



ASPECTOS JURÍDICOS E AMBIENTAIS NA REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEIS URBANOS EM FLORIANÓPOLIS/SC

REGULARIZATION OF URBAN PROPERTIES WITH A VIEW TO PRESERVING WATER SOURCES IN THE MUNICIPALITY OF FLORIANOPOLIS/SC

GT 12 - Direito Ambiental, Sustentabilidade, Direito Urbanístico e Direito Agrário

Marcos Piovezan*

Resumo: A regularização fundiária de imóveis urbanos no município de Florianópolis/SC, capital do Estado de Santa Catarina, chama à atenção dos juristas com os rumos traçados pela administração pública, na contramão dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ONU). Especificamente o ODS-6, sobre *Água Potável e Saneamento*, visando à meta 6.6, que no Brasil era até o ano de 2020, a fim de promover a proteção e restauração dos ecossistemas relacionados com a água, incluindo: montanhas, florestas, zonas úmidas, rios, aquíferos e lagos, reduzindo os impactos da ação humana. Enquanto a meta 6b visa apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, priorizando o controle social para melhorar a gestão da água e do saneamento. A hipótese da pesquisa se baseia no objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (Autos nº 5012442-64.2023.8.24.0000/TJSC) que questiona a Câmara Municipal de Vereadores de Florianópolis/SC que, no ano de 2021, instituiu o projeto *Destrava Floripa*, durante o processo legislativo o requisito constitucional da participação popular não foi cumprido em afronta à Constituição do Estado de Santa Catarina, ao Estatuto da Cidade e na contramão da Agenda 2030. A metodologia partiu da análise de dados para estudo de caso sobre o município através de uma pesquisa bibliográfica básica e aplicada com abordagem qualitativa de nível exploratório. O debate popular é essencial ao que se pretende alcançar com as metas dos ODS (Agenda 2030). A Ação de Inconstitucionalidade remete à falta de participação popular em processos decisórios do município, podendo incorrer em prejuízos ambientais irreversíveis à cidade.

Palavras-chave: Zoneamento. Hidrografia. Sustentabilidade. Gestão Urbana.

Abstract: The land regularization of urban properties in the municipality of Florianópolis/SC, capital of the State of Santa Catarina, draws the attention of legal experts with the directions set by the public administration, which goes against the Sustainable Development Goals (UN), specifically SDG-6 on Clean Water and Sanitation, aiming at target 6.6, which in Brazil was to promote the protection and restoration of water-related ecosystems, including mountains, forests, wetlands, rivers, aquifers and lakes, by 2020, reducing the impacts of human action. While target 6b aims to support and strengthen the participation of local communities, prioritizing social control to improve water and sanitation management. The research hypothesis is based on the object of the Direct Action of Unconstitutionality (Suits No. 5012442-64.2023.8.24.0000/TJSC) that questions the City Council of Florianópolis/SC, which in 2021 instituted the *Destrava Floripa* project, which during the legislative process the constitutional requirement of popular participation was not met in violation of the Constitution of the State of Santa Catarina, the City Statute and contrary to Agenda 2030. The methodology was based on data analysis for a case study on the municipality through basic and applied bibliographic research with a qualitative approach at an exploratory level. Popular debate is essential to what is intended to be achieved with the SDG goals (Agenda 2030). The Action of Unconstitutionality refers to the lack of popular participation in the municipality's decision-making processes, which may incur irreversible environmental damage to the city.

Keywords: Zoning. Hydrography. Sustainability. Urban Management.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo geral verificar a aplicação das leis para regularização de imóveis urbanos no município de Florianópolis. Dentre os objetivos específicos estão: Verificar o cumprimento dos objetivos do milênio (ONU) para preservação dos recursos hídricos no município; Discutir o cumprimento da gestão municipal na aplicação das diretrizes da Agenda 2030 sobre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, no âmbito do debate popular (ODS 6b) e; Apontar as

* Perito Judicial Ambiental (JSFC e TJSC); Mestre em Engenharia Civil (UFSC); Licenciado e Bacharel em Geografia (UFSC); Técnico em Geomensura (IFSC); Especialista em Ciências Marinhas Aplicadas ao Ensino (IFSC); Graduando em Direito (UFSC). Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/7872119462210822>. E-mail: periciageo.piovezan@gmail.com.

definições urbanas a partir do Projeto *Floripa Regular*, aprovado em 2023.

