

# XIII Congresso Nacional de **MEIO AMBIENTE** de Poços de Caldas

[www.meioambientepocos.com.br](http://www.meioambientepocos.com.br)

XIII CONGRESSO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE DE POÇOS DE CALDAS

21, 22 E 23 DE SETEMBRO DE 2016

## **CASO DE OCUPAÇÕES IRREGULARES: PARCELAMENTO DE SOLO IRREGULAR E A EFETIVIDADE DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COMO EDUCAÇÃO AMBIENTAL**

**Rozilene Santos Conceição<sup>(1)</sup>; João Emílio de Assis Reis<sup>(2)</sup>;**

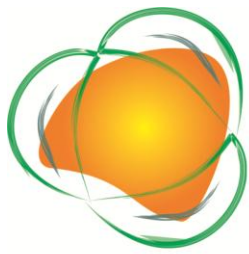
<sup>(1)</sup> Graduanda em Direito; Centro Universitário Adventista de São Paulo (UNASP-EC); Engenheiro Coelho-SP; [rozii.santos@hotmail.com](mailto:rozii.santos@hotmail.com); <sup>(2)</sup> Doutor em Direito Urbanístico pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP); Professor do Centro Universitário Adventista de São Paulo (UNASP-EC); Poços de Caldas –MG; [jotaemilio@hotmail.com](mailto:jotaemilio@hotmail.com);

**Eixo temático:** Educação Ambiental.

**RESUMO** – O presente trabalho trata-se de uma análise de casos de ocupações irregulares da cidade de Campinas-SP e as ações que a mesma realizou nos casos das ocupações já consolidadas. Este cenário de ocupações irregulares é observado em várias cidades brasileiras, isso devido o crescimento desordenado, principalmente no período do êxodo rural. Ocorre que, após a consolidação da ocupação irregular algumas medidas deverão ser tomadas pelo Poder Público, essas medidas podem ser para regularizar a ocupação antes irregular, ou realocar a população para outros locais. Será apresentada a importância de instrumentos jurídicos para a regularização urbana, como o parcelamento do solo, que devidamente cumprido poderá preventivamente evitar a consolidação de uso e ocupação irregular do solo. Dessa forma objetivou a pesquisa em estudar no caso de regularização da ocupação, o termo de ajustamento de conduta (TAC) como forma de incentivo à educação ambiental por parte daqueles que firmaram o acordo. Quanto à metodologia, será usado o método dedutivo, sendo a pesquisa também revestida de forma quantitativa e descritiva em relação a todas as ações tomadas pelo órgão municipal do presente caso.

**Palavras-chave:** Educação Ambiental. Termo de Ajustamento de Conduta. Parcelamento de Solo. Ocupações Irregulares.

**ABSTRACT** - This work it is an analysis of cases of illegal occupation of the city of Campinas-SP and the shares that it held in the case of occupations already consolidated. This scenario of irregular occupations is observed in several Brazilian cities, this due to the disorderly growth, especially in the rural exodus period. It happens that after the consolidation of irregular occupation some measures should be taken by the Government, such measures may be to regularize the occupation before irregular, or relocate the population to other locations. The importance of legal instruments for



# XIII Congresso Nacional de **MEIO AMBIENTE** de Poços de Caldas

[www.meioambientepocos.com.br](http://www.meioambientepocos.com.br)

XIII CONGRESSO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE DE POÇOS DE CALDAS

21, 22 E 23 DE SETEMBRO DE 2016

urban settlement will be presented as the parceling of land, which duly fulfilled can preemptively prevent the consolidation of irregular use and occupation of land. Thus objective research to study the case of regularization of occupation, the conduct adjustment agreement (TAC) as an incentive to environmental education by those who signed the agreement. As for methodology, the deductive method will be used, and the survey also covered quantitative and descriptive in respect of all actions taken by the municipal body of the case.

**Key words:** Environmental Education. Conduct adjustment Term. Solo installment. Occupations Irregulars.

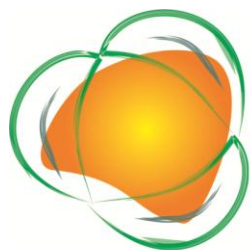
## **Introdução**

Ao longo do tempo, o espaço natural passou a ser modificado pelo homem de acordo com sua necessidade, por questões de sua própria sobrevivência. Com o crescimento da demanda por terra, o solo urbano passou a ser alvo de invasão, ocupação e exploração desordenadas, ensejando em grande problema social e ambiental, pois o crescimento desordenado da cidade obsta que a mesma cumpra sua função social. O crescimento da população acarretou também a necessidade de ampliar seus ambientes de moradia, para isso, esse crescimento deveria ser acompanhado de um eficaz planejamento urbano, porém não aconteceu dessa forma.

