

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

TATIANA MONTEIRO COSTA E SILVA

**ESTUDO TÉCNICO AMBIENTAL COMO PRESSUPOSTO PARA A
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO
PERMANENTE: LEI FEDERAL N. 13.465 DE 2017 - REURB**

DOUTORADO EM DIREITO

São Paulo
2022

TATIANA MONTEIRO COSTA E SILVA

**ESTUDO TÉCNICO AMBIENTAL COMO PRESSUPOSTO PARA A
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO
PERMANENTE: LEI FEDERAL N. 13.465 DE 2017 - REURB**

Tese de Doutorado apresentado à banca examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, para o Núcleo de Pesquisa em Diretos Difusos e Coletivos, linha de pesquisa na área efetividade do direito, sob a orientação da Profa. Dra. Suzana Maria Pimenta Catta Preta Federighi.

São Paulo

2022

TATIANA MONTEIRO COSTA E SILVA

**ESTUDO TÉCNICO AMBIENTAL COMO PRESSUPOSTO PARA A
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO
PERMANENTE: LEI FEDERAL N. 13.465 DE 2017 - REURB**

Banca Examinadora

Sonhar é possível...

*Os medos e obstáculos da vida devem
ser enfrentados...*

*Essa conquista é a busca da
perseverança de lutar por um mundo
melhor, com cidades justas, inclusivas e
igualitárias, com que as pessoas carentes
possam sonhar com um lugar para
chamar de seu!*

Ajudar o próximo é uma missão...

Dedico minha luta à minha família, esposo e filha, que sempre estiveram comigo nessa longa caminhada.

AGRADECIMENTO (condição de bolsista)

O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) – nº do processo 88887.616786/2021-00.

AGRADECIMENTOS

Acima de tudo, agradeço a Deus por chegar neste momento com saúde, paz, amor e sabedoria.

Aos meus dois grandes amores, Marcel e Julia, que sempre estiveram ao meu lado, principalmente nos momentos difíceis e de ausências do convívio familiar. Não estaria aqui se não fosse por vocês. O que dizer neste momento tão especial? Obrigada, gratidão e amo vocês. Acho que preciso de outro celular!

À minha mãe Lya, que sempre me mostrou o quanto a mulher pode ser forte e lutar para conquistar os seus sonhos. Mãe, consegui! Sempre serei eternamente agradecida, te amo.

Ao meu falecido pai José, que me acompanha como uma grande luz no céu. Sempre senti a sua presença, pai, obrigada.

Aos familiares, em especial aos meus irmãos, cunhadas, sogros e sobrinhos, que me apoiaram incondicionalmente. Gratidão é a melhor palavra que expressa meus sentimentos.

A minha orientadora, Dra. Suzana, sempre alegre e gentil, me orientando com muito carinho e respeito. Meu carinho, respeito e admiração. É com emoção que lhe agradeço.

Aos amigos(as) e colegas que vivenciaram e me ajudaram na minha trajetória.

RESUMO

A presente tese se baseou na abordagem inédita, atual e necessária da regularização fundiária urbana em área de preservação permanente, após a edição da inovadora Lei Federal n. 13.465 de 2017, autodeclarada Reurb, que estabeleceu como pressuposto legal a exigência de estudo prévio ambiental nos núcleos urbanos informais consolidados inseridos total ou parcialmente em áreas de preservação permanente para fins de regularização fundiária. O estudo técnico ambiental deverá ser aprovado no bojo do projeto de regularização fundiária urbana e observar-se-á as diretrizes dos artigos 64 da Lei Federal n. 12.651 de 2012 (regularização fundiária de interesse social – Reurb-S em APP), como também nas situações do art. 65 da Lei Federal n. 12.651 de 2012 (regularização fundiária de interesse específico – Reurb-E em APP). Com este recorte, buscou-se a contextualização do processo de urbanização no país, fruto principalmente do êxodo rural e da produção informal e ilegal do espaço urbano a partir de ocupações clandestinas, que desencadeou a desestrutura fundiária, ambiental, social e econômica. Soma-se a isso, os ineficientes programas habitacionais geridos e coordenados pela União ao longo de décadas, como também a marcante omissão do poder público na deficiente fiscalização de novas ocupações não desejadas nos espaços ambientalmente protegidos, a exemplo da área de preservação permanente. O caos urbano vivenciado, sobretudo, pelas pessoas mais pobres fez emergir um direito subjetivo fundamental ao mínimo existencial de uma moradia condigna, mesmo que inseridas nos núcleos urbanos informais localizados em áreas de preservação permanente. Para tanto, a Lei Federal n. 13.465 de 2017 consagra o estudo técnico ambiental como instrumento preventivo ambiental estratégico para a gestão da regularidade ambiental como pressuposto para a regularização fundiária urbana dos núcleos urbanos informais consolidados localizados total ou parcialmente em área de preservação permanente.

Palavras-chave: regularização fundiária urbana; área de preservação permanente; estudo técnico ambiental; projeto de regularização fundiária; núcleos urbanos informais consolidados.

ABSTRACT

This thesis was based on the unprecedented, current and necessary approach to urban land regularization in a permanent preservation area, after the edition of the innovative Federal Law No. 13.465 of 2017, self-declared Reurb, which established as a legal assumption the requirement for prior environmental study in consolidated informal urban centers totally or partially inserted in permanent preservation areas for land regularization purposes. The environmental technical study must be approved within the scope of the urban land regularization project and the guidelines of articles 64 of Federal Law no. 12.651 of 2012 (land regularization of social interest – Reurb-S in APP) will be observed, as well as in the situations of article 65 of Federal Law no. 12.651 of 2012 (land regularization of specific interest – Reurb-E in APP). Considering this analysis, the contextualization of the urbanization process in the country was sought mainly as a result of the rural-urban migration and the informal and illegal production of urban space from clandestine occupations which triggered the land, environmental, social and economic disruption. Add to this, the inefficient housing programs managed and coordinated by the Union over decades, as well as the marked omission of the public power in the deficient supervision or even its omission of new unwanted occupations of environmentally protected spaces, such as the permanent preservation area. The urban chaos experienced mainly by the poorest people gave rise to a fundamental subjective right to the existential minimum of decent housing, even if inserted in informal urban centers located in areas of permanent preservation. To this end, Federal Law no. 13.465 of 2017 enshrines the environmental technical study as a strategic environmental preventive instrument for the management of environmental regularity as an assumption for the urban land regularization of consolidated informal urban centers totally or partially located in a permanent preservation area.

Keywords: urban land regularization; permanent preservation area; environmental technical study; land regularization project; consolidated informal urban centers.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Porcentagem da população que vive em área urbana, por região	22
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRAMPA	Associação Brasileira do Ministério Público
ADIN	Ação Declaratória de Inconstitucionalidade
APP	Área de Preservação Permanente
ARL	Área de Reserva Legal
AIA	Avaliação de Impacto Ambiental
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAR	Cadastramento Ambiental Rural
CADÚNICO	Cadastro Único do Governo Federal
CDB	Convenção da Diversidade Biológica
CEF	Caixa Econômica Federal
CEI/FJP	Centro de Estatística e Informação da Fundação João Pinheiro
CF	Constituição Federal
CMA	Comissão de Meio Ambiente
CNA	Confederação Nacional de Agricultura e Pecuária
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa e Agropecuária
EPIA	Estudo Prévio de Impacto Ambiental
IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil
IBDU	Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MC	Ministério das Cidades

MDR	Ministério de Desenvolvimento Regional
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONG	Organização não governamental
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PVA	Programa Verde e Amarelo
PRA	Programa de Regularização Ambiental
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
REURB	Regularização Fundiária Urbana
REURB-S	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
REURB-E	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
REURB-I	Regularização Fundiária Urbana Inominada
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TRF-4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região
ZEE	Zoneamento Econômico Ecológico

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 HISTÓRICO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL....	20
1.1 Processo de urbanização no Brasil	20
1.1.1 Política Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS.....	34
1.1.2 Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV.....	37
1.1.3 Programa Casa Verde e Amarela – PCVA	40
2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA	45
2.1 Regularização fundiária urbana: o que é?.....	45
2.1.1 Regularização fundiária como meio de efetivar o direito à moradia	51
2.1.1.1 <i>Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia – CUEM.....</i>	<i>59</i>
2.1.2 Constituição Federal, Plano Diretor e regularização fundiária urbana.....	62
2.1.3 Estatuto da Cidade e regularização fundiária urbana	69
3 PROTEÇÃO AMBIENTAL: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANA CONFORME O CÓDIGO FLORESTAL. 78	
3.1 Aspectos introdutórios da proteção ambiental no Brasil	78
3.2 A proteção ambiental no ordenamento jurídico vigente	79
3.3 Código Florestal Brasileiro e a Área de Preservação Permanente Urbana. 86	
3.3.1 O Código Florestal de 1965: Lei Federal n. 4.771	87
3.3.1.1 <i>Resolução Conama n. 369 de 2006: Regularização fundiária sustentável e supressão de vegetação nativa de área de preservação permanente</i>	<i>98</i>
3.3.1.2 <i>Lei Federal n. 11.977 de 2009 - MCMV: Regularização Fundiária Urbana e Área de Preservação Permanente - regras sistematizadas</i>	<i>106</i>
3.3.2 O Código Florestal de 2012: Lei Federal n. 12.651	111
3.3.2.1 <i>Lei Federal n. 12.651 de 2012, com alteração da Lei Federal n. 14.285 de 2021 – área de preservação permanente em área urbana consolidada e diretrizes para definição da metragem dos cursos d’água.....</i>	<i>118</i>
4 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE A REURB: LEI FEDERAL N. 13.465 DE 2017	131
4.1 Regularização Fundiária Urbana: considerações gerais sobre a Reurb	132
4.1.1 Dos instrumentos da Reurb	143

4.2	Outras situações de Regularização Fundiária Urbana em espaços especialmente protegidos, conforme a Reurb: Unidades de Conservação de Uso Sustentável e de Proteção de Mananciais.....	155
5	ESTUDO TÉCNICO AMBIENTAL COMO PRESSUPOSTO PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANA CONFORME A REURB.....	162
5.1	“Núcleo Urbano Informal Consolidado” para a caracterização da regularização fundiária urbana em área de preservação permanente	163
5.2	Estudo técnico ambiental como pressuposto para a regularização fundiária urbana em área de preservação permanente nos núcleos urbanos informais consolidados	180
5.2.1	Estudo Técnico Ambiental: a importância do projeto de regularização fundiária e a observância dos artigos 64 e 65 da Lei Federal n. 12.651 de 2012	194
5.2.2	Indicação das áreas sujeitas à risco no estudo técnico ambiental.....	202
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	208
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	216

INTRODUÇÃO

O objetivo da presente tese é contribuir com a discussão sobre a possibilidade jurídica da regularização fundiária urbana em área de preservação permanente - APP, nos termos estabelecido pela Lei da “Reurb”, Lei Federal n. 13.465 de 2017, amparada no “Código Florestal Brasileiro” – Lei Federal n. 12.651 de 2012.

A inovação promovida, dentre outros objetivos, pretendeu apaziguar recorrente conflito normativo, doutrinário e jurisprudencial acerca da possibilidade de regularização fundiária urbana nos núcleos urbanos informais consolidados, localizados total ou parcialmente em área de preservação permanente.

A relevância da legislação florestal no sistema normativo é indiscutível, pois é regra que disciplina a relação, e intervenção, do homem na natureza, permitindo usos e transformações, bem como instituindo espaços de especial proteção e fruição, como são as áreas de preservação permanente nas áreas urbanas.

Diferentes interpretações sobre a temática ambiental, contudo, permitiram discussões sobre a obrigatoriedade de aplicação das regras urbanísticas em espaços já antropizados, fruto da informalidade e ilegalidade das ocupações, até por conta dos desdobramentos no planejamento urbano dos municípios brasileiros, e a delicada correlação entre necessidades, como, por exemplo, assegurar o fundamental direito à moradia condigna, ao mesmo tempo em que impõe limitações de toda ordem, sempre presentes em nossa sociedade.

Dá a precisa delimitação do *locus* desta pesquisa: a regularização fundiária em área de preservação permanente no espaço urbano.

A partir desse ponto, submetemo-nos à pesquisa bibliográfica, documental e legislativa, para melhor compreensão dos assuntos envolvidos, avaliação do texto à realidade atual, bem como adequação das ocupações em núcleos urbanos informais consolidados nas cidades brasileiras; ao mesmo tempo, a legitimidade para abordar um assunto relativamente novo: o estudo técnico ambiental, também nominado laudo como pressuposto para a regularização fundiária urbana em área de preservação permanente, introduzido na Lei Federal n. 13.465 de 2017, modificando

as regras, até então vigentes, segundo o Código Florestal Brasileiro, como também as regras anteriores acerca da regularização fundiária urbana.