O trabalho será desenvolvido em quatro tópicos principais que abordarão: (i) as metas da Agenda 2030 no alcance dos objetivos do milênio, (ii) aspectos jurídicos para regularização fundiária urbana no Brasil; (iii) participação popular na aprovação de projetos urbanísticos em Florianópolis/SC; e (iv) a Ação Direta de Inconstitucionalidade que no ano de 2023, questiona a Câmara Municipal de Florianópolis sobre o Projeto *Destrava Floripa*.

A relevância da pesquisa se dá pelas alterações na política urbana em âmbito nacional com a Lei Federal nº 13.465/2017 que dispõe sobre a regularização de imóveis urbanos entre outras providências e define a REURB-S (Social) e REURB-E (Específico) para a regularização fundiária, aplicável aos municípios brasileiros. A REURB é essencial à regularização da propriedade urbana, conforme citado no Art. 10º. Já o Art. 13º, traz as definições de REURB-S e REURB-E, sendo destinada à regularização fundiária dos núcleos urbanos informais, predominantemente, ocupados por populações, declaradas no Poder Executivo municipal, como de baixa renda e que caracteriza-se por núcleos urbanos informais ocupados por pessoas não classificadas e cadastradas como de baixa renda no município, respectivamente.

A metodologia partiu da análise de dados para estudo de caso sobre o município através de uma pesquisa bibliográfica básica e aplicada com abordagem qualitativa de nível exploratório. A proposição metodológica sustenta-se na ODS-6b, visando difundir informações que incentivem a participação popular nos processos decisórios aplicados no âmbito do saneamento urbano.

Os termos REURB-S e REURB-E, surgem pela primeira vez no texto do Novo Código Florestal Brasileiro (Lei Federal nº 12.651/2012) que estabelece em seu Art. 1º-A normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais e; prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos.

Dessa forma, o conteúdo a ser abordado transitará sobre os aspectos jurídicos e ambientais na regularização de imóveis urbanos a partir da análise do cumprimento da legislação em relação à regularização de imóveis urbanos municipais sob o ponto de vista dos objetivos do milênio para a Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas (ONU).

2. METAS DA AGENDA 2030 NO ALCANCE DOS OBJETIVOS DO MILÊNIO

A Organização das Nações Unidas (ONU) lançou em 2015 a Agenda 2030 com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), buscando promover uma ação global à preservação das pessoas do planeta. (GAVILÁN et al. 2022)

A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, corresponde a um conjunto de programas, ações e diretrizes para orientação de metas da Organização das Nações Unidas (ONU) e dos países membros no alcance do desenvolvimento sustentável do planeta (ONU BR, 2016).

Com a crescente preocupação mundial com a qualidade de vida no planeta, a ONU estabeleceu 17 Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS-17), previstos na Agenda 2030, quais sejam: (i) Erradicação da Pobreza; (ii) Fome Zero; (iii) Saúde e Bem Estar; (iv) Educação de Qualidade; (v) Igualdade de Gênero; (vi) Água Potável e Saneamento; (vii) Energia Acessível e Limpa; (viii) Trabalho Decente e Crescimento Econômico; (ix) Indústria, Inovação e Infraestrutura; (x) Redução das Desigualdades; (xi) Cidades e Comunidades Sustentáveis; (xii) Consumo e Produção Responsáveis; (xiii) Ação Contra a Mudança Global; (xiv) Vida na Água; (xv) Vida Terrestre; (xvi) Paz, Justiça e Instituições Eficazes; e (xvii) Parcerias e Meios de Implementação.

Dentre as medidas já adotadas para alcançar a conservação do ambiente por todas as pessoas ao redor do planeta, pode-se citar a Agenda 2030 (IPEA, 2018), que apresenta 17 Objetivos





de Desenvolvimento Sustentável (ODS), estabelecendo o um compromisso mundial, em que todos os países se tornam responsáveis à adoção de medidas para que os ODS sejam atingidos e os problemas sócio-econômico-ambientais, deste modo, possam ser atenuados.

O ODS-11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis) tem o objetivo de “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”, a partir de metas específicas. Dentre elas, a meta 11.a, prevê:

Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento”, através do indicador brasileiro: “11.a.1 Proporção de população que reside em cidades que implementam planos de desenvolvimento urbano e regional que incluem projeções de população e avaliação de recursos, por tamanho da cidade (IPEA, 2019).

Para as Nações Unidas, o ODS-6 trata a respeito da água potável e saneamento, onde está a meta 6.6, que, deveria garantir até o ano de 2020, a proteção e restauração dos ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas úmidas, rios, aquíferos e lagos. A meta 6.b, visa apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais para melhorar a gestão da água e do saneamento.

