e a população afetada, seria uma medida extremamente benéfica no início do processo. Em tal audiência, seria possível ao MP esclarecer a todos sobre as exigências legais, sobre os benefícios ambientais, econômicos e sociais que se buscam implementar, bem como quais são os direitos e deveres de cada um. Desse modo, pode-se ganhar maior apoio da sociedade civil, o que reforçará a atuação do Ministério Público como fomentador de tal política pública.

Por outro lado, os participantes da audiência poderão trazer muitos elementos de informação que contribuam com o processo de regularização, diminuindo o risco de eventuais equívocos e aproximando a política pública das possibilidades fáticas dos órgãos e dos anseios da sociedade. Diante de entraves burocráticos, desentendimentos e desestímulos enfrentados no processo, deve o MP agir, com as técnicas extrajudiciais a ele disponíveis, para que o projeto possa seguir seu curso normal, sendo um articulador entre os demais envolvidos na política pública, criando os estímulos necessários para que esta seja levada adiante.

Ademais, o MP deve ser fiel fiscal dos requisitos e condições legais. Os altos custos dos estudos e obras necessárias à regularização podem ser estímulos para que os envolvidos não os cumpram, buscando apenas uma regularização formal ou mal elaborada para permitir a exploração e ocupação dos imóveis afetados. Deve o MP, então, fiscalizar os atos realizados e, quando necessário, cobrar explicações e exigir a adequação dos atos para que as regras sejam fielmente cumpridas, evitando-se que os benefícios esperados pela sociedade não sejam suprimidos, desvirtuando-se os fins da política pública idealizada pelo legislador.

Outra medida importante a ser adotada pelo MP é buscar que os envolvidos (certamente os órgãos públicos e, em alguns casos, os particulares)

firmem termo de ajustamento de conduta¹³, comprometendo-se a realizar as medidas necessárias à regularização fundiária. O TAC, por ser título executivo extrajudicial, seria um estímulo aversivo à não realização da política pública, o que aumentaria a probabilidade de que os envolvidos adotem os comportamentos necessários para a implementação desta.

Eventual TAC deveria, no plano ideal, discriminar todos os atos e responsabilidades de cada compromissário e estabelecer um cronograma para a consecução dos atos devidos e, se possível, estimar os recursos que o Poder Público deverá reservar em seu orçamento para cada período do projeto (um projeto de regularização poderá levar alguns anos até ser finalizado). Desse modo, o controle e exigência de responsabilidades pelo MP seria facilitado, havendo maior concretude para eventuais exigências necessárias.

Por outro lado, a fim de estimular positivamente as partes a aceitarem firmar um TAC, o MP poderá inserir uma cláusula autorizando o município a licenciar, a título precário, as atividades já existentes nas áreas que sejam passíveis de regularização, possibilitando que haja a retomada das atividades socioeconômicas durante o longo processo de regularização a ser enfrentado, mas desde que seja assumido o compromisso de efetivamente implementar as medidas preconizadas no Código Florestal para a regularização das áreas em questão.

Findadas etapas importantes do processo de regularização, o MP deve se empenhar para informar à população tudo o que foi realizado, focando principalmente nos benefícios conquistados pela sociedade. Uma ou mais audiências públicas para esse fim seriam extremamente importantes, com o objetivo de estimular não só a consecução do projeto, mas também a importância de não se voltar a ocupar áreas não edificáveis. A publicização de todo o ocorrido, como já salientado outras vezes, poderia expandir a experiência para outras localidades, aumentando-se a chance de sucesso da adoção em maior escala da regularização fundiária urbana em APPs.

13 Modelo de TAC compõe o **Anexo I**.

Cabe salientar que, esgotadas todas e quaisquer possibilidades de uma solução extrajudicial para a implementação da política pública, caberá ao MP judicializar, como última alternativa, uma ação civil pública para obrigar os responsáveis a proceder à regularização. Um tema complexo, de alto custo financeiro e de difícil implementação e convencimento não deve ser judicializado de forma precoce. As inúmeras tratativas realizadas no bojo do inquérito civil só tendem a fortalecer eventual pleito judicial, aumentando-se as chances de êxito. Por outro lado, a criação de jurisprudência desfavorável seria desastrosa, pois impediria a recuperação das áreas urbanas degradadas e aceleraria o processo de expansão desordenada, o que acarretaria em gravíssimos danos ao meio ambiente no futuro.

Cabe ressaltar que, mesmo após o término do projeto de regularização, o papel do MP não estará terminado. Ao se realizar uma regularização, surge o risco de se incentivar novas invasões, pois pode-se acreditar que estas também serão regularizadas no futuro e, portanto, o ilícito será abonado. Além do risco de não implementação da política pública, talvez este seja o maior fator de risco à opção legislativa trazida no Novo Código Florestal.

Por isso, é preciso que o MP cobre que os órgãos de fiscalização ambiental se estruturam para monitorar as APPs não regularizadas, impedindo-se uma nova onda de construções irregulares. Para tanto, é essencial a proteção e recuperação das áreas de preservação permanente subsistentes, incidentes sobretudo nas áreas urbanas e de expansão urbana, bem como um trabalho de conscientização ambiental acerca da importância da preservação das APPs. Deve-se, ainda, monitorar e cobrar os órgãos públicos para que estes não emitam licenças e autorizações ilícitas. E, por fim, deve buscar a punição efetiva (criminal e cível) dos infratores, bem como a recuperação dos danos ambientais (inclusive com demolições) causados por todas as construções não passíveis de regularização.

O desafio ao MP é grande, os riscos de não implementação ou de realização inadequada da política pública são enormes, porém os prejuízos de uma omissão serão ainda mais graves para a sociedade. Desse modo, estando o MP consciente de seu papel de articulador da rede, mapeando

de forma precisa cada um de seus integrantes e de que forma pode criar estímulos que induzam os comportamentos desejados e necessários, a chance de sucesso aumentará significativamente. Cabe, portanto, aos membros do MP cumprir seu mister e buscar a proteção dos direitos transindividuais envolvidos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, 29 jun. 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm>.

_____. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, 31 ago 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>.

_____. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, 24 jul. 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

_____. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, 11 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm>.

_____. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, 2 jun. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>.

_____. Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, 20 maio 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp75.htm>.

_____. Decreto nº 2.652, de 1º de julho de 1998. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, 1º jul. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2652.htm>.

_____. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, 12 fev. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm>.

_____. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>.

_____. Lei complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, 8 dez. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>.

_____. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, 25 maio 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>.

_____. Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, 22 dez. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm>.

COELHO JÚNIOR, Lauro. Intervenções nas áreas de preservação permanente em zona urbana: uma discussão crítica acerca das possibilidades de regularização. **Custos Legis: revista eletrônica do Ministério Público Federal**. Leis Direito ambiental brasileiro. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. Disponível em: <http://www.prrj.mpf.mp.br/custoslegis/revista_2010/2010/.../2010a_Tut_Col_Lauro.pdf>.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA. Resolução nº 369, de 28 de março de 2006. **Diário Oficial da da República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, 28 mar. 2006. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=489>>.

FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. **Ministério Público e a regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente: análises econômica e comportamental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MIRANDA, Anaiza Helena Malharden. APP em área urbana consolidada. **Boletim Eletrônico Irib**, São Paulo, Ano VIII, n. 3230, jan. 2008.

TABAK, Benjamin Miranda; FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. **Um limite temporal para regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente: as análises econômica e comportamental do direito e a proteção ao meio ambiente**. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/311776821_UM_LIMITE_TEMPORAL_PARA_REGULARIZACAO_FUNDIARIA_URBANA_EM_AREAS_DE_PRESERVACAO_PERMANENTE_AS_ANALISES_ECONOMICA_E_COMPORTAMENTAL_DO_DIREITO_E_A_PROTECAO_AO_MEIO_AMBIENTE>.

ANEXOS

Anexo I

Diretrizes para Elaboração de Estudos Técnicos necessários para implementação de Regularização Fundiária Urbana em Área de Preservação Permanente (APP) nas margens dos rios¹

1) Introdução

Ao longo do século passado cresceram os movimentos migratórios da população em direção às cidades à procura de trabalho e de melhores condições de vida, fixando-se, nos arredores dos grandes centros urbanos, em loteamentos sem qualquer tipo de planejamento, fato que culminou no aumento das ocupações irregulares e nos problemas a elas associados.

Muitas vezes as ocupações irregulares se instalam em locais ambientalmente vulneráveis e frágeis, como no entorno de manguezais, lagoas, córregos, rios e reservatórios, considerados como Áreas de Preservação Permanente. Os danos em razão dessas ocupações irregulares podem ser irreversíveis. Neste contexto, cada dia aumenta o desafio de se buscar alternativas para integrar o desenvolvimento econômico e humano com

¹ Diretrizes gerais elaboradas pela Secretaria de Estado do Ambiente do Rio de Janeiro, a partir da experiência do órgão ambiental estadual na elaboração de Termos de Referência para a contratação de projetos de regularização fundiária.

a manutenção da integridade ambiental.

Para que se tenha uma vida digna, o ser humano necessita viver em um meio ambiente ecologicamente equilibrado, em que a qualidade dos bens ambientais se mostre adequada e compatível com a harmonia almejada. Nesse aspecto, a regularização fundiária sustentável apresenta-se como medida de harmonização entre o indivíduo e o meio ambiente.

Em termos gerais, regularização fundiária é o processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com a finalidade de integrar assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades.

Diante do exposto, o objetivo deste trabalho é apresentar a evolução legislativa relativa à regularização fundiária e apresentar as diretrizes básicas para elaboração de Termo de Referência, com vistas à elaboração de estudos técnicos necessários para implementação da regularização fundiária em núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente.

2) Legislação Pertinente

Visando criar ferramentas para mitigar o problema crônico do Brasil de ocupações irregulares, o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA publicou em 29 de março de 2006 a resolução CONAMA nº 369, que 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.

A situação a que se refere a Resolução CONAMA nº 369/2006 deve ser prevista no plano diretor e estabelece a possibilidade de regularização fundiária sustentável em área urbana de interesse social, desde que, comprovadamente, não possibilitem agravamento do risco de enchentes ou erosão. O critério dessa resolução para redução dos limites da Faixa Marginal de Proteção – FMP é que a área urbana esteja consolidada.

Com a necessidade de uma legislação específica com relação à regulari-

zação fundiária, no ano de 2009 foi promulgada a Lei Federal nº 11.977 que fala de maneira explícita sobre o tema e dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências. Em seu artigo 54, cita a possibilidade de regularização fundiária em APP e da necessidade de estudo técnico que comprove que esta intervenção implica em melhoria das condições ambientais, em relação à situação de ocupação irregular anterior. Desta forma, a Lei Federal nº 11.977/2009 inaugurou a possibilidade de regularizar, por decisão fundamentada, ocupações em APP's, nos casos de interesse social.

Com a aprovação do “Novo Código Florestal” (Lei Federal nº 12.651/2012), baseado na resolução CONAMA nº 369/2006 e na Lei Federal nº 11.977/2009, a possibilidade de regularização fundiária em APP's alcançou também a regularização fundiária de interesse não apenas social como também de interesse específico.

De acordo com a Lei Federal nº 12.651/2012, nos casos de interesse social, a regularização fundiária em APP poderia ser admitida quando a ocupação da mesma fosse anterior a 31 de dezembro de 2007; o assentamento estivesse inserido em área urbana consolidada; e o estudo técnico comprovasse que a intervenção programada implicaria em melhoria das condições ambientais relativamente à situação de ocupação irregular anterior.

Em 22 de dezembro de 2016, foi publicada a Medida Provisória – MP nº 759, que versava sobre a regularização fundiária no Brasil. Ao alterar 19 leis sobre o tema, esta normativa promoveu uma ruptura substancial com o modelo até então aplicável no Brasil, pretendendo cuidar de todas as peculiaridades que a regularização fundiária pode assumir em um país de dimensões continentais.

Em 12 de julho de 2017, depois de longas discussões no Congresso, foi promulgada a Lei Federal nº 13.465 com o objetivo de consolidar as diretrizes da MP nº 759. No que diz respeito aos requisitos ambientais e urbanísticos da regularização fundiária, praticamente nenhuma alteração

se fez com relação ao que dispunha na legislação anterior.

Esta lei estabeleceu a criação do termo Regularização Fundiária Urbana (Reurb), o qual, segundo o artigo 9º, abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento urbano e à titulação de seus ocupantes. 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.

A nova Lei distingue entre a Regularização Fundiária Urbana de interesse social (Reurb-S), voltada para os assentamentos ocupados predominantemente pela população de baixa renda e a Regularização Fundiária Urbana de interesse específico (Reurb-E), relativa aos demais casos. Na Reurb-S, todas as despesas são custeadas pelo Poder Público e os atos registrares são gratuitos. Na Reurb-E, cabe ao Poder Público determinar os responsáveis pela regularização e os atos cartoriais devem ser pagos pelos interessados.

3) A Regularização Fundiária Urbana (Reurb)

A Lei Federal nº 13.465/2017 dispõe que os seguintes entes poderão requerer a Reurb:

- I.** a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;
- II.** os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;
- III.** os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;

- IV.** a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e
- V.** o Ministério Público.