Nesta tese de doutorado, utilizamos o método crítico-dialético, que permitiu analisar a correlação de matizes que estabeleceram os contornos históricos sobre a regularização fundiária urbana no país, e a possibilidade de legalizar as ocupações em áreas de preservação permanente.

Embora a regularização fundiária urbana seja um assunto muito discutido nas últimas décadas, o tema foi reformulado na Lei da Reurb, de modo a adaptá-lo à realidade atual, pois pretende efetivar o direito à moradia plena e o acesso à terra urbanizada a uma grande fatia da sociedade tradicionalmente marginalizada, por reunir pessoas das camadas de baixa renda.

É bem verdade que a Reurb não tratou apenas das situações das pessoas mais pobres, pois também trouxe a possibilidade de regularização para situações de interesse específico, que não envolve ocupantes enquadrados como baixa renda.

Essa análise permitiu perceber a primeira das grandes contradições enfrentadas na presente tese: a dificuldade de conciliar a regularização fundiária urbana com a proteção das áreas de preservação permanente nas cidades, considerando que o modelo de urbanização no Brasil nunca privilegiou ou internalizou a questão ambiental, a exemplo da própria exigência de área de preservação permanente antes de 1989, já que incidia somente em áreas rurais.

Esse é o dilema da presente tese, a regularização fundiária urbana em área de preservação permanente, e as dificuldades enfrentadas nas análises dos procedimentos de licenciamento ambiental em decorrência das exigências ambientais previstas na Resolução Conama n. 369 de 2006, como também na revogada Lei Federal n. 11.977 de 2009, que previa expressamente a exigência de referido instrumento ambiental.

É nesse contexto que a Lei Federal n. 13.465 de 2017 – autodeclarada Reurb –, que cuida da regularização fundiária urbana, se apresenta como alternativa de solução prática e real aos problemas das cidades brasileiras, quando internaliza como exigência o estudo técnico ambiental a ser previamente aprovado no projeto de regularização fundiária, observando as diretrizes dos artigos 64 e 65 do Código Florestal, nas situações de regularização fundiária, nas modalidades de interesse

social e interesse específico, localizados em núcleos urbanos informais consolidados.

Como grande diretriz, a referida regra consagra que, a partir da constatação da existência de núcleo informal urbano consolidado, situado total ou parcialmente em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios¹, o ente responsável pela Reurb exigirá o estudo técnico ambiental da ocupação a ser regularizada, mitigando, por conseguinte, os efeitos restritivos anteriormente definidos pela regra estritamente ambiental no Código Florestal Brasileiro.

Segundo o Código Florestal Brasileiro, a área de preservação permanente é aquela protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

A regularização fundiária urbana, conforme a Reurb, abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Para além dessas diretrizes, historicamente, a regularização fundiária urbana sempre esteve vinculada ao planejamento urbano, à legislação urbanística e ao componente ambiental nas cidades brasileiras.

Atualmente, o modelo de degradação do meio ambiente urbano, sobretudo das áreas de preservação permanente (espaço territorial especialmente protegido), é consequência do rápido processo de urbanização e do crescimento populacional, do modelo de desenvolvimento econômico e da ausência de planejamento urbano, característica e preocupação da sociedade moderna, conhecida como sociedade de risco contemporânea.

Assim, a partir de cada capítulo desta tese, buscaremos explicar a sistematicidade jurídica da regularização fundiária urbana em área de preservação permanente, por via da hermenêutica sistêmica, axiológica, aliada com as outras áreas do conhecimento humano, como também da fundamental importância da

¹ § 2º do art. 2º da Lei Federal 13.465 de 2017.

regularização fundiária em área de preservação permanente, buscando uma discussão metodológica crítica para chegar ao resultado, qual seja, a demonstração que é possível de regularização fundiária em núcleos urbanos informais² que incidam total ou parcialmente em áreas de preservação permanente definidas pelo Código Florestal Brasileiro, tendo como pressuposto o estudo técnico ambiental.

A primeira parte da análise enfoca o processo de urbanização no Brasil, à vista do panorama do êxodo rural e da produção do espaço urbano a partir de ocupações ocorridas nas últimas décadas, em que a grande parcela da população brasileira passou a viver em áreas urbanas; e o contraponto das áreas consideradas urbanas no Brasil representam menos de 1% do território nacional (0,63%).

Também foi objeto de estudo a Carta de Atenas, de 1933, que desempenhou historicamente importante papel no processo de urbanização, ao delimitar funções básicas da cidade, como morar, trabalhar, circular e recrear.

Outro aspecto histórico ligado à regularização fundiária urbana é a política habitacional no território nacional, que, por muito tempo, esteve atrelada ao Banco Nacional de Habitação - BNH, órgão de cúpula do Sistema Financeiro de Habitação, que posteriormente foi transferida para a Caixa Econômica Federal – CEF. Outra política habitacional na escala federal era o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, vinculado ao Ministério do Interior, concebido no período militar, com a concepção de planejamento como função de governo.

Não poderíamos deixar de salientar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS³, que tem como meta viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação, diretrizes diretamente vinculadas à regularização fundiária urbana.

² Núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização” (art. 11, inciso II da Lei Federal 13.465 de 2017).

³ Lei Federal n. 11.124 de 16/12/2005.

No primeiro capítulo, também, foram abordados dois grandes programas nacionais: “Minha Casa, Minha Vida” e “Casa Verde e Amarela”, com desdobramentos profundos nas diretrizes da regularização fundiária urbana no país.

Assim, no segundo capítulo, foi necessário esclarecer o que é a regularização fundiária urbana e sua irrefutável importância para o país, dado o vínculo das suas diretrizes ao direito fundamental à moradia, já que estão diretamente imbricadas a política habitacional e de regularização fundiária urbana.

O direito à moradia emerge impregnado de força constitucional, desde a sua discussão na Assembleia Constituinte, consagrado no art. 6º, por força da Emenda Constitucional n. 26 de 2000, como um direito fundamental e social do homem, como reflexo de lutas e conquistas históricas, visando o interesse coletivo de ninguém ser privado de alcançar uma habitação condigna.

Ligada ao direito de moradia está a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia – CUEM, que inovou ao possibilitar a regularização de bens públicos imóveis, localizadas em área urbana e rural, com ocupações ocorridas até 22 de dezembro de 2016, agregadas às diretrizes da regularização fundiária urbana.

Toda base constitucional está respaldada em dois grandes dispositivos constitucionais da política urbana, quais sejam: os artigos 182 e 183 da Carta Cidadã de 1988, que elegem o Plano Diretor como o grande instrumento indutor do planejamento urbano equilibrado, daí se incluindo a regularização fundiária urbana.

Também reafirma a função social da propriedade urbana, como garantia de que o direito da propriedade urbana tenha uma destinação socioambiental, atendendo, assim, às necessidades sociais da cidade e da sociedade.

O Plano Diretor é peça-chave para a regularização fundiária urbana, já que internaliza todas as diretrizes que avalizam a intervenção ou supressão das áreas de preservação permanente, mesmo que implicitamente ou subliminarmente contida nas diretrizes delineadas pela Reurb, como também a partir das situações previstas na Lei Federal n. 14.285 de 2021, que altera as diretrizes para a área de preservação permanente urbana de cursos d’água, conforme a Lei Federal n. 12.651 de 2012 - Código Florestal Brasileiro.

O terceiro capítulo traz considerações fundamentais sobre a proteção constitucional descrita no art. 225 da Constituição Federal de 1988, consagrando o

meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem fundamental de todos e difuso, reafirmando os mandamentos previstos na Lei Federal n. 6.938 de 1981 – Política Nacional de Meio Ambiente, que delineou um sistema protetivo administrativo constituído por vários órgãos, instituições públicas e privadas, entidades etc., que compõem a estrutura do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNANA, responsáveis pela melhoria da qualidade ambiental no país.

Destaca-se, nesse capítulo, a importância das áreas de preservação permanente como espaços territoriais especialmente protegidos, com regime especial de fruição definida na legislação, desde 1934 até a Lei Federal n. 12.651 de 2012 - Código Florestal Brasileiro, salientando que buscamos fazer um comparativo da área de preservação permanente concebida na Lei Federal de 1965, com a edição de 2012, aprofundando na Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA n. 369 de 2006, que pela primeira vez estabeleceu parâmetros ambientais para supressão ou intervenção em área de preservação permanente para fins de regularização fundiária urbana sustentável de interesse social, como também a grande norma geral que sistematizou pela primeira vez a regularização fundiária urbana, Lei Federal n. 11.977 de 2009, apontando diretrizes semelhantes e específicas as que foram internalizadas nos procedimentos da novel legislação, sobretudo as situações voltadas para a regularização fundiária em área de preservação permanente urbana.

Já no quarto capítulo foram abordados os aspectos gerais da nova Lei Federal n. 13.465 de 2017, a começar pelo conceito legal de regularização fundiária urbana, cuja dimensão transcende historicamente o aspecto fundiário, abarcando também as medidas jurídicas, urbanísticas, sociais e ambientais, de tal sorte que não é possível conceber medidas isoladas, perseguindo a infraestrutura urbana e plena, cuja ordenação territorial seja funcional.

Vários foram os objetivos consagrados na Reurb, vinculando-os principalmente à segurança da posse ou a titulação do domínio da moradia digna e adequada, buscando reduzir a desigualdade social. Referida norma consagra três modalidades de regularização fundiária urbana: de interesse social – Reurb-S; de interesse específico – Reurb-E; e, inominado – Reurb-I; destaca-se que a principal diferença entre as duas primeiras modalidades é justamente direcionar os benefícios de emolumentos para os ocupantes enquadrados como baixa renda.

Há, ainda, vários instrumentos que foram estabelecidos com a finalidade de regularização fundiária urbana, dando ênfase à Legitimação de Posse, à Demarcação Urbanística e à Legitimação Fundiária, dentre outros.

Para além disso, no quarto capítulo, também se analisou, mesmo que sucintamente, as outras situações não enquadradas como áreas de preservação permanente que passam pelo crivo da regularização fundiária urbana, como as unidades de conservação de uso sustentável e as áreas de proteção de mananciais, que devem também realizar previamente o estudo técnico ambiental, além de outras exigências previstas na Lei Federal n. 13.465 de 2017.

Por fim, no último capítulo, adentra no cerne da questão, apontando como premissa questões conceituais para que a regularização fundiária urbana ocorra: como núcleo urbano informal, núcleo urbano informal consolidado e área urbana consolidada.

O capítulo também se assenta na pesquisa do dispositivo legal, que simplifica a regularização fundiária urbana em área de preservação permanente no ordenamento jurídico, quando não exige o procedimento de licenciamento ambiental, mas tão somente a elaboração do estudo técnico ambiental, que justifique melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso, de acordo com o art. 11, § 2º da Lei Federal n. 13.465 de 2017, sendo mencionado estudo incorporado ao projeto de regularização fundiária urbana, atendendo às diretrizes dos artigos 64 e 65 da Lei Federal n. 12.651 de 2012.

Como visto, é possível a conciliação da agenda urbana ambiental nas cidades, mesmo que em áreas protegidas, para fins de regularização fundiária em núcleos urbanos informais consolidados, inseridos total ou parcialmente em área de preservação permanente, conforme as diretrizes alinhavadas no importante dispositivo do art. 11, § 2º da Reurb, que elegeu o estudo técnico ambiental como o grande instrumento preventivo ambiental para fins de regularização fundiária urbana.

1 HISTÓRICO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL

1.1 Processo de urbanização no Brasil

Não há como debater a regularização fundiária urbana no Brasil⁴ sem antes analisar a história do solo urbano - que se refere a solos que se encontram no meio ambiente urbano⁵ - inserido nas cidades ou nos perímetros urbanos⁶, possuindo regramento jurídico específico e distinto da área rural, conforme ensina Tarcyla Fidalgo Ribeiro:

No período de 150 anos que transcorreu desde a Lei de Terras até o século 21, contamos com legislações e políticas pontuais sobre o tema da regularização fundiária, enquanto assistimos ao desenvolvimento urbano explosivo do país, com inúmeras cidades se expandindo sob uma base fundiária irregular.