Já no Brasil, a meta até 2020, também preza pela proteção e restauração dos ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas úmidas, rios, aquíferos e lagos, reduzindo os impactos da ação humana, enquanto a meta 6.b prevê apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, priorizando o controle social para melhorar a gestão da água e do saneamento. Essa meta 6.b, dentre seus indicadores, tem o (6.b.1), definido pela proporção das unidades administrativas locais com políticas e procedimentos operacionais estabelecidos à participação das comunidades locais na gestão de água e saneamento.

Para tanto, a Agenda 2030, sucessora da Agenda 21 e também da Organização das Nações Unidas (ONU), vai de acordo com os indicadores para alcançar os princípios dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) dos municípios brasileiros, como no caso do município de Florianópolis, capital do estado de Santa Catarina, Brasil.

O desenvolvimento sustentável segundo a ONU (1987), para Veras (2013), em um conceito mais amplo pode ser definido na: “satisfação das necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender às suas próprias necessidades”, ainda assim o desenvolvimento sustentável é um modelo pautado em diretrizes e princípios que levam em consideração os aspectos ambientais, políticos, econômicos e socioculturais que vem tomando espaço em múltiplos campos das atividades humanas.

Segundo a ONU (2015), o lançamento dos 17 ODS com as suas 169 metas e 232 indicadores globais de Desenvolvimento Sustentável pode ter sido um momento historicamente marcante, na tentativa de promover um mundo melhor para todos. Por isso, os ODS precisam ser divulgados pelo mundo e encarados como metas a serem alcançadas por todos os países membros, até 2030.

3. ASPECTOS JURÍDICOS PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL

Após séculos de ocupação territorial desordenada, a república brasileira atualizou a legislação com a publicação da Lei nº 13.465/2017 que dispõe sobre a regularização fundiária rural, urbana e no âmbito da Amazônia Legal, a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária. Instituído-se assim mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, além de outras providências (art. 1º, Lei nº 13.465/2017).

De acordo com a Lei nº 13.465/2017, a REURB é entendida como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais para o ordenamento territorial urbano voltada à titulação de seus ocupantes. A Lei nº

13.465/2017 define a função social da propriedade como objetivo da REURB, essencial à regularização fundiária da propriedade urbana, conforme citado no art. 10º. No art. 13º, traz as definições de REURB-S e REURB-E, respectivamente. Onde REURB-S é destinada à regularização fundiária dos núcleos urbanos informais predominantemente ocupados por populações, declaradas no Poder Executivo municipal, como baixa renda e REURB-E, caracterizando-se por núcleos urbanos informais ocupados por pessoas não classificadas e cadastradas como baixa renda no município.

O art. 9º da Lei nº 13.465/2017 institui, a nível nacional, as normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (REURB), a qual abrange: medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Nos arts. 64 e 65, do Código Florestal Brasileiro (Lei nº 12.651/2012) é mencionado o REURB-S e REURB-E. Quanto ao REURB-S define que são os núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana.

A Lei nº 14.026/2020 atualiza o Marco Legal do Saneamento Básico e altera as normas de referência sobre o serviço de saneamento e dá outras providências. No art. 53-D, da Lei nº 14.026/2020, fica estabelecido como Política Federal de Saneamento Básico, a execução de obras de infraestrutura básica de esgotamento sanitário e abastecimento de água potável em núcleos urbanos formais, informais e informais consolidados, passíveis de serem objeto de REURB, nos termos da Lei nº 13.465/2017, salvo aqueles que estiverem em situação de risco.

A gestão territorial brasileira enfrenta dificuldades devido alguns fatores principais, como: falta de conhecimento espacial, ausência de mapeamento a nível nacional e, principalmente, pela duplicação de atividades realizadas pelas instituições governamentais. Implica em má aplicação de dinheiro público que deveria ser utilizado para mapear novas áreas, porque não existe integração entre as esferas local, regional e nacional (Sousa, 2011).

Sobre o meio ambiente, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 diz em seu art. 225:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Brasil, 1988).

Segundo Barandier *et al.* (2019, p. 1), a CRFB/1988 possibilitou que o município abrangesse a categoria de ente federativo autônomo e definindo como competências a promoção de adequado ordenamento territorial, partindo de planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

O art. 1.228 do Código Civil, em seu § 1º, descreve as condições para exercício do direito da propriedade a preservação dos recursos naturais, conforme segue:

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (Brasil, 2001).