A Reurb obedecerá às seguintes fases (artigo 28, Lei Federal nº 13.465/2017):

- I.** requerimento dos legitimados;
- II.** processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes;
- III.** elaboração do projeto de regularização fundiária;
- IV.** saneamento do processo administrativo;
- V.** decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade;
- VI.** expedição da Certidão de Regularização Fundiária – CRF pelo Município; e
- VII.** registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

Buscando a desjudicialização e simplificação dos procedimentos, a regularização fundiária é processada administrativamente pelo Município. Desta forma, compete aos municípios:

- Classificar as modalidades da Reurb (Interesse Social – S ou interesse específico – E);
- Processar, analisar, aprovar os projetos de regularização fundiária e encaminhá-los ao registro;

- Notificar os proprietários, loteadores, incorporadores, confinantes e terceiros eventualmente interessados para, querendo, apresentar impugnação no prazo de 30 dias, contados da data de recebimento da notificação (a ausência de manifestação será interpretada como concordância).

4) O Projeto de Regularização Fundiária

De acordo com o artigo 35 da Lei Federal nº 13.465/2017, o projeto de regularização fundiária deverá conter, no mínimo:

- I.** levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART ou Registro de Responsabilidade Técnica – RRT, que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado;
- II.** planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível;
- III.** estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental;
- IV.** projeto urbanístico;
- V.** memoriais descritivos;
- VI.** proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;
- VII.** estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;
- VIII.** estudo técnico ambiental, para os fins previstos na Lei, quando for o caso;

- IX.** cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e
- X.** termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo.

O projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público, quando for o caso.

O projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, indicação:

- I.** das áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas;
- II.** das unidades imobiliárias a serem regularizadas, suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e número de sua designação cadastral, se houver;
- III.** quando for o caso, das quadras e suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada;
- IV.** dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver;
- V.** de eventuais áreas já usucapidas;
- VI.** das medidas de adequação para correção das desconformidades, quando necessárias;

- VII.** das medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações, quando necessárias;
- VIII.** das obras de infraestrutura essenciais (sistema de abastecimento de água potável, coleta e tratamento do esgotamento sanitário, rede de energia elétrica domiciliar e soluções de drenagem), quando necessárias;
- IX.** de outros requisitos que sejam definidos pelo Município.

O projeto de regularização fundiária de interesse social será elaborado pelo Poder Público, quer se trate de área pública quer se trate de área particular (artigo 33, parágrafo único da Lei Federal nº 13.465/2017). No caso da Reurb-E, o projeto será contratado e custeado por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados. Sendo em áreas públicas e se houver interesse público, o município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários.

5) Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente

Antes de abordar a regularização fundiária em APP's é preciso entender o contexto em que a Lei Federal nº 12.651/2012 permite a intervenção em área de preservação permanente. Esta é autorizada somente nos casos de utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental (artigo 8º).

As hipóteses de interesse social estão elencadas no artigo 3º, inciso IX, dispondo sua alínea “d”: “a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas”. Portanto, a consolidação da ocupação de área de preservação permanente na regularização fundiária referida pela Lei Federal nº 12.651/2012 somente é admitida quando se referir a assentamentos ocupados predominantemente por população de baixa renda.

Conforme o § 2º, artigo 11 da Lei Federal nº 13.465/2017, 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.

Nesse aspecto, a Lei Federal nº 13.465/2017 alterou a redação dos respectivos artigos da Lei Federal nº 12.651/2012 apenas no sentido de substituir o termo “regularização fundiária de interesse social/específico dos assentamentos inseridos em área urbana de ocupação consolidada” por “Reurb-S/Reurb-E dos núcleos urbanos informais”. Contudo, permanece obrigatória a elaboração de estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

Assim, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de Reurb, e os estudos técnicos mencionados deverão conter, no mínimo, os seguintes elementos:

Reurb-S (artigo 64 da Lei Federal nº 12.651/2012)

- 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.

Reurb-E (artigo 65 da Lei Federal nº 12.651/2012)

- I.** a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área;
- II.** a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;
- III.** a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos;
- IV.** a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas;
- V.** a especificação da ocupação consolidada existente na área;
- VI.** a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico;
- VII.** a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
- VIII.** a avaliação dos riscos ambientais;
- IX.** a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade

urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e

- X. demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.

Além disso, foram definidas condições para a consolidação da ocupação de área de preservação permanente na regularização fundiária de interesse específico (Reurb-E). De acordo com o Código Florestal, não é possível a consolidação em áreas de risco. Essa disposição constante do caput do artigo 65 da Lei Federal nº 12.651/2012 deve ser compreendida à luz da nova legislação, que permite a regularização fundiária em áreas de risco, mediante a realização de estudos técnicos, desde que haja a possibilidade de eliminação, correção ou administração de riscos na parcela por eles afetada (artigo 39 Lei Federal nº 13.465/2017).

Na Reurb-S que envolva áreas de riscos que não comportem eliminação, correção ou administração, os Municípios deverão proceder à realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado. Destaca-se ainda que deverá ser mantida uma faixa mínima não edificada de 15 metros ao longo do curso d'água (artigo 65, § 2º, da Lei Federal nº 12.651/2012).

6) Experiência Inea

- **Projeto Piloto de Regularização Fundiária em Barra Mansa**

Em 2010, através de uma demanda do Ministério Público Federal, o Instituto Estadual do Ambiente – Inea (através da Coordenadoria de Planejamento e Projetos Estratégicos – COPPES) elaborou um termo de referência para contratação de empresa de consultoria visando realizar estudos que norteassem o projeto de regularização fundiária para um trecho de 2,5 km do rio Paraíba do Sul, em Barra Mansa.

Em 2011, o Inea submeteu tal termo de referência ao Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul – CEIVAP que, no

mesmo ano, elaborou uma licitação, através da sua agência de bacia (Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul – AGEVAP) e contratou uma empresa (Contrato Inea nº 25/2011) para realização do PROJETO PILOTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL DE ÁREAS URBANAS SITUADAS NAS MARGENS DO RIO PARAÍBA DO SUL – TRECHO BARRA MANSA, RJ, em um trecho urbano de aproximadamente 2,5 km de extensão com Faixa Marginal de 200 m ao longo do rio Paraíba do Sul. Coube a AGEVAP a coordenação administrativa do contrato e ao Inea dar o suporte técnico para a execução do projeto.

Este contrato, por ser um projeto piloto e ter sido pensado em 2010, antes do Novo Código Florestal, não contemplou todos os elementos necessários a um projeto de regularização fundiária, conforme previsto na Lei Federal nº 12.651/2012. Entretanto, para os elementos não previstos no contrato, foram elaboradas minutas de termos de referência para apoiar futuras contratações.

Os itens que foram contemplados no projeto piloto foram os seguintes:

- o Levantamento Topobatimétrico;
- o Serviços de campo: identificação do uso e ocupação do solo; análise da sensibilidade ambiental; levantamento de valores imobiliários;
- o Mapeamento das Áreas de Conflito;
- o Avaliação imobiliária;
- o Diques de contenção de cheias;
- o Proposta de Zoneamento Ambiental para Área de Proteção Permanente.

- **Projeto de Regularização Fundiária em Volta Redonda**

Em 2013, já incorporando as alterações da Lei Federal nº 12.651/2012 e experiências oriundas do Projeto Piloto de Barra Mansa, o Inea/COPPES elaborou um novo edital, desta vez contemplando todo o trecho do rio Paraíba do Sul inserido no município de Volta Redonda, aproximadamente 18 km de rio. O Projeto denominado “PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL DO RIO PARAÍBA DO SUL EM VOLTA REDONDA” foi licitado em março/2014 (Contrato Inea nº 22/2014) tendo seu início em junho de 2014, sendo financiado com recursos oriundos da compensação financeira da Companhia Siderúrgica Nacional – CSN (TAC.Inea nº 026/2010).

As atividades desenvolvidas foram as seguintes:

- o Plano de Trabalho;
- o Caracterização da área em estudo;
- o Levantamentos Topobatimétricos, Topográficos e Hidrométricos;
- o Estudos Geotécnicos;
- o Estudos Hidrológicos;
- o Caracterização do uso e ocupação do solo na FMP;
- o Modelagem Hidrodinâmica e mapeamento do perigo à inundação;
- o Mapeamento do risco à inundação;
- o Intervenções:
 - Projetos Geométricos e de Terraplenagem;
 - Projeto de Proteção e Recuperação dos Taludes dos Corpos Hídricos;
 - Projetos de Estruturas Hidráulicas, Pontes, Travessias e Vias Marginais;
 - Projetos de Revegetação, Paisagismo e Urbanismo dos Parques Fluviais;
- o Proposta de Zoneamento Ambiental para Área de Proteção Permanente;
- o Consulta Pública;
- o Avaliação preliminar de impacto ambiental;
- o Preparo de Especificações/Orçamentos e Apoio na Elaboração

- dos Editais para Contratação das Obras e Licenciamento Ambiental;
- o Proposição de planos e programas.

7) Processo para implementação de Regularização Fundiária Urbana

O ANEXO I apresenta o fluxograma para implementação de Regularização Fundiária Urbana, conforme Lei Federal nº 13.465/2017, com enfoque em Áreas de Preservação Permanente de margens de rio.

8) Elaboração de Termo de Referência para contratação de projeto de Regularização Fundiária em Área de Preservação Permanente

O Termo de referência deverá contemplar minimamente os seguintes produtos:

1. Plano de Trabalho;
2. Caracterização Geral da Área de Estudo, incluindo a planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas. Também deverá conter o estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental;
3. Levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento;
4. Projeto urbanístico, contendo todos os itens indicados no artigo 36 da Lei Federal nº 13.465/2017;
5. Memoriais descritivos;
6. A especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos;
7. Levantamentos topobatimétricos, topográficos e hidrométricos;

- 8.** Levantamento geotécnico;
- 9.** Estudos Hidrológicos;
- 10.** Caracterização do Uso e Ocupação do Solo na FMP;
- 11.** Simulação Hidrodinâmica;
- 12.** Mapeamento do risco à inundação e de movimento de massa;
- 13.** Intervenções Estruturais como: Projeto de Proteção e Recuperação dos Taludes dos Corpos Hídricos, Projetos de Estruturas Hidráulicas, Pontes, Travessias e Vias Marginais e Projetos de Revegetação e Paisagismo;
- 14.** Zoneamento Ambiental para APP;
- 15.** Avaliação Preliminar de Impacto Ambiental;
- 16.** Preparo de Especificações/Orçamentos e Apoio na Elaboração dos Editais para Contratação das Obras e Licenciamento Ambiental;
- 17.** Proposição de planos e programas;
- 18.** Cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver;
- 19.** Termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico.

Anexo II

TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA¹

Município de Resende - Regularização Fundiária

Pelo presente instrumento, nos termos do art. 5º, § 6, da Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF)** e o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (MPRJ)**, neste ato representados pelos Procuradores da República Izabella Marinho Brant e Paulo Sérgio Ferreira Filho e pelo Promotor de Justiça Fabiano Gonçalves Cossermelli Oliveira, e do outro o **MUNICÍPIO DE RESENDE**, neste ato representado pelo Prefeito Diogo Gonçalves Balieiro Diniz e a **AGÊNCIA DE MEIO AMBIENTE DE RESENDE (AMAR)**, neste ato representada pelo Presidente Wilson Oliveira Ribeiro de Moura, resolvem celebrar **TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA AMBIENTAL**, nos seguintes termos:

CONSIDERANDO ser o Ministério Público, nos termos do art. 129, inciso III, da Constituição da República, instituição permanente incumbida de promover o inquérito civil e a ação civil pública para a defesa de interesses difusos e coletivos, dentre eles os relativos ao meio ambiente;

CONSIDERANDO que, conforme dispõe o art. 225 da Constituição da República, todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida,

1 Trata-se de Termo de Compromisso de Ajustamento de conduta celebrado com o Município de Resende, no qual foram estabelecidas obrigações visando a promoção da regularização fundiária das ocupações em área de preservação permanente, incidentes na área urbana consolidada do município. Neste caso específico, o Município optou por produzir os estudos técnicos para as áreas de preservação permanente dos principais rios que cortam a área urbana do município, e a partir dos levantamentos realizados, delimitar e classificar as áreas que demandam a realização de Reurb-S e Reurb-E.

entendido este como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (Lei 6.938/81, art. 3º, I);

CONSIDERANDO que é dever do Poder Público e da coletividade a defesa e a preservação do meio ambiente, para as presentes e futuras gerações;

CONSIDERANDO o que dispõe a Resolução nº 179, de 26/07/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público;

CONSIDERANDO que se encontra em trâmite na Procuradoria da República no Município de Resende o Inquérito Civil nº **1.30.012.000247/2002-72**, que trata das ocupações irregulares em área de domínio da União, especificamente, das áreas de preservação permanente do município de Resende;

CONSIDERANDO que se encontra em trâmite na 2ª Promotoria de Tutela Coletiva de Resende diversos inquéritos civis e procedimentos preparatórios que tratam das ocupações irregulares em áreas de preservação permanente do município de Resende;

CONSIDERANDO a necessidade de compatibilizar o direito social à moradia, a função social da propriedade e a livre iniciativa com a indispensável proteção ao meio ambiente e com a eficiência na ocupação e uso do solo;

CONSIDERANDO que o art. 170 da Constituição da República prevê que a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa deverão observar o princípio da “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”;

CONSIDERANDO que o artigo 20, inciso III, da Constituição da República estabelece que são bens da União os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terreno de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