Para o contexto desta tese, interessa a história mais recente do solo urbano⁷, percebida diante do êxodo rural e da produção do espaço a partir de ocupações

⁴ “A irregularidade fundiária é uma realidade no país desde a invasão portuguesa, em 1500. As sucessivas políticas que fatiaram o país em extensas porções de terra concedidas a nobres e membros da elite mais pretendiam legitimar um determinado arranjo político e social do que formalizar a ocupação da terra no país”. (RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. *Financeirização: a ameaça do modelo fundiário brasileiro para o mais pobre*. In: **Reforma urbana e direito à cidade: os desafios do desenvolvimento**. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/financeirizacao-a-ameaca-do-modelo-fundiario-brasileiro-para-os-mais-pobres/>. Acesso em: 12 jun. 2022.)

⁵ Como se pôde perceber, as interações humanas no espaço urbano se caracterizam por um conjunto de relações cruzadas que verdadeiramente diferenciam a urbe do campo. BOECHAT, Wagner S. F. Lemgruber. **Gestão jusambiental de cidades: possibilidade de influir no meio ambiente artificial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

⁶ Os critérios para delimitação do perímetro urbano nem sempre estão claros nos planos diretores, apesar da importância para a regulamentação do uso e da ocupação do solo urbano e do parcelamento da terra. Raramente os planos explicitam se os municípios possuíam leis de perímetro urbano em vigor, assim como geralmente são imprecisas as referências sobre as alterações realizadas. OLIVEIRA, Fabricio Leal; BIASOTTO, Rosane. O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. In: **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. SANTOS JUNIOR, Orlando Alvez; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ, 2011, p. 62.

⁷ Convém fazer a distinção dos “solos urbanos” com os “solos antrópicos”. Para os autores Fabricio de Araújo Pedron; Ricardo Simon Diniz Dalmolin, e outros, solos urbanos têm sido discutidos mundialmente como uma subdivisão dos solos antrópicos, como já ocorrem em alguns sistemas de classificação: sistema Russo (POPKOV & DEMENTEVA, 2002) e o sistema da FAO (FAO, 1994). Há uma grande dificuldade na definição de critérios para classificação dos solos urbanos, já que a atividade humana é bastante complexa, podendo esta ser detectada pela alta concentração de metais pesados (ALEXANDROVSKAYA & ALEXANDROVSKIY, 2000; HILLER, 2000; MADRID *et al.*, 2002; MANTA *et al.*, 2002; NAVAS & MACHIN, 2002), metano (BLUME, 1989), deposição de rejeitos de construção e industriais (STROGANOVA & AGARKOVA, 1993; ALEXANDROVSKAYA & ALEXANDROVSKIY, 2000), e/ou alteração do regime hídrico e térmico do solo (STROGANOVA &

ocorridas nas últimas décadas no Brasil, como decorrência do processo de urbanização das cidades brasileiras.

No início do século 20, a maioria da população brasileira se concentrava na área rural, desenvolvendo atividades como pecuária e agricultura, inclusive a de subsistência. A procura pela cidade não era só como consequência do processo de mecanização, mas também pelo forte e franco desenvolvimento natural das cidades brasileiras, atraindo assim as pessoas do campo⁸.

Atualmente, o processo de urbanização ocorre de forma mais lenta, sendo que grande parcela da população brasileira vive em áreas urbanas, principalmente na região Sudeste, diferentemente do que ocorreu entre os anos de 1970 a 1980, impulsionado pelo processo de mecanização da produção agrícola no país, fazendo com que trabalhadores do campo buscassem melhores oportunidades nas cidades brasileiras, gerando também o processo de metropolização em diversas partes do país, como demonstra material elaborado pelo IBGE Educa:

A maior parte da população brasileira, 84,72%, vive em áreas urbanas. Já 15,28% dos brasileiros vivem em áreas rurais. A grande Região com maior percentual de população urbana é o Sudeste, com 93,14% das pessoas vivendo em áreas urbanas. A Região Nordeste é a que conta com o maior percentual de habitantes vivendo em áreas rurais, 26,88%. Nas décadas de 1970 e 1980, o Brasil sofreu um intenso êxodo rural. A mecanização da produção agrícola expulsou trabalhadores do campo que se deslocaram para a cidade em busca de oportunidades de trabalho. Hoje, o deslocamento do campo para a cidade continua, porém em percentuais menores. O intenso processo de urbanização no Brasil gerou o fenômeno da metropolização (ocupação urbana que ultrapassa os limites das cidades) e, consequentemente, o desenvolvimento de grandes centros metropolitanos, como São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Salvador, Goiânia, Manaus, entre outros⁹.

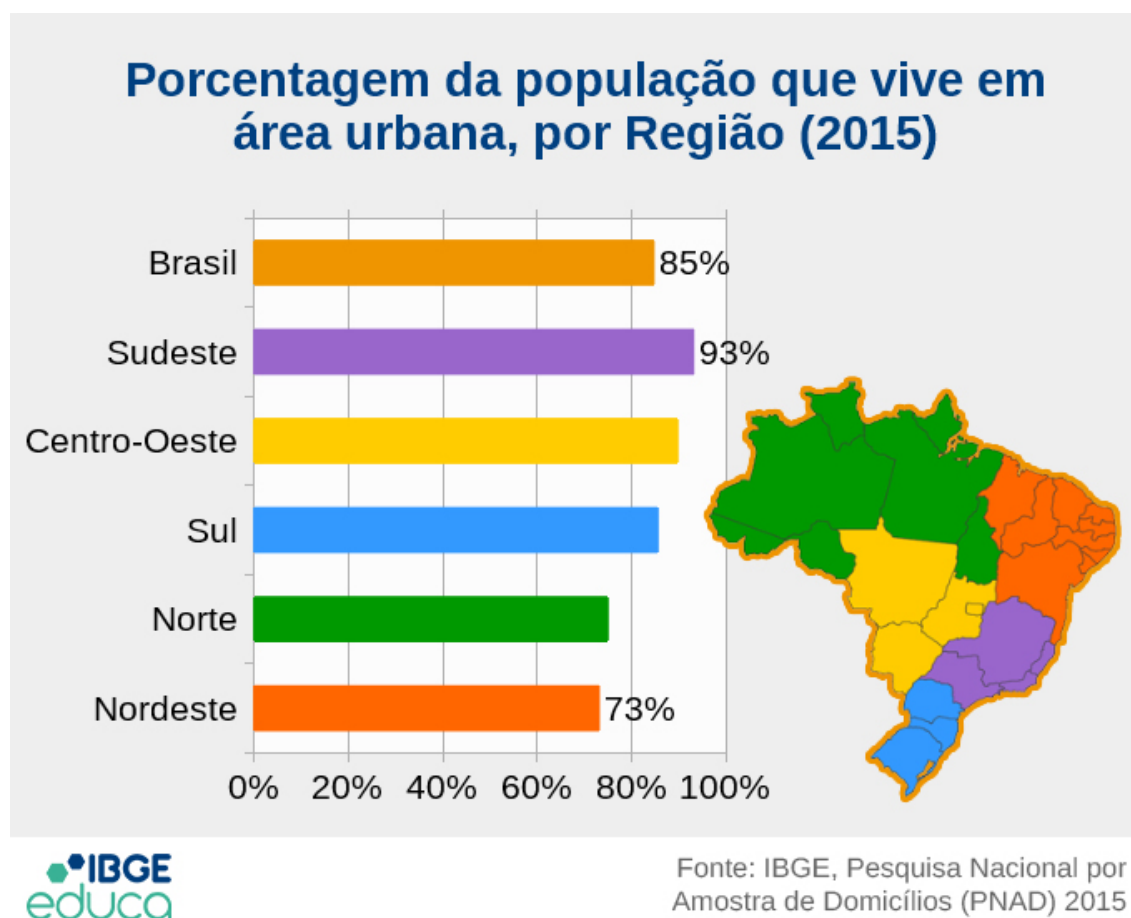
Conforme quadro abaixo, dados recentes do IBGE de 2015 demonstram que a população urbana é bem superior que a população rural, decorrência do processo de urbanização:

AGARKOVA, 1993). Esta variedade de efeitos dificulta o estabelecimento de uma metodologia para levantamentos de solos em meio urbano. PEDRON, Fabricio de Araújo; DALMOLIN, *et. al.* **Solos Urbanos**. Ciência do Solo. Cienc. Rural 34 (5), out. 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-84782004000500053>. Acesso em: 25 nov. 2021.

⁸ SOUZA, Demétrius Coelho. **O meio ambiente das cidades**. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

⁹ IBGE EDUCA JOVENS. **Conheça o Brasil - População**. População rural e urbana. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html>. Acesso em: 27 set. 2021.

Figura 1 – Porcentagem da população que vive em área urbana, por região



Segundo a EMBRAPA, as “áreas consideradas urbanas no Brasil representam menos de 1% do território nacional (0,63%) e concentram 160 milhões de pessoas, ou seja, 84,3% da população brasileira”¹⁰.

Edis Milaré reforça o fator quantitativo no processo de urbanização, ensinando que: “urbanização é o processo de incremento da população de uma cidade, devido a taxas de crescimento provocado por fluxos migratórios, em geral

¹⁰ Os dados vieram do mais detalhado trabalho de identificação de áreas urbanas já feito no país. Executado por profissionais da Embrapa Gestão Territorial (SP), o estudo, identificação, mapeamento e quantificação das áreas urbanas do Brasil levou três anos para ser concluído e exigiu observação minuciosa de centenas de imagens de satélite. Todas as informações geradas estão disponíveis para serem baixadas gratuitamente na internet no formato shapefile. (EMBRAPA. **Gestão ambiental e territorial**. Mais de 80% da população brasileira habita 0,63% do território nacional. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/28840923/mais-de-80-da-populacao-brasileira-habita-063-do-territorio-nacional>. Acesso em: 09 out. 2021.)

provenientes do campo: é quantitativo. Neste contexto, a urbanização¹¹ tem a ver com a demografia¹².

Esse modelo de urbanização implementado ao longo de décadas, que relegou o homem do campo à sua própria sorte, com a ausência de políticas fundiárias e agrícolas consistentes para a agricultura familiar, principalmente, foi elemento que mais impactou a proliferação de processos informais de desenvolvimento urbano nas cidades brasileiras.

Neste contexto, trazemos abaixo lição de Edésio Fernandes:

Ao longo de décadas de crescimento urbano, mas, sobretudo, nas duas últimas décadas, dezenas de milhões de brasileiros não tiveram acesso ao solo urbano e à moradia, senão por meio de processos e mecanismos informais – e ilegais. Favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, loteamentos clandestinos, cortiços, casas de fundo, ocupações de áreas públicas sob pontes, viadutos, marquises, nas beiras de rios e mesmo em uma das principais avenidas da cidade de São Paulo “casas” construídas em cima de árvores – essas têm sido as principais formas de habitação produzidas diariamente nas cidades brasileiras¹³.

Reforça a ideia de que “O processo de urbanização não se trata de um conceito estanque. Desta forma, a urbe não aguarda em estado de inércia a sua estruturação”¹⁴, pois diferentes atores perseguem interesses antagônicos na luta pela cidade. Neste sentido, “a cidade, em permanente estado de entropia provocado

¹¹ “Urbanização e urbanismo, substantivos, referem-se a processos que se desenvolvem no âmbito da cidade ou que a afetam. A despeito da confusão frequente entre estes dois termos, eles se aplicam a processos bem distintos e, por conseguinte, suas significações são diferentes.

Já urbanismo é um processo de adaptação da cidade às suas funções tendo em vista a melhoria do meio físico e das condições necessárias à qualidade de vida: é qualitativo. Em princípio, os “planos urbanísticos” focalizam parte ou partes desse processo, fazendo-lhe um recorte.” (MILARÉ, Édís. Um ordenamento jurídico para a qualidade de vida urbana. In: **Direito urbanístico e ambiental estudos em homenagem ao professor Toshio Mukai**. AGRELLI, Vanusa Murta. SILVA, Bruno Campos (coord.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 49.)

¹² *Ibid.*, p. 49.

¹³ FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: **Regularização fundiária plena: referências conceituais**. ROLNIK, Raquel *et al.* Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 19.

¹⁴ POMPEU, Gina Vidal Marcilio; ROCHA NETO, Pedro Cesar. Regulação do espaço urbano e estratégia de desenvolvimento sustentável por meio das zonas especiais de dinamização urbanística e socioeconômica. In: **Regulação do espaço urbano - 20 anos do programa de pós-graduação em Direito político e econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie**. NOHARA, Irene Patrícia; SALGADO, Rodrigo Oliveira; SILVA, Solange Teles (org.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, p. 76.

pela constante disputa entre os interesses dos diferentes atores sociais, prossegue alterando de maneira desordenada”¹⁵.