De acordo com Brasil (2001), a política urbana tende a se transformar em um assunto de conhecimento restrito a técnicos especializados, e a maior parte da sociedade, organizada ou não, fica geralmente à margem do debate e alheia aos termos técnicos e científicos que envolvem esse assunto.

Segundo o art. 29 da CRFB/1988, o município reger-se-á por lei orgânica [...] que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e





os seguintes preceitos: XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal; e XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado.

Com o advento de instrumentos legais de cidadania para se alcançar o desenvolvimento sustentável, como a Agenda 21, Leis de Proteção à Natureza e, principalmente, leis que regem o cotidiano das pessoas, a população alcançou, com a inclusão dos arts. 182 e 183 da CRFB/1988 um novo capítulo na política urbana, denominado Estatuto da Cidade, que visa à inclusão de diversos setores da sociedade no debate da política urbana. (Nascimento, 2003, p. 28).

Segundo Nascimento (2003, p. 29), um dos itens que se considera mais importante é a participação da comunidade na decisão do ordenamento territorial através do Plano Diretor em Audiências Públicas. Porém, em várias audiências que envolveram a participação de membros da comunidade da Bacia Hidrográfica, foram apresentados mapas em papel e digitais em várias escalas, fotos aéreas e termos ambientais comuns aos técnicos, como se a comunidade tivesse plena habilidade em entendê-los e possibilidade de analisá-los. O próprio Estatuto da Cidade descreve a importância da linguagem utilizada nesses debates. O subitem Alerta do item 7 – Instrumentos de Democratização da Gestão Urbana determina:

A linguagem corrente nos processos representa também um desafio. Uma linguagem acessível é fundamental para o sucesso de um projeto de participação popular. Ela deve ser condizente com o repertório e as possibilidades de todos os seus membros, principalmente para que os setores populares cheguem à mesa de negociação em pé de igualdade com os interlocutores de outros setores. Nas instâncias de participação popular, a linguagem deve ser condizente com a sua função. Assim como o Legislativo e Judiciário possuem linguagens condizentes com suas funções técnicas e políticas, isso também ocorre na esfera da participação popular. Conselhos, conferências, debates e Audiências Públicas não podem se basear numa linguagem tecnocrata que dificulta a participação da população nas discussões. É fundamental criar códigos e linguagens acessíveis a todos os membros do conselho e estabelecê-las como permanentes. Essa necessidade de uma linguagem própria aos mecanismos de participação, que reflita o repertório da população, não anula um trabalho fundamental: o de capacitar os cidadãos para entenderem uma gama mais ampla de linguagens. É importante que eles conheçam um orçamento, regulação urbanística, o funcionamento da câmara. Esse conhecimento significa também um aumento do poder dos cidadãos (Nascimento, 2003, p. 29).

O Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, definiu no § 2º do art. 40 que “o plano diretor deverá englobar o território do município como um todo”. Tal dispositivo enseja a discussão do que estaria efetivamente na competência do Município para além dos limites definidos como perímetro urbano (Barandier *et al.*, 2019).

Segundo Brasil (2001), a política urbana tende a se transformar em um assunto de conhecimento restrito a técnicos especializados, e a maior parte da sociedade, organizada ou não, fica geralmente à margem do debate e alheia aos termos técnicos e científicos que envolvem esse assunto.

3. PARTICIPAÇÃO POPULAR NA APROVAÇÃO DE PROJETOS URBANÍSTICOS EM FLORIANÓPOLIS

A Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989, em simetria à Constituição da República artigos 111, inciso XII, e 141, inciso III, definem que, para legislar a respeito de desenvolvimento urbano, é indispensável a participação popular no processo de elaboração da norma correspondente.

Art. 111 - O Município rege-se por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federativa e nesta Constituição, e os seguintes preceitos:

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

Art. 141 - No estabelecimento de normas e diretrizes relativas ao desenvolvi-

to urbano, o Estado e o Município assegurarão:

III - participação de entidades comunitárias e no encaminhamento de soluções para os problemas urbanos (Santa Catarina, 1989).

A garantia de participação da sociedade civil é um requisito em vigor desde a promulgação da Constituição do Estado de Santa Catarina, com aplicabilidade imediata, que, embora admita posterior regulamentação infraconstitucional, proíbe a redução do seu alcance. É, portanto, “norma constitucional de eficácia plena, e, sendo assim, com possibilidade de produzir todos os efeitos essenciais, relativamente aos interesses, comportamentos e situações que o legislador constituinte, direta e normativamente, quis regular” (TSJC, 2023).