CONSIDERANDO a Constituição da República Federativa do Brasil, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, estabelece um verdadeiro regime jurídico-constitucional dos **espaços territoriais especialmente protegidos**, que englobam as áreas de preservação permanente, contendo mandamentos explícitos e vinculantes ao Poder Público em todas as suas esferas, e prevendo o dever fundamental de instituir tais espaços, sendo que a Carta Magna preceitua que sua alteração e supressão somente serão permitidas através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (artigo 225, § 1º, inciso III);

CONSIDERANDO que a Lei Federal 10.257/2001 (o Estatuto das Cidades) regulamentou o art. 182 da Constituição da República, prevendo, em seu art. 2º, diretrizes para a Política Urbana, e em seu art. 4º, os instrumentos, dentre eles o *“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”*;

CONSIDERANDO que, historicamente, como as demais cidades da região do “Vale do Paraíba”, o município de Resende expandiu sua ocupação ao longo do rio Paraíba do Sul, e de seus afluentes, que incluem o rio Sesmarias e rio Alambari, onde se encontram algumas das áreas de maior adensamento ocupacional de seu núcleo urbano;

CONSIDERANDO que, desde a edição da Lei nº 4.771/65 (Código Florestal), metragens diversas foram estabelecidas para as áreas de preservação permanente, de modo que, a partir da data das edificações, é necessário identificar as metragens estabelecidas pela legislação em vigor na época da construção, como um dos critérios para a aferição de sua regularidade;

CONSIDERANDO que, embora em vigor desde 1965, a Lei nº 4.771/65 (Código Florestal) foi alterada em 1989, pela Lei nº 7.803, passando a prever expressamente sua aplicabilidade às áreas urbanas;

CONSIDERANDO que os artigos 64 e 65 da Lei 12.651/2012 (Código Florestal) admitem a regularização ambiental de assentamentos inseridos em área urbana consolidada e que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, de interesse social ou de interesse específico, e que as ocupações são em muitos casos heterogêneas;

CONSIDERANDO que a Lei Federal nº 13.465/2017, ao dispor sobre a regularização fundiária urbana e rural, sistematizou, de forma ampla, o procedimento da regularização fundiária urbana (Reurb), exigindo, no caso de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente, a observância ao disposto nos artigos 64 e 65 do Código Florestal (artigo 11 da Lei Federal nº 13.465/2017);

CONSIDERANDO que a regularização fundiária de interesse específico (Reurb-E), que possivelmente abarcará a maior extensão das APPs da área urbana consolidada do município, deverá ser precedida de estudos e levantamentos criteriosamente elaborados, que deverão levar em consideração os seguintes requisitos exigidos na legislação: *I. a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área; II. a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área; III. a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos; IV. a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas; V. a especificação da ocupação consolidada existente na área; VI. a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosas, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico; VII. a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; VIII. a avaliação dos riscos ambientais; IX. a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a*

partir da regularização; e X. a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população aos corpos d'água, quando couber;

CONSIDERANDO que, de acordo com a Lei Federal nº 12.651/2012 (Código Florestal) e com a Lei Federal nº 13.465/2017 é indispensável que os projetos de regularização fundiária, de interesse social ou específico, incluam estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais;

CONSIDERANDO que a efetiva conclusão do processo de regularização fundiária ensejará significativos ganhos socioambientais, na medida em que trará segurança jurídica para os proprietários e empreendedores que possuam ou ocupem imóveis passíveis de regularização; implicará em significativa valorização para os imóveis regularizados; promoverá melhor planejamento urbano e investimentos em projetos ambientais, como medidas compensatórias da implantação dos projetos de Reurb-E; permitirá a definição de estratégias e o planejamento de ações em relação às áreas irregularmente ocupadas, insuscetíveis de regularização, permitindo inclusive dimensionar objetivamente o impacto socioeconômico decorrente da futura remoção de tais ocupações;

CONSIDERANDO que a primeira etapa do plano de regularização fundiária das ocupações em áreas de preservação permanente situadas na área urbana do Município de Resende, nos termos do artigo 65, parágrafo 1º, da Lei 12.651/2012, consistirá em diagnóstico mediante a realização de estudos técnicos e levantamentos que, dentre outros objetivos, estabelecerão critérios seguros para diferenciar as ocupações regulares, das situações que poderão ser regularizadas e daquelas que não poderão ser regularizadas e deverão ser objeto de remoção e recuperação futura;

CONSIDERANDO que é necessário estabelecer um limite temporal para a regularização, a fim de se evitar uma onda de novas ocupações irregulares, visando futura regularização, acolhe-se como marco normativo, a data da edição da Lei nº 12.651/2012, de modo que os projetos de regularização

não englobarão áreas urbanas consolidadas após 28/05/2012;

CONSIDERANDO que para a permanência das ocupações em área de preservação permanente de corpos hídricos, até a finalização do estudo-diagnóstico, deverão ser observadas as medidas mínimas exigidas pelos órgãos ambientais para a prevenção e mitigação de danos ao meio ambiente;

RESOLVEM

Celebrar o presente Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta, com fulcro no art. 5º, § 6º, da Lei 7.347/85, mediante as seguintes cláusulas:

Cláusula 1ª – O Município de Resende se compromete a elaborar a primeira etapa do plano de regularização fundiária das ocupações em área de preservação permanente do Rio Paraíba do Sul, do rio Sesmarias e do rio Alambari, situadas na área urbana do município de Resende, nos moldes fixados no “*Termo de Referência*”, que é parte integrante deste instrumento, no **prazo de 24 (vinte e quatro) meses**, a contar da assinatura deste instrumento.

Parágrafo único – O trabalho técnico a ser produzido visará subsidiar a elaboração de projetos de regularização fundiária para áreas urbanas efetivamente consolidadas até 28/05/2012.

Cláusula 2ª – O Município de Resende se compromete a apresentar, ao final da primeira etapa do plano de regularização fundiária das ocupações em área de preservação permanente do Rio Paraíba do Sul, do rio Sesmarias e do rio Alambari, objeto do “*Termo de Referência*”, cronograma que contemple os prazos de apresentação e execução dos projetos de regularização fundiária da área abrangida nos estudos propostos na primeira etapa, devendo tais prazos serem definidos com razoabilidade.

§1º O Município de Resende se compromete a executar os projetos de regularização fundiária da área abrangida nos estudos propostos na primeira etapa, conforme os prazos constantes no cronograma, o qual também deverá conter estimativa orçamentária a ser reservada em cada ano fiscal.

§2º Identificados empreendimentos ou áreas passíveis de regularização, cujo perfil sinalize que o custeio seja ao menos parcialmente realizado com recursos dos interessados, o **Município de Resende** deverá notificar os responsáveis para que apresentem projetos de regularização para a execução da parte que lhes é cabível.

Cláusula 3ª – O Município de Resende e/ou a AMAR se comprometem a **notificar** todas as empresas situadas em área de preservação permanente do rio Paraíba do Sul, do rio Sesmaria e do rio Alambari, que exerçam atividades potencialmente poluidoras e não tenham autorização ou licença ambiental, para que requeiram autorização ambiental, para que se regularizem e implementem os controles ambientais devidos, no **prazo de 120 (cento e vinte) dias**, a contar da assinatura deste instrumento.

Cláusula 4ª – O Município de Resende e/ou a AMAR se comprometem a negar a concessão de novos alvarás/autorizações de construção para imóveis e empreendimentos inseridos na área de preservação permanente do rio Paraíba do Sul, do rio Sesmaria e do rio Alambari, até que os levantamentos acerca da data da consolidação das ocupações distingam as áreas de ocupação regular e passíveis de regularização, daquelas que não poderão ser regularizadas.

§1º Durante a realização dos estudos e diagnósticos, o **Município de Resende e/ou AMAR** poderá emitir e/ou renovar autorização ambiental provisória, no âmbito de sua competência, para manutenção ou reforma dos imóveis, ou execução de atividades que não impliquem em ampliação da área impermeabilizada, de empreendimentos e construções que estejam situados na área de preservação permanente do rio Paraíba do Sul, do rio Sesmarias e do rio Alambari, mediante a observância dos demais requisitos legais e exigência dos controles ambientais devidos.

§2º A autorização referida no §1º têm **caráter precário e provisório**, cabendo ao Poder Público decidir discricionariamente sobre a conveniência ou não do atendimento da pretensão do interessado ou da cessação do ato autorizado, motivo pelo qual não implicam em direito à permanência no local indefinidamente, nem concessão de alvará ou autorização futura,

devendo constar ressalva nesse sentido nos documentos emitidos, além de referência expressa a este Termo de Ajustamento de Conduta.

§3º As autorizações referidas no §1º desta cláusula terão validade máxima de **24 (vinte e quatro) meses**, podendo ser prorrogadas por igual prazo, a requerimento do interessado e mediante decisão fundamentada, até a conclusão dos estudos previstos na cláusula 1ª.

Cláusula 5ª – Após a realização dos levantamentos acerca da data da consolidação das ocupações, concluindo-se que a consolidação da área é **anterior à 18/07/1989**, que nesta época a área já era considerada como urbana, que foi observada a legislação urbanística à época vigente, e comprovada a perda significativa da função ambiental das áreas remanescentes não edificadas, assim como a ausência de risco geológico e de alagamento, a área poderá ser excluída de projeto de regularização fundiária.

§1º O **Município de Resende** poderá emitir ou renovar **autorização ambiental**, inclusive para novas edificações, desde que conclua, de forma fundamentada, pela desnecessidade de projeto de regularização fundiária, em virtude da licitude da ocupação e perda da função ambiental das áreas remanescentes, nos termos do *caput*, devendo observar as regras ambientais e urbanísticas ordinariamente aplicáveis.

§2º A conclusão acerca da licitude das ocupações deverá ser baseada em documentos, imagens, dados ou registros históricos, que atestem de forma inequívoca a data da consolidação da área e a observância da legislação urbanística à época vigente.

Cláusula 6ª – Nas áreas sujeitas a projetos de regularização fundiária, quando o projeto, devidamente aprovado, redefinir os limites da faixa não edificável, a autorização de novas construções, pelo **Município de Resende e pela AMAR**, somente se dará após a efetiva demarcação das áreas de preservação permanente que remanescerão desocupadas, bem como da apresentação de cronograma de execução da implantação das demais medidas previstas no projeto, ficando o Município de Resende e

a AMAR vinculados a este, nos termos do §1ª da cláusula 2ª.

§1º No caso de as obrigações previstas no projeto de regularização serem de responsabilidade total ou parcial dos particulares interessados, a emissão de autorização pelo Município e pela AMAR deverá estar condicionada ao efetivo cumprimento de tais obrigações, incluindo as compensações ambientais eventualmente cabíveis.

§2º Para efeito desta cláusula, o Município deverá celebrar termo de compromisso, ou outro instrumento que porventura o substitua, com o particular interessado, o qual deverá ser formatado nos moldes de um título executivo extrajudicial.

Cláusula 7ª – O Município de Resende e a AMAR se comprometem a fiscalizar as margens do rio Paraíba do Sul, do rio Sesmaria e do rio Alambari, em toda a sua extensão, dentro do município de Resende, promovendo embargos, interdição, remoção e demolição administrativa de toda obra, construção e ocupação iniciada a partir da assinatura do presente termo, quando inseridos em área de preservação permanente, ressalvados aqueles devidamente autorizados pelo órgão ambiental competente.

Parágrafo único – Nos casos indicados nesta cláusula, o **Município de Resende** implementará plano de recuperação de área degradada, com período de manutenção de quatro anos, utilização de espécies nativas, com início no prazo de 90 (noventa) dias a contar da desocupação.

Cláusula 8ª – O Município de Resende se compromete a encaminhar **relatórios semestrais** ao MPF e ao MPRJ, concernentes as medidas tomadas para o cumprimento integral de cada uma das obrigações estipuladas neste TAC. Os relatórios serão acompanhados da relação de todas licenças, autorizações e alvarás emitidos com fundamento neste instrumento.

Cláusula 9ª – O inadimplemento injustificado, parcial ou total, de qualquer cláusula presente neste instrumento acarretará multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Parágrafo único – Em caso de ocorrência de justo motivo que impeça o cumprimento dos prazos ajustados, o responsável pelo cumprimento deverá comunicá-lo ao MPF e ao MPRJ no prazo máximo de 05 (cinco) dias úteis, a contar de sua constatação.

Cláusula 10 – O prazo inicial de vigência do presente TAC é de **24 (vinte e quatro) meses**, a contar da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado, de forma devidamente justificada, até o seu integral adimplemento.

Parágrafo único – Apresentado o cronograma previsto na cláusula 2ª, o TAC fica prorrogado até a data prevista para a conclusão dos projetos propostos, podendo ser prorrogado, de forma justificada, até seu integral adimplemento.

Cláusula 11 – Extrato do presente instrumento será publicado em jornal de grande circulação local, pelo Município de Resende, e no Diário Eletrônico do MPF, nos termos do art. 7ª da Resolução nº 179/2017 do CNMP.

Cláusula 12 – O presente termo produzirá seus efeitos legais a partir de sua celebração e terá eficácia de título executivo extrajudicial.

Resende, 16 de março de 2018.

