

Estudo de caso: reflexões e consequências jurídicas no âmbito de obras municipais de revitalização e controle de encostas

Caio Mário Lana Cavalcanti

Advogado; Graduado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Especialista em Direito Administrativo (tendo recebido o Prêmio de Direito Administrativo Professor Júlio César dos Santos Esteves), em Direito Tributário e em Direito Processual pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas); Especialista em Ciências Criminais, em Direito Tributário e em Direito Constitucional pela Universidade Cândido Mendes (UCAM), em parceria com a OAB/RJ; Especialista em Advocacia Pública pelo Instituto para o Desenvolvimento Democrático (IDDE), conjuntamente com o Centro de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (*Ius Gentium Conimbrigae* – IGC) e com a Faculdade Arnaldo (FA); Especialista em Direito Administrativo, em Direito Público, em Direito Processual e em Direito Constitucional pela Faculdade de Estudos Administrativos de Minas Gerais (FEAD/MG), em parceria com o Instituto Elpídio Donizetti (IED); Especialista em Direito Penal e Processual Penal e em Direito Civil e Processual Civil pela Faculdade Arnaldo (FA); Especialista em Direito Público Aplicado pela Escola Brasileira de Direito (EBRADI), pelo Centro Universitário UNA e pela Escola Superior de Advocacia da OAB/SP

O presente trabalho é resultado de um estudo de caso, concretizado por intermédio da elaboração de um parecer jurídico. Na oportunidade, foram avaliadas as diretrizes e consequências jurídicas envolvendo obras municipais de revitalização e controle de encostas localizadas às margens de rodovia estadual que, por sua vez, passa pela área urbana e em parte por área de unidade de conservação, que se situa em zona rural; ou seja, trata-se de situação que envolve inúmeras nuances jurídicas.

Nesse sentido, serão desenvolvidos aspectos jurídicos tais como a atuação administrativa dialógica, a cooperação entre os entes federativos, as facetas do plano diretor, a responsabilidade civil estatal, a contribuição de melhoria, as operações urbanas consorciadas, o georreferenciamento como condição de registro de imóveis rurais, dentre outros. Além disso, serão explorados aspectos do Estatuto da Cidade e do Estatuto da Metrópole, importantes instrumentos legislativos afetos ao Direito Administrativo e ao Direito Urbanístico.

Passe-se ao conteúdo do estudo propriamente dito.

PARECER XXX/Município XXX /Procuradoria Geral do Município de XXX

REVITALIZAÇÃO E CONTROLE DE ENCOSTAS. REDUÇÃO DE DISPÊNDIO DE RECURSOS. OUC. ATUAÇÃO DIALÓGICA ENTRE OS ENTES. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. OCUPAÇÃO TEMPORÁRIA. SERVIDÃO. INDENIZAÇÃO AOS POSSEIROS. NECESSIDADE. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. MORADIA. DESNECESSIDADE DE PREVISÃO DAS OBRAS NO PLANO DIRETOR. RESPEITO ÀS DIRETRIZES DO PLANO DIRETOR. AUSÊNCIA DE PREVISÃO EXPRESSA NO ESTATUTO DA CIDADE. GEORREFERENCIAMENTO COMO CONDIÇÃO PARA O REGISTRO DE IMÓVEIS RURAIS.

1 Relatório

01. Trata-se de consulta elaborada pelo Município de XXX, cujo pano de fundo envolve a intervenção do Estado na propriedade. Em síntese, em virtude do alto índice pluviométrico típico do final do ano, o prefeito desta municipalidade optou por realizar obras de revitalização e controle de encostas localizadas às margens de rodovia estadual que, por sua vez, passa pela área urbana deste município e em parte de área de unidade de conservação, que se situa em zona rural. É, em suma, o contexto fático que abarca e justifica o presente parecer.

02. Ante o exposto e considerando não só a precariedade financeira do Município de XXX, mas também a presença de população de baixa renda e comerciantes na área em que serão realizadas as obras, foram formulados questionamentos, que serão devidamente analisados no item subsequente.

03. É o relatório, no essencial. Passo a opinar.

2 Fundamentação

2.1 Do financiamento das obras em comento, a fim de que o Município de XXX não tenha que investir muitos recursos financeiros próprios

04. Em que pese a Constituição da República de 1988 ter conferido ao Município a posição de ente federativo¹ dotado de autonomia no tríplice aspecto político, financeiro e administrativo², condição inexistente na senda dos textos constitucionais pretéritos, ainda na atualidade a realidade financeira municipal é escassa³, sobretudo considerando os municípios interioranos, que não raras as vezes sobrevivem à míngua dos recursos repassados pela União no âmbito do Fundo de Participação dos Municípios – FPM⁴. Nesse sentido, a governança de qualidade, o planejamento, a busca pela recuperação do crédito municipal⁵ e o afastamento do dispêndio desnecessário de recursos públicos, mais que obrigatoriedades decorrentes do ordenamento jurídico, representam uma necessidade diante da realidade municipal brasileira. Nesta senda, a presente consulta, na medida em que pretende buscar meios para a realização das obras em comento sem muito investimento municipal próprio, representa tema dotado de indiscutível atualidade.

05. Perpassada a breve introdução acima posta, em análise do conteúdo propriamente dito da consulta realizada, destaca-se a operação urbana consorciada (OUC) como instrumento urbanístico que permite o financiamento das obras em comento, evitando que o Município de XXX tenha que investir muitos recursos financeiros próprios. Trata-se de modalidade de parceria público-privada⁶ consubstanciada em instrumento jurídico de política urbana, previsto no art. 4º, V, “p” da Lei nº 10.257/01 – o denominado Estatuto da Cidade – e conceituado no art. 32, §1º, da mesma lei federal.

06. Desta feita, como se extrai do próprio conceito de operação urbana consorciada expresso na disposição legal exposta, trata-se de instrumento que objetiva transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental⁷ de área delimitada por lei municipal específica⁸, isto é, objetivos que se amoldam perfeitamente às obras de revitalização e controle de encostas almejadas. E, para alcançar tais fins, há a concessão de benefícios e o recebimento de contrapartidas que financiarão

1. Há quem entenda que, ainda após a Constituição de 1988, o Município não se enquadra como ente federativo. Nesse sentido: CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 6. ed. rev. atual. Belo Horizonte, Del Rey, 2006, p. 27.

2. Nesse sentido, conferir: MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. Coordenador: Adilson Abreu Dallari. 17. ed. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2014, p. 44; COSTA, Nelson Nery. *Direito municipal brasileiro*. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 15 e 16.

3. Nesse sentido, conferir: CLARK, Giovanni. *O município em face do direito econômico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 71. No mesmo sentido, também sobre os escassos recursos dos Municípios: HORBACH, Carlos Bastide *et al.* *Estatuto da cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001*. Coordenadores: Odete Medauar e Fernando Dias Menezes de Almeida. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 146.