A percepção de que o crescimento das cidades de modo desordenado e sem planejamento se tornava um problema social propiciou o surgimento de um eficaz instrumento para organizar a expansão urbana, “O estatuto das cidades”, instituído pela Lei nº 10.257/2001. Nele são estabelecidas normas jurídicas que visam o planejamento e organização das cidades de forma a permitir um crescimento sustentável. Ocorre que ao invés de cidades planejadas de acordo com os princípios estabelecido em lei, o que se criara eram cidades mal projetadas, continuando uma história antiga de falta de controle do crescimento das cidades, expansão de loteamentos ilegais, e até mesmo ocupação irregular em áreas de proteção ambiental.

O estatuto das cidades prevê diversos instrumentos de apoio ao planejamento urbano, são eles, o plano diretor, disciplina do parcelamento, uso e ocupação do solo e o zoneamento ambiental, todos com o escopo de ordenar o desenvolvimento do território urbano e garantir aos seus moradores uma sadia qualidade de vida, bem como um meio ambiente saudável e equilibrado. Neste estudo analisaremos a disciplina do parcelamento, uso e ocupação do solo.

As medidas previstas nesse instrumento visam permitir o cumprimento da função social da cidade e dessa forma irão prevenir danos à saúde e qualidade de vida de seus habitantes, como também ao meio ambiente, principalmente quanto às áreas que a lei estabelece como áreas de proteção. Porém, mesmo com instrumentos jurídicos de organização, o crescimento desordenado continua, e na maioria dos casos não há a devida fiscalização dos órgãos competentes. Entre as consequências da falta de



# XIII Congresso Nacional de **MEIO AMBIENTE** de Poços de Caldas

[www.meioambientepocos.com.br](http://www.meioambientepocos.com.br)

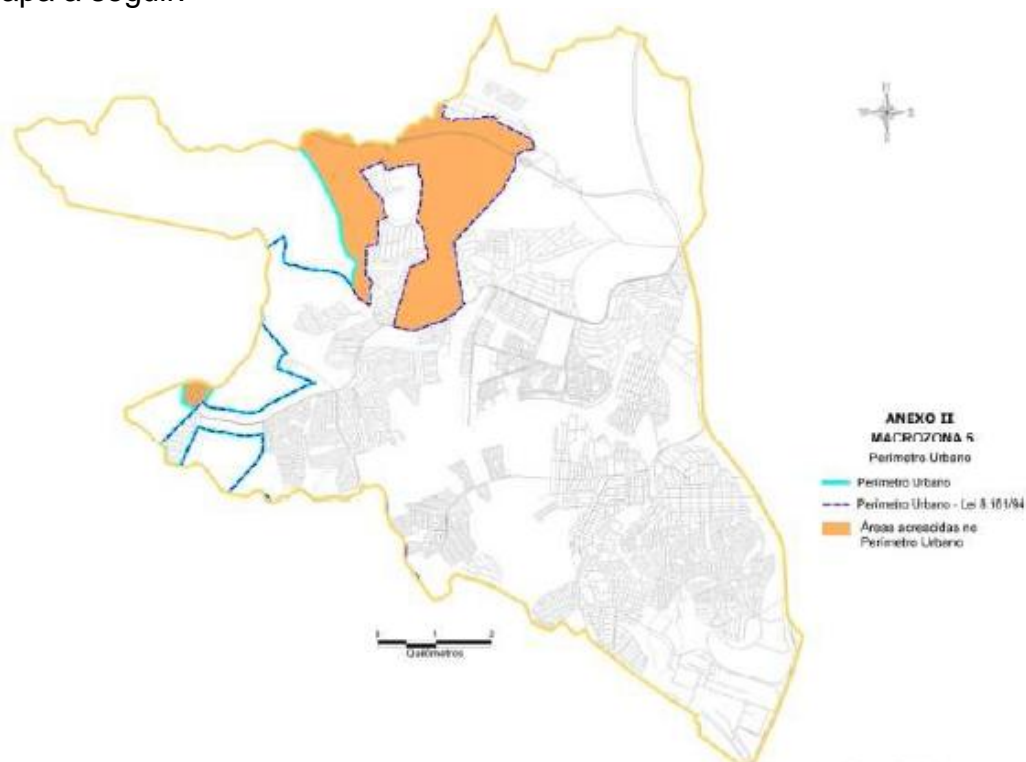
XIII CONGRESSO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE DE POÇOS DE CALDAS  
21, 22 E 23 DE SETEMBRO DE 2016