O Entendimento do Tribunal de Justiça Santa Catarina (TJSC), sobre a participação popular nos processos decisórios do ordenamento territorial urbano é de que os debates realizados exclusivamente no âmbito da Administração Municipal ou a realização de abaixo-assinados, por exemplo, não afastam a necessidade de ampla discussão com a comunidade. Pois, se a edição do Plano Diretor e de leis relacionadas ao direito urbanístico deve ser necessariamente precedida de participação popular, também a alteração, a alteração nas leis, precisa observar o mesmo requisito, considerando que a participação dos municípios diretamente afetados pela norma deverá ocorrer sempre que houver medidas ao desenvolvimento da política urbana.

No Brasil, a Lei Federal nº 13.465/2017 que dispõe sobre a regularização de imóveis e urbanos define a REURB-S e REURB-E para a regularização fundiária urbana. Já no município de Florianópolis, o “*Programa Floripa Regular*”, lançado em 2023, diferentemente da Lei Federal, reclassificou os tipos de REURB.

No município de Florianópolis, o *Programa Floripa Regular* foi lançado em 2023 e reclassificou os tipos de REURB, lançando: *Minha Rua Regular*, *Meu Bairro Regular*, *Minha Casa Regular*; REURB Histórico e; encampando o programa já existente do TJSC *Lar Legal*, com a proposta à regularização de 25.000 imóveis, na capital.

Portanto, no município de Florianópolis existem ao todo sete classificações de REURB, diferentemente do que está vigente no texto da Lei Federal nº 13.465/2017, definidos pelo seguinte: *Minha Rua Regular*, *Meu Bairro Regular*, *Minha Casa Regular*, REURB Histórico, *Lar Legal*, REURB-S e REURB-E, destacando entre elas outras modalidades de regularização, sendo ordenados como:

Minha Rua Regular: mais de 1.000 (mil) ruas a serem reconhecidas oficialmente como parte do sistema viário municipal.

Meu Bairro Regular: regularização de planícies urbanas que possuem os maiores índices de irregularidades no município.

Minha Casa Regular: titulação de conjuntos habitacionais que estão irregulares há décadas.

REURB Histórico: regularização de áreas construídas até 1979, simplificando o processo de titulação.

Lar Legal: programa do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC) que busca efetivar a titulação jurídica de localidades predeterminadas pelo município.

REURB Social: regularização de áreas urbanas de interesse social, proporcionando moradias dignas para famílias de baixa renda.

Reurb Específico: regularização de áreas onde a renda familiar é superior a 3 (três) salários-mínimos, por meio de um processo simplificado, agilizando a regularização (Florianópolis, 2023).

No município de Florianópolis, em 2022, os moradores do entorno da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e a comunidade acadêmica, entraram com pedido à Promotoria de Justiça do Ministério Público do Estado de Santa Catarina (MPSC), para suspensão da implantação do projeto denominado *Sistema Binário* entre os bairros circundantes, nas ruas Deputado Antônio Edu Vieira (Bairro Pantanal) e Capitão Romualdo de Barros (Bairro Carvoeira), apontando os seguintes motivos para a respectiva contestação:

a) A Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF) não cumpriu o conjunto de medidas acordadas



com a administração da UFSC, medidas essas que foram apresentadas à comunidade local, as quais foram assumidas por ocasião da cessão da área da Universidade para a ampliação da Rua Deputado Antônio Edu Vieira, que deveria ser duplicada inteiramente até o final da via e não apenas até a rótula da Eletrosul, com a construção de pistas nos dois sentidos, incluindo corredor exclusivo para transporte público, ciclovias e calçadas/passeios, visando garantir a mobilidade segura para a população;

b) Somando-se ao fato de que não foram realizados o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, como prevê o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e nem as Audiências Públicas nas comunidades locais diretamente impactadas pelas mudanças impostas pela Prefeitura.

A atuação do Município na regulação do uso e ocupação do solo urbano estava já presente na tradição brasileira, por meio da edição das normas urbanísticas e de instrumentos de planejamento do desenvolvimento urbano, licenciamento urbanístico e execução de obras públicas. Contudo, sempre predominou visões que associavam desenvolvimento urbano à expansão urbana e sempre privilegiou concepções de planejamento a partir das dinâmicas essencialmente urbanas (Barandier *et al.*, 2019).