Diogo Gonçalves Balieiro Diniz

Prefeito de Resende

Wilson Oliveira Ribeiro de Moura

Presidente da AMAR

Izabella Marinho Brant

Procuradora da República

Fabiano Gonçalves Cossermelli Oliveira

Promotor de Justiça

Paulo Sérgio Ferreira Filho

Procurador da República

Anexo III

RECOMENDAÇÃO¹ PRM/ Resende nº XX/20XX - Município de Resende

Ao Excelentíssimo Senhor

Prefeito do Município de XXXXXX

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pela Procuradora da República que esta subscreve, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, com fundamento nos artigos 127, caput, e 129, II e III, da Constituição da República, no artigo 6º, XX da Lei Complementar n.º 75/93, e na Resolução nº 164/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, e

CONSIDERANDO ser o Ministério Público, nos termos do art. 129, inciso III, da Constituição da República, instituição permanente incumbida de promover o inquérito civil e a ação civil pública para a defesa de interesses difusos e coletivos, dentre eles os relativos ao meio ambiente;

CONSIDERANDO que, conforme dispõe o art. 225 da Constituição da República, todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, entendido este como *“o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”* (Lei 6.938/81, art. 3º, I);

CONSIDERANDO que é dever do Poder Público e da coletividade a defesa e a preservação do meio ambiente, para as presentes e futuras gerações;

1 Referido modelo de Recomendação foi adaptado a partir de recomendação expedida no ano de 2009, no âmbito da PRM/Resende, atualizando-se as referências à legislação ambiental.

CONSIDERANDO que o artigo 20, inciso III, da Constituição da República estabelece que são bens da União os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terreno de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

CONSIDERANDO que o Município de Resende é banhado pelos rios Paraíba do Sul, Preto, Sesmaria e do Salto, que são cursos d'água de dominialidade da União, nos termos do art. 20, inciso III, da Constituição da República;

CONSIDERANDO que, historicamente, como as demais cidades da região do “Vale do Paraíba”, o município de Resende expandiu sua ocupação ao longo do rio Paraíba do Sul, e de seus afluentes, e do rio Sesmaria, onde se encontram algumas das áreas de maior adensamento populacional do núcleo urbano;

CONSIDERANDO que o Parque Nacional do Itatiaia e a Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira são unidades de conservação federais, parcialmente incidentes sobre o território dos Municípios de Itatiaia e de Resende;

CONSIDERANDO que a Constituição da República Federativa do Brasil, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, estabelece um verdadeiro regime jurídico-constitucional dos **espaços territoriais especialmente protegidos**, que englobam as áreas de preservação permanente, contendo mandamentos explícitos e vinculantes ao Poder Público em todas as suas esferas, e prevendo o dever fundamental de instituir tais espaços, sendo que a Carta Magna preceitua que sua alteração e supressão somente serão permitidas através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (artigo 225, § 1º, inciso III);

CONSIDERANDO que o Código Florestal, manteve a conceituação finalística de área preservação permanente, definido-a como *“área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar*

os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (artigo 3º, II da Lei Federal nº 12.651/2012).

CONSIDERANDO que o Código Florestal de 2012 também previu, de forma expressa, sua aplicabilidade para áreas urbanas e rurais, vedando intervenções e supressão de vegetação em área de preservação permanente, nos termos do artigo 4º da Lei Federal nº 12.651/2012;

CONSIDERANDO que são admitidas, em caráter excepcional, hipóteses de supressão de vegetação em área de preservação permanente, apenas nos casos de utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental (artigo 8º da Lei Federal nº 12.651/2012);

CONSIDERANDO que os artigos 64 e 65 da Lei 12.651/2012 (Código Florestal) admitem a regularização ambiental de assentamentos inseridos em área urbana consolidada e que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, de interesse social ou de interesse específico;

CONSIDERANDO que, pelo caráter dos projetos de regularização exigidos, é inadmissível a regularização de construções, de forma isolada, pelo Poder Público, sendo necessário o planejamento e execução de um plano que englobe toda uma região, sendo imperiosa a observância do roteiro traçado pelo Código Florestal e pela Lei Federal nº 13.465/2017;

CONSIDERANDO que tramitam nesta Procuradoria da República no Município de Resende vários procedimento instaurados em virtude da constatação de construções irregulares, erigidas em áreas consideradas de preservação permanente, afrontando o Código Florestal;

CONSIDERANDO que os Municípios e seus órgãos ambientais não podem conceder licenças ou autorizações permitindo construções ou supressão de vegetação em área de preservação permanente, que violem a legislação federal;

CONSIDERANDO que os funcionários públicos que concederem licenças, permissões ou autorizações em desacordo com as normas ambientais podem incorrer no crime tipificado no art. 67 da Lei 9.605/98;

CONSIDERANDO que constitui ato de improbidade administrativa a prática de ato visando fim proibido em lei ou regulamento, ou diverso daquele previsto, consoante dispõe o artigo 11, da Lei nº 8.429/92;

CONSIDERANDO que a Lei Municipal nº 1.845, de 20 de maio de 1994, que institui o Plano Diretor para o Ecodesenvolvimento da área de Proteção da Serrinha do Alambari, no Capítulo III - Dos Recursos Hídricos, e no Capítulo VII - Das Obras e Posturas, fixa faixa de proteção marginal para rios, córregos e canais abertos, com largura inferior à faixa marginal estabelecida pelo Código Florestal, e considerada como área de preservação permanente;

CONSIDERANDO a publicação da Lei Municipal nº 2.646, de 15 de julho de 2008, que regulamenta o uso e zoneamento do solo, fixando, em seu art. 2º, faixa de proteção marginal para rios, córregos e canais abertos com largura inferior à faixa marginal estabelecida pelo Código Florestal, e considerada como área de preservação permanente;

CONSIDERANDO a publicação da Lei Municipal nº 2.668, de 26 de janeiro de 2009, que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Territorial de Resende, fixando, em seu Título V - Do Ordenamento do Território Municipal, faixa de proteção marginal para rios, córregos e canais abertos com largura inferior à faixa marginal estabelecida pelo Código Florestal, e considerada como área de preservação permanente;

CONSIDERANDO que tramitam nesta Procuradoria da República no Município de Resende os Procedimentos Ministeriais nº 1.30.008.00011/2003-86, 1.30.008.00212/2003-83 e 1.30.008.000099/2008-41, para tratar da situação acima descrita.

RECOMENDA ao Excelentíssimo Sr. Prefeito Municipal de Resende, que adote providências para que:

- a) **o Município não conceda licenças, em zona urbana ou rural, para intervenção, construção ou supressão de vegetação em áreas de preservação permanente, fora das exceções expressamente previstas na Lei 12.651/2012 (Código Florestal);**
- b) **o Município intensifique a fiscalização, a fim de evitar a novas construções e intervenções clandestinas em áreas de preservação permanente, que afrontem o disposto na legislação ambiental;**
- c) **o Município desenvolva campanhas junto à população, visando informar acerca da importância de preservação das áreas de preservação permanente.**

Com fulcro no artigo 8º, § 5º, da Lei Complementar 75/93, fixo o prazo de 30 (trinta) dias para a apresentação de informação sobre o cumprimento da presente recomendação, ou das justificativas para o não atendimento.

Cópia da presente recomendação deverá ser encaminhada ao Excelentíssimo Sr. Presidente da Câmara Municipal de Resende, ao Presidente da Agência do Meio Ambiente do Município de Resende – AMAR, ao Superintendente Regional do INEA/Médio Paraíba, bem como aos chefes do Parque Nacional do Itatiaia e da Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira.

Publique-se no átrio desta Procuradoria da República no Município de Resende, e encaminhe cópia à Eg. 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal solicitando publicação.

Resende, XX de XXXXX de XXXX.

IZABELLA MARINHO BRANT

Procuradora da República

Anexo IV

Denúncia – Emissão de Autorização Ilegal

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA VARA FEDERAL DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE RESENDE/RJ

O **Ministério Público Federal**, pela Procuradora da República que a esta subscreve, no exercício de suas atribuições institucionais, nos termos do artigo 129, inciso I, da Constituição da República c/c artigos 24 do Código de Processo Penal, e com base nos autos em epígrafe que seguem anexos, vem oferecer **DENÚNCIA**¹ em face de

XXXXXXXXXXXXXXXXXX, brasileiro, nascido em XX/XX/XXXX filho de XXXXX, RG nº XXXXX IFP/RJ, CPF nº XXXXX, com endereço residencial na Rua XXXXXX;

fazendo-o pelos fatos e fundamentos a seguir expostos:

Em **1º de fevereiro de 2012**, o denunciado XXXXXX, no exercício do cargo em comissão de Presidente da Agência do Meio Ambiente de Resende (AMAR), imbuído de vontade livre e consciente, autorizou, em desacordo com as normas ambientais pertinentes, o uso para edificação residencial da APP (Área de Preservação Permanente) do Rio Paraíba do Sul, situada na altura do imóvel denominado **Lote 13, Quadra L, na Rua Di Cavalcanti, no Bairro Monet, no Município de Resende/RJ**.

A partir de requerimento de *“consulta prévia para informar se tem algum impedimento ambiental”*, relativo ao imóvel denominado **Lote 13, Quadra L, na Rua Di Cavalcanti, no Bairro Nova Liberdade, no Muni-**

1 Referido modelo de Denúncia foi produzido a partir da inicial da ação penal nº 0500266-09.2015.4.02.5109, disponível no Sistema Aptus.

cípio de Resende/RJ, formulado por XXXXXXXX, autuado como Processo Administrativo nº 30.542/2012 (fls. 66/77), o então Analista Ambiental da Agência do Meio Ambiente de Resende (AMAR) BRUNO L. S. DE CASTRO, após vistoria in loco, fez consignar a seguinte informação manuscrita, em **03 de janeiro de 2012**: *“Em vistoria ao local ficou constatado que há evidências de que o lote encontra-se totalmente em área de preservação permanente devido a proximidade ao Rio Paraíba do Sul (fl. 71).*

Não obstante a informação supracitada, no sentido de que o imóvel se encontrava totalmente em Área de Preservação Permanente (APP), o denunciado XXXXXXXX, no exercício do cargo em comissão de Presidente da AMAR – Agência do Meio Ambiente de Resende exarou despacho, em **30 de janeiro de 2012**, concluindo que ***“considerando as diretrizes da Resolução CONAMA 369/06; do Plano Diretor Municipal; que o grande impacto já foi causado anteriormente no local e que os fundos do terreno se situa muito próximo a um elevado declive, uma decisão pela autorização para uso parcial da APP deve ser compensada, ficando vedada toda e qualquer intervenção na área do declive acentuado”*** (fl. 72).

Após o supracitado despacho/manifestação, o denunciado XXXXXXXX, no exercício do cargo em comissão de Presidente da AMAR – Agência do Meio Ambiente de Resende, subscreveu, em **1º de fevereiro de 2012**, *“Declaração Ambiental”* consignando que *“(…) o imóvel situado na Rua Di Cavalcanti, Lote 13, Quadra L – bairro Monet – Resende - RJ, encontra-se em Área de Preservação Permanente (APP), conforme o artigo 2º da Lei Federal 4771/65”, e que “(…) **considerando a Resolução CONAMA 369/06 e Plano Diretor do Município, concede-se autorização para uso parcial do da APP, ficando vedada toda e qualquer intervenção na área de declive acentuado, mediante medida compensatória a ser definida no Processo de Aprovação de Projeto**”*³ (fl. 73).

Com efeito, de acordo com o que dispunha o artigo 2º, alínea ‘a’, da Lei

2 Grifei e sublinhei.

3 Grifei e sublinhei.

Ordinária Federal nº 4.771/1965 (Código Florestal), vigente na época dos fatos⁴, as faixas de, no mínimo, 30 (trinta) metros, que margeiam os cursos d'água, **eram consideradas Áreas de Preservação Permanente (APPs), e portanto non edificandi, em razão de seu valor ecológico.**

As exceções a regra acima transcrita ocorriam **apenas em casos considerados de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental, especificamente arrolados e caracterizados tecnicamente através de procedimento administrativo próprio**, na forma do artigo 4º, §§ 1º ao 4º, também da Lei Ordinária Federal nº 4.771/1965 (Código Florestal) c/c a Resolução CONAMA nº 369/2006⁵.

Ademais, de acordo com o artigo 3º, inciso V, do Decreto Estadual nº 42.050/2009 (Alterado pelo Decreto Estadual nº 42.440/2010), que, no período, integrava a base normativa do Convênio celebrado entre o Estado do Rio de Janeiro, a antiga Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente (FEEMA) e o Município de Resende/RJ, objetivando a cooperação nas áreas de fiscalização e licenciamento ambientais⁶, **competia, em regra, ao**

4 A Lei Ordinária Federal nº 4.771/1965 [Código Florestal], foi revogada pela Lei Ordinária Federal nº 12.651/2012 (Novo Código Florestal), que entrou em vigor em **25 de maio de 2012**, porém, conforme se depreende, mormente de artigo 3º, § 2º, artigo 4º, inciso I, artigo 7º, §§ 1º e 2º e artigo 8º, manteve o instituto da APP – Área de Preservação Permanente, essencialmente, com o mesmo regramento.