controle e fiscalização pode-se apontar a degradação ao meio ambiente, causando diversos outros problemas e ferindo o princípio da sadia qualidade de vida, resultados diretos da ocupação irregular, loteamentos clandestinos ou parcelamento irregular de solo.

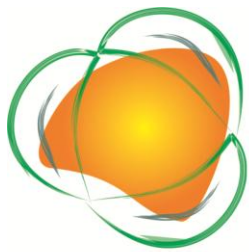
Neste caso o trabalho apresentará instrumentos jurídicos importantes e que auxiliam na prevenção e proteção do solo, e buscará demonstrar que quando não houver a efetiva obediência a esses instrumentos, o órgão competente e especializado será chamado para intervir, tomando inclusive medidas efetivas em casos de ocupação já consolidada. Além de descrever ações desenvolvidas pelo município estudado, apresentando neste caso a devida intervenção.

## Material e Métodos

O objeto de estudo ocorrerá a partir da análise do caso de ocupações irregulares na cidade de Campinas-SP, especificamente na Macrozona 5 (cinco). Segundo o Plano Municipal de Habitação da cidade (2011), a referida macrozona se encontra em uma área de urbanização, onde há o maior número de ocupações irregulares consolidadas, como mostra o mapa a seguir:



Fonte: SEPLAN, 2010.



# XIII Congresso Nacional de **MEIO AMBIENTE** de Poços de Caldas

[www.meioambientepocos.com.br](http://www.meioambientepocos.com.br)

XIII CONGRESSO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE DE POÇOS DE CALDAS

21, 22 E 23 DE SETEMBRO DE 2016

A área destacada trata-se da região sudoeste de Campinas, essa região é intensamente ocupada, e Segundo o censo de 2000, aproximadamente 48.891 pessoas residem em áreas precárias e irregulares (PMHC, 2011, p. 230). O Plano Municipal de Habitação ainda diz que muitos dos loteamentos existentes são da década de 1950, o que facilitou a ocupação irregular, pois neste tempo não era necessário o correto parcelamento do solo e infraestrutura completa (2011, p. 231).

Quanto à metodologia, será usado o método dedutivo, partindo de premissas gerais para o então estudo do caso abordado na presente pesquisa com o auxílio do Plano Municipal de Habitação de 2011. “O método dedutivo fundamenta-se em um silogismo, uma operação típica da lógica em que, a partir de uma premissa maior e mais genérica e uma menor e mais específica, pode-se chegar a um resultado necessário, que é a conclusão” (MEZZAROBA; MONTEIRO, 2009, p.66).

Ainda, a pesquisa será quantitativa e descritiva quanto às fases da intervenção municipal no caso ilegal e quanto a sua ação corretiva nas ocupações consolidadas do caso em questão. Tendo em vista que a “descrição rigorosa das informações obtidas é condição vital para uma pesquisa que se pretenda quantitativa” (MEZZAROBA; MONTEIRO, 2009, p.109).

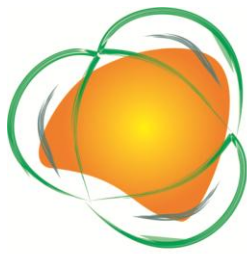
E por fim, o estudo será uma junção de pesquisa teórica e prática, tendo em vista que para abordar o caso prático é preciso, primeiramente a fundamentação teórica vinculada ao caso específico. “Portanto, uma pesquisa exclusivamente teórica é possível, mas uma pesquisa prática, sempre demandará a exposição do suporte teórico empregado” (MEZZAROBA; MONTEIRO, 2009, p.112).