4. Art. 159, I, “b”, da Constituição da República de 1988.

5. Nesse sentido, conferir: CASTRO, Gustavo Almeida Paolinelli de. *Recuperação de créditos para municípios*. Belo Horizonte: DPlacido, 2014.

6. Em sentido lato. Nesse sentido: MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de construir*. 9. ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Adilson Abreu Dallari e Daniela Libório di Sarno. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 169.

7. Nesse sentido: NOHARA, Irene Patrícia. *Direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Atlas. 2013, p. 763.

8. Portanto, imprescindível que haja um diálogo entre o Executivo e o Legislativo, na medida em que as operações urbanas consorciadas somente se efetivarão em área delimitada por lei específica, em conformidade com o plano diretor. Trata-se de disposição que se coaduna, aliás, com o próprio conceito de democracia, na medida em que o Poder Legislativo representa o povo, do qual todo o poder emana, a teor do art. 1º, parágrafo único, da Constituição da República. Trata-se, ademais, de disposição que se coaduna com o princípio da legalidade em sua dupla faceta, haja vista que, sob a ótica do administrado, apenas a lei pode criar obrigações (art. 5º, II, da Constituição da República) e, sob a ótica da Administração Pública, sua atuação somente é possível respaldada por prévia disposição legal. Nesse sentido, conferir: GASPARINI, Diógenes. *Zoneamento urbano*. Revista de direito público, n. 93, jan./mar. 1990, p. 257 e seguintes.

as obras pretendidas, em um diálogo entre o público e o privado, o que garantirá que a municipalidade consulente alcance os fins perseguidos sem que, para tal, tenha que investir muitos recursos financeiros próprios. Nesse sentido concertado do instituto, leciona José dos Santos Carvalho Filho que o art. 32, § 1º, da Lei nº 10.257/01 “revela, claramente, que o grande fundamento das operações urbanas consorciadas é de fato a parceria entre o setor público e o privado”⁹.

07. Nesta esteira, poderá o ente municipal conferir em benefício do particular uma flexibilização dos parâmetros urbanísticos do solo urbano municipal. É o que reza o art. 32 do Estatuto da Cidade, em seu § 2º, ao prever as medidas que poderão ser previstas no instituto em apreço.

08. E, por sua vez, da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o seu plano, contendo justamente a contrapartida do particular em virtude dos benefícios supraditos. É o que impõe o art. 33, VI, da Lei nº 10.257/01, com redação dada pela Lei nº 12.836/13.

09. À guisa de desfecho do raciocínio desenvolvido, ratificando a pertinência da operação urbana consorciada como instrumento de política urbana apto a financiar as obras em comento, dispõe o art. 33, § 1º, do Estatuto da Cidade que os recursos obtidos pelo Poder Público na forma do inciso VI supracitado serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada. Neste trilho, corroborando o deslindado e analisando a legislação federal, leciona José Afonso da Silva que os recursos que obtiver a municipalidade “como contrapartida dos proprietários pela mudança dos parâmetros urbanísticos referentes ao aproveitamento, uso e ocupação do solo (inciso VI do art. 33) serão aplicados exclusivamente na operação urbana consorciada (art. 33, §1º)¹⁰.” Em sentido semelhante, em relação às operações urbanas consorciadas, ensina Victor Carvalho Pinto que “o financiamento das obras é feito pela contrapartida dos beneficiários, que poderão ter seus índices urbanísticos modificados ou suas edificações regularizadas¹¹.”

10. Ademais, a Lei nº 10.257/01 prevê a possibilidade de emissão, em quantidade determinada prevista na lei específica que aprovar a operação urbana consorciada, de certificado de potencial adicional de construção – o denominado CEPAC –, que são títulos imobiliários que se prestam a permitir que seus proprietários construam em medida superior ao coeficiente permitido pela legislação específica pertinente. Enquanto valor imobiliário, vale frisar que o CEPAC¹² se sujeita à livre negociação no mercado, à regulamentação e ao controle pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), sobretudo à Resolução nº 401/03, e ao regime da Lei nº 6.385/76¹³. Tal certificado será alienado em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação, sendo, portanto, mais um meio apto para o Município de XXX financiar as obras objeto deste parecer. A respeito do mencionado certificado é o teor do art. 34 do Estatuto da Cidade, que trata do tema.

11. Para além do explanado, é mister realçar que, na hipótese em apreço, porquanto as encostas objeto das obras estão localizadas às margens de rodovia estadual, é possível que o interesse *in casu* seja mais que local, mas também regional. Outrossim, por envolver unidade de conservação federal, também é possível que o interesse alcance nível nacional. É nesta senda que afirma José dos Santos Carvalho Filho que, no tocante às operações urbanas consorciadas, “nada impede que seja participante o

9. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao estatuto da cidade*. 3. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 219.

10. SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 7. ed. rev. e atual., 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 363. No mesmo sentido: MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de construir*. 9. ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Adilson Abreu Dallari e Daniela Libório di Sarno. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 170.

11. PINTO, Victor Carvalho. *Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 307.

12. Pertinente fazer menção à crítica existente em relação ao CEPAC, sobretudo no que se refere à decorrente potencialização da gentrificação, assim entendida como a elitização do espaço urbano, por intermédio da consequente transferência dos menos abastados para a periferia, em virtude da especulação do CEPAC e da supervalorização da área objeto da operação urbana consorciada, em nítida potencialização da força excludente do livre mercado. Nesse sentido, conferir: CLAVER, Nuria. *A Ciutat Vella de Barcelona: renovação ou gentrificação*. In: BIDOUZACHARIASEN, Catherine (org.). *De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos*. São Paulo: Annablume, 2006.

13. OLBERTZ, Karlin. *Operação urbana consorciada*. Dissertação de mestrado orientada por Odete Medauar. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011, p. 83.

respectivo Estado ou até mesmo a União, sobretudo quando, além do interesse urbanístico local, a operação produz reflexos em interesses mais amplos, regionais ou nacionais¹⁴”

12. Nesse sentido, uma vez que haja a existência de interesses justapostos, não só é possível, mas recomendável que haja um diálogo entre os entes federativos, no âmbito do de um recomendado federalismo cooperativo, em atitude concertada que melhor se harmoniza com o interesse público *in concreto*. Para tanto, os entes interessados podem, inclusive, celebrar convênio ou formalizar consórcio público, com vistas a concretizar seus comuns interesses.

13. Outrossim, também é de grande valia salientar que o art. 25, §3º, da Constituição da República possibilita que os Estados, mediante lei complementar, instituem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Por conseguinte, na hipótese de as obras em comento representarem um interesse comum, ou seja, um interesse que extrapola a localidade do Município de XXX e, ademais, se optar o Estado pela instituição de região metropolitana, o art. 2º, V da Lei nº 13.089/15 – o denominado Estatuto da MetrÓpole – institui a governança interfederativa, entendida como sendo o compartilhamento de responsabilidade e ações entre os entes federativos em termos de organização, planejamento e execução de função pública de interesse comum. Trata-se de ação que prioriza não só o tão caro planejamento integrado, mas valoriza a governança pública, atualmente disciplinada, dentre outros, pelo Decreto nº 9.203/17.