4. A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE QUE QUESTIONA A CÂMARA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS SOBRE O PROJETO *DESTRAVA FLORIPA*

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (Autos nº 5012442-64.2023.8.24.0000/TJSC) questiona a Câmara Municipal de Florianópolis, pois em janeiro de 2021 aprovou a Lei Complementar nº 707 que instituiu o projeto: *Destrava Floripa*, que alterou os dispositivos da Lei Complementar nº 60, de 2000 (Código de Obras) e Lei Complementar nº 374, de 2010, que dá outras providências, violando assim, os arts. 11, XII e, 141, III, da Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989 (CESC/1989). Os autos apontam que o requisito constitucional da participação popular não foi cumprido durante o processo legislativo da norma questionada, representando uma afronta aos dispositivos supracitados.

O projeto de desburocratização de processos para construções previu ampliar o gabarito de edificações e mudanças na legislação das Áreas de Preservação com uso Limitado (APL) com consequente crescimento de ocupação dos bairros, em texto que foi a plenário sem passar pelo crivo do legislativo e desconsiderando debate popular. Avanços na legislação trouxeram mudanças ao planejamento territorial urbano para as cidades brasileiras, porém carecem de análises técnico-científicas buscando alcançar a efetividade do que as leis trazem como premissa ao desenvolvimento urbano consciente à sustentabilidade ambiental.

Acerca da aplicabilidade imediata das disposições do art. 141, III, da CESC/1989, o TJSC, assim decidiu:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. [...] É inconstitucional a Lei Complementar n. 49/2015, que acrescentou o art. 2o-A à Lei Complementar n. 43/2013, do Município de Itapema, dispondo sobre assunto urbanístico (exigência de recuo/afastamento predial, lateral e fundos, a partir do 11º pavimento das unidades habitacionais com frente para avenidas e futuras avenidas), porque não observou as normas constitucionais do processo legislativo (art. 141, inciso III, da CE), que impõem ao Estado e aos Municípios a obrigação de realizarem Audiências Públicas com a participação popular e de entidades comunitárias, a fim de promover amplo debate acerca de projetos de lei que disponham sobre política municipal de desenvolvimento urbano, inclusive alteração do plano diretor (TJSC, 2023).

Se a edição do Plano Diretor e de leis afetas ao direito urbanístico deve ser necessariamente precedida de participação popular, também a alteração da lei necessita observar o mesmo requisito, tendo em vista que a participação dos munícipes diretamente afetados pela norma deve ocorrer sempre que houver medidas de desenvolvimento da política urbana.

Ademais, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina entende que os debates realizados exclusivamente no âmbito da Administração Municipal, ou a realização de abaixo-assinados, por exem-

plo, não afastam a necessidade de ampla discussão com a comunidade:

Ação direta de inconstitucionalidade. Leis do município de Imbituba versando sobre planejamento e desenvolvimento do território municipal. Participação popular no processo de formação das leis. Preliminar de que se trata de exigência prevista no plano infraconstitucional conforme precedente antigo deste tribunal. Exigência, contudo, com assento constitucional nos termos de precedentes mais modernos. Preliminar de irregularidade do pedido em razão da não impugnação de dispositivos do plano diretor que definem a forma da participação popular por meio da manifestação de conselho municipal. Previsões infraconstitucionais, constitucional. Supremacia da constituição. Preliminares afastadas. Revogação de parte das leis atacadas. Perda parcial do objeto. Reconhecimento. Mérito. Ausência de participação popular no processo de formação das leis atacadas por meio de debates, audiência e consultas públicas. Exigência contida no artigo 111, xii, e no artigo 141, iii, da CESC/1989 conforme interpretação deste tribunal. Suposta manifestação de conselho municipal que não supriria a exigência constitucional. Pedido procedente. Modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade para que tenham início 4 meses após a publicação do acórdão. Possibilidade. Pedido de vedação do efeito repristinatório prejudicado (TJSC, 2023).

Os aspectos jurídicos relacionados à regularização fundiária de imóveis urbanos, no que tange à gestão municipal, além da realização de audiências públicas, define a como norma constitucional a participação comunitária, através da realização de reuniões e deliberações do Executivo junto ao Legislativo, com transparência e satisfação dos cidadãos como interessados no processo decisório como um todo.