É inquestionável que, no Brasil, os assentamentos irregulares se manifestaram tanto em todas as capitais, cidades de baixíssima ou baixa densidade demográfica, bem como em regiões metropolitanas. A irregularidade encontrada era de várias formas: construtiva e na infraestrutura, urbanística ou fundiária, além de ter assentamentos produzidos por todas as classes sociais, de populares e favelas a loteamentos de alto padrão¹⁶.

A Agenda Habitat III trouxe novas balizas para esse cenário, apontando ser necessário a produção de assentamentos justos, seguros e saudáveis, para as cidades e demais formas de assentamentos humanos:

Compartilhamos uma visão de cidades para todos e todas, aludindo ao uso e ao gozo igualitários de cidades e assentamentos humanos, com vistas a promover a inclusão e a assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminação de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis física e economicamente, resilientes e sustentáveis para fomentar a prosperidade e a qualidade de vida para todos e todas. Registramos os esforços empenhados por alguns governos nacionais e locais no sentido de integrar esta visão, conhecida como “direito à cidade”, em suas legislações, declarações políticas e estatutos¹⁷.

A reflexão acabou influenciar a promulgação da Lei Federal n. 13.465 de 2017, conhecida nacionalmente como “Reurb”, cujas modificações introduziram no cenário nacional transformações significativas no sistema normativo e administrativo

¹⁵ POMPEU, Gina Vidal Marcilio; ROCHA NETO, Pedro Cesar. Regulação do espaço urbano e estratégia de desenvolvimento sustentável por meio das zonas especiais de dinamização urbanística e socioeconômica. In: **Regulação do espaço urbano** - 20 anos do programa de pós-graduação em Direito político e econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. NOHARA, Irene Patrícia; SALGADO, Rodrigo Oliveira; SILVA, Solange Teles (org.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, p. 76.

¹⁶ BENTE, Richard Hugu. **Regularização fundiária de interesse social no estado de São Paulo: uma análise dos programas Pró-lar e Cidade legal nos municípios no Vale do Paraíba**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Escola de Engenharia, São Carlos, 2010. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-14032011-085802/publico/richard_hugh_bente.pdf. Acesso em: 07 out. 2021.

¹⁷ ONU. **Nova Agenda Urbana**. Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), realizada em Quito (Equador), em 20 de outubro de 2016. Foi aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), no 68º Encontro Plenário para a sua 71ª Sessão, em 23 de dezembro de 2016. Disponível em: http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazil.pdf?fbclid=IwAR2koIM7MtgBh6i57G4fxWeWpbK52Jr7sXlrGdBbJF81bF2GSzY527FWdAY&utm_medium=website&utm_source=archdaily.com.br. Acesso em: 14 fev. 2021.

de regularização fundiária urbana, regulando sua incidência em área de preservação permanente, sempre pautada na forma de ocupação do solo urbano e na dificuldade de acesso à terra urbanizada.

Sobre a irregularidade do solo urbano, salienta-se a necessidade de desmistificação com relação à classe social que ocupam tais áreas, vez que não é exclusividade de uma faixa socioeconômica, como ensina Daniela de Campos Libório:

A irregularidade da ocupação do solo urbano não é exclusiva de uma faixa socioeconômica, mas as consequências são bastantes distintas. Isso porque a capacidade de reação a partir das condições econômicas e do grau de conhecimento técnico torna apenas um lado vulnerável, daqueles que necessitam tutela do Estado e de seus programas e projetos sociais para garantir o acesso à terra urbana. A moradia tornou-se o eixo estruturante (e não mais habitacional) do sistema que foi sendo construído nessas últimas décadas¹⁸.

Esse processo de ilegalidade e informalidade não é realidade somente brasileira, ocorrendo também em outras partes do mundo. Richard Hugh Bente nos ajuda a compreender o assunto ao citar Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin:

A questão da irregularidade não é uma exclusividade brasileira. Vários autores latino-americanos, como Maria Capello, Aída Zelédon, Antonio Zueda (*in* FERNANDES; ALFONSIN (orgs.), 2006b), respectivamente a respeito de Colômbia, El Salvador e México, relatam como o desenvolvimento do espaço urbano capitalista produziu cidades divididas entre áreas oficiais e aquelas à margem da regulamentação. Tal não é fenômeno apenas latino-americano, como nos relata Stephen Berrisford (*in* FERNANDES; ALFONSIN (orgs.), 2006b) sobre a África do Sul, e podemos identificar o mesmo problema em países como a China, a Coreia e a Tailândia¹⁹.

Mais uma vez, impende mencionar a lição de Edésio Fernandes sobre o contexto internacional do enfrentamento dos programas de regularização fundiária urbana em relação à urbanização das áreas e segurança da posse:

¹⁸ LIBÓRIO, Daniela Campos. Prefácio. *In: Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da Lei n. 13.465/2017*. LEITE, Luis Felipe Tegen Cerqueira; MENCIO, Mariana (orgs.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. ix.

¹⁹ BENTE, Richard Hugh. **Regularização fundiária de interesse social no estado de São Paulo: uma análise dos programas Pró-lar e Cidade legal nos municípios Vale do Paraíba**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Escola de Engenharia de São Carlos, São Carlos, 2010, p. 16. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-14032011-085802/publico/richard_hugh_bente.pdf. Acesso em: 07 out. 21.

[...] ao longo das últimas duas décadas, também os administradores e planejadores urbanos de diversas cidades, em vários países da América Latina, África e Ásia, têm, sempre com muita dificuldade, procurado formular programas de regularização fundiária de tais assentamentos informais, visando promover a urbanização das áreas e reconhecer em alguma medida os direitos de seus ocupantes. Essa necessidade de enfrentamento urgente da ilegalidade urbana, de forma a promover a integração socioespacial dos grupos que vivem nos assentamentos informais é o tema central da Campanha Global pela Segurança da Posse, que vem sendo promovida desde 1999 pela Agência Habitat da ONU²⁰.

Na América Latina, principalmente, a informalidade está diretamente vinculada à pobreza urbana:

Na literatura e em documentos oficiais sobre a informalidade no acesso ao solo urbano na América Latina, em geral, considera-se o fenômeno como essencialmente resultado da pobreza. Mais especificadamente, que os preços do solo (urbanizado) no mercado formal estão fora do alcance da população pobre. A magnitude e a persistência da informalidade – talvez um dos traços mais marcantes do funcionamento do mercado de terra urbano na região²¹.

Tem-se, nesse contexto histórico do processo de urbanização, a Carta de Atenas, de 1933, que desempenhou importante papel à época ao delimitar funções básicas da cidade (morar, trabalhar, circular e recrear). Em importante momento que debateu o paradigma da arquitetura moderna, questionando se conseguiria responder as dificuldades e conflitos causados pelo acelerado crescimento das cidades de forma geral, impulsionado principalmente pela mecanização e industrialização, além das mudanças no modelo de transporte.

A Carta de Atenas foi publicada em Paris, abordando modernamente a questão urbanística, como, por exemplo, as disposições estéticas gerais da cidade. Foi considerado um documento sem autoria, todavia, sua redação foi atribuída a Le Corbusier e seu prefácio a Jean Giroudoux²².

²⁰ FERNANDES, Edésio. Legalização de favelas em Belo Horizonte: um novo capítulo na história? *In: A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). Belo Horizonte: Del Rey, 2003, pp. 176-177.

²¹ SMOLKA, Martin O. Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. *In: A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 257.

²² A primeira publicação oficial com esse teor coube aos Anais Técnicos órgão oficial da Câmara Técnica de Atenas, que publicou em grego e francês um número triplo 44, 45 e 46, reunido na edição de novembro de 1933. Por outro lado, as conclusões dos trabalhos — manifestação apenas moderada — foram organizadas e anonimamente publicadas por Le Corbusier em 1941, sob o título

Emerson Affonso da Costa Moura descreve que, na nova Carta de Atenas de 2003, a “visão de uma cidade futura coerente parece que se ampliam tais funções para abranger interesses a serem protegidos como a multiculturalidade, mobilidade, proteção intergeracional, identidade social, o direito de equipamento e serviços urbanos, dentre outros”²³.

Indiscutível que a Carta de Atenas é uma resposta à discussão, à época, para o déficit habitacional acumulado na Europa, como consequência do momento pós-guerra, em que os arquitetos foram requisitados para elaborar projetos de conjuntos habitacionais, visando soluções para espaços edificados²⁴.

Nesse processo de urbanização mais recente ocorreram vários planos ligados à história do solo urbano, Renato Saboya (2008)²⁵ ao citar Flávio Villaça (1999) destaca o discurso sobre a elaboração de planos urbanos, o que foi denominado de “planejamento *strictu sensu*”, rebatendo-se ao “planejamento *latu sensu*” que engloba o planejamento *strictu sensu*; o zoneamento; o planejamento de cidades novas; o urbanismo sanitário.

Ainda, Renato Saboya (2008), faz a comparação com os estudos de Maria Cristina da Silva Leme (1999), com vistas a esboçar uma divisão geral das etapas do planejamento urbano que o Brasil vivenciou, expondo 4 fases específicas: “1ª fase do plano do embelezamento (1875-1930); 2ª fase do Plano de Conjunto (1930-1965); 3ª fase do Plano de Desenvolvimento Integral (1965-1971); 4ª fase do plano sem mapa (1971-1992)”²⁶.

de “A Carta de Atenas”, quando este acrescentou-lhes tópicos e ênfases que refletiam a sua maneira de encarar as questões. (LE CORBUSIER. **A Carta de Atenas**. A Carta de Atenas/versão de Le Corbusier: introdução de Rebeca Scheres. São Paulo: JIUCITEC:EDUSP, 1993 – (Estudos Urbanos). ISBN B5 271.090-8 (JIUCITEC – ISBN 85.314.0187-9 (EDUSP), p. 12.)

²³ MOURA, Emerson Affonso da Costa. As funções sociais da cidade e a Constituição Federal de 1988: das cartas de Atenas à ordem pluralista constitucional. **Revista de Direito das Cidades**, v. 12, n. 4, ISSN 2317-7721. DOI: 101295/RDC.2005012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/50812/36067>. Acesso em: 09 out. 2021.

²⁴ LE CORBUSIER, *op. cit.*, p. 12.

²⁵ SABOYA, Renato. **Urbanismo e Planejamento Urbano no Brasil – 1875 a 1992**, 10 nov. 2008. Disponível em: <https://urbanidades.arq.br/2008/11/10/urbanismo-e-planejamento-urbano-no-brasil-1875-a-1992/>. Acesso em: 18 mar. 2022, *apud* VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdUSP, 1999.

²⁶ SABOYA, Renato. **Urbanismo e Planejamento Urbano no Brasil – 1875 a 1992**, 10 nov. 2008. Disponível em: <https://urbanidades.arq.br/2008/11/10/urbanismo-e-planejamento-urbano-no-brasil-1875-a-1992/>. Acesso em: 18 mar. 2022, *apud* VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdUSP, 1999.

Para além disso, a regularização fundiária urbana está fortemente ligada à ausência de política habitacional que, por muito tempo, esteve atrelada ao Banco Nacional de Habitação - BNH, criado por meio da Lei Federal n. 4.380, de 21/08/1964, programa que durou aproximadamente 22 anos, de 1946 a 1986, posteriormente transferidas para a Caixa Econômica Federal – CEF.

O Banco Nacional de Habitação era órgão de cúpula do Sistema Financeiro de Habitação – SFH, também vinculado ao BNH, responsável pela criação no território nacional, das companhias de Habitação, nas esferas estaduais e municipais.

Neste sentido, como toda política habitacional, o BNH sempre teve dificuldade em levar à frente seus programas de habitação, não dando resposta adequada à política habitacional, como nos explica Berenice Martins Guimarães:

Antes mesmo de decretada a sua extinção, o BNH vinha enfrentando dificuldades em levar à frente os seus programas de habitação, especialmente os destinados à população de menor renda, em virtude da falta de recursos provocada por desmandos políticos e financeiros. A incapacidade do SFH em dar resposta adequada à questão da moradia, a ciranda inflacionária, o encarecimento dos preços da construção civil e dos aluguéis e o aumento da pobreza tornavam cada vez mais difícil o acesso a condições dignas de habitação para a maioria dos brasileiros²⁷.

Também à frente dessa política habitacional na escala federal estava o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, vinculado ao Ministério do Interior, criado em 1964, no período militar, com a concepção de planejamento como função de governo.