14. Além disso, também no norte do federalismo cooperativo e na esteira da atuação concertada entre os entes federados, não deve esta municipalidade se olvidar que parte das obras de revitalização das encostas pretendidas perpassarão em unidade de conservação federal, razão pela qual se faz imperioso observar as diretrizes da Lei nº 9.985/00, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, e estabelecer um plano de ação dialógico com a União. Nesse sentido, salienta-se que, no plano federal, incumbe ao Instituto Chico Mendes da Conservação da Biodiversidade – ICMBio, autarquia federal criada e disciplinada pela Lei nº 11.516/07, a realização das ações voltadas às unidades de conservação federais.

15. Por derradeiro, uma última questão merece ser trazida à baila, a fim de manter em supêrvit os cofres públicos municipais. Uma vez que a realização das obras acarretará valorização econômica dos imóveis localizados na região, o Município de XXX, caso invista recursos próprios, é competente para instituir contribuição de melhoria, tributo que se presta justamente para fazer face ao custo de obras públicas que impliquem valorização imobiliária, com fulcro constitucional no art. 145, III, da Lei Maior. É nesse sentido que é clara a literalidade do art. 81 do Código Tributário Nacional – CTN, a esmiuçar a competência tributária municipal constitucionalmente prevista.

16. Nesta toada, portanto, tendo a municipalidade investido nas obras públicas, poderá ser instituída – por lei, em atenção à legalidade tributária¹⁵ – a contribuição de melhoria, respeitados os limites impostos pelo art. 81 do CTN¹⁶, a ser cobrada daqueles contribuintes que se beneficiarem das obras em virtude de valorização imobiliária dos seus imóveis¹⁷, com a finalidade, justamente, de reaver os valores gastos e custear as obras executadas¹⁸. Neste trilho, leciona Leandro Paulsen que “realizada

14. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao estatuto da cidade*. 3. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 220.

15. Nesse sentido: PAULSEN, Leandro. *Curso de direito tributário*. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 57.

16. Nesse sentido: COSTA, Nelson Nery. *Direito municipal brasileiro*. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 300.

17. Importa mencionar que, para alguns, não só o proprietário é o contribuinte da contribuição de melhoria, mas também o titular do domínio útil ou o possuidor. Nesse sentido: CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 6. ed. rev. atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 29. Leciona o autor que o contribuinte “é o proprietário, titular do domínio útil ou o possuidor, a qualquer título, salvo de natureza obrigacional, do imóvel situado na área de influência das obras – definirá a lei municipal respectiva.”

18. Nesse sentido: MARTINS, Sergio Pinto. *Manual de direito tributário*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 140. Afirma o autor que a contribuição de melhoria é “o tributo que visa custear obra pública, decorrente de valorização imobiliária.”

obra pública que implique particular enriquecimento de determinados contribuintes, podem estes ser chamados ao seu custeio em função de tal situação particular que os distingue¹⁹.”

2.2 Dos instrumentos de intervenção do Estado na propriedade mais adequados para a realização das obras em análise

17. As intervenções do Estado na propriedade privada, em breve resumo, são atividades estatais legítimas que têm por objeto adequar a propriedade à sua função social²⁰ ou, ainda, condicioná-la à consecução do interesse público²¹. Tais mecanismos se respaldam na supremacia do interesse público sobre o privado²² e, ademais, na ausência do caráter absoluto da propriedade que, atualmente, somente se realiza e se justifica se cumprida a sua função social²³, sendo esta última elemento constituinte daquela primeira²⁴. É em tal esteira, inclusive, o entendimento de Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald²⁵.

18. A doutrina administrativista e a jurisprudência pátria consideram como modalidades clássicas de intervenção do Estado na propriedade as seguintes: as limitações administrativas, o tombamento, a ocupação temporária, a requisição administrativa, a servidão administrativa, a desapropriação e, para alguns, o parcelamento e a edificação compulsórios²⁶.

20. Trata-se a hipótese em análise de realização de obras de revitalização e controle de encostas localizadas às margens de rodovia estadual que passa dentro da zona urbana municipal – interferindo, portanto, em propriedade particular – e em parte de unidade de conservação federal²⁷, em zona rural. A consulta formulada, em tal esteira, objetiva obter o conhecimento acerca de qual modalidade de intervenção do Estado na propriedade é a mais adequada para a realização das obras pretendidas. E, dentre as modalidades existentes, a ocupação temporária e a servidão administrativa são aquelas que melhor se amoldam ao caso concreto²⁸ e, na hipótese de supressão ao direito de propriedade – o que não se vislumbra ser preciso –, deverá esta municipalidade desapropriar os imóveis necessários à consecução da obra.

21. A ocupação temporária é instituto que consiste, com amparo na doutrina de Hely Lopes Meirelles, na “utilização transitória, remunerada ou gratuita, de bens particulares pelo Poder Público, para a execução de obras, serviços ou atividades públicas ou de interesse público²⁹.” Na mesma esteira, ensina com precisão Raquel Melo Urbano de Carvalho que “o fundamento que autoriza a ocupação

19. PAULSEN, Leandro. *Op. cit.*, p. 56.

20. Importa salientar que, atualmente, a função social da propriedade deve ser analisada de forma pluridimensional. Isto é, não apenas sob o viés social propriamente dito, mas também sob os prismas econômico, ambiental, cultural e territorial.

21. MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 4. ed., rev. Niterói: Impetus, 2010, p. 786. No mesmo sentido: MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 25. ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2000, p. 547.

22. Embora haja certa discussão doutrinária a respeito da legitimidade da supremacia do interesse público sobre o privado, hoje é ainda sustentável que vigora no ordenamento jurídico pátrio.

23. Se é certo que o inciso XXII do art. 5º da Constituição da República garante o direito à propriedade, tão certo quanto é que o inciso XXIII do mesmo artigo impõe que a propriedade atenderá a sua função social.

24. Nesse sentido: SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 7. ed. rev. e atual., 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 393. Afirma o autor que a função social da propriedade “não interfere apenas com o exercício do direito de propriedade. Condiciona-a como um todo. Delimita seu conteúdo.”

25. FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil: direitos reais*. 13. ed. rev. e atual. Salvador: JusPodivm, 2017, v. 5., p. 316

26. Nesse sentido, a título exemplificativo, conferir: DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 124. Há quem não considere como modalidade de intervenção do Estado na propriedade o parcelamento e a edificação compulsórios. Contudo, autores da monta de Maria Sylvania de Zanella Di Pietro assim consideram.

27. Reforça-se a necessidade de estabelecer um diálogo cooperativo e concertado entre os entes federados, conforme já dito anteriormente. Isso pois, malgrado seja a consulta formulada por ente municipal, as obras almejadas envolvem rodovia estadual e unidade de conservação federal.