5 Vide cópia da Resolução CONAMA nº 369/2006 (fls. 51/58).

6 Em **09 de dezembro de 2011 (data de publicação)**, entrou em vigor a **Lei Complementar Federal nº 140/2011** que, enfim, regulamentou os incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do artigo 23 da Constituição da República Federativa do Brasil, fixando normas 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. O **artigo 9º, inciso XIV, alínea a), do referido diploma** dispôs que “são ações administrativas dos Municípios”, **dentre outras**, “observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos (...) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade”. Ocorre que, somente com a edição da **Resolução nº 42, de 17 de agosto de 2012 (publicada em 28 de agosto de 2012)**, o Conselho Estadual de Meio Ambiente regulamentou o supracitado dispositivo da Lei Complementar Federal nº 140/2011, **e dispôs em seu artigo 19 que** “os convênios de cooperação nas áreas de fiscalização e licenciamento ambiental vigentes permanecerão válidos por mais 120 dias, a contar da data de publicação desta Resolução, fin-

Instituto Estadual do Ambiente (INEA) o licenciamento de empreendimentos que importassem em supressão de vegetação ou intervenção em Área de Preservação Permanente (APP), sendo que à AMAR – Agência do Meio Ambiente de Resende, somente em determinadas hipóteses, tal competência administrativa poderia ser transferida. Contudo, em qualquer caso, sendo o licenciamento de determinado empreendimento de atribuição do Instituto Estadual do Ambiente (INEA) ou da Agência do Meio Ambiente de Resende (AMAR), este sempre estava condicionado à expedição da pertinente autorização/anuência prévia para supressão de vegetação ou intervenção em Área de Preservação Permanente (APP), por parte do Instituto Estadual do Ambiente (INEA) (fls. 10/30 e 80/88).

No entanto, uma simples análise do teor do Processo Administrativo nº 30.542/2012 (fls. 66/77), permite concluir que a autorização de uso da Área de Preservação Permanente (APP) do Rio Paraíba do Sul, na altura do imóvel denominado Lote 13, Quadra L, na Rua Di Cavalcanti, no Bairro Monet, no Município de Resende/RJ, foi **expedida em completo desacordo com as sobreditas normas ambientais**, seja pelo caso em tela **não se enquadrar em quaisquer das hipóteses legais consideradas de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental**, e **não observar os requisitos ou critérios técnicos legalmente exigidos para caracterização de tais hipóteses**, seja pelo fato de que a Agência do Meio Ambiente de Resende (AMAR) **não detinha competência administrativa para emitir tal autorização**, que, ademais, também **não foi precedida de autorização/anuência prévia para supressão de vegetação ou intervenção em Área de Preservação Permanente (APP), por parte do Instituto Estadual do Ambiente (INEA).**

dos os quais serão considerado s extintos pela perda do objeto”. A partir do referido prazo, extintos os convênios, as autorizações para intervenção ou supressão de vegetação em área de preservação permanente ainda deverão observar o disposto no **art. 4º da Resolução CONAMA nº 369/2006**, que estabelece em seu **parágrafo segundo** que *“a intervenção ou supressão de vegetação em APP situada em área urbana dependerá de autorização do órgão ambiental municipal, desde que o município possua Conselho de Meio Ambiente, com caráter deliberativo, e Plano Diretor ou Lei de Diretrizes Urbanas, no caso de municípios com menos de vinte mil habitantes, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente, fundamentada em parecer técnico”*.

Ressalte-se que, considerando o prejuízo ao meio ambiente, bem como o notório risco à vida e ao patrimônio dos que ocupam as faixas marginais de cursos d'água, este órgão do *Parquet* Federal já havia alertado oficialmente as autoridades municipais acerca da necessidade da rigorosa observância das disposições contidas no Lei Ordinária Federal nº 4.771/1965 (Código Florestal), pois a legislação municipal previa para a possibilidade de ocupação das faixas marginais de cursos d'água em metragens inferiores àquelas estabelecidas na citada lei federal.

Em abril de 2009, XXXXXXXX, prefeito do Município de Resende/RJ, e o denunciado XXXXXXXX, presidente da AMAR – Agência do Meio Ambiente de Resende, receberam a RECOMENDAÇÃO PRM Resende – RJ nº 01/2009⁷ para adoção de providências para que *“o Município não conceda licenças, em zona urbana ou rural, para remoção de vegetação e/ou construção em áreas de preservação permanente, assim definidas no Código Florestal”*.

Em 13 e 23 de julho de 2009, a Procuradoria Jurídica e Advocacia Geral do Município de Resende/RJ, representada pela Procuradora do Município XXXXXXXX, que atuava junto a assessoria jurídica da AMAR – Agência do Meio Ambiente de Resende/RJ, encaminhou expedientes a este órgão ministerial consignando que, em atenção a RECOMENDAÇÃO PRM Resende – RJ nº 01/2009, *“(...) o Município de Resende vem manifestar o posicionamento de não aplicar especificamente o art. 2º, da Lei Municipal nº 2.646, de 15 de julho de 2009 e o art. 71, da Lei municipal nº 2.668, de 26 de janeiro de 2009, respectivamente, que estabelece o afastamento de faixa marginal de rios, córregos e canais aberto com largura inferior ao estabelecido no Código Florestal”*⁸.

Por todo o exposto, tem-se que ao agir com vontade livre e consciente para conceder autorização em desacordo com a legislação ambiental pertinente, para atividade cuja realização depende de ato autorizativo

7 Vide cópias da RECOMENDAÇÃO PRM Resende – RJ nº 01/2009 e dos respectivos ofícios de encaminhamento e comprovante de protocolo (fls. 39/46).

8 Vide cópias dos Ofícios nº 0284/ASSJ/AMAR/2009 e nº 291/ASSJ/AMAR/2009 (fls. 47/48).

do Poder Público, o denunciado XXXXXXXXX praticou o delito descrito no **artigo 67 da Lei Federal nº 9.605/1998**, *in verbis*:

Art. 67. Conceder o funcionário público licença, autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais, para as atividades, obras ou serviços cuja realização depende de ato autorizativo do Poder Público:

Pena - detenção, de um a três anos, e multa.

Na esteira do artigo 109, inciso IV, da Constituição da República Federativa do Brasil, a Justiça Federal é competente para apreciar o presente feito eis que o delito descrito foi perpetrado em detrimento da Área de Preservação Permanente (APP) do Rio Paraíba do Sul (artigo 2, alínea 'a', item 3, c/c artigo 4º, ambos da Lei Ordinária Federal nº 4.771/1965), curso d'água interestadual (incide nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais), cujo domínio é da União, nos termos do artigo 20, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil.

Diante do exposto, **o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** requer:

- a) o recebimento desta denúncia juntamente com os documentos que a instruem;
- b) a certificação dos antecedentes criminais do denunciado;
- c) a citação do réu para apresentar defesa, sob pena de revelia;
- d) a inquirição das testemunhas adiante arroladas;
- e) e respeitado o devido processo legal, que o réu XXXXXXXXX seja condenado nas penas do artigo 67 da Lei Ordinária Federal nº 9.605/1998.

Resende, XX de XXXXXXXXX de XXXX.

IZABELLA MARINHO BRANT

Procuradora da República

M.M. Juiz(a) Federal,

1. Segue denúncia, em separado, em face de XXXXXX, pela prática do crime previsto no art. 67 da Lei nº 9.605/98.
2. Tendo em conta a pena mínima fixada para o delito a que lhes é imputado é de 1 (um) ano, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, desde já, propõe a suspensão do processo, na forma do art. 89 da Lei n. 9.099/95, condicionada a juntada de Certidões de Antecedentes Criminais sem anotações impeditivas à aplicação do instituto, pelo prazo de 2 (dois) anos, mediante o cumprimento das seguintes condições:
 - a) proibição de ausentar-se da cidade onde reside, por prazo superior a 15 (quinze) dias, sem autorização do Juízo;
 - b) comparecimento pessoal e obrigatório ao Juízo, trimestralmente, para informar suas atividades;
 - c) pagamento de multa, em valores e condições a serem fixados em audiência.

Resende, XX de XXXXXXXXX de XXXX.

IZABELLA MARINHO BRANT

Procuradora da República

Anexo V

Ação de Improbidade

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DOUTOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA
VARA ÚNICA DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE RESENDE - RJ

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pela Procuradora da República que a esta subscreve, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, com amparo no artigo 37, § 4º, e artigo 129, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil, c/c o artigo 6º, inciso XIV, alínea 'f', da Lei Complementar Federal nº 75/1993, artigo 17, da Lei Ordinária Federal nº 8.429/1992 e, ainda, nos dispositivos da Lei Ordinária Federal nº 7.347/1985 e da Lei Ordinária Federal nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil), e lastreado nas informações reunidas nos autos em referência, vem, perante Vossa Excelência, ajuizar

AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA¹

em face de:

XXXXXXXXXXXXXXXXX, brasileiro, nascido em XX/XX/XXXX filho de
XXXXX, RG nº XXXXX IFP/RJ, CPF nº XXXXX, com endereço resi-
dencial na Rua XXXXXX;

XXXXXXXXXXXXXXXXX, brasileiro, nascido em XX/XX/XXXX filho de
XXXXX, RG nº XXXXX IFP/RJ, CPF nº XXXXX, com endereço resi-
dencial na Rua XXXXXX;

¹ Referido modelo foi produzido a partir da inicial da ação civil pública por ato de improbidade administrativa nº 0131589-63.2016.4.02.5109, disponível no Sistema Aptus.

XXXXXXXXXXXXXXXXX, brasileiro, nascido em XX/XX/XXXX filho de XXXXX, RG nº XXXXX IFP/RJ, CPF nº XXXXX, com endereço residencial na Rua XXXXXX;

pelos motivos fáticos e jurídicos a seguir delineados:

1. DOS FATOS

1.1. INTRODUÇÃO

O Inquérito Civil nº 1.30.008.000165/2012-69 foi instaurado a partir de cópias extraídas do Procedimento Investigatório Criminal nº 1.30.008.000022/2012-57, referente a diversos documentos autorizativos emitidos pela AMAR (Agência Meio Ambiente de Resende), tendo em conta indícios de que foram emitidos em desacordo com a legislação ambiental.

Finalizadas as apurações, constatou-se que, de fato, o requeridos XXXXXX, XXXXXX e XXXXXX, nos exercícios, respectivamente, dos cargos comissionados de Presidente, Diretor de Proteção e Controle Ambiental e Analista Ambiental/Gerente de Licenciamento da AMAR (Agência Meio Ambiente de Resende), imbuídos de vontade livre e consciente, e de forma concertada, em evidente comunhão de desígnios, desvirtuaram completamente os objetivos institucionais da autarquia municipal de proteção ambiental, transformando-o em um verdadeiro balcão de distribuição de autorizações para a promoção de edificações e outras intervenções, em especial, nas APPs (Áreas de Preservação Permanente) incidentes nos terrenos marginais dos rios Paraíba do Sul e Sesmarias (cursos d'água de domínio de União), que não apenas eram emitidas ao arrepio da legislação ambiental pertinente, mas também sem deter competência administrativa para tanto.

Apurou-se que o requerido XXXXXX (Presidente) concedeu as referidas autorizações, atentando-se apenas para os aspectos urbanísticos (supostas áreas urbanas consolidadas), e desprezando, total e deliberadamente, a legislação ambiental pertinente, e o fato de que a AMAR (Agência do Meio Ambiente de Resende), per se, não detinha competência administrativa para emanar tais atos.

Ressalte-se que o requerido XXXXXX (Presidente) concedia as referidas autorizações sem base em qualquer documento técnico produzido pelo corpo de funcionários da referida agência (ou até mesmo sem a atuação de procedimento administrativo), ou concedia tais autorizações valendo-se de manifestações/pareceres produzidos pelos requeridos XXXXXX (Diretor de Proteção e Controle Ambiental) e/ou XXXXXX (Analista Ambiental/Gerente de Licenciamento), os quais não detinham qualquer imparcialidade técnica e objetiva, mas atuavam previamente orientados, de acordo com posicionamento contra *legem* do requerido XXXXXX (Presidente).

Assim, a fim de melhor sistematizar esta petição inicial, segue a relação com a descrição dos fatos e circunstâncias que permearam as concessões de cada uma das autorizações indevidas, por parte do requerido XXXXXX, e em sendo o caso, apontando-se a concorrência dos requeridos XXXXXX e XXXXXX. Logo após, passa-se à descrição dos pontos da legislação ambiental então vigente, inobservada pelos requeridos, quando da concessão de tais autorizações. Ao final, serão descritos os fatos e circunstâncias que demonstram que os requeridos agiram imbuídos de vontade livre e consciente, de forma concertada e em comunhão de desígnios, dirigidos à prática ilícita.

1.2. DAS AUTORIZAÇÕES CONCEDIDAS

De acordo com os elementos coligidos, segue abaixo a descrição dos respectivos **procedimentos administrativos da AMAR (Agência do Meio Ambiente de Resende), que culminaram na concessão, em desacordo com a legislação, pelo requerido XXXXXX (Presidente), de 34 (trinta e quatro) autorizações ambientais** para a promoção de edificações e outras intervenções, nas APPs (Áreas de Preservação Permanente) incidentes nos terrenos marginais dos rios Paraíba do Sul e Sesmarias (cursos d'água de domínio de União), por ordem cronológica dos respectivos atos administrativos emanados, apontando-se, quando for o caso, a concorrência do requerido XXXXXX (Diretor de Proteção e Controle Ambiental), e/ou do requerido XXXXXX (Analista Ambiental/Gerente de Licenciamento) :

Passou-se então a descrever cada um dos processos referentes às autorizações ilegais emitidas.