Thaís Troncon Rosa, ao citar Eneida R. Beluzzo Godoy Heck (2004), destaca o arcabouço criado pelo SERFHAU ao ideário militar, conforme transcrição abaixo:

O funcionamento do sistema SERFHAU – BNH alinhava-se, desde sua concepção, às políticas públicas promovidas pelo Estado brasileiro no regime militar, caracterizadas pela centralização decisória e financeira na esfera federal: aos estados e municípios caberia tão somente a função de execução das políticas formuladas na esfera central, de modo que as instâncias governamentais, nas esferas estadual e municipal, acabavam se tornando meras

²⁷ GUIMARÃES, Berenice Martins. Gestão urbana: o novo formato da política e a situação habitacional na região metropolitana de Belo Horizonte. In: **Direito Urbanístico e política urbana no Brasil**. FERNANDES, Edésio (org.). Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 563.

agenciadoras de recursos federais, atendendo às exigências da política centralizada para obtê-los²⁸.

Continua Thaís Troncon Rosa (*apud* HECK, 2004) sobre o SERFHAU:

[...] o SERFHAU originalmente teria uma ampla atuação frente a questões ligadas tanto à habitação (tendo absorvido os processos da Fundação da Casa Popular, como seu órgão sucedâneo) quanto ao planejamento urbano, o que poderia ser interpretado como uma intenção de aproximar ambas as políticas, sob a coordenação de um único órgão federal: centralizada no SERFHAU, uma política urbana federal parecia estar sendo gestada em articulação direta à questão habitacional, que estaria, mais especificamente, a cargo do BNH (órgão central do SFH). Nessa estrutura primeira, o BNH já seria, portanto, um elemento fundamental da política urbana, mas subordinado às diretrizes mais amplas estabelecidas pelo SERFHAU.

De qualquer forma, a instituição da SERFHAU foi uma política de Estado importante, que tinha por objetivo acabar com o déficit habitacional no país.

Convém salientar, neste momento, a importância do conceito mais amplo de “necessidades habitacionais” sobre déficit habitacional, mensurado pelo Centro de Estatística e Informação da Fundação João Pinheiro – CEI/FJP, em parceria com a Secretaria Nacional do Ministério das Cidades e com o Banco Mundial, já que é dividido em dois segmentos diferentes e que não se excluem, quais sejam: “déficit habitacional” e “inadequação de moradias”.

O primeiro é categoria mais restrita, voltando-se para a construção de novas moradias, sendo a solução detectada num determinado momento. Já o segundo é mais amplo, direcionando à qualidade de vida dos moradores, com as especificidades internas da habitação e não com o estoque habitacional²⁹.

Impende esclarecer que não é objetivo deste trabalho apresentar de forma mais detalhada o panorama do déficit habitacional no Brasil, com reais dados estatísticos e seus desdobramentos, mas, sim, apontá-lo como fator importante de

²⁸ ROSA, Thaís Troncon. Planejamento urbano e política habitacional no Brasil: institucionalização, dicotomização, municipalização. Reflexões a partir do caso de São Carlos-SP. In: **Revista da USP**. Artigos e ensaios - Planejamento urbano e política habitacional, n. 16, 2012. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/73470>, p. 18. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.1984-4506.v0i16p17-34>, *apud* HECK, Eneida R. Beluzzo Godoy. **A EMURB como instrumento de planejamento urbano em São Paulo: 1971-2001**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - FAU-USP, São Paulo, 2004.

²⁹ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2008**. Convênio PNUD/Ministério das Cidades, Belo Horizonte, 2011.

intervenção na regularização fundiária urbana no Brasil, nas duas vertentes acima apontadas, tanto de déficit habitacional, como de inadequação de moradias.

Ao analisarmos a regularização fundiária urbana atual, depara-se com esse histórico de déficit ou ausência de estoque habitacional, como também a qualidade das moradias que são edificadas Brasil afora.

Mauricio Jorge Pereira da Mota e Emerson Affonso da Costa Moura demonstram bem essa correlação:

Neste contexto, o tratamento de qualquer problemática urbana pautou-se pela abordagem não sistematizada e casuística de aspectos locais na organização espacial intraurbana e a remoção de estrangulamentos na infraestrutura social básica mediante soluções setoriais isoladas, inclusive, como na habitação. As tentativas de coordenação de política nacional não foram capazes de estabelecer linhas de uma ação urbana integrada³⁰.

Por isso, mostra-se necessário frisar que o déficit habitacional potencializou que os menos favorecidos, não contemplados nos conjuntos habitacionais, ocupassem áreas periféricas ou afastadas, desprovidas de infraestrutura nas cidades brasileiras, emergindo, assim, a necessidade de uma política federal que estabelecesse diretrizes gerais e sistêmicas para a regularização fundiária urbana.

É sistêmico, interligado e interdependente aquilo que afeta a qualidade de vida e o bem-estar dos habitantes, sobretudo dos marginalizados e excluídos³¹, além das demais espécies vivas, premissas que devem ser equacionadas pelos governos locais.

³⁰ MOTA, Mauricio Jorge Pereira; MOURA, Emerson Affonso da Costa. A formação das cidades e a questão fundiária no Brasil. In: **Teoria da Regularização Fundiária**. Legislação anterior e correlata, doutrina, jurisprudência e comentários de toda a Lei de Regularização Fundiária e sua exposição de motivos. Acordo com a Lei Federal n. 13.465, de 11 de julho de 2017, na conversão da Medida Provisória n. 759, de 2016. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 8.

³¹ A proliferação de formas de ilegalidade nas cidades, especialmente no contexto cada vez mais significativo da economia informal, é uma das maiores consequências do processo de exclusão social e segregação espacial que tem caracterizado o crescimento intensivo nos países em desenvolvimento como o Brasil. Tal fenômeno se torna ainda mais importante no que se refere aos processos socioeconômicos e culturais de acesso ao solo e produção de moradia: um número cada vez maior de pessoas tem descumprido a lei para ter um lugar nas cidades, vivendo sem segurança jurídica da posse, em condições precárias ou mesmo insalubres e perigosas, geralmente em áreas periféricas ou em áreas centrais desprovidas de infraestrutura urbana adequada. (FERNANDES, Edésio. Legalização de favelas em Belo Horizonte: um novo capítulo na história? In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 173-174.)

Também é evidente que a segregação socioespacial sempre esteve vinculada à “história da legislação urbanística, no sentido de reconhecer o papel cumprido pela legislação ao longo do tempo na formação do território”³², ou seja, na constituição dos núcleos habitacionais, das favelas, dos cortiços e demais formas de ocupação, como também o tratamento dispensado às cidades, principalmente a questão do zoneamento e as legislações de segregação de usos.

Aliás, a “legislação urbana sempre atuou como linha demarcatória, estabelecendo fronteira de poder no desenvolvimento das cidades brasileiras”³³.

Poder-se-ia mencionar que tanto a Lei Federal n. 13.465 de 2017, denominada Reurb, e a recente Lei Federal n. 14.285 de 2021³⁴ são normas urbanísticas voltadas para a regularização fundiária urbana, inclusive em área de preservação permanente, que atuam como linhas demarcatórias no cenário nacional.

Raquel Rolnik retrata bem essa situação da legislação urbana, fazendo contraponto entre a organização e a classificação de territórios urbanos, ao mesmo tempo que também discrimina o agenciamento espacial e social distinto do padrão da lei:

Na verdade, a legalidade urbana organiza e classifica territórios urbanos, conferindo significados e legitimidade para o modo de vida e micropolítica dos grupos mais envolvidos na formulação dos instrumentos legais. Por outro lado, a legislação discrimina agenciamentos espaciais e sociais distintos do padrão sancionado pela lei. Assim, a legislação atua como um forte paradigma político-cultural, mesmo quando fracassa na determinação, na configuração final da cidade³⁵.

³² ALFONSIN, Betânia de M. Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio (org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 205

³³ ROLNIK, Raquel. Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). In: Maria Adélia A. Souza; Sonia C. Lins; Maria Pilar C. Santos; Murilo da Costa Santos. (org.). **Metrópole e Globalização** - Conhecendo a cidade de São Paulo. São Paulo: Ed. Cedes, 1999. Disponível em: <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/08/paraalemdalei.pdf>. Acesso em: 15 out. 2021.

³⁴ Altera as Leis n. 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre regularização fundiária em terras da União; e 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, para dispor sobre as áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas.

³⁵ ROLNIK, Raquel. Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). In: Maria Adélia A. Souza; Sonia C. Lins; Maria Pilar C. Santos; Murilo da Costa Santos. (org.). **Metrópole e Globalização** - Conhecendo a cidade de São Paulo. São Paulo: Ed. Cedes, 1999. Disponível em: <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/08/paraalemdalei.pdf>. Acesso em: 15 out. 2021.

Também é fator que sobressai na discussão da regularização fundiária urbana o processo de urbanização descontrolado, com a ausência de políticas consistentes sobre a distribuição da propriedade urbana, como adverte Flávio Tartuce:

Quanto à distribuição da propriedade urbana, os problemas que ocorreram no campo acabaram se repetindo nas cidades, fazendo eclodir, na grande maioria dos Municípios brasileiros, habitações em situações precárias, especialmente em favelas, hoje denominadas comunidades. Diante dessa realidade, nos últimos anos, surgiu uma preocupação do legislador em buscar uma regularização possível dessas áreas, por institutos jurídicos diversos. Almeja-se retirar tais situações dominiais de um “underground jurídico” ou, como afirmam os italianos, do *il Torto* para o *il Diritto*³⁶.

“Fixou-se, desde então, que o direito de propriedade é o direito conferido a determinada pessoa de usar, gozar e dispor da coisa (vendê-la, trocá-la), além de poder reavê-la das mãos de quem injustamente a possui ou detenha”³⁷. Diferentemente do que acontece na regularização fundiária urbana, pois o ocupante detém somente a posse.

Todos esses fatores provocaram a ilegalidade urbana no Brasil, expondo assim a necessidade de um marco para a regularização fundiária no Brasil, o que ocorreu, inicialmente, com o advento da Lei Federal n. 11.977, de 2009, que dispõe sobre o “Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV”, e regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, potencializados mais tarde pelo Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

Vejamos o que afirma Marcos Alcino de Azevedo Torres sobre o PAC:

Tem-se visto nos últimos anos um incremento acentuado das intervenções urbanas, em razão de forte atuação do poder público federal, com o objetivo de estimular o crescimento nacional de um modo geral, considerando os impactos diretos e indiretos na ordem econômica e na também ordem social. Grande parte delas decorreram da implantação pelo governo federal do Programa de Aceleração do Crescimento resumidamente e popularmente

³⁶ TARTUCE, Flávio. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. **Pensar**, v. 23, n. 3, p. 1-23, jul./set. 2018. Disponível em: <http://periodicos.unifor.br>. Acesso em: 07 abr. 2022.

³⁷ RUSSO, João Paulo Rezende; SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; RAMME, Rogério Santos. Direitos humanos, direitos sociais e as questões habitacionais brasileiras. In: **Congresso comemorativo aos 10 anos do Estatuto da Cidade**. ALFONSIN, Betânia de Moraes; PAGANI, Elaine Adelina *et al.*, Porto Alegre: Exclamação, 2011, p. 860.

identificado pela sigla PAC, que como sugere o nome possibilitou investimentos de grande porte, injetando recursos em diversos setores, gerando empregos diretos e indiretos, mobilizando administrações municipais a proceder a alterações no planejamento urbano, com intuito de melhora significativa para os municípios, em especial para as populações consideradas de baixa renda, possibilitando a construção de moradias nas quais seus habitantes tenham um mínimo de conforto, segurança e dignidade, atendendo assim ao comando constitucional de erradicação da pobreza e ao princípio da dignidade da pessoa humana, baliza fundamental da nossa ordem jurídica³⁸.

Mais recentemente temos o Programa Habitacional intitulado “Programa Casa Verde e Amarela”, instituído por meio da Lei Federal n. 14.118, de 12 de janeiro de 2021, que surge com a finalidade de promover o direito à moradia a famílias residentes em áreas urbanas, com renda mensal de até R\$ 7.000,00 (sete mil reais), e a famílias residentes em áreas rurais com renda anual de até R\$ 84.000,00 (oitenta e quatro mil reais), associado ao desenvolvimento econômico, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habitabilidade e de qualidade de vida da população urbana e rural.

Por estarem diretamente relacionados a iniciativas de regularização fundiária urbana, esses dois programas serão abordados novamente mais à frente, em itens específicos.