28. Há quem considere que a operação urbana consorciada é também um novo instrumento que integra as modalidades de intervenção do Estado na propriedade. Trata-se de instrumento pertinente ao caso em apreço, cujo delineamento restou desenvolvido em tópico precedente.

29. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 25. ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2000, p. 578.

temporária são demandas públicas rotineiras, tais como a execução de obras, serviços ou atividades públicas ou de interesse público³⁰.”

22. Trata-se, portanto, de modalidade de intervenção do Estado na propriedade pertinente à hipótese em apreço, haja vista que permite à municipalidade ocupar transitoriamente³¹ a propriedade do particular com a finalidade de executar obra de interesse público³². Ademais, considerando também a precariedade dos recursos financeiros municipais, importa destacar que a ocupação temporária apenas enseja indenização ao proprietário se houver dano comprovado³³, fato que robustece a adequabilidade da modalidade de intervenção estatal em análise ao caso em tela. É em tal horizonte que leciona Rafael Carvalho Rezende Oliveira, quando afirma, no âmbito das ocupações temporárias, que a indenização é devida somente se comprovada, “sob pena de se admitir o pagamento de indenização sem a ocorrência do efetivo prejuízo, o que acarretaria enriquecimento sem causa do proprietário do bem ocupado³⁴.”

23. Lado outro, caso as obras culminem com uma restrição definitiva ao exercício do direito da propriedade, a ocupação temporária deixa de ser a modalidade de intervenção estatal pertinente, tendo em vista o seu caráter transitório. Nesse sentido, se as obras pretendidas ocasionarem nos imóveis particulares uma perene restrição ao exercício do direito de propriedade, a servidão administrativa se revela a modalidade de intervenção estatal mais adequada, prevista no art. 40 do Decreto-Lei nº 3.365/41. Trata-se, nos dizeres de José dos Santos Carvalho Filho, de “direito real público que autoriza o Poder Público a usar a propriedade imóvel para permitir a execução de obras e serviços de interesse coletivo³⁵.”

24. Convém salientar que, se os imóveis os quais recairiam a servidão administrativa forem de propriedade de Estado-Membro ou da União, impossível que esta municipalidade imponha a intervenção em comento. Isso porque, assim como ocorre nas desapropriações, as servidões administrativas devem obedecer à hierarquia federativa, de modo que o ente municipal não encontra guarida legal para instituir servidões administrativas em imóveis de propriedade de Estado-Membro ou da União.

25. Ante o deslindado, enquanto a ocupação temporária se revela em intervenção estatal dotada de transitoriedade, a servidão administrativa consiste em restrição permanente³⁶ no imóvel particular, que passa a ter de suportar um ônus definitivo sobre as faculdades do exercício do direito da propriedade, não chegando a suprimi-la, hipótese que ensejaria a desapropriação. Nesta esteira, Celso Antônio Bandeira de Mello define servidão administrativa como sendo o “direito real que assujeita um bem a suportar uma utilidade pública, por força da qual ficam afetados parcialmente os poderes do proprietário quanto ao seu uso ou gozo³⁷.”

26. No que se refere à indenização pertinente ao administrado proprietário do bem serviente, à semelhança do que restou desenvolvido para a ocupação temporária, só há que se falar no dever de indenizar nas hipóteses em que haja efetivo dano³⁸. Ou seja, é preciso que o administrado comprove

30. CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de direito administrativo: parte geral, intervenção do estado e estrutura da administração*. Salvador: Juspodivm, 2008, p. 974.

31. Sobre o caráter transitório da ocupação temporária, conferir: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 135.

32. Sobre a pertinência do instituto da ocupação temporária para a execução de obras públicas, conferir: MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 4. ed., rev. e ampl. Niterói: Impetus, 2010, p. 803.

33. Nesse sentido: NOHARA, Irene Patrícia. *Direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 717; CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 752.

34. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2014, p. 530.

35. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2014, p. 796. Em sentido semelhante, conferir: FARRANDO, Ismael; MARTINEZ, Patrícia R. (Org.). *Manual de derecho administrativo*. Buenos Aires: Depalma, 1996, p. 514.

36. Nesse sentido, sobre a perpetuidade das servidões administrativas, conferir: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 160.

37. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 840.

38. Nesse sentido: FREITAS, Juarez. *Servidões administrativas como quase-desapropriações*. Boletim de Direito Administrativo, São Paulo, NDJ, n. 8, p. 487, ago. 1993. Afirma o autor que o “dever de indenizar está intimamente associado à imposição, por ato lícito, de um sacrifício

que a servidão administrativa imposta gerou uma restrição tal que ocasionou um efetivo prejuízo³⁹, fato que merece destaque no âmbito da presente consulta, haja vista a precariedade dos recursos financeiros municipais. Assim, explica Fernanda Marinela que não há que se falar em indenização caso a servidão administrativa “não venha causar qualquer dano que impeça o uso normal da propriedade pelo particular, além de não ser hipótese de aquisição do domínio, não há que se falar em dever de indenizar⁴⁰.”

27. Ante o exposto, conclui-se que, dentre as várias modalidades de intervenção do Estado na propriedade, a ocupação temporária e a servidão administrativa se mostram as mais pertinentes para a realização das obras públicas em apreço, a depender da transitoriedade ou da perpetuidade da intervenção estatal, consoante restou posto. Em ambos os casos, como se viu, a indenização ao proprietário só se faz imperiosa se comprovada a ocorrência de efetivo prejuízo, fato relevante se considerada a realidade financeira do ente municipal.

28. Por derradeiro, caso a intervenção da municipalidade esvazie o conteúdo econômico da propriedade⁴¹, esgotando a possibilidade do exercício das suas faculdades pelo proprietário, em caráter nitidamente supressivo, a ocupação temporária e a servidão administrativa não são modalidades adequadas, vez que tão somente restritivas. Em tais casos, o Município XXX deverá desapropriar o imóvel do particular, em regra mediante justa e prévia indenização em dinheiro – imposição inadequada às condições financeiras municipais.

2.3 Da necessidade de indenizar os posseiros e os possuidores que estejam eventualmente ocupando a área em que serão realizadas as obras

29. Pressuposto imprescindível para discorrer sobre a necessidade de indenizar os posseiros e os possuidores que estejam ocupando a área das obras é a responsabilidade civil objetiva do Estado, prevista no art. 36, § 6º, da Lei Maior.

30. Nesse sentido, com base na teoria do risco administrativo, o Estado é objetivamente responsável pelos danos que causar a terceiros, bastando para tal que haja uma conduta comissiva estatal⁴², o dano e o nexo de causalidade a interligar a ação do Poder Público e o prejuízo causado, independentemente da demonstração de dolo ou culpa⁴³. Também é preciso, para a configuração do dever de indenizar, a ausência de alguma das hipóteses excludentes de responsabilidade, a exemplo da culpa exclusiva da vítima, da força maior, do caso fortuito e do fato de terceiro que, aliás, nada mais são que causas de quebra do liame causal entre a conduta estatal e o prejuízo indenizável.