Reuniões e deliberações em setores internos da própria administração do Executivo não suprimem a necessidade da participação popular de entidades comunitárias na elaboração de normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano junto ao Legislativo. Cumpre ressaltar que a participação popular na criação de leis versando sobre política urbana local não pode ser concebida como mera formalidade ritual passível de convalidação. Trata-se de instrumento democrático onde o móvel do legislador ordinário é exposto e contrastado com ideias opostas que, se não vinculam a vontade dos representantes eleitos no momento da votação, ao menos, lhes expõem os interesses envolvidos e as consequências práticas advindas da aprovação ou rejeição da norma (TJSC, 2023).

E ainda:

Ação direta de inconstitucionalidade. Adoção do rito da medida cautelar no despacho da petição inicial. Julgamento definitivo após o préstimo das informações e da manifestação da procuradoria municipal e da procuradoria-geral de justiça. Possibilidade. Artigo 12 da lei estadual n. 12.069, de 27-12-2001. Precedentes desta corte. Mérito. Lei complementar 336 do município de rio do sul. Alteração do plano diretor, com aumento da área urbana do município. Processo legislativo não submetido à participação popular. Providência prevista na constituição do estado em seu artigo 141, iii, bem como no estatuto da cidade (lei federal n. 10.257/2001). Exigência de processo democrático, com a participação da comunidade. Inobservância da norma em voga. Existência de abaixo-assinado. Irrelevância. Vício insanável verificado. Inconstitucionalidade formal decretada. Modulação temporal dos efeitos da decisão para que tenha eficácia 4 (quatro) meses após a publicação deste acórdão. Pedido procedente (TJSC, 2023).

A ocorrência de discussões dentro da própria Administração Pública ou voltada para um público específico e seletivo, predeterminado pelo Poder Público Municipal, portanto, não supre a necessidade de submissão da matéria ao debate popular.

O dispositivo de regência trata da participação de *entidades comunitárias*, o que corresponde à manifestação da sociedade de modo direto no processo legiferante, sem qualquer forma de apresentação, dependência ou tutela de órgãos ou entidades estatais.

Não basta, dessa forma, que o Poder Público realize reuniões com a convocação exclusiva de alguns setores da sociedade ou apenas no âmbito de seus órgãos, comissões, e instituições, meros intermediários da opinião popular (em atenção, inclusive, ao princípio da



publicidade, previsto pelo art. 16, caput, da CESC/1989).

No presente caso, a norma questionada alterou o Código de Obras e Edificações do Município de Florianópolis, normas administrativas e técnicas que regularizam as construções, fixam obrigações durante a execução das obras e estabelecem classificação das edificações. Isto é, tratou do desenvolvimento do território municipal.

Em consulta realizada no sítio eletrônico da Câmara Municipal de Florianópolis e tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 1.836/2021, é possível constatar a ausência de realização de audiências públicas para discussão das alterações legislativas promovidas com a promulgação da Lei Complementar nº 707/2021, do Município de Florianópolis.

Por essas razões, a ausência de promoção da participação popular direta torna a lei aprovada formalmente inconstitucional, por violação aos arts. 111, XII, e 141, III, da CESC/1989.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Avanços na legislação trouxeram mudanças ao planejamento territorial urbano para as cidades brasileiras, porém carecem de análises técnico-científicas do que as leis trazem como premissa ao desenvolvimento urbano consciente à sustentabilidade ambiental.

A prática de aprovação de imóveis urbanos com vistas na lei da REURB, baseado no modelo que está sendo proposto pela gestão municipal carece de análise técnico científica visando informar a população sobre a importância da participação nos processos decisórios do ordenamento territorial, do município de Florianópolis/SC.

A sociedade precisa se preocupar com a preservação da água que é fonte de vida dos seres vivos no planeta, e através do debate sobre a efetividade da legislação, os juristas podem contribuir com a ciência e com a sociedade, dando suporte técnico, jurídico e científico para cobrar pelo cumprimento da legislação em prol do meio ambiente e de todos.

Seguindo os objetivos propostos a pesquisa apresenta resultados parciais sobre o objetivo geral que contextualiza o cenário atual de regularização urbana conforme as exigências dos órgãos fiscalizadores, mas demonstram razoabilidade na aplicação das normas para regularização fundiária e que fragilizam a legislação ambiental em atos inconstitucionais na tentativa de desburocratização dos processos de planejamento territorial urbano municipal.

Sobre os objetivos específicos em questão da participação popular notou-se que a Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF) tem divulgado amplamente a realização de audiências públicas para definição demarcatória das Unidades de Conservação e suas Zonas de Amortecimento, cujo planejamento, afeta diretamente as questões urbanísticas, carecendo da análise ambiental.