Com a criação do Ministério das Cidades, a questão habitacional e programas de urbanização emergiram como parte integrante da questão urbana, conforme redação dada no art. 27, inciso III, a, da já revogada Lei Federal n. 10.683 de 2003:

III - Ministério das Cidades:

- a) política de desenvolvimento urbano;
- b) políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito;
- c) promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano;
- d) política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano;
- e) planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização,

³⁸ TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. Questões urbanas. Uma reflexão sobre a ocupação do espaço urbano. O capital e a função social da cidade. In: **Cadernos de Direito da Cidade**: estudos em homenagem à professora Maria Garcia. AIETA, Vânia (coord.). Rio de Janeiro: Lume Juris, 2014, pp. 75-76.

habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito;
 f) participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água, bem como para a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento.

Ermínia Maricato tece comentários à Política Nacional de Habitação – PNH, tendo como pressuposto que a moradia só adquire significado em um contexto de política urbana, dependente de três pilares fundamentais: política fundiária, política financeira e estrutura institucional³⁹.

Neste momento, também não poder-se-ia deixar de comentar sobre a Política Nacional de Habitação de Interesse Social, fundamentalmente importante para a regularização fundiária urbana no país.

1.1.1 Política Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, teve como ponto de partida o “projeto de lei de iniciativa popular apresentado ao Congresso Nacional em 1992, com mais de um milhão de assinaturas, as quais foram recolhidas com o apoio das Comunidades Eclesiais de Base, ligadas, principalmente, à igreja católica”⁴⁰.

A Lei Federal n. 11.124 de 2005, tramitou no Congresso Nacional durante 13 anos até ser aprovado em 2005, inovando na constituição de fundos articulados nos diferentes níveis da federação (União, Estados e Municípios), controlados também por conselhos com participação popular, visando ações planejadas em Planos Locais de Habitação de Interesse Social.

³⁹ MARICATO, Ermínia. **O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Políticas sociais, acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, n. 12, fev. 2006.

⁴⁰ FERREIRA, Geniana Gazotto; CALMOM, Paulo; FERNANDES, Antônio Sergio Araújo *et al.* Política habitacional no Brasil: uma análise das colisões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/jmR7Y6NdPqRwZf3PgQsVNjN/?lang=pt>. Acesso em: 24 out. 2021.

O objetivo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS⁴¹ era viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.

Retrocitada norma federal dispõe, também, sobre Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

O SNHIS tem por princípio a moradia digna como direito, além de vetor de inclusão social e da satisfação da função social da propriedade urbana, visando garantir a atuação direcionada a coibir a especulação imobiliária e permitir o acesso à terra urbana e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade.

A regularização fundiária urbana, principalmente a de interesse social, sempre esteve diretamente vinculada ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, responsável pelo fomento à moradia àqueles que buscam o apoio e financiamento do governo federal.

Mais uma vez valemo-nos dos ensinamentos de Ermínia Maricato sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, à época de sua instituição:

Com o novo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social previsto na lei, espera-se agregar, além de mais recursos do OGU, recursos de estados e municípios no esforço de somar subsídios que ajudem a oferecer moradias para os que estão engrossando e ampliando as favelas e os loteamentos clandestinos em todo o Brasil, o que, neste começo de milênio, está longe de constituir uma minoria

⁴¹ Lei Federal 11.124, de 16/12/2005. Art. 5º - Integram o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, os seguintes órgãos e entidades:

I – Ministério das Cidades, órgão central do SNHIS;

II – Conselho Gestor do FNHIS;

III – Caixa Econômica Federal – CEF, agente operador do FNHIS;

IV – Conselho das Cidades;

V – conselhos no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, com atribuições específicas relativas às questões urbanas e habitacionais;

VI – órgãos e as instituições integrantes da administração pública, direta ou indireta, das esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, e instituições regionais ou metropolitanas que desempenhem funções complementares ou afins com a habitação;

VII – fundações, sociedades, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais e quaisquer outras entidades privadas que desempenhem atividades na área habitacional, afins ou complementares, todos na condição de agentes promotores das ações no âmbito do SNHIS; e

VIII – agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional a atuar no Sistema Financeiro da Habitação – SFH.

da população brasileira. (Algumas estimativas mostram que mais de 50% da população de Recife, Salvador, Rio de Janeiro, São Paulo, São Luís e Belém são ilegais)⁴².

No plano local, para que os municípios consigam financiamento por meio do FNHIS, é necessário a elaboração de seus Planos Locais de Habitação de Interesse Social, para os quais a “participação popular é legalmente necessária, ficando instituído o padrão de constituição de conselhos e conferências que visam garantir transparência e responsabilidade na aplicação dos recursos”⁴³.

Como há muita demanda, geralmente, o SNHIS não consegue atender a todos, tanto é que ainda existe um “déficit habitacional em todo o Brasil, que está em 5,8 milhões de moradias, segundo dados revisados pela Fundação João Pinheiro, ano-base de 2019”⁴⁴.

Mais uma vez, reforçamos a lição de Mauricio Jorge Pereira da Mota e Emerson Affonso da Costa Moura sobre a política habitacional:

A escassez ou déficit habitacional na realidade brasileira não é a causa, mas manifestação dos baixos níveis de desenvolvimento socioeconômico de parcela substancial da população nacional que não é alcançada pela oferta do mercado convencional através do sistema de financiamento imobiliário.

[...]

Não se trata, a questão da habitação, apenas de um problema de oferta em extensão – quantidade de moradias – mas igualmente de profundidade – permitindo atingir a diversificação da população e não somente limitar-se a mera oferta de um produto baseado em padrões alheios⁴⁵.

Por fim, aponta-se a ausência de um regime jurídico consistente, para a demanda por política habitacional, com vistas a solucionar a questão da

⁴² MARICATO, Ermínia. **A nova política nacional**. Disponível em: http://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/maricato_novapoliticaHab.pdf. Acesso em: 24 out. 2021.

⁴³ ZURCHER, Patrícia de Figueiredo Ferreira. **Política habitacional no Brasil: equívocos repetidos ou negações perpetuadas?** Elementos para análise. Seminário de serviço social. Trabalho de política social. Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: https://seminarioservicosocial2017.ufsc.br/files/2017/05/Eixo_3_277.pdf. Acesso em: 24 out. 2021.

⁴⁴ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Dados revisados do déficit habitacional e adequação de moradias nortearão políticas públicas**. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/dados-revisados-do-deficit-habitacional-e-inadequacao-de-moradias-nortearao-politicas-publicas>. Acesso em: 24 out. 2021.

⁴⁵ MOTA, Mauricio Jorge Pereira; MOURA, Emerson Affonso da Costa. A formação das cidades e a questão fundiária no Brasil. In: **Teoria da Regularização Fundiária**. MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Mauricio Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino Azevedo (org.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 17.

regularização fundiária com o acesso a terra urbanizada e o fornecimento de habitação digna, como nos lembra Mauricio Jorge Pereira da Mota e Emerson Affonso da Costa Moura, parafraseando Ricardo Lira Pereira:

Diante da ausência de um regime jurídico capaz de solver os problemas das habitações irregulares, diversos instrumentos foram propostos pela doutrina para garantir a regularização fundiária de áreas assentadas das populações de baixa renda – como favelas, mocambos, palafitas e loteamentos irregulares – como o usucapião especial urbano de bens públicos, bem como o direito de superfície permitindo a propriedade separada da acessão, distinta do solo, como instrumento capaz de garantir que a regularização fundiária impedisse as novas migrações de contingentes atraídos por essa política⁴⁶.

Isso demonstra como foi bem-vinda a edição da Reurb, já que representa a possibilidade de solução e enfrentamento para essas questões levantadas, inclusive da regularização fundiária urbana.

A partir da compreensão do processo de urbanização empregado no Brasil, responsável por levar os mais vulneráveis para uma roda sem fim, dentro de ciclo perverso de ocupação da terra, se evidencia a necessidade da regularização fundiária urbana, o que sempre esteve ligado ao sistema de financiamentos da política habitacional, ou sua ausência, na maioria das vezes, sempre promovidos pela União.

Neste contexto, impossível tratar da pauta da regularização fundiária urbana e suas implicações, principalmente nas áreas de preservação permanente, sem antes adentrar didaticamente no contexto dos programas federais que sempre estiveram ligados à regularização fundiária urbana, como o Minha Casa, Minha Vida, e mais atualmente o Programa Casa Verde e Amarela.

1.1.2 Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV

⁴⁶ MOTA, Mauricio Jorge Pereira; MOURA, Emerson Affonso da Costa. A formação das cidades e a questão fundiária no Brasil. In: **Teoria da Regularização Fundiária**. MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Mauricio Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino Azevedo (org.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 8 *apud* LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de direito urbanístico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

Muito se discutiu no Brasil sobre a ausência de um marco regulatório acerca da regularização fundiária urbana, em que pese a regulamentação de diretrizes internalizadas na Lei Federal n. 11.997 de 2009, que instituiu o programa federal “Minha Casa, Minha Vida”⁴⁷.

O Alcance do programa foi amplo, inclusive por sua origem como programa econômico. Vejamos:

O Minha Casa, Minha Vida é, na origem, um programa econômico. Foi concebido pelos ministérios de “primeira linha” – Casa Civil e Fazenda – em diálogo com o setor imobiliário e da construção civil, e lançado como Medida Provisória (MP 459) em março de 2009, como uma forma declarada de enfrentamento da chamada crise dos subprimes americanos que recentemente tinha provocado a quebra de bancos e impactado a economia financeirizada mundial⁴⁸.

O programa também está estruturado numa série de subprogramas, modalidades, fundos, linhas de financiamento, tipologias habitacionais, agentes operadores, formas de acesso ao produto organizado a casa, ou seja, a regularização fundiária de assentamentos urbanos também se inseria nessa grande organização.

De todo modo, na mencionada norma federal, foi concebido um arcabouço de diretrizes para a regularização fundiária, a partir do Capítulo III, denominado “Da Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos”, começando a partir do art. 46⁴⁹, introduzindo o conceito legal acerca da regularização fundiária no ordenamento jurídico brasileiro, vinculando as suas diretrizes ao direito à moradia⁵⁰, conforme texto constitucional.

⁴⁷ Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis n. 4.380, de 21 de agosto de 1964; 6.015, de 31 de dezembro de 1973; 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória n. 2.197-43, de 24 de agosto de 2001, e dá outras providências.

⁴⁸ AMORE, Caio Santo. Minha Casa, Minha Vida para iniciantes. In: **Minha casa... e a cidade?** Avaliação Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros. AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (org.). 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 15.

⁴⁹ Lei Federal 11.299, de 2009, revogada.

Art. 46 - A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

⁵⁰ Essa avaliação faz-se necessária quando se considera que o programa se tornou a principal ação do Estado brasileiro no tocante ao direito à moradia, com grande atuação do setor empresarial. Se é

Neste sentido, Ingo Wolfgang Sarlet e Vanêsa Buzelato Prestes, destacam o pioneirismo e referendam a incorporação da regularização fundiária urbana no Programa Federal Minha Casa, Minha Vida:

Por sua vez, a Lei Federal n. 11.977 de 2009 — conhecida como Programa Minha Casa, Minha Vida — foi a primeira a cuidar da regularização fundiária como um microssistema, com institutos e diretrizes próprios, possibilitando tratar, de modo compreensivo e integrado, o âmbito urbanístico, ambiental, administrativo, social, jurídico e registral das áreas envolvidas⁵¹.

Todo o Capítulo III foi revogado, a partir da Medida Provisória n. 759, de 2016, como também pela Lei Federal n. 13.465 de 2017.

Para Flávio Tartuce, a revogação da Lei Minha Casa, Minha Vida teve clara intenção de substituir a política dominial por outra, especialmente a Regularização Fundiária Urbana – Reurb⁵².

Em que pese as críticas ferrenhas levantadas, em especial pela revogação total da parte que tratava da Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos, a sua concepção e diretrizes não foram alteradas, como bem pondera Victor Carvalho Pinto:

Apesar de ter revogado integralmente a legislação anterior, a nova lei manteve sua estrutura básica: identificação e consulta aos proprietários da área ocupada (Demarcação Urbanística); elaboração e aprovação de projeto urbanístico; abertura de matrículas após o

possibilitado às construtoras decidirem em grande parte onde, como e quando pretendem produzir unidades habitacionais, é preciso averiguar se os padrões estabelecidos internacionalmente para o direito à moradia adequada estão orientando essa produção. (ROLNIK, Raquel; PEREIRA, Álvaro Luis dos Santos; LOPES, Ana Paula de Oliveira *et al.* Inserção urbana no PMCMV e a efetivação do direito à moradia adequada: uma avaliação de sete empreendimentos no estado de São Paulo. *In: À guisa de conclusão*: nota pública da Rede Cidade e Moradia. Minha casa...e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros. AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 394.)