31. Ante o deslindado, amoldando a teoria à concretude fática, considerando que as obras de revitalização em apreço configuram conduta comissiva do Estado, que os posseiros e possuidores sofrerão prejuízos inerentes à perda da posse e, além disso, que os danos em análise guardam liame causal com a atuação do Poder Público, a responsabilidade objetiva extracontratual estatal se impõe, forte no art. 36, §6º, da Constituição da República. Outrossim, a responsabilização objetiva também se justifica ante a ausência, *in casu*, de excludentes de responsabilidade e, ademais, face à anormalidade e

desproporcional, que não se enquadra como uma mera limitação dos direitos subjetivos.”

39. Nesse sentido: DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 161; MELLO, Celso Antônio Bandeira de *Curso de direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 842.

40. MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 4. ed., rev. e ampl. Niterói: Impetus, 2010, p. 798.

41. Não se crê seja o caso concreto hipótese de esvaziamento do conteúdo econômico da propriedade a ensejar o instituto da desapropriação. De todo modo, importa fazer a ressalva, a fim de que esteja ciente o consultante.

42. Isso porque, nos casos de condutas omissivas, a responsabilidade do Estado exige a culpa. Nesse sentido: CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2014, p. 572. Afirma o autor que “o Estado se sujeita à responsabilidade objetiva, mas, quando se tratar de conduta omissiva, estará ele na posição comum de todos, vale dizer, sua responsabilização se dará por culpa.”

43. Nesse sentido: COUTO, Reinaldo. *Curso de direito administrativo: segundo a jurisprudência do STJ e do STF*. São Paulo: Atlas, 2011, p. 431; PESTANA, Marcio. *Direito administrativo brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 632.

especialidade dos danos sofridos pelos posseiros e possuidores, que geram a quebra da igualdade dos ônus e encargos públicos sofridos pelos administrados e o consequente direito à indenização.

32. E nem há que se falar, neste trilha, que a simples posse desprovida de propriedade não merece a devida proteção jurídica. Entendimento nesse sentido é deveras ultrapassado e não mais encontra guarida no ordenamento pátrio, que atualmente trata a posse como instituto jurídico digno de proteção. Nesta senda, leciona Marcelo de Oliveira Milagres que a “posse é um interesse juridicamente reconhecido e protegido e, nesse sentido, não há como não reconhecer o direito de posse ou o direito à posse⁴⁴”.

33. No horizonte do desenvolvido, mister enfatizar que a jurisprudência pátria – sobretudo do Superior Tribunal de Justiça⁴⁵ – já reconheceu a necessidade de indenizar a perda da posse decorrente da intervenção do Estado na propriedade, ainda que o beneficiário da reparação pecuniária não seja proprietário do imóvel objeto da intervenção.

34. Salienta-se, à guisa de conclusão, que não apenas a indenização é necessária⁴⁶, mas também a devida e imprescindível realocação da população de baixa renda removida do local, sobretudo se a ocupação tiver como escopo a moradia. Não é possível – sob a égide de um Estado Democrático de Direito e considerando o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana⁴⁷ e o direito social à moradia⁴⁸ –, que esta municipalidade apenas indenize as famílias de baixa renda que fazem da área a sua morada, sem a necessária realocação e assistência, deixando-as à própria sorte e à mercê das vicissitudes de uma vida sem um lar. Neste trilha, primorosa é a reflexão de Marcelo de Oliveira Milagres, ao afirmar, no âmbito do direito à moradia, que “uma casa é muito mais que um teto. É o local onde o ser humano realiza e vive sua própria vida, espaço em que constrói também sua identidade mais profunda e suas relações com os outros⁴⁹”.

2.4 Da necessidade de previsão no plano diretor das obras de revitalização da área urbana

36. Insta ressaltar que o plano diretor é – consoante art. 182, § 1º, da Constituição da República e art. 40, *caput*, da Lei nº 10.257/01 – instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, aprovado pela Câmara Municipal. É definido, segundo Hely Lopes Meirelles, como instrumento técnico-legal consistente no “complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local⁵⁰”.

37. Trata-se, ademais, de instrumento obrigatório para o Município de XXX. Isso porque, dentre outras hipóteses, a elaboração do plano diretor é indispensável para as cidades com mais de 20 (vinte) mil habitantes⁵¹, para as cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico⁵² e para as cidades inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto

44. MILAGRES, Marcelo de Oliveira. *Direito à moradia*. São Paulo: Atlas, 2011, p. 16. No mesmo sentido: ALVES, José Carlos Moreira. *Posse: estudo dogmático*. Rio de Janeiro: Forense, 1999, v. II, t. I, p. 80.

45. BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. REsp 1118854/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 13/10/2009, DJe 28/10/2009; BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. REsp 769731/PR, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 08/05/2007, DJ 31/05/2007.

46. No caso da remoção de comerciantes, julgamos também necessária a indenização a título de lucros cessantes, em virtude da impossibilidade do exercício do comércio.

47. Art. 1º, III, da Constituição da República.

48. Art. 6º da Constituição da República.

49. MILAGRES, Marcelo de Oliveira. *Direito à moradia*. São Paulo: Atlas, 2011, p. 12.

50. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de construir*. 9. ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Adilson Abreu Dallari e Daniela Libório di Sarno. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 114.

51. Art. 182, §1º da Constituição da República e art. 41, I, da Lei nº 10.257/01.

52. Art. 41, IV, da Lei nº 10.257/01.

ambiental de âmbito regional ou nacional⁵³. Por conseguinte, haja vista que esta municipalidade possui 25 (vinte e cinco) mil habitantes e, além disso, é marcada pelo turismo ecológico, manifesta é a obrigatoriedade do plano diretor. Ademais, o fato de as obras pretendidas envolverem revitalização de encostas localizadas às margens de rodovia estadual, somado ao fato de parte do território municipal estar sobre unidade de conservação federal, implica impacto a nível regional e federal a ensejar a obrigatoriedade do referido instrumento.

38. Sobre a necessidade de previsão no plano diretor das obras de revitalização em comento, é preciso primeiramente salientar a disposição do art. 42 do Estatuto da Cidade, que versa acerca do seu conteúdo mínimo exigido. Trocando em miúdos e valendo da lição de José Nilo de Castro, reza a Lei nº 10.257/01 que o plano diretor deve conter os seguintes aspectos, no mínimo e obrigatoriamente:

Conterá o plano diretor, no mínimo, segundo a lei (art. 42, do Estatuto da Cidade), a delimitação das áreas urbanas, onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, as disposições atinentes à preempção, outorga onerosa de direito de construir, alteração do uso do solo urbano, operação urbana consorciada e transferência do direito de construir, além do sistema de acompanhamento e de controle⁵⁴.