## **Resultados e Discussão**

Após a análise do Plano Municipal de Habitação da referida cidade, foi constatado os casos de ocupações irregulares, levando em conta a região mais intensa de casos consolidados. Nesse sentido, o ideal seria a aplicação do princípio da prevenção, pois aí se evitaria a consolidação de fato dessas ocupações, principalmente em áreas especialmente protegidas. Regulamentando o caso em questão, a Lei 6.766 de 20 de dezembro de 1979 dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, disponibilizando o adequado ordenamento dos loteamentos e usos do solo para fins urbanos. Hoje o Ministério Público é totalmente competente para intervir em casos de irregularidade no parcelamento do solo urbano, pois a sua atuação também é em defesa ao meio ambiente, e a intervenção se dá por meio do inquérito civil e da ação civil pública. A lei dispõe ainda que é proibida a venda ou o desmembramento de lotes sem a devida regularização e registro (BERÉ, 2005, p. 129).

A ocupação irregular ou clandestina ocorre por vários motivos, seja pela falta de políticas públicas efetivas para disponibilizar e harmonizar o direito à moradia e a proteção ambiental, ou de viabilizar a preventiva educação ambiental, através do princípio da informação, ambos de responsabilidade do poder público. Caso não ocorra





# XIII Congresso Nacional de **MEIO AMBIENTE** de Poços de Caldas

[www.meioambientepocos.com.br](http://www.meioambientepocos.com.br)

XIII CONGRESSO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE DE POÇOS DE CALDAS

21, 22 E 23 DE SETEMBRO DE 2016

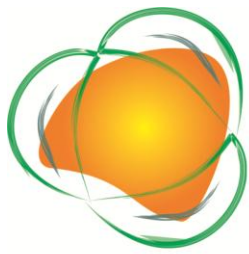
a educação ambiental preventiva, onde o parcelador em potencial deverá proceder conforme o previsto em lei, poderá então haver o incentivo desta por meio do Termo de Ajustamento de Conduta, como forma de educar ambientalmente o parcelador através de medidas reparatórias, ou ainda por parte do Poder Público para que ofereça políticas públicas adequadas.

Infelizmente, a ocupação ilegal do solo sempre existiu, porém nos últimos tempos vem crescendo de forma significativa e danosa ao meio ambiente, pois dificilmente haverá fiscalização efetiva por parte do fiscal da lei para desenvolver medidas eficazes em todos os casos. E, além disso, na prática não há garantia plena que possa garantir o direito à moradia regulamentada para as populações de baixa renda, o que fere um dos direitos fundamentais do homem (REIS, 2013, p. 301). Assim, quando houver ocupação irregular já consolidada poderá o Ministério Público, através de ação civil pública, intervir para que possa evitar um grau maior de danos ao meio ambiente, tendo em vista que eles já aconteceram. Neste caso, através do Fiscal da Lei o parcelador ilegal terá a chance de reparar o dano causado ou até mesmo de regularizar sua situação junto ao órgão competente (BERÉ, 2005, p. 133).

O Ministério Público poderá celebrar termo de ajustamento de conduta com o parcelador. Esse termo poderá abranger integralmente o objeto da investigação, hipótese em que poderá ser imposta ao parcelador obrigação de não fazer, consistente em não parcelar a área sem a aprovação dos órgãos públicos competentes e não promover vendas sem o registro do parcelamento. Caso o parcelador demonstre intenção de regularizar o parcelamento, poderá ser firmado compromisso preliminar de ajustamento de conduta no sentido de que não executará obras nem realizará vendas enquanto não obtiver aprovação e promover o registro do parcelamento (BERÉ, 2001, p. 334).

Quando for possível a regularização do lote não parcelado ocorrerá ao parcelador o termo de ajustamento de conduta(TAC), dando oportunidade ao parcelador de regularizar a ocupação, é nesse viés que entra um requisito fundamental no TAC: a Educação Ambiental.

O termo de ajustamento de conduta oferece ao parcelador ou loteador ilegal uma oportunidade para regularizar de forma adequada sua situação ilegal, e é através dessa negociação que o titular deste compromisso poderá refletir em suas ações e cumprir com a sua parte na defesa do meio ambiente, mesmo após o dano. Assim podemos dizer que o Termo de Ajustamento de Conduta é um instrumento fundamental para educar ambientalmente aquele que é parte no compromisso. No TAC a educação ambiental será efetiva, pois incentivará a total participação de toda população abrangida na tomada de decisões que sejam adequadas para as mesmas. “O aspecto fundamental do Estado Democrático de direito é que se pretende, em níveis cada vez maiores, ensinar a participação dos cidadãos nas decisões que possam influir em sua vida” (RODRIGUES, 2004, p.343).