⁵¹ SARLET, Ingo Wolfgang; PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Direito à cidade, Lei Federal n. 13.465/2017 e proibição do retrocesso**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-nov-20/direitos-fundamentais-direito-cidade-lei-federal-1346517-proibicao-retrocesso>. Acesso em: 17 nov. 2021.

⁵² Pois bem, com claro intuito político de *suplementação* do tratamento anterior, os dispositivos da *Lei Minha Casa, Minha Vida* que tratavam da categoria foram revogados pela Lei 13.465/2017, que procurou afastar vários dos seus institutos, substituindo a política dominial anterior por outra, especialmente pela Regularização Fundiária Urbana (Reurb). (TARTUCE, Flávio. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. The urban land regularization law (Law 13.465/2017): initial analysis of its main repercussions into property law. *In: Pensar Revista de Ciências Jurídicas*, v. 23, n. 3; jul./set, 2018, p. 3. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/viewFile/7800/pdf>. Acesso em: 18 fev. 2021.

registro do projeto e concessão de títulos de Legitimação de Posse conversíveis em usucapião depois de cinco anos.

O correto em termos de técnica legislativa teria sido a promoção de alterações no texto da Lei anterior, ao invés da criação de uma nova lei. Desse ponto de vista, não se pode deixar de condenar a revogação desnecessária de uma lei que conhecida e sua substituição por um texto mal redigido, cuja aplicação poderá gerar diversas dúvidas.

Apesar disso, não se pode dizer que a política de regularização fundiária tenha sido comprometida, inclusive porque a nova Lei faculta aos municípios continuar aplicando a lei antiga aos procedimentos iniciados na sua vigência⁵³.

De qualquer forma, o programa ainda precisava de aprimoramento para enfrentar a questão habitacional, já que não atendia à realidade dos municípios, pois sempre considerou como pauta a concepção da propriedade privada, conforme observação abaixo:

O Programa se apresenta, enfim, como solução única e pouco integrada aos desafios das cidades brasileiras para enfrentamento de complexo “problema habitacional”, baseado numa produção padronizada e em larga escala, desarticulada das realidades locais, mal inserida e isolada da cidade, a partir de um modelo de propriedade privada condominial⁵⁴.

1.1.3 Programa Casa Verde e Amarela – PCVA

A Lei Federal n. 14.118, de 12 de janeiro de 2021, criou o Programa Casa Verde e Amarela, sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Regional para a gestão, monitoramento, avaliação, além de outras atribuições, como também alterou várias normas federais importantes⁵⁵.

⁵³ PINTO, Victor de Carvalho. **Mitos e verdades sobre a nova Lei da Regularização Fundiária Urbana**. De um lado, quem vê a lei como salvação para os moradores de assentamentos informais, de outro, como uma desculpa para regular assentamentos de alta renda. Disponível em: <https://caosplanejado.com/mitos-e-verdades-sobre-a-nova-lei-da-regularizacao-fundiaria-urbana/>. Acesso em: 02 nov. 2021.

⁵⁴ À guisa de conclusão: nota pública da Rede Cidade e Moradia. *In: Minha casa...e a cidade?* Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros. AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (org.). 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 420.

⁵⁵ Altera as Leis n. 8.036, de 11 de maio de 1990; 8.100, de 5 de dezembro de 1990; 8.677, de 13 de julho de 1993; 11.124, de 16 de junho de 2005; 11.977, de 7 de julho de 2009; 12.024, de 27 de agosto de 2009; 13.465, de 11 de julho de 2017; e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei n. 13.439, de 27 de abril de 2017.

A redação final da norma federal é resultado da Medida Provisória n. 996, de 2020, aprovada pela Câmara Federal e, posteriormente, pelo Senado Federal, ainda no final de 2020.

Sua regulamentação ocorre logo em seguida, por meio do Decreto Federal n. 10.600, de 14 de janeiro de 2021, dispondo sobre critérios e da periodicidade para a atualização dos limites de renda e das subvenções econômicas com recursos orçamentários da União; das metas, prioridades, tipo de benefício destinado às famílias, conforme localização e população, e as faixas de renda.

Também trata da periodicidade, a forma e os agentes responsáveis pela definição da remuneração devida aos agentes operadores e financeiros para atuação no Casa Verde e Amarela.

Isadora Ribeiro e Raquel Rolnik comentam acerca das primeiras impressões desse novo programa:

Rebatizando o que já existe com uma embalagem verde-amarela e investindo pesado na direção da financeirização da moradia — ou seja, no oferecimento das dívidas imobiliárias das famílias como nova isca para o mercado financeiro —, o novo programa habitacional do governo federal, o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), foi finalmente lançado no dia 25 de agosto, por meio da Medida Provisória 996⁵⁶.

Mencionado Programa Casa Verde e Amarela tem por finalidade promover o direito à moradia a famílias residentes em áreas urbanas com renda mensal de até R\$ 7.000,00 (sete mil reais), e a famílias residentes em áreas rurais com renda anual de até R\$ 84.000,00 (oitenta e quatro mil reais), associado ao desenvolvimento econômico, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habitabilidade e de qualidade de vida da população urbana e rural.

Também trata diretamente da regularização fundiária, nos termos da Lei Federal n. 13.465 de 2017, já que, na hipótese de regularização fundiária, a concessão de subvenções econômicas com recursos orçamentários da União fica

⁵⁶ RIBEIRO, Isadora; ROLNIK, Raquel. **Regularização fundiária Verde e Amarela**: endividamento e precariedade. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/regularizacao-fundiaria-verde-e-amarela-endividamento-e-precariedade/>. Acesso em: 31 out. 2021.

limitada ao atendimento de famílias na situação prevista no inciso I⁵⁷ do caput do art. 13 da Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017.

São os casos previstos para Reurb de Interesse Social (Reurb-S), ao estabelecer a regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal.

Foram estabelecidas várias diretrizes no corpo do Programa Casa Verde e Amarela: atendimento habitacional compatível com a realidade local, com o reconhecimento da diversidade regional, urbana e rural, ambiental, social, cultural e econômica do país; habitação entendida em seu sentido amplo de moradia, com a integração das dimensões física, urbanística, fundiária, econômica, social, cultural e ambiental do espaço em que a vida do cidadão acontece; estímulo ao cumprimento da função social da propriedade e do direito à moradia, nos termos da Constituição Federal; promoção do planejamento integrado com as políticas urbanas de infraestrutura, de saneamento, de mobilidade, de gestão do território e de transversalidade com as políticas públicas de meio ambiente e de desenvolvimento econômico e social, com vistas ao desenvolvimento urbano sustentável; estímulo a políticas fundiárias que garantam a oferta de áreas urbanizadas para habitação, com localização, preço e quantidade compatíveis com as diversas faixas de renda do mercado habitacional, de forma a priorizar a faixa de interesse social da localidade; redução das desigualdades sociais e regionais do país; cooperação federativa e fortalecimento do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), de que trata a Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005; aperfeiçoamento da qualidade, da durabilidade, da segurança e da habitabilidade da construção de habitações e da instalação de infraestrutura em empreendimentos de interesse social; sustentabilidade econômica, social e ambiental dos empreendimentos habitacionais; transparência com relação à execução física e orçamentária das políticas habitacionais e à participação dos agentes envolvidos no Programa Casa Verde e Amarela e dos beneficiários desse programa; utilização de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos

⁵⁷ Art. 13 - A Reurb compreende duas modalidades:

I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal;

ambientais, a economia de recursos naturais e a conservação e o uso racional de energia.

Não é demais frisar, mais uma vez, os ensinamentos das autoras Isadora Ribeiro e Raquel Rolnik, que teceram duras críticas ao Programa Casa Verde e Amarela:

A regularização fundiária é uma prática de décadas, já que podemos afirmar que a maior parte dos territórios populares do país são constituídos por vínculos entre os espaços e seus ocupantes que não necessariamente passam pela propriedade individual registrada em cartório e por um processo de constituição de bairros mediado por legislação urbanística e normas administrativas das prefeituras. Em várias cidades brasileiras, grandes porções do território popular urbano não coincidem com suas normas, todas baseadas na ideia de que o processo de ocupação da cidade começa com a propriedade registrada da terra e do lote - o que não é verdade para a maior parte dos assentamentos populares no país. Como este fato constituiu, historicamente, um dos principais bloqueios para que estes bairros pudessem ter acesso à infraestrutura e equipamentos públicos, a “regularização” tem sido uma demanda de milhões, e, portanto, também objeto importante da política⁵⁸.

Esse novo programa tem aspectos diferentes dos programas anteriores. É nítida a ligação e apoio com a Lei Federal n. 13.465 de 2017, conhecida como Reurb, que estabeleceu novas diretrizes para a regularização fundiária urbana no Brasil, tendo o município como principal agente dessa política⁵⁹.

Em que pese as críticas ao programa, destacam que tem como meta o atendimento, até o dia 31 de dezembro de 2022, de 1,2 milhão de famílias que necessitam de moradia, ressaltando que o ato não implicará aumento de despesas

⁵⁸ RIBEIRO, Isadora; ROLNIK, Raquel. **Regularização fundiária Verde e Amarela:** endividamento e precariedade. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/regularizacao-fundiaria-verde-e-amarela-endividamento-e-precariedade/>. Acesso em: 31 out. 2021.

⁵⁹ A diferença essencial do novo programa de regularização fundiária em relação a políticas anteriores? Basicamente, neste programa, apoiado na Lei Federal de Regularização Fundiária Rural e Urbana 13.465, aprovada no governo Temer, é possível regularizar a propriedade em espaços sem condições de habitabilidade, sem a infraestrutura urbana que os estados e municípios deveriam fornecer. Basta um “de acordo” do município e a disposição dos próprios moradores de arcar com os custos (inclusive da terra, quando vários instrumentos constitucionais garantiriam a terra SEM estes custos). Os moradores de áreas classificadas como regularização fundiária de interesse social (Reurb-S), de baixa renda, podem promover a regularização com seus próprios recursos, arcando com todos os custos do projeto e documentações através de financiamento via Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). (RIBEIRO, Isadora; ROLNIK, Raquel. **Regularização fundiária Verde e Amarela:** endividamento e precariedade. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/regularizacao-fundiaria-verde-e-amarela-endividamento-e-precariedade/>. Acesso em: 31 out. 2021.)

orçamentárias e financeiras, já que em orçamento estava prevista desde a edição da Medida Provisória n. 966, de 2020.

A União, ao elaborar e instituir o Programa Casa Verde e Amarela, estabeleceu diretrizes ligadas ao direito de moradia e à regularização fundiária urbana, visando um mínimo de moradia condigna aos ocupantes de núcleos urbanos informais, notadamente assentamentos de baixa renda.

Se apreende deste primeiro capítulo que o modelo de urbanização adotado no país, caracterizado pelo déficit habitacional, foi determinante para o ciclo perverso e desumano de ocupação da terra urbana, que sempre esteve ligado a programas de financiamentos da política habitacional ineficientes, idealizado e promovidos principalmente pela União, a exemplo dos programas Minha Casa, Minha Vida e - mais recentemente - Casa Verde e Amarela.

Esses programas habitacionais, além de estabelecerem políticas para enfrentamento do *déficit* habitacional, também reuniam regras sobre regularização fundiária, com desdobramentos nas ocupações ou assentamentos humanos localizados em áreas de preservação permanente nas cidades brasileiras, espaços ambientalmente frágeis, o que sempre gerou preocupação e incertezas quanto a sua aplicabilidade.

Dentro desse contexto, tais programas serão internalizados no segundo capítulo, para demonstrar, de forma geral, o contorno jurídico sistematizado da regularização fundiária urbana desde a edição da Lei Federal n. 11.977 de 2009, Minha Casa, Minha Vida.

2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

2.1 Regularização fundiária urbana: o que é?

As cidades brasileiras passaram, e ainda passam, por uma avalanche de ocupações irregulares e clandestinas nas últimas décadas, o que qualifica a regularização fundiária urbana como política pública de caráter social necessária, não podendo ser trabalhada ou enfrentada como um problema individual, mas sim uma política pública coletiva e social.

Reflexo direto disso é a definição da regularização fundiária urbana como uma das metas do princípio da agenda mundial do urbano-ambiental adotado pela Organização das Nações Unidas para se resolver a segurança da posse⁶⁰.

“A posse se apresenta no meio social como algo tangível a qualquer pessoa, seja por ser possível seu exercício sobre um bem móvel como um bem imóvel”⁶¹.