39. Assim, como se vê, a previsão da operação urbana consorciada integra o conteúdo mínimo que deve possuir o plano diretor. Por conseguinte, caso esta municipalidade opte por realizar as obras pretendidas por intermédio do mencionado instrumento urbanístico, buscando assim resguardar seus recursos financeiros, sua previsão no plano diretor se revela obrigatória, por força do rol exposto no art. 42 da Lei nº 10.257/01.

40. Outrossim, caso o Município de XXX esteja incluído no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, as obras de revitalização e controle das encostas pretendidas deverão estar previstas no plano diretor, uma vez que representam planejamento de intervenção preventiva contra eventuais desastres. É o que determina o art. 42-A, III, da Lei nº 10.257/01, incluído pela Lei nº 12.608/12.

41. Ante o exposto, caso não se entenda ser a operação urbana consorciada o meio oportuno e conveniente para a execução das obras de revitalização almejadas, ou, ainda, caso o Município de XXX não esteja no cadastro a que se refere o art. 42-A do Estatuto da Cidade, a previsão das obras pretendidas no plano diretor não é indispensável, sob a ótica estritamente legalista, pelo simples fato de o Estatuto da Cidade não as integrar no rol do conteúdo mínimo obrigatório do plano em apreço. Em contrapartida, por óbvio, as obras devem se atentar às diretrizes expostas no plano diretor, estando vinculadas às orientações e diretrizes urbanísticas do dito instrumento básico de política urbana, afinal, como sugere a própria nomenclatura, o plano é diretor porque estabelece as prioridades, as linhas mestras e as diretrizes de desenvolvimento urbano municipal⁵⁵. Outrossim, reforça-se, repetidamente, que o fato de as obras em comento envolverem rodovia estadual e unidade de conservação federal, a atuação concertada entre os entes federados se faz não só oportuna, mas necessária.

42. Entretanto, ainda que a legislação urbanística pertinente não exija a previsão de toda e qualquer obra municipal no plano diretor, importa enfatizar que nada impede que a obra de revitalização em comento esteja prevista no instrumento básico de política urbana, sobretudo tendo em vista o porte do empreendimento objeto deste parecer, ainda que não se enquadre no conteúdo mínimo exigido pelo art. 42 e pelo art. 42-A do Estatuto da Cidade. Afinal, se é verdade que o plano diretor não esgota todo o processo geral de planejamento municipal, mas constitui apenas parte integrante deste⁵⁶, não menos

53. Art. 41, V, da Lei nº 10.257/01.

54. CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 6. ed. rev. atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 391.

55. SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 7. ed. rev. e atual., 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 138.

56. SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 136.

verdade é que ele versa sobre os objetivos municipais a serem atingidos, dentre eles, a imprescindível proteção que deve ser oferecida às fortes consequências oriundas das chuvas típicas de final de ano.

43. Nesse sentido, comungamos com o posicionamento de José Afonso da Silva, quando afirma que o plano diretor possui não apenas comandos gerais, mas também específicos, concretizando objetivos pontuais da cidade⁵⁷.

44. Desta feita, em que pese a possibilidade de o plano diretor possuir caráter mais geral e, assim, depender de muitos planos setoriais outros⁵⁸, nada impede que ele, desde logo, realize “indicações precisas do que a Administração municipal pretende realizar⁵⁹”, visando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar dos seus habitantes⁶⁰. Frisa-se, no entanto, que o plano diretor, “não é um plano executivo de obras e serviços públicos, mas sim um instrumento norteador dos futuros empreendimentos da Prefeitura, para o racional e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade⁶¹”.

45. Vale dizer, ainda que o plano diretor desta municipalidade detenha caráter minudente, ainda assim foge do seu escopo a previsão pormenorizada de toda e qualquer obra municipal, com todas as suas características e singularidades, ficando estas dispostas em específicos planos setoriais e executivos específicos. É neste trilho, aliás, o magistério de Hely Lopes Meirelles⁶².

46. Ante o exposto, analisando a legislação pertinente, extrai-se que a obrigatoriedade de previsão das obras em comento no plano diretor apenas se faz imperiosa nas hipóteses elencadas no art. 42 e no art. 42-A, ambos do Estatuto da Cidade, que versam sobre o conteúdo mínimo do instrumento básico de política urbana. Isto é, fora das hipóteses elencadas na legislação urbanística como de previsão obrigatória, em tese, não há obrigatoriedade de previsão no plano diretor.

47. No entanto, nada impede que as obras de revitalização estejam expressamente previstas no plano diretor – embora este, repisa-se, não seja um plano executivo de obras –, sobretudo considerando a magnitude e importância do empreendimento para esta municipalidade. Tratar-se-ia, aliás, de medida que estabeleceria um melhor diálogo cooperativo com a população, favorecendo o controle social e a participação popular nas políticas públicas, o caráter democrático da política urbana e priorizando o interesse público e a função social da cidade.

2.5 Da obrigatoriedade do georreferenciamento como condição para que a área seja objeto de registro imobiliário

48. Sobre a obrigatoriedade do georreferenciamento⁶³ como condição para o registro imobiliário, em caso de novo parcelamento ou frente à necessidade de transferir a propriedade para a municipalidade, é preciso se atentar às disposições da Lei nº 6.015/73, legislação que dispõe acerca dos registros públicos. Nesse sentido, imprescindível a análise do art. 176 da Lei de Registros Públicos – LRP, sobretudo do seu §3º e do seu §4º, ambos incluídos pela Lei nº 10.267/01.

49. Extrai-se, por intermédio da exegese do art. 176, §3º, da Lei nº 6.015/73, que o georreferenciamento é obrigatório, para fins de registro, nos casos de parcelamento de imóveis rurais. Ademais, por disposição do § 4º do mesmo dispositivo, para a efetivação de registro em qualquer situação de

57. SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 138

58. SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 145.

59. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de construir*. 9. ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Adilson Abreu Dallari e Daniela Libório di Sarno. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 115.

60. Conforme determina o art. 182, *caput*, da Constituição da República.

61. MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. cit.*, p. 115.

62. MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. cit.*, p. 116

63. As hipóteses de exigência do georreferenciamento objetivam conferir uma maior segurança jurídica às propriedades rurais, padronizando parâmetros e tornando mais exata a identificação dos imóveis rurais, o que favorece a diminuição de conflitos fundiários.

transferência de imóvel rural também é imperioso o georreferenciamento, em adição às demais obrigações atinentes à identificação do imóvel dispostas no §3º do art. 176 da Lei dos Registros Públicos – LRP⁶⁴. Outrossim, complementando a consulta formulada, importa informar ao consulente que o georreferenciamento é indispensável nos autos judiciais que versem sobre imóveis rurais, por força do §3º do art. 225 da Lei nº 6.015/73, incluído pela Lei nº 10.267/01.