Conclui-se que a prática de regularização de imóveis urbanos com vistas na Lei Federal nº 13.465/2017, que institui a REURB, baseado no modelo que está sendo proposto pela gestão municipal, carece de análise técnico científica discutindo a aplicação e o cumprimento da legislação brasileira sobre a participação popular nos processos decisórios à aplicação da legislação ambiental, do município de Florianópolis/SC.

A pesquisa possibilitou compilar a legislação brasileira mais recente que delineia a regularização fundiária de imóveis urbanos no Brasil, possibilitando para uma abordagem qualitativa sobre a importância da participação popular, considerando os aspectos inerentes à Agenda 2030 da ONU, para os princípios fundamentais do ODS-6, em um contraponto com a política urbana municipal no município de Florianópolis/SC.

REFERÊNCIAS

- BARANDIER, Henrique; DOMINGUES, Eduardo; BEIROZ, Hélio. Planos Diretores e Áreas Rurais: Notas sobre competências do Município e referências para concepção de macrozoneamento. *Anais XVIII ENANPUR*, 2019. Disponível em: <https://xviiienanpur.anpur.org.br/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1057>.
- BRASIL. [Constituição] (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 maio 2023.
- 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm. Acesso em: 24 jul. 2023.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal estabelecem diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 23 jul. 2023.
- BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 5 maio 2023.
- BRASIL. Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm. Acesso em: 7 maio 2023.
- BRASIL. Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm. Acesso em: 7 maio 2023.
- BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 23 jul. 2023.
- BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso: 5 maio 2023.
- BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Institui a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 6 maio 2023.
- BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso em: 7 jul. 2023.
- BRASIL. *Recomendação CNZU nº 7: Conceito e Sistema de Classificação de Áreas Úmidas*. 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/ecossistemas-1/areas-umidas/publicacoes/recomendacao-cnzu-n-7-conceito-e-sistema-de-classificacao-de-areas-umidas.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2023.



GAVILAN, Simone Almeida et al. (org.). *Educação Ambiental para Conservação de Tartarugas Marinhas no Nordeste do Brasil*. Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (UERN), 2022. 200 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Brasileiro de 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IPEA. ODS 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis. 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods11.html>.

IPEA. AGENDA 2030. *Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. p. 513. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8855/1/Agenda_2030_ods_metas_nac_dos_obj_de_desenv_susten_propos_de_adequa.pdf. Acesso em: 25 jul. 2023.

JUSTIÇA Federal suspende obras de condomínio no Pântano do Sul. Liminar determina suspensão de obras em área alagável no sul da ilha de Florianópolis. Correio SC. 28/02/2022. Disponível em: <https://www.correiosc.com.br/justica-federal-suspende-obras-de-condominio-no-pantano-do-sul>. Acesso em: 28 jul. 2023.

FLORIANÓPOLIS. Lei Complementar nº 707/2021. Institui o Projeto Destrava Floripa, altera dispositivos da Lei Complementar nº 060/2000 (Código de Obras) e da Lei Complementar nº 374/2010 e dá outras providências. Disponível em: <http://leismunicipa.is/gvyjp>. Acesso em: 25 jul. 2023.

FLORIANÓPOLIS. *Programa Floripa Regular*. 2023. Disponível em: <https://redeplanejamento.pmf.sc.gov.br/floriparegular>. Acesso em: 11 jul. 2023.

NASCIMENTO, Rosemy. *Instrumentos para prática de educação ambiental formal com foco nos recursos hídricos*. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), 2003. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/84930>. Acesso em: 24 jul. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) - Agenda 2030. 2017. Disponível em: <https://www.pactoglobal.org.br/ods>. Acesso em: 13 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. 2016. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030>. Acesso em: 11 jul. 2023.

POSSAS, H. P. *Análise ambiental da bacia hidrográfica do Pântano do Sul, Município de Florianópolis, SC: o problema do abastecimento de água*. 1998. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Curso de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Santa Catarina, 1998. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/77711>. Acesso em: 25 jul. 2023.

TJSC. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5012442-64.2023.8.24.0000. Ministério Público de Santa Catarina (MPSC). Relator: Hildemar Meneguzzi de Carvalho. Autuação: 08/03/2023.

VERAS, M. R. *Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social na Cidade de São Paulo: análise de obras*. 2013. 150f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, SP, 2013. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/bitstream/handle/10899/25963/Mariana%20Ribeiro%20Veras.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2023.