1.3. DO DESACORDO DAS AUTORIZAÇÕES CONCEDIDAS, PELO FATO DOS CASOS EM TELA NÃO SE ENQUADRAREM EM QUAISQUER DAS HIPÓTESES LEGAIS CONSIDERADAS DE UTILIDADE PÚBLICA, INTERESSE SOCIAL OU DE BAIXO IMPACTO AMBIENTAL, E NÃO OBSERVAREM OS REQUISITOS OU CRITÉRIOS TÉCNICOS LEGALMENTE EXIGIDOS PARA CARACTERIZAÇÃO DE TAIS HIPÓTESES, CONFORME A LEI FEDERAL Nº 4.771/1965 (CÓDIGO FLORESTAL) C/C A RESOLUÇÃO CONAMA Nº 369/2006

De acordo com o que dispunha o **artigo 2º, alínea ‘a’, da Lei Federal nº 4.771/1965 (Código Florestal)**, vigente na época dos fatos², as faixas de, no mínimo, 30 (trinta) metros, que margeavam os cursos d’água, eram consideradas APPs (Áreas de Preservação Permanente), e portanto *non edificandi*, em razão de seu valor ecológico.

As exceções à regra acima transcrita ocorriam apenas em casos considerados de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental, **especificamente estabelecidos e caracterizados tecnicamente**, através de procedimento administrativo próprio, conforme disposto no **artigo 4º, §§ 1º ao 4º, também da Lei Federal nº 4.771/1965 (Código Florestal)**³ c/c a **Resolução CONAMA nº 369/2006** (cópia impressa anexa), *in verbis*:

(...)

Ora, tem-se, assim, que uma simples leitura do teor dos procedimentos administrativos que deram azo a concessão das autorizações em tela, em cotejo com o teor da **Lei Federal nº 4.771/1965 (Código Florestal)** e da

2 A Lei Federal nº 4.771/1965 [Código Florestal], foi revogada pela Lei Federal nº 12.651/2012 (Novo Código Florestal), que entrou em vigor em 25 de maio de 2012, porém, conforme se depreende, mormente de seus art. 4º, inciso I, art. 7º, §§ 1º e 2º e art. 8º, manteve o instituto da APP (Área de Preservação Permanente), essencialmente, com o mesmo regramento.

3 Vide “http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4771.htm”.

Resolução CONAMA nº 369/2006, permite concluir, indubitavelmente, que estas não se enquadram em quaisquer das hipóteses legais consideradas de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental, tampouco observaram os requisitos ou critérios técnicos e formais legalmente exigidos para caracterização de tais hipóteses, e, portanto, foram emitidas em completo desacordo com a referida legislação.

Com efeito, verifica-se, da análise de tais procedimentos administrativos, que os requeridos XXXXXX, XXXXXX e XXXXXX simplesmente desprezaram a **Lei Federal nº 4.771/1965 (Código Florestal)** e a **Resolução CONAMA nº 369/2006**, ou cingiram-se a citá-las *en passant*, **como mera forma de dar aparência de legitimidade e legalidade às autorizações expedidas, tudo sem base em qualquer estudo ou documento técnico elaborado conforme a referida legislação**.

Por outro norte, inequivocamente, também **não há como justificar a regularidade das concessões das autorizações em questão, com base na legislação municipal – Leis Municipais nº 2.646/2009 (Regula o uso e o zoneamento do solo) e nº 2.668/2009 (Plano Diretor do Município de Resende) – , eis que esta, de forma ilegítima, previa a possibilidade de ocupação das faixas marginais de cursos d’água em metragens inferiores àquelas estabelecidas na Lei Federal nº 4.771/1965 (Código Florestal)**.

Ora, quanto à competência legislativa dos municípios em matéria ambiental, FRANCISCO VAN ACKER, citado por ÉDIS MILARÉ⁴, esclarece:

Portanto, é evidente que, se o Município pode editar legislação suplementar, ele o pode em todas as matérias de sua competência administrativa comum, inclusive nas relativas à proteção ambiental (...). O Município, em matéria ambiental, exerce competência administrativa em comum com a União e o Estado, e tem competência legislativa concorrente, ou seja, suplementar. Consequentemente,

4 Direito do Ambiente, 3ª edição, Ed. Revista dos Tribunais, 2004.

suas normas devem conformar-se com as da União e do Estado, não podendo ignorá-las ou dispor contrariamente a elas.

Com efeito, **não se extrai do disposto no artigo 30, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil** – dispõe que compete aos Municípios “*legislar sobre assuntos de interesse local*” – **qualquer autorização ou permissão aos Municípios para legislar contrariamente à legislação federal ambiental**, pois evidentemente, a matéria em questão ultrapassa o mero interesse local.

Da mesma forma, o disposto no **artigo 182, §§ 1º e 2º, Constituição da República Federativa do Brasil** – trata da instituição do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano pelos Municípios – também **não dá qualquer margem para o Município legislar ou expedir atos administrativos sobre matéria ambiental afrontando a legislação federal**.

Ressalte-se ainda que, quanto à aplicabilidade da **Lei Ordinária Federal nº 4.771/1965 (Código Florestal)** às áreas urbanas, a redação do **parágrafo único de seu artigo 2º** é clara e objetiva, não dando margem a dúvidas, *in verbis*:

Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:
(...)

Parágrafo único. **No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo.** (Incluído pela Lei Ordinária Federal nº 7.803/1989) (grifei e sublinhei)

Quanto à aplicabilidade da legislação ambiental federal às áreas urbanas municipais, também é remansosa a jurisprudência, conforme exemplificam os seguintes julgados do Egrégio Superior Tribunal de Justiça e do Egrégio Tribunal Regional Federal da 2ª Região, *in verbis*:

AMBIENTAL. AÇÃO POPULAR. MATA ATLÂNTICA. ÁREA URBANA. BALNEÁRIO DE CAMBORIÚ. CÓDIGO FLORESTAL E DECRETO DA MATA ATLÂNTICA. **ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL FEDERAL A ZONA URBANA DOS MUNICÍPIOS.**

1. A legislação federal de proteção do meio ambiente e da flora, independentemente de referência legal expressa, aplica-se à área urbana dos Municípios. Precedentes do STJ.

2. Agravo Regimental provido.(grifei)⁵

DIREITO AMBIENTAL. PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSTRUÇÃO IRREGULAR EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. OBRIGAÇÃO DE REPARAR O DANO. AGRAVO RETIDO NÃO REITERADO EM SEGUNDA INSTÂNCIA. NÃO CONHECIMENTO.

1. A sentença recorrida condenou a parte infratora a (i) demolir a construção de pousada edificada sem licença do órgão ambiental federal, a menos de 30 metros do Rio das Pedras, no entorno do Parque Nacional de Itatiaia, e remover os entulhos para local adequado; (ii) apresentar projeto de recuperação e (iii) reflorestar a área degradada, sob pena de multa diária de R\$ 100,00 (cem reais), até o limite máximo de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), em favor do Fundo Nacional do Meio Ambiente.

2. Não se conhece de agravo retido à ausência de requerimento para sua apreciação nas razões ou contrarrazões do apelo. Aplicação do art. 523, § 1º, do CPC.

3. As normas de proteção ambiental são ampliativas e não restritivas, de sorte que os municípios não podem dispor

5 STJ - AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL nº 664886; Relator Min. HUMBERTO MARTIN; SEGUNDA TURMA; DJE – Data: 09/03/2012.

contrariamente à legislação estadual ou federal. No caso concreto, na data da autuação, o Município de Itatiaia permitiu construções em violação ao gabarito previsto em norma federal, para Área de Preservação Permanente (APP), estabelecendo o recuo na faixa lateral de até 30 metros dos cursos d'água com até 10 metros de largura, regra mantida, em essência, no atual Código Florestal **e aplicável, inclusive, às áreas urbanas.** Inteligência da Lei nº 4.471/65, art. 2º, “a”, item 1, e parágrafo único e da Lei nº 12.651/2012, art. 4º, I, “a”.

4. As obras e acessões em área de preservação permanente, nas quais não se permite edificação, configuram dano ambiental punível, não podendo o poder público tolerar ou fazer concessões, muito menos ao manto da isonomia, absolutamente inaplicável, até para não legitimar os atos de impunidade daqueles que, no local, também devem ser sancionados.

5. Os embaraços previsíveis da demolição, para repor e recuperar a área invadida, cumprem o objetivo da legislação federal, que é sempre o da execução específica, cabendo aos juízes adotar os meios a isso conducentes, tanto mais quando o laudo técnico do órgão ambiental afirma que o reflorestamento possibilita a recuperação das áreas degradadas a médio ou longo prazo.

6. A existência de construção há mais de 50 (cinquenta) anos é ônus de quem alega, do qual não se desincumbiu o réu (CPC, art. 333, II), fazendo prova convincente de que as obras foram iniciadas e concluídas anteriormente à vigência do Código Florestal de 1965.

7. Os valores inerentes ao meio ambiente, a favor das presentes e futuras gerações, venceram o princípio ancião que premiava o interesse econômico sobre a preservação ambiental, pelo que, em consonância com a evolução jurisprudencial, a solução impositiva é a demolição das obras e construções irregulares, visando à recomposição das áreas ilegalmente afetadas. Precedentes.

8. Agravo retido não conhecido e apelação desprovida.⁶ (grifei)

AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSTRUÇÃO IRREGULAR. AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO. DANO AMBIENTAL. APP. PARQUE NACIONAL DE ITATIAIA. CONSTRUÇÃO EM FAIXA NON AEDIFICANDI.

1. Ação Civil Pública em que se determinou, dentre outras providências, a demolição de construção irregular no entorno do Parque Nacional de Itatiaia, em Resende – RJ.

2. São inquestionáveis danos ambientais oriundos da construção e supressão vegetal ciliar a menos de trinta metros das margens de curso d'água, em área de preservação permanente. Inexistência de licença ou autorização dos órgãos ambientais para a realização da obra em faixa non aedificandi. Afronta aos artigos 2º e 4º da Lei nº 4.771/1965.

3. A proteção ao meio ambiente não é matéria de preponderante interesse dos municípios, daí que não se aplica a regra de competência do art. 29 da Lei Maior. Aplicação do Código Florestal em áreas urbanas. O parágrafo único do artigo 2º da Lei nº 4.771/1965, apesar de ressalvar os planos diretores e as leis de uso do solo locais, assinala que os princípios e limites estabelecidos pelo Código Florestal devem ser observados.

4. A demolição da estrutura edificada não se mostra desproporcional. A invocação de ideia vaga de razoabilidade não pode albergar condutas ilícitas. O réu já fora autuado, descumprido as medidas impostas pelo IBAMA e concluindo indevidamente a obra.

5. Apelo desprovido.⁷ (grifei)

6 TRF 2ª Região - APELAÇÃO CIVEL nº 563684; Relator Des.a Federal NIZETE LOBATO CARMO; SEXTA TURMA ESPECIALIZADA; E-DJF2R – 14/02/2013.

7 TRF 2ª Região - APELAÇÃO CIVEL nº 473311; Relator Des. Federal GUILHERME COUTO; SEXTA TURMA ESPECIALIZADA; E-DJF2R - Data: 23/08/2010 – Página: 212.

Ora, nesta senda, também importa ressaltar que a **existência de “vazios urbanos”, ou a necessidade de regularização fundiária de áreas já ocupadas, incidentes em APP (Área de Preservação Permanente)**, indiscutivelmente, não justificam o descumprimento deliberado da legislação ambiental. De fato, tais constatações servem apenas para evidenciar os efeitos sociais e ambientais deletérios que, durante anos, a inobservância da legislação ambiental ocasionou.

Da mesma forma, **tem-se que a mera constatação de que já existia edificação ou impermeabilização nos locais, inequivocamente, não constitui justificativa suficiente para a concessão de autorizações para regularização de tais intervenções ou para a promoção de novas intervenções, até porque, não se verifica nos respectivos processos administrativos sequer documentação que comprove a regularidade ambiental de tais intervenções pretéritas.**

Enfim, cabe consignar que, não por acaso, conforme “**Termo de Suspensão de Declaração Ambiental de Uso de APP**”, publicado na Edição nº 007, Ano VIII, de 19 de fevereiro de 2016, do Boletim Oficial do Poder Executivo do Município de Resende/RJ, o atual Presidente da AMAR (Agência do Meio Ambiente de Resende), XXXXX, **suspendeu a validade de inúmeras autorizações para intervenções em APPs (Áreas de Preservação Permanente), concedidas durante a gestão do réu XXXXX – mais de 150 (cento e cinquenta) autorizações, entre os anos de 2010 a 2012.**

1.4. DO DESACORDO DAS AUTORIZAÇÕES CONCEDIDAS, PELO FATO DA AUSÊNCIA DE PRÉVIA ANUÊNCIA DO INEA (INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE), FUNDAMENTADA EM PARECER TÉCNICO, CONFORME OS §§ 1º AO 4º, DO ARTIGO 4º, DA LEI FEDERAL Nº 4.771/1965 (CÓDIGO FLORESTAL) C/C RESOLUÇÃO CONAMA Nº 369/2006, E PELO FATO DE QUE, A PARTIR DO CONVÊNIO CELEBRADO ENTRE O ESTADO DO RIO DE JANEIRO, A ANTIGA FEEMA (FUNDAÇÃO ESTADUAL DE ENGENHARIA DE MEIO AMBIENTE) E O MUNICÍPIO DE RESENDE/RJ, OBJETIVANDO A COOPERAÇÃO NAS ÁREAS DE FISCALIZAÇÃO E LICENCIAMENTO AMBIENTAIS, C/C O DECRETO ESTADUAL Nº 42.050/2009

(ALTERADO PELO DECRETO ESTADUAL Nº 42.440/2010), COMPETIA AO INEA (INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE) A EMISSÃO DE TAIS AUTORIZAÇÕES

Dispunha o **§ 2º, do artigo 4º, da Lei Federal nº 4.771/1965 (Código Florestal)**⁸, *in verbis*:

(...)