50. Além disso, corroborando o exposto, reforça o art. 227 da Lei de Registros Públicos – LRP que “todo imóvel objeto de título a ser registrado deve estar matriculado no Livro nº 2 – Registro Geral – obedecido o disposto no art. 176.” Disposição legal que, por sua vez, ratifica a obrigatoriedade do georreferenciamento nas hipóteses elencadas nesta oportunidade. No mesmo sentido é o art. 16, combinado com o art. 9º, ambos do Decreto nº 4.449/05, ato normativo que regulamentou a Lei nº 10.267/01 que, por sua vez, consoante posto, alterou a Lei de Registros Públicos – LRP.

51. No concernente aos imóveis urbanos, consoante determinações da legislação pertinente, inexistente obrigatoriedade de georreferenciamento como condição para o registro imobiliário nos casos de parcelamento ou transferência de propriedade, haja vista que a Lei nº 6.015/73 é clara ao firmar que referida imposição atinge somente os imóveis rurais. Todavia, importa salientar que, em casos de necessidade de regularização de núcleo urbano informal, a Administração Pública poderá utilizar do procedimento de demarcação urbanística, para qual é imperioso o georreferenciamento. É o que dispõe o art. 19, § 1º, I, da Lei nº 13.465/17, que dispõe, dentre outros, sobre a regularização fundiária rural e urbana.

3 Conclusão

52. À guisa de conclusão, é de grande valia salientar a pertinência e o acerto da decisão administrativa acerca da realização das obras de revitalização e controle de encostas, configurando ato que certamente impulsiona a consecução do interesse público.

53. Isso porque se trata de medida que favorece a preservação de área rica em biodiversidade protegida pela unidade de conservação federal em apreço e, assim, o Poder Público observa e respeita a norma jurídica intrínseca ao art. 225 da Constituição da República, que impõe a obrigação do Estado e de todos em proteger e defender o meio ambiente, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Ademais, a revitalização e controle de encostas é decisão harmônica com os interesses da coletividade, porquanto diminuirá a probabilidade de desastres típicos dos altos índices pluviométricos do final do ano, a exemplo de desmoronamentos que ocasionam infortúnios ambientais⁶⁵, acidentes de trânsito e outros sérios transtornos para os transeuntes e para os habitantes do Município de XXX. Por fim, haja vista que as obras impulsionarão o turismo ecológico e tornarão mais eficientes o escoamento da produção agrícola, esta municipalidade também contribuirá para alavancar a economia local, para a consequente aquisição de recursos financeiros e, por conseguinte, para a melhor concretização dos direitos fundamentais constitucionalmente previstos⁶⁶.

54. Nesta senda, dentre as possibilidades jurídicas para que as obras almejadas sejam executadas sem que o Município de XXX invista muitos recursos financeiros próprios, restou assentado a pertinência da operação urbana consorciada (OUC). Outrossim, considerando que as obras acarretarão a valorização dos imóveis da região, foi destacada a competência tributária municipal para a instituição e cobrança de contribuição de melhoria, tributo a ser arrecadado justamente em função de valorização imobiliária decorrente de obras públicas. Em adição ao exposto, haja vista que o interesse *in casu* extrapola o

64. Nesse sentido, conferir: FREIRE, Rodrigo da Cunha Lima; CUNHA, Maurício Ferreira. *Novo código de processo civil para concursos*: doutrina, jurisprudência e questões de concursos. 7. ed. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 760.

65. A título exemplificativo, a lixiviação do solo e o assoreamento de córregos e rios.

66. Sobretudo considerando que a concretização de direitos fundamentais demanda recursos públicos. Nesse sentido, conferir: GALDINO, Flávio. *O custo dos direitos*. In: TORRES, Ricardo Lobo. *A legitimação dos direitos humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002; SUNSTEIN, Cass e HOLMES, Stephen. *The cost of rights*. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

local, sendo estadual⁶⁷ e também nacional⁶⁸, imperioso que esta municipalidade atue de forma concertada com o Estado-Membro e com a União, de modo que as responsabilidades e os interesses comuns sejam melhor delineados e concretizados, na senda de um federalismo cooperativo que se amolda ao necessário planejamento integrado.

55. De mais a mais, como se viu, dentre os instrumentos de intervenção do Estado na propriedade, a ocupação temporária e a servidão administrativa, a depender da transitoriedade ou da perpetuidade da restrição ocasionada, se revelam as modalidades mais adequadas para a realização das obras pretendidas. Ainda, por ensejarem indenização aos proprietários dos imóveis ocupados ou servientes apenas nos casos de comprovado dano, as modalidades supraditas se mostram ainda mais oportunas, haja vista a escassez orçamentária municipal.

56. Em contrapartida, na hipótese de necessária remoção de posseiros e possuidores que porventura estejam ocupando a área em que serão realizadas as obras, a indenização se faz inafastável. Isso porque, para além da responsabilidade objetiva do Estado esculpida no art. 37, §6º da Carta Política, decorrente da teoria do risco administrativo, não há como não reconhecer a posse como instituto jurídico digno de proteção pelo ordenamento jurídico pátrio, sobretudo quando instrumento intermediador para o exercício do direito à moradia.

57. No que se refere à obrigatoriedade de previsão das obras no plano diretor, verificou-se que o Estatuto da Cidade prevê o seu conteúdo mínimo no art. 42 e no art. 42-A. Ou seja, fora das hipóteses ali elencadas como obrigatórias, em tese não há obrigatoriedade de previsão das obras no plano diretor, malgrado por óbvio devem elas estar condizentes com as diretrizes impostas pelo instrumento básico de política urbana. Em contrapartida, nada impede que as obras estejam previstas, fato que, aliás, contribuiria para um maior diálogo cooperativo com a comunidade, privilegiando uma política pública democrática.

58. Quanto ao georreferenciamento, demonstrou-se, com amparo na Lei nº 6.015/73 – Lei de Registros Públicos – que o mesmo é obrigatório nas hipóteses de parcelamento e transferência de imóveis rurais. No concernente aos imóveis urbanos, no entanto, tal obrigatoriedade inexistente, exceto nas hipóteses traçadas pelo art. 19, §1º, I, da Lei nº 13.465/17, que trata do procedimento de demarcação urbanística, em casos de necessidade de regularização de núcleo urbano informal.

59. À guisa de remate, algumas últimas considerações merecem ser feitas, sobretudo considerando que incumbe à Procuradoria Geral do Município de XXX, dentre outros, a orientação e o assessoramento do Poder Executivo. Durante toda a realização das obras em apreço, desde o planejamento até a execução propriamente dita, é imperioso que a Administração Pública observe e respeite os ditames impostos no art. 37, *caput*, da Constituição da República, que elenca os princípios norteadores do Poder Público⁶⁹, a saber: a legalidade, a impessoalidade⁷⁰, a moralidade, a publicidade e a eficiência, sob pena, inclusive, de responsabilização do agente público nas esferas civil, penal e política, especialmente considerando que os princípios atualmente não mais representam mandamentos abstratos desprovidos de força normativa, mas se revelam em normas jurídicas⁷¹ a serem efetivamente seguidas e respeitadas⁷².