# XIII Congresso Nacional de **MEIO AMBIENTE** de Poços de Caldas

[www.meioambientepocos.com.br](http://www.meioambientepocos.com.br)

XIII CONGRESSO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE DE POÇOS DE CALDAS

21, 22 E 23 DE SETEMBRO DE 2016

A educação ambiental é requisito importante no direito ambiental, pois irá influenciar nas ações de cada Ser Humano. Nesse sentido foi criada a Lei Lei 9.795/99 da Política Nacional de Educação Ambiental, ela regulamenta também a gestão ambiental de alguns institutos, inclusive a gestão de resíduos sólidos. (MILARÉ, 2013, p.1.180).

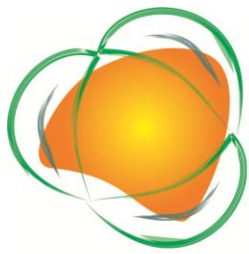
Sabendo disso é que podemos afirmar que o Termo de Ajustamento de Conduta é um instrumento que favorece a Educação Ambiental, pois na afirmação do compromisso o indivíduo da situação ilegal é educado no sentido de haver uma obrigação a ser cumprida, com isso sua gestão ambiental após o compromisso será diferente da inicial. Assim, a educação ambiental “ganha contornos de efetivo instrumento da política urbana, como parte de um processo mais amplo eu tende a atingir os objetivos da política urbana estabelecidos na Carta e na Lei” (ERENBERG, 2007, p. 264).

Outra forma de educação ambiental, agora por parte do Poder Público é favorecer as políticas públicas no que diz respeito à moradia. No caso em questão da cidade de Campinas-SP a prefeitura municipal juntamente com suas secretarias de Meio Ambiente e Habitação desenvolveram medidas para regularizar ocupações antes irregulares, conter e recuperação áreas que sofreram algum tipo de dano ambiental e em muitos casos promoveram a realocação da população irregular para conjuntos habitacionais dignos. Foram realizadas as seguintes ações:

- a) Contenção de ocupações, parcelamento clandestino e danos ambientais;
- b) Remoção de famílias das áreas de risco;
- c) Concessão de bolsa auxílio moradia;
- d) Concessão de financiamento para construção, reforma ou ampliação;
- e) Assistência técnica às famílias de baixa renda;
- f) Assistência jurídica às comunidades e grupos sociais menos favorecidos; e
- g) Regularização Fundiária (PMHC, 2011, p.330).

Essas ações ocorrem em parceria com a Secretaria do Meio Ambiente, Secretaria Municipal de Urbanismo, Assessoria Jurídica e outras secretarias do município, juntas com o objetivo de paralisar o que fora já ocupado, coibir novas ocupações e parcelamentos irregulares e providenciar moradias dignas, por meio de políticas públicas. Com isso já conseguiram evitar a consolidação de cerca de 70 ocupações, conforme a informação do Plano de Habitação (PMHC, 2011, p.331). E ainda, através das referidas ações foi realocada cerca de 60 ocupações irregulares, conforme consta no site oficial do município e na Secretaria de Habitação.

No caso de remoção dos moradores que vivem em áreas de risco ou em invasões em áreas ambientalmente protegidas, é feita a efetiva remoção e as famílias são dirigidas aos vários programas sociais de habitação já referidos. Após a realocação da população para conjuntos habitacionais, é realizado um planejamento de recuperação das áreas atingidas. Quando a ocupação irregular não atinge áreas de



# XIII Congresso Nacional de **MEIO AMBIENTE** de Poços de Caldas

[www.meioambientepocos.com.br](http://www.meioambientepocos.com.br)

XIII CONGRESSO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE DE POÇOS DE CALDAS

21, 22 E 23 DE SETEMBRO DE 2016

proteção ambiental, pode, com o amparo jurídico e de assistência técnica ocorrer à regularização do imóvel.