Art. 4º A supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)

§ 1º A supressão de que trata o caput deste artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)

§ 2º A supressão de vegetação em área de preservação permanente situada em área urbana, dependerá de autorização do órgão ambiental competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)

§ 3º O órgão ambiental competente poderá autorizar a supressão eventual e de baixo impacto ambiental, assim definido em regulamento, da vegetação em área de preservação permanente. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)

8 Vide "http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4771.htm".

§ 4º O órgão ambiental competente indicará, previamente à emissão da autorização para a supressão de vegetação em área de preservação permanente, as medidas mitigadoras e compensatórias que deverão ser adotadas pelo empreendedor. (grifei e sublinhei)

No mesmo sentido, o **§ 2º, do artigo 4º, da Resolução CONAMA nº 369/2006** (cópia impressa anexa), dispunha que **“a intervenção ou supressão de vegetação em APP situada em área urbana dependerá de autorização do órgão ambiental municipal, desde que o município possua Conselho de Meio Ambiente, com caráter deliberativo, e Plano Diretor ou Lei de Diretrizes Urbanas, no caso de municípios com menos de vinte mil habitantes, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente, fundamentada em parecer técnico”**.

Ocorre que, a partir de 2007, com base no **Decreto Estadual nº 40.793/2007**, o Estado do Rio de Janeiro e a antiga FEEMA (Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente)⁹ **celebraram convênios com os Municípios Fluminenses, inclusive com o Município de Resende/RJ**, objetivando **cooperação nas áreas de fiscalização e licenciamento ambientais**, e, nessa esteira, fixou as atribuições de cada ente, na medida do grau de estrutura e capacidade técnica existente para o cumprimento de tais atividades.

Em 2010, já com base no **Decreto Estadual nº 42.050/2009, alterado pelo Decreto Estadual nº 42.440/2010**, que sucedeu o Decreto Estadual nº 40.793/2007, **foi celebrado termo aditivo ao referido convênio, o qual, inclusive, foi subscrito pelo requerido PAULO JOSÉ FONTANEZI, na condição de presidente da AMAR (Agência do Meio Ambiente de Resende)**.

Pois bem. O **artigo 3º, inciso V, do Decreto Estadual nº 42.050/2009, alterado pelo Decreto Estadual nº 42.440/2010**, que, conforme exposto, integrava a base normativa do referido convênio, e estava vigente na

⁹ Atual INEA (Instituto Estadual do Ambiente).

época dos fatos¹⁰, dispunha o seguinte, *in verbis*:

**Decreto Estadual nº 42.050/2009
(alterado pelo Decreto Estadual nº 42.440/2010)**

(...)

Art. 3º – Compete ao Estado o licenciamento dos empreendimentos:

(...)

V – que importem na **supressão de vegetação ou intervenção** em áreas de preservação permanente, **condicionadas à expedição da pertinente autorização para realização da supressão de vegetação ou intervenção pelo INEA**, excetuadas as hipóteses previstas nas alíneas abaixo, cujo **licenciamento** poderá ser transferido aos Municípios:

- a) casos de empreendimentos ou atividades que importem em intervenção ou supressão eventual e de baixo impacto ambiental, observando-se, para tanto, a definição do inciso III do artigo 2º deste Decreto.
- b) casos de empreendimentos ou atividades em áreas urbanas consolidadas devidamente reconhecidas pelo Poder Público Municipal, observando-se, para tanto, a definição do inciso II do artigo 2º deste Decreto.

(...)

10 Em **09 de dezembro de 2011 (data de publicação)**, entrou em vigor a **Lei Complementar Federal nº 140/2011** que, enfim, regulamentou os incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do artigo 23 da Constituição da República Federativa do Brasil, fixando normas 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. O **artigo 9º, inciso XIV, alínea a), do referido diploma dispôs que “são ações administrativas dos Municípios”, dentre outras, “observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos (...) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade”**. Ocorre que, somente com a edição da **Resolução nº 42, de 17 de agosto de 2012 (publicada em 28 de agosto de 2012)**, o Conselho Estadual de Meio Ambiente regulamentou o supracitado dispositivo da Lei Complementar Federal nº 140/2011, e **dispôs em seu artigo 19 que “os convênios de cooperação nas áreas de fiscalização e licenciamento ambiental vigentes permanecerão válidos por mais 120 dias, a contar da data de publicação desta Resolução, findos os quais serão considerado s extintos pela perda do objeto”**.

Portanto, **não há dúvida ou incerteza** quanto às atribuições da AMAR (Agência do Meio Ambiente de Resende) e do INEA (Instituto Estadual do Ambiente), na época dos fatos, em se tratando da emissão de autorização para intervenção ou supressão de vegetação em APP (Área de Preservação Permanente).

Segundo o § 2º, do artigo 4º, da Resolução CONAMA nº 369/2006, a AMAR (Agência do Meio Ambiente de Resende) somente poderia emitir autorização para intervenção ou supressão de vegetação em APP (Área de Preservação Permanente), **mediante prévia anuência do INEA (Instituto Estadual do Ambiente), fundamentada em parecer técnico.**

Por outro norte, a partir da celebração do Convênio entre o Estado do Rio de Janeiro, a antiga FEEMA (Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente) e o Município de Resende/RJ, e conforme Decreto Estadual nº 42.050/2009 (alterado pelo Decreto Estadual nº 42.440/2010), mesmo em se tratando de empreendimento ou atividade que importassem em intervenção em APP (Área de Preservação Permanente), e cujo licenciamento fosse delegado à AMAR (Agência do Meio Ambiente de Resende), **sempre competiria ao INEA (Instituto Estadual do Ambiente) a emissão de autorização prévia para a promoção da intervenção ou supressão de vegetação.**

Assim, uma simples análise do teor dos processos administrativo que deram azo às emissões das autorizações em tela, também permite concluir que estas foram **emitidas em completo desacordo com a legislação pertinente**, seja em razão de que, à luz da § 2º, do artigo 4º, da Lei Federal nº 4.771/1965 (Código Florestal) c/c Resolução CONAMA nº 369/2006, **a emissão de tais autorizações não foi precedida de anuência do INEA (Instituto Estadual do Ambiente), fundamentada em parecer técnico**, seja em razão de que, a partir do Convênio entre o Estado do Rio de Janeiro, a antiga FEEMA (Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente) e o Município de Resende/RJ, objetivando a cooperação nas áreas de fiscalização e licenciamento ambientais, c/c o Decreto Estadual nº 42.050/2009

(alterado pelo Decreto Estadual nº 42.440/2010), competia ao INEA (Instituto Estadual do Ambiente) a emissão de autorizações para a promoção da intervenções ou supressões de vegetação em APPs (Áreas de Preservação Permanente).

1.5. DA ATUAÇÃO CONCERTADA E EM COMUNHÃO DE DESÍGNIOS, COM PLENA CONSCIÊNCIA E VONTADE DIRIGIDA A PRÁTICA ILÍCITA, POR PARTE DOS REQUERIDOS

Pois bem. Devidamente demonstrado que as autorizações relacionadas foram concedidas em total desacordo com as normas ambientais vigentes à época dos fatos, os elementos coligidos também comprovam que os requeridos **agiram, de forma concertada e em comunhão de desígnios, com plena consciência e vontade dirigida a prática ilícita.**

Primeiramente, considerando o prejuízo ao meio ambiente, bem como o notório risco à vida e ao patrimônio dos que ocupam as faixas marginais de cursos d'água, **este órgão do Parquet Federal já havia alertado oficialmente as autoridades municipais acerca da necessidade da rigorosa observância das disposições contidas na Lei Federal nº 4.771/1965 (Código Florestal), pois a legislação municipal – no caso, as Leis Ordinárias Municipais nº 2.646/2009 (Regula o uso e o zoneamento do solo) e nº 2.668/2009 (Plano Diretor do Município de Resende) – , de forma ilegítima, previa a possibilidade de ocupação das faixas marginais de cursos d'água em metragens inferiores àquelas estabelecidas na citada lei federal.**

Em abril de 2009, o então prefeito do Município de Resende/RJ, **e o requerido XXXXX, na condição de presidente da AMAR (Agência do Meio Ambiente de Resende),** receberam, através dos Ofícios PRM/RES/GAB/IMB/436/09 e PRM/RES/GAB/IMB/437/09, a RECOMENDAÇÃO PRM Resende – RJ nº 01/2009 para adoção de providências para que **“o Município não conceda licenças, em zona urbana ou rural, para remoção de vegetação e/ou construção em áreas de preservação permanente, assim definidas no Código Florestal”** (grifei e sublinhei).

Em respostas encaminhadas, em **13 e 23 de julho de 2009**, a Procuradoria Jurídica e Advocacia Geral do Município de Resende/RJ, representada pela Procuradora do Município XXXXX, que atuava junto a assessoria jurídica da AMAR (Agência do Meio Ambiente de Resende/RJ), encaminhou os **Ofícios nº 291/ASSJ/AMAR/2009 e nº 0284/ASSJ/AMAR/2009** a este órgão ministerial consignando que, em atenção a RECOMENDAÇÃO PRM Resende – RJ nº 01/2009, **“(...) o Município de Resende vem manifestar o posicionamento de não aplicar especificamente o art. 2º, da Lei Municipal nº 2.646, de 15 de julho de 2009 e o art. 71, da Lei municipal nº 2.668, de 26 de janeiro de 2009, respectivamente, que estabelece o afastamento de faixa marginal de rios, córregos e canais aberto com largura inferior ao estabelecido no Código Florestal”** (grifei e sublinhei).

Mas não é só. Conforme já exposto, a partir de 2007, com base no **Decreto Estadual nº 40.793/2007**, o Estado do Rio de Janeiro e a antiga FEEMA (Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente)¹¹ **celebraram convênios com os Municípios Fluminenses, inclusive com o Município de Resende/RJ**, objetivando **cooperação nas áreas de fiscalização e licenciamento ambientais**, e, nessa esteira, fixou as atribuições de cada ente, na medida do grau de estrutura e capacidade técnica existente para o cumprimento de tais atividades.

Em 2010, já com base no **Decreto Estadual nº 42.050/2009**, alterado pelo **Decreto Estadual nº 42.440/2010**, que sucedeu o **Decreto Estadual nº 40.793/2007**, foi **celebrado termo aditivo ao referido convênio, e o requerido XXXXXX, como presidente da AMAR (Agência do Meio Ambiente de Resende), foi um dos subscritores do referido convênio.**

Conforme já exposto, o **artigo 3º, inciso V, do Decreto Estadual nº 42.050/2009**, alterado pelo **Decreto Estadual nº 42.440/2010**, dispunha que, mesmo em se tratando de empreendimento ou atividade que importassem em intervenção em APP (Área de Preservação Permanente), e cujo licenciamento fosse delegado à AMAR (Agência

11 Atual INEA (Instituto Estadual do Ambiente).

do Meio Ambiente de Resende), sempre competiria ao INEA (Instituto Estadual do Ambiente) a emissão de autorização prévia para a promoção da intervenção ou supressão de vegetação.

Ora, quanto aos requeridos XXXXX e XXXXX, não é crível que o requerido XXXXX não lhes tenha dado conhecimento (e também ao restante de sua equipe) acerca do teor da **RECOMENDAÇÃO PRM Resende – RJ nº 01/2009 e do convênio celebrado com o Estado do Rio Janeiro objetivando cooperação nas áreas de fiscalização e licenciamento ambientais c/c Decreto Estadual nº 42.050/2009 (Decreto Estadual nº 42.440/2010)**, dado o impacto que estes, inequivocamente, causariam para as atividades da AMAR (Agência do Meio Ambiente de Resende).

Vê-se, assim que, inequivocamente, os requeridos, imbuídos de vontade livre e consciente, e de forma concertada, em evidente comunhão de desígnios, **desvirtuaram completamente os objetivos institucionais do órgão municipal de proteção ambiental, transformando-o em um verdadeiro balcão de distribuição de autorizações ambientais, que não apenas eram emitidas ao arrepio da legislação ambiental pertinente, mas também extrapolavam competência administrativa do órgão.**

O contexto fático-probatório deixa evidente que **as manifestações/ pareceres exarados pelos requeridos XXXXX (Diretor de Proteção e Controle Ambiental) e XXXXX (Analista Ambiental/Gerente de Licenciamento), nos procedimentos administrativos em que se requereram autorizações para intervenções em APP (Área de Preservação Permanente), não detinham qualquer imparcialidade técnica e objetiva, mas vinham previamente moldados e orientados de acordo com posicionamento do requerido XXXXX (Presidente), no sentido de autorizar referidas intervenções, atentando-se apenas para os aspectos urbanísticos (supostas áreas urbanas consolidadas), e desprezando, total e deliberadamente, a legislação ambiental pertinente, e o fato de que a AMAR (Agência do Meio Ambiente de Resende), per se, não detinha competência administrativa para emanar tais atos.**

Com efeito, as manifestações/pareceres exarados pelos requeridos XXXXX (Diretor de Proteção e Controle Ambiental) e XXXXX (Analista Ambiental/Gerente de Licenciamento), previamente moldadas e orientadas de acordo com posicionamento contra legem do requerido XXXXX (Presidente), encontram-se inseridos em uma cadeia causal de condutas relevantes, previamente estabelecida pelos requeridos para atingir o objetivo ilícito, servindo, em última análise, para garantir aparência de legitimidade e legalidade às autorizações emitidas em desacordo com a legislação ambiental, na medida em que estas eram concedidas por intermédio de procedimento administrativo formal, o qual exigia o registro de que foram preenchidos critérios técnicos para a emissão de tais atos administrativos.