67. Afinal, as obras em comento envolverão rodovia estadual.

68. Afinal, as obras em comento envolverão unidade de conservação federal.

69. Certo é que há outros princípios a serem observados, a exemplo dos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da motivação, dentre outros.

70. Importa frisar que realizar propaganda das obras em nome de políticos configura afronta ao princípio da impessoalidade, violação ao art. 37, § 1º da Constituição da República e enseja responsabilização política.

71. Norma jurídica é gênero, possuindo como espécies as regras e os princípios. Nesse sentido, conferir: DWORKIN, Ronald. *Taking rights seriously*. 9. ed. Cambridge: Harvard University Press, 2002, p. 20 e seguintes; ALEXYS, Robert. *A theory of constitutional rights*. Julian Rivers (trad.). Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 47-48.

72. Sobre a força normativa dos princípios e da necessidade de observá-los, conferir: HARGER, Marcelo. *Princípios constitucionais do processo administrativo*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2001, p. 16; CARRAZA, Roque Antonio. *Princípios constitucionais tributários e competência tributária*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986, p. 13; MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 748.

60. É o parecer.

Belo Horizonte, XXX.

Caio Mário Lana Cavalcanti

Referências

ALEXY, Robert. *A theory of constitutional rights*. Julian Rivers (trad.). Oxford: Oxford University Press, 2002.

ALVES, José Carlos Moreira. *Posse: estudo dogmático*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. *Diário Oficial da União*, Brasília, 27 de outubro de 1966.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002. (Revogado pelo Decreto nº 5.570, de 2005). Regulamenta a Lei no 10.267, de 28 de agosto de 2001, que altera dispositivos das Leis nos. 4.947, de 6 de abril de 1966; 5.868, de 12 de dezembro de 1972; 6.015, de 31 de dezembro de 1973; 6.739, de 5 de dezembro de 1979; e 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 31 de outubro de 2002.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 de novembro de 2017.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. *Diário Oficial da União*, Brasília, 18 de julho de 1941.

BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 31 de dezembro de 1973.

BRASIL. Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976. Dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. *Diário Oficial da União*, Brasília, 9 de dezembro de 1976.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 19 de julho de 2000.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 de julho de 2001.

BRASIL. Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001. Altera dispositivos das Leis nos 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 29 de agosto de 2001.

BRASIL. Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes; altera as Leis nos 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 11.284, de 2 de março de 2006, 9.985, de 18 de julho de 2000, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 7.957, de 20 de dezembro de 1989; revoga dispositivos da Lei no 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória no 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 28 de agosto de 2007.

BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC e o

Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nos 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 de abril de 2012.

BRASIL. Lei nº 12.836, de 2 de julho de 2013. Altera os arts. 2º, 32 e 33 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade. *Diário Oficial da União*, Brasília, 3 de julho de 2013.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da MetrÓpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 13 de janeiro de 2015.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nos 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 12 de julho de 2017.

BRASIL. Resolução nº 401 CVM, de 29 de dezembro de 2003. Dispõe sobre os registros de negociação e de distribuição pública de Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC. *Diário Oficial da União*, Brasília, 6 de janeiro de 2004.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Processo 1118854/SP REsp, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 13/10/2009, *Diário de Justiça e*, Brasília 28 out 2009.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Processo 769731/PR REsp, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 08/05/2007, *Diário de Justiça*. Brasília 31 mai 2007.

CARRAZA, Roque Antonio. *Princípios constitucionais tributários e competência tributária*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de direito administrativo: parte geral, intervenção do estado e estrutura da administração*. Salvador: Juspodivm, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao estatuto da cidade*. 3. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2014.

CASTRO, Gustavo Almeida Paolinelli de. *Recuperação de créditos para municípios*. Belo Horizonte: DPlacido, 2014.

CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 6. ed. rev. atual. Belo Horizonte, Del Rey, 2006.

- CLARK, Giovani. *O município em face do direito econômico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- CLAVER, Nuria. *A Ciutat Vella de Barcelona: renovação ou gentrificação*. In: BIDOUSA-CHARIASSEN, Catherine (org.). *De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos*. São Paulo: Annablume, 2006.
- COSTA, Nelson Nery. *Direito municipal brasileiro*. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- COUTO, Reinaldo. *Curso de direito administrativo: segundo a jurisprudência do STJ e do STF*. São Paulo: Atlas, 2011.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- DWORKIN, Ronald. *Taking rights seriously*. 9. ed. Cambridge: Harvard University Press, 2002.
- FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil: direitos reais*. 13. ed. rev. e atual. Salvador: JusPodivm, 2017, v. 5.
- FARRANDO, Ismael; MARTINEZ, Patrícia R. (Org.). *Manual de derecho administrativo*. Buenos Aires: Depalma, 1996.
- FREIRE, Rodrigo da Cunha Lima; CUNHA, Maurício Ferreira. *Novo código de processo civil para concursos: doutrina, jurisprudência e questões de concursos*. 7. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.
- FREITAS, Juarez. *Servidões administrativas como quase-desapropriações*. Boletim de Direito Administrativo, São Paulo, NDJ, n. 8, p. 487, ago. 1993.
- GALDINO, Flávio. *O custo dos direitos*. In: TORRES, Ricardo Lobo. *A legitimação dos direitos humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- GASPARINI, Diógenes. *Zoneamento urbano*. Revista de direito público, n. 93, jan./mar. 1990.
- HARGER, Marcelo. *Princípios constitucionais do processo administrativo*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2001.
- HORBACH, Carlos Bastide *et al.* *Estatuto da cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001*. Coordenadores: Odete Medauar e Fernando Dias Menezes de Almeida. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 4. ed., rev. Niterói: Impetus, 2010.
- MARTINS, Sergio Pinto. *Manual de direito tributário*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 25. ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2000.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de construir*. 9. ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Adilson Abreu Dallari e Daniela Libório di Sarno. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. Coordenador: Adilson Abreu Dallari. 17. ed. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2014.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. *Direito à moradia*. São Paulo: Atlas, 2011.

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

OLBERTZ, Karlin. *Operação urbana consorciada*. Dissertação de mestrado orientada por Odete Medauar. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2014.

PAULSEN, Leandro. *Curso de direito tributário*. 8. ed, rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017.

PESTANA, Marcio. *Direito administrativo brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

PINTO, Victor Carvalho. *Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 7. ed. rev. e atual., 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

SUNSTEIN, Cass e HOLMES, Stephen. *The cost of rights*. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

Como citar essa publicação:

CAVALCANTI, Caio Mário Lana. “Estudo de caso: reflexões e consequências jurídicas no âmbito de obras municipais de revitalização e controle de encostas”. In *SAM – Solução em Direito Administrativo e Municipal* nº 60. Seção Soluções Autorais. São Paulo: SGP, junho/2024, p. 61-76.