## **Conclusões**

A presente pesquisa buscou analisar os casos de ocupações irregulares ou clandestinas e as medidas desenvolvidas para a melhor solução do problema, com exemplo citado da cidade de Campinas. Foi visto que a administração local em muitos casos de irregularidade buscou junto à sociedade regularizar parcelamentos irregulares por meio do termo de ajustamento de conduta tendo em vista seu incentivo a educação ambiental, além de garantir medidas sociais para sanar o problema de falta de moradia nos casos de realocação. É certo que não é possível solucionar todos os problemas de irregularidades, entretanto, as ações já referidas são válidas e necessárias.

Nesse sentido, quando há o descumprimento da Lei que regula o parcelamento de solo, ocorrem diversos problemas, tanto sociais como também a questão dos impactos ambientais. Desse descumprimento é que nascem as ocupações irregulares ou clandestinas, prejudicando o equilíbrio do crescimento saudável das cidades.

A melhor forma de evitar essa situação seria a aplicação efetiva do princípio da prevenção, seja por parte do Poder Público como também da coletividade, afinal de contas a defesa do meio ambiente é dever de todos, conforme consta no art. 225 da Constituição Federal de 1988. Contudo, quando não aplicado, medidas posteriores deverão ser tomadas para a cessação da irregularidade, sendo fundamental o papel do “Fiscal da Lei” juntamente com o poder público. O Poder Público oferecendo garantias de acesso à moradia e o Fiscal da Lei promovendo e firmando o termo de ajustamento de conduta quando for possível a regularização.

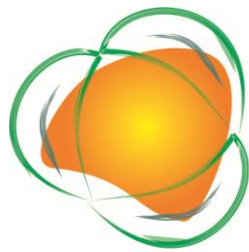
Sabendo disso é que pôde ser afirmado que o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) traz o devido incentivo a Educação Ambiental, mesmo que posteriormente a ação, pois na firmação desse compromisso o indivíduo da situação ilegal é educado no sentido de haver uma obrigação a ser cumprida, com isso sua gestão de educação ambiental após o compromisso será efetiva.

## **Referências Bibliográficas**

BERE, Cláudia Maria. Legislação urbanística: a norma e o fato nas áreas de proteção aos mananciais da região metropolitana de São Paulo. São Paulo – SP: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – USP, 2005 (Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo).

BERÉ, Cláudia Maria. O papel do Ministério Público no Parcelamento do Solo Urbano. In: FREITAS, José Carlos de. Temas de Direito Urbanístico 3. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério. Público do Estado de São Paulo.

ERENBERG, Jean Jacques. A educação ambiental como instrumento de política urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.) Direito urbanístico e ambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2007.



# XIII Congresso Nacional de **MEIO AMBIENTE** de Poços de Caldas

[www.meioambientepocos.com.br](http://www.meioambientepocos.com.br)

XIII CONGRESSO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE DE POÇOS DE CALDAS

21, 22 E 23 DE SETEMBRO DE 2016

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro. 14 edição. São Paulo: Saraiva, 2013.

FREITAS, Vladimir Passos de. A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

MARTINS, Maria Lúcia Refinetti. Moradia e Mananciais: Tensão e diálogo na metrópole. São Paulo: FAUUSP/ FAPESP, 2006.

MILARÉ, Edís. Direito do ambiente. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MUKAI, Toshio. Temas atuais do direito urbanístico e ambiental. Belo Horizonte: Editora Fórum Ltda, 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. Plano municipal de Habitação de Campinas. 2011. Disponível em <<http://www.campinas.sp.gov.br/governo/habitacao/>> acesso em: 2 de maio de 2016.

REIS, João Emilio de Assis. DIREITO AO AMBIENTE E O DIREITO À MORADIA: COLISÃO E PONDERAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS. Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, v. 10, n. 20, p. 289, 2014.

REIS, João Emílio de Assis. O crescimento desordenado das cidades sobre as áreas de proteção ambiental: O princípio da boa-fé e a proteção ao direito de moradia. São Paulo – SP: Pontifícia Universidade Católica – PUC-SP, 2015 (Tese de Doutorado em Direito Urbanístico).

REIS, João Emilio de Assis. O papel dos estudos de impacto de vizinhança na construção da função social da cidade. Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, v. 8, n. 15, 2011.

RODRIGUES, Geisa de Assis. A participação da sociedade civil na celebração do termo de ajustamento de conduta. In: GRANDES EVENTOS; v.1. Meio Ambiente. Brasília: ESMPU, 2004.

SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2002.

SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.