2. DO ENQUADRAMENTO DAS CONDUTAS

O artigo 11, *caput* e inciso I, da Lei Federal nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) assim preconiza:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

(...)

Acerca do princípio-dever da legalidade, lecionam EMERSON GARCIA e ROGÉRIO PACHECO ALVES¹²:

O princípio da **legalidade**, no entanto, poder ser concebido em uma perspectiva dicotômica: a) como uma relação de compatibilidade do ato com a lei, resultando na não contrariedade dos preceitos normativos; ou b) como uma relação de conformidade

12 in **Improbidade Administrativa**. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. cit. p. 62.

do ato com a lei, o que somente legitimaria a atuação estatal em havendo previsão normativa e na medida em que os atos praticados se mantivessem adstritos aos limites desta.

Por seu turno, quanto aos princípios-deveres de imparcialidade e lealdade às instituições, os mesmos EMERSON GARCIA e ROGÉRIO PACHECO ALVES¹³ aduzem:

O dever de **imparcialidade** é, indiscutivelmente, um parâmetro de justiça, impedindo que termine por ser malferida a igualdade que deve estar presente entre todos os cidadãos em suas relações com o Poder Público. Como todo o poder emanado povo, todos os agentes público haverão de se utilizar dos instrumentos que lhes são disponibilizados em prol da satisfação dos interesses da coletividade. Qualquer inobservância à isonomia rompe o elo de legitimidade que une o povo ao agente e este ao interesse público, pois o poder somente pode ser exercido em benefício de seu verdadeiro titular, noção que alcança a todos os integrantes do grupamento e inviabiliza qualquer tentativa de injustificado tratamento diferenciado entre eles.

O dever de **lealdade** em muito se aproxima da concepção de boa-fé, indicando a obrigação de o agente: a) trilhar os caminhos traçados pela norma para a consecução do interesse público e b) permanecer ao lado da administração em todas as intempéries. Além disso, deve ser transparente, repassando aos órgãos a que esteja vinculado todas as informações necessárias à concreção dos projetos que visem ao regular andamento do serviço. Uma vez mais invocando Cícero, devemos observar que o “alicerce da justiça é a boa-fé, ou seja, a sinceridade nas palavras e a lealdade nas convenções. Embora isso possa parecer coagido, imitamos os Estóicos, que procuravam atenciosamente a etimologia de cada termo; cremos que fé vem de fazer, porque, se faz o que se diz”.

13 in **Improbidade Administrativa**. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. cit. p.271/272.

Acrescentando: “ora, a palavra dada deve sempre refletir o que se pensa, e não o que se diz”.

Com efeito, os princípios-deveres de legalidade, imparcialidade (ou impessoalidade) e lealdade às instituições nada mais são do que facetas dos grandes princípios republicanos da legalidade e da moralidade administrativas, que se entrelaçam e se permeiam como verdadeiras condições de validade – formal e material – da atuação do agente público.

Ora, não por acaso, o **inciso I, do artigo 11, da Lei Federal nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa)** prevê que atenta contra tais princípios-deveres administrativos, notadamente, o agente público *“praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência”*.

Acerca do âmbito de incidência da previsão do referido tipo de improbidade, vale colacionar a lição de WALDO FAZZIO JÚNIOR¹⁴ :

“Para resumir, no art. 11, I, o agente público pratica ato nulo, porque seu objeto é ilegal ou por desviação dolosa de sua competência. De duas, uma: a meta objetivada pelo ato que o agente público pratica é antijurídica ou, então, não faz parte de seu contingente de atribuições. Em qualquer direção ocorre o desvio porque o ato não trilha o caminho do interesse público; porque tem por escopo concretizar finalidade descoincidente com a lei, ou porque ao agente público não incumbe praticar o ato.”

Nesta senda, tem-se que, ao valerem-se da qualidade de funcionários públicos para concederem autorizações para intervenções em APP (Áreas de Preservação Permanente), em desacordo com a legislação ambiental, os requeridos agiram em detrimento do interesse público e ao largo de suas esferas de competência administrativa, violando, fatalmente, seus deveres para com a Administração Pública, consubstanciados, em especial,

14 /n **Atos de Improbidade Administrativa**. 2ª. ed. São Paulo: Atlas, 2008. cit. p. 175.

nos princípios da legalidade e da moralidade administrativas.

Assim sendo, os requeridos, de acordo com a natureza e, proporcionalmente, ao grau e a gravidade de suas condutas, devem sofrer as sanções previstas no artigo 12, inciso III, da Lei Ordinária Federal nº 8.429/1992, em especial: a) suspensão dos direitos políticos de 3 (três) a 5 (cinco) anos; b) pagamento de multa civil de até 100 (cem) vezes o valor da remuneração percebidas pelos agentes; c) e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos; e d) perda de cargo público.

3. DO DANO MORAL COLETIVO

Como é cediço entre os operadores do Direito, os atos de improbidade administrativa, praticados sob determinadas modalidades, podem gerar a responsabilização do administrador ímprobo, impondo-lhe a obrigação de ressarcir ao erário o dano patrimonial causado. Contudo, **atos de improbidade também podem gerar**, em conjunto ou não com danos patrimoniais, **danos morais**. São fatos que atingem a moralidade administrativa, o direito dos cidadãos à probidade na Administração Pública. Nesse sentido, e de forma elucidativa, o seguinte julgado do Egrégio Superior Tribunal de Justiça¹⁵:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DANO AO ERÁRIO. MULTA CIVIL. DANO MORAL. POSSIBILIDADE. PRESCRIÇÃO.

1. Afastada a multa civil com fundamento no princípio da proporcionalidade, não cabe se alegar violação do artigo 12, II, da LIA por deficiência de fundamentação, sem que a tese tenha sido anteriormente suscitada. Ocorrência do óbice das Súmulas 7 e 211/STJ.
2. “A norma constante do art. 23 da Lei nº 8.429 regulamentou

15 STJ – RESP nº 960926; Relator Ministro CASTRO MEIRA; SEGUNDO TURMA; DJE DATA: 01/04/2008.

especificamente a primeira parte do § 5º do art. 37 da Constituição Federal. À segunda parte, que diz respeito às ações de ressarcimento ao erário, por carecer de regulamentação, aplica-se a prescrição vin-tenária preceituada no Código Civil (art. 177 do CC de 1916)” – REsp 601.961/MG, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJU de 21.08.07.

3. Não há vedação legal ao entendimento de que cabem danos morais em ações que discutam improbidade administrativa seja pela frustração trazida pelo ato ímprobo na comunidade, seja pelo desprestígio efetivo causado à entidade pública que dificulte a ação estatal.

4. A aferição de tal dano deve ser feita no caso concreto com base em análise detida das provas dos autos que comprovem efetivo dano à coletividade, os quais ultrapassam a mera insatisfação com a atividade administrativa.

5. Superado o tema da prescrição, devem os autos retornar à origem para julgamento do mérito da apelação referente ao recorrido Selmi José Rodrigues e quanto à ocorrência e mensuração de eventual dano moral causado por ato de improbidade administrativa.

6. Recurso especial conhecido em parte e provido também em parte.

E, de fato, o Ente Público – e, por consequência a sociedade brasileira – sofre moralmente com as condutas ímprobas de seus agentes. A sua honra objetiva é maculada, já que o agente público ímprobo não exerce suas funções em nome próprio, mas sim em nome da Administração a que se encontra vinculado.

Os requeridos desvirtuaram completamente os objetivos institucionais da AMAR (Agência do Meio Ambiente de Resende), transformando-a em um verdadeiro balcão de distribuição de autorizações ambientais, em especial, em detrimento de APPs (Áreas de Preservação Permanente) incidentes sobre os terrenos marginais de cursos d’água de domínio da União (Paraíba do Sul e Sesmarias), que não apenas eram emitidas ao arrepio da legislação ambiental pertinente, mas também extrapolando a competência administrativa do órgão.

Não por acaso, conforme **“Termo de Suspensão de Declaração Ambiental de Uso de APP”, publicado na Edição nº 007, Ano VIII, de 19 de fevereiro de 2016, do Boletim Oficial do Poder Executivo do Município de Resende/RJ**, o atual Presidente da AMAR (Agência do Meio Ambiente de Resende), **XXXXX, suspendeu a validade de todas as autorizações para intervenções em APPs (Áreas de Preservação Permanente), concedidas durante a gestão do réu XXXXX – mais de 150 (cinto e cinquenta) autorizações, entre os anos de 2010 a 2012.**

Nesse sentido, tem-se que diversos cidadãos foram ludibriados e lesados pelas condutas dos requeridos, na medida em que realizaram investimentos ou negócios com seus imóveis, acreditando que estavam totalmente quites com o Poder Público, do ponto de vista ambiental, quando na verdade estavam sendo autorizados a praticarem infrações ambientais, com repercussões nas esferas cível, administrativa e, inclusive, criminal.

Enfim, atos de improbidade, como os praticados pelos requeridos geram um deplorável sentimento difuso de descrédito nas instituições, e obstáculos à consolidação dos padrões éticos exigidos pela sociedade brasileira.

Destarte, não resta dúvida de que os atos ímprobos praticados pelos requeridos, em detrimento da Administração Pública, causaram lesão de ordem imaterial. Nesse sentido, posicionam-se EMERSON GARCIA e ROGÉRIO PACHECO ALVES¹⁶:

É plenamente admissível, assim, que o ato de improbidade administrativa venha a macular o conceito que gozam as pessoas jurídicas relacionadas no art. 1.º da Lei n.º 8.429/92, o que acarretará um dano de natureza não-patrimonial passível de indenização.

O ressarcimento do prejuízo, sob a modalidade de dano moral, funda-se nas disposições contidas no **artigo 5º, incisos V e X, da Constituição da República Federativa do Brasil, artigo 1º da Lei Federal nº 7.347/1985**

16 in **Improbidade Administrativa**. 1ª ed. - Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. cit. p. 349.

e artigo 6º da Lei Federal nº 8.078/1990.

Por fim, alterar positivamente a imagem do país, seja perante a sociedade brasileira, seja em face de outros Estados e organismos, é obrigação de todos os cidadãos, mas especialmente dos agentes públicos que possuem a atribuição de promover a repressão aos atos de improbidade administrativa. Desta forma, não podemos nos furtar à aplicação de todas as sanções (e aí se inclui, estreme dúvidas, a condenação em dano moral) de que dispusemos para o combate efetivo e eficiente aos atos de improbidade administrativa que assolam a nação, e que provocam inúmeros prejuízos.

4. DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL

Na esteira do artigo 109, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil, a Justiça Federal é competente para apreciar o presente feito eis que os fatos ilícitos em tela foram perpetrados em detrimento das APPs (Áreas de Preservação Permanente) incidentes sobre os terrenos marginais dos rios Paraíba do Sul e Sesmarias (artigo 2, alínea 'a', c/c artigo 4º, ambos da Lei Ordinária Federal nº 4.771/1965), cursos d'água interestaduais (incidem nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais), considerados, portanto, bens da União (artigo 20, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil).

5. DOS PEDIDOS

Por todo o exposto requer o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**:

- a) as notificações dos requeridos **XXXXXX**, **XXXXXX** e **XXXXXX** para, querendo, apresentarem defesas prévias, no rito do artigo 17, § 7º, da Lei Federal nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), após o que deverá ser recebida a inicial e determinada a citação, oferecendo-se prazo para contestação, sob pena de revelia;
- b) as intimações da AMAR (Agência do Meio Ambiente de Resende),

do Município de Resende/RJ, do INEA (Instituto Estadual do Ambiente) e da União, para que tomem ciência da propositura desta demanda, e manifestem o interesse de figurar no polo ativo, de acordo com o artigo 17, § 3º, da Lei Federal nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa);

- c) as condenações dos requeridos pela prática dos atos de improbidade a eles imputados e às sanções previstas no **caput e no inciso I, do artigo 11, todos da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa)** e, ainda, ao pagamento de indenização a título de danos morais coletivos, em quantia a ser arbitrada por este r. Juízo Federal.
- d) a decretação da nulidade de todas as autorizações relacionadas, concedidas pelos requeridos, na medida em que afrontam a legislação ambiental pertinente.

Requer ainda a condenação dos requeridos ao pagamento das custas e demais despesas processuais.

Por fim, protesta pela produção de provas por todos os meios admitidos em direito, especialmente pela prova documental, testemunhal, pericial e depoimento pessoal, atentando-se especialmente para a documentação que faz juntar (cópias de documentos extraídos do Inquérito Civil nº 1.30.008.000165/2012-69).

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Termos em que pede e espera deferimento.

Resende, XX de XXXXXXX de XXXX.

IZABELLA MARINHO BRANT

Procuradora da República