Neste sentido, a promoção da segurança da posse por meio da regularização fundiária urbana não isenta o Poder Público, principalmente o ente municipal, de sua responsabilidade constitucional. Vejamos a preleção de Rodrigo Rage Ferro:

Promover a segurança jurídica da posse, inserida no âmbito de proteção do direito fundamental à moradia, por meio da regularização fundiária, não isenta o Poder Público de fomentar a melhoria das condições de habitabilidade já existentes, mesmo porque, atualmente, deve-se compreender a regularização fundiária em um contexto amplo, que contemple medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, conforme será exposto no presente trabalho. A regularização fundiária é um dos instrumentos do legislador para que se promova a efetivação de valores constitucionais⁶².

⁶⁰ VIZZOTTO, Andrea Teichmann; PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Direito urbanístico**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009, p. 66.

⁶¹ RUSSO, João Paulo Rezende; SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; RAMME, Rogério Santos. Direitos humanos, direitos sociais e as questões habitacionais brasileiras. In: **Congresso comemorativo aos 10 anos do Estatuto da Cidade**. ALFONSIN, Betânia de Moraes; PAGANI, Elaine Adelina *et al.* Porto Alegre: Exclamação, 2011, p. 860.

⁶² FERRO, Rodrigo Rage. **Regularização fundiária urbana**: instrumento de proteção de direitos fundamentais. Orientador: Sérgio Resende de Barros. Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 17.

Neste contexto, salienta-se que as “moradias exercidas apenas através da posse geram muitos conflitos, tanto entre cidadãos como estes e o Estado”⁶³.

A “Regularização Fundiária *latu sensu* é um conceito aberto e amplo, o qual se relaciona com todos os mecanismos e institutos que visam a adequação e a conformação de um empreendimento imobiliário ao regramento posto”⁶⁴.

Edson Ricardo Saleme, Renata Soares Bonavides e Silvia E. Barreto Saborita anunciam a simplicidade da nova norma e o direcionamento de sua execução ao ente municipal, já que a “norma viabilizou a regularização de maneira mais simples. Ao município outorgou-se grande parte das atividades em termos de planejamento e execução das políticas de regularização”⁶⁵. E destaca que “a Lei n. 13.465 de 2017 é o instrumento legal vigente em termos de regularização fundiária”⁶⁶.

Valemo-nos, mais uma vez, do ensinamento de João Pedro Lamana Paiva, que aponta que o “espírito da lei é o de agregar, de trazer, de recepcionar, de aceitar, de permitir que o cidadão que já tem sua moradia possa alcançar o status de proprietário”⁶⁷.

“A Regularização Fundiária, nome dado aos programas de intervenção pública que visam resgatar os direitos de cidadania das populações residentes em áreas urbanas degradadas, é um termo que possui uma compreensão diversa”⁶⁸, de acordo com o pensamento de Patrícia Marques Gazola, que, inclusive, entende que existem várias acepções ou dimensões para a regularização fundiária urbana, a do “desenvolvimento humano sustentável”⁶⁹ e de uma “política pública multidisciplinar

⁶³ RUSSO, João Paulo Rezende; SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; RAMME, Rogério Santos. Direitos humanos, direitos sociais e as questões habitacionais brasileiras. In: **Congresso comemorativo aos 10 anos do Estatuto da Cidade**. ALFONSIN, Betânia de Moraes; PAGANI, Elaine Adelina *et al.* Porto Alegre: Exclamação, 2011, p. 860.

⁶⁴ PAIVA, João Pedro Lamana. Da moradia à propriedade. In: **Regularização fundiária urbana**. Estudos sobre a Lei n. 13.465/2017. MARCHI, Eduardo C. Silveira; KUMPEL, Vitor Frederico *et al.* (coord.). 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2019, p. 26.

⁶⁵ SALEME, Edson Ricardo; BONAVIDES, Renata Soares; SABORITA, Silvia E. Barreto. O papel das ZEIS na regularização fundiária. In: **Instrumentos urbanísticos e sua (in) efetividade**. VIEIRA, Bruno Soeiro; VIEIRA, Iracema de Lourdes Teixeira (org.). v. II. Londrina: Thoth, 2021, p. 156.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 156.

⁶⁷ PAIVA, *op. cit.*, p. 27.

⁶⁸ GAZOLA, Patrícia Marques. **Concretização do direito à moradia digna teoria e prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 117.

⁶⁹ Nesse conceito, o desenvolvimento sustentável é concebido como processo de desenvolvimento de pessoa humana buscando o aumento de suas capacidades, potencialidades, oportunidades e direitos de escolha, de forma equitativa, mediante participação popular e igualdade de acesso às oportunidades da cidade para as presentes e futuras gerações. E desenvolvimento urbano sustentável pode ser compreendido como um processo de desenvolvimento do espaço urbano, que

que objetiva a inclusão urbana através da execução, integração de ações de promoção humana e urbana [...]”⁷⁰.

Neste sentido, formidável a mensagem de Rita de Cassia Curvo Leite sobre a regularização fundiária urbana nas questões metropolitanas:

Eis que a Regularização Fundiária Urbana sobressai, assim, em meio às inúmeras urgências metropolitanas, como uma forma de resgatar o caminho da organização metropolitana, incorporando os núcleos urbanos informais (núcleos em situação irregular e sem titulação dos ocupantes) ao ordenamento territorial urbano⁷¹.

Pereira destaca que: “difundindo-se no microssistema urbanístico, o postulado de regularização servirá de estrutura e interpretação e aplicação de princípios e regras favorecedoras da legalização dos estados de fato no perímetro urbano das cidades”⁷².

Há forte indicativo que o surgimento da regularização fundiária nasce com a própria norma federal de parcelamento do solo federal – 6.766 de 1979:

O instituto da regularização fundiária está disciplinado por alguns diplomas. A Lei 6.766 de 1979 trata da competência municipal para regularizar parcelamentos e desmembramentos não autorizados ou em desconformidade com a respectiva licença, chamados, respectivamente, de clandestinos e irregulares. O diploma, contudo, consagra, o instituto como forma de defesa dos padrões de desenvolvimento urbano e dos direitos dos adquirentes de lotes⁷³.

Para equacionar essas várias interpretações e entendimentos acerca da regularização fundiária urbana, a parte que foi revogada da Lei Federal n. 11.977 de

objetiva, por meio do ordenamento e do controle, assegurar harmônica distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob sua influência, garantindo a oferta de equipamentos urbanos comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos locais, assim como sua compatibilidade com a preservação ambiental, garantindo assim a qualidade da vida urbana para as presentes e futuras gerações. (GAZOLA, 2008, pp. 119-120.)

⁷⁰ *Ibid.*, p. 119.

⁷¹ LEITE, Rita de Cassia Curvo. Regularização Fundiária Urbana (fases administrativas): efetivo direito à moradia digna nos centros urbanos. *In: Revista Fronteira Interdisciplinar do Direito*. Interdisciplinar Boundaries of Law Journal, n. 3, v. 3, 2020. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.23925/2596-3333.2020v3i10a10>. Acesso em: 10 nov. 2021.

⁷² PEREIRA, Paulo Sérgio Velten. Regularização fundiária de áreas indevidamente ocupadas. *In: Estatuto da Cidade*. ALVIM, José Manoel de Arruda; CAMBLER, Everaldo Augusto (coord.). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 785.

⁷³ AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra. Legislação florestal e regularização fundiária em áreas urbanas, retrocessos diante de extremos climáticos. *In: Cadernos de Direito da Cidade: estudos em homenagem à professora Maria Garcia. AIETA, Vânia (coord.)*. Rio de Janeiro: Lume Juris, 2014, p. 114.

2009 estabeleceu pela primeira vez no ordenamento pátrio o conceito legal de “regularização fundiária” para fins urbanos, em seu art. 46:

Art. 46 - A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Referida norma foi revogada pela Lei Federal n. 13.465 de 2017, que introduziu o conceito totalmente diferente em seu art. 9º:

Art. 9º - Ficam instituídas no território nacional 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.

A Lei Federal n. 13.465 de 2017 apresenta uma nova reestruturação da regularização fundiária urbana no país, denominada Reurb, e, como visto, emprega uma nova conceituação, consagrando a incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial do solo urbano, dando maior e especial importância à titulação dos ocupantes, também em área de preservação permanente urbana.

Ao realizarmos uma comparação entre os dois dispositivos que trataram da conceituação da regularização fundiária urbana no ordenamento pátrio é indiscutível que a proposta gravada no revogado art. 46 da Lei Federal n. 11.977 de 2009 consagrava direitos fundamentais previstos na Carta Cidadã de 88, que incorporava explicitamente: 1) direito social à moradia (art. 6º da CF); 2) pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana (art. 182 da CF), e, por fim, 3) meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF).

Luis Felipe Tegen Cerqueira Leite e Mariana Mencio expressam que a nova lei da Reurb manteve a essência da lei anterior:

De proêmio, verifica-se que a nova lei manteve o espírito da legislação anterior, compreendendo a regularização fundiária dita integral, isto é, aquela que busca dotar os assentamentos informais de todas as condições necessárias à sua integração ao espaço urbano formal. Podemos apontar esse como o principal objetivo da regularização fundiária, mencionado na definição legal pela

expressão 'incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano'⁷⁴.

De outra banda, não é razoável a retirada expressa do novo marco conceitual, a partir de 2017, dos direitos fundamentais que já estavam firmados, devidamente incorporados à regularização fundiária urbana sustentável, inclusiva e plena, que já vinha sendo implementada mesmo que timidamente.

Importante recado nesse sentido foi ventilado por Angela Seixas Pilotto, Renata da Rocha Gonçalves e Paula Bittencourt Poggi Pollini:

Primeiramente, que toda regularização fundiária deve ser compreendida e praticada como parte da política habitacional e no âmbito do planejamento territorial, o que, necessariamente, significa atrelá-la à garantia do direito à moradia, ao cumprimento da função social da propriedade e da cidade e ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim, as flexibilizações devem ter seus limites e contornos definidos nesse contexto. É com o fortalecimento do planejamento da política urbana que se pode combater e/ou equacionar os passivos urbanísticos e ambientais decorrentes das diversas irregularidades existentes⁷⁵.

Neste mesmo caminho é o entendimento de que a regularização fundiária e as políticas públicas que tratam do assunto devem possuir um valor, não se concebendo mais o conceito tradicional de direito individual de propriedade, antes absoluto:

A ideia de regularização fundiária e políticas públicas destinadas à implementação possuem importância proporcional à presença das habitações informais, decorrentes de um processo excludente de desenvolvimento urbano pautado na ideia já ultrapassada de propriedade como direito individual absoluto e conduzido, inclusive pelo estado⁷⁶.

⁷⁴ LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana. Princípios e objetivos da regularização fundiária urbana. *In: Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da Lei n. 13.465/2017*. 1. ed., São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, pp. 21-22.

⁷⁵ PILOTTO, Angela Seixas; GONÇALVES, Renata da Rocha; POLLINI, Paula Bittencourt Poggi. As flexibilizações urbanísticas na regularização fundiária urbana: notas sobre seus contornos, limites e possibilidades. *In: Regularização fundiária urbana - desafios e perspectivas para aplicação da Lei n. 13.465/2017*. 1. ed., São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 88.

⁷⁶ AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra. Legislação florestal e regularização fundiária em áreas urbanas, retrocessos diante de extremos climáticos. *In: Cadernos de Direito da Cidade: estudos em homenagem à professora Maria Garcia. AIETA, Vânia (coord.)*. Rio de Janeiro: Lume Juris, 2014, p. 112.

De forma didática, é salutar apontar a visão de Luis Felipe Tegon Cerqueira Leite e Mariana Mencio sobre o avanço conceitual na Lei da Reurb, vez que a norma, quando assume a “incorporação do núcleo urbano informal ao ordenamento territorial urbano”, o faz com o propósito de ordenar os núcleos urbanos informais de acordo com o princípio da função social da cidade e da propriedade⁷⁷, não se esquecendo, também, da “infraestrutura urbana correlata, dos serviços públicos essenciais, sem descuidar também da proteção do meio ambiente”⁷⁸, afora os componentes de “cunho social, com a finalidade de superar a desigualdade material e da segregação em relação aos ocupantes da cidade formal”, finalizando com a entrega do título, que é fundamental para conferir segurança jurídica à posse⁷⁹.

Anteriormente à Lei Federal 11.977 de 2009, a Resolução n. 369 de 2006 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, já tracejava situações de regularização fundiária sustentável no país, principalmente nos casos localizados em áreas de preservação permanente, como também estabelecia premissas básicas para a elaboração do projeto de regularização fundiária e a competência para sua aprovação.

A Resolução Conama serviu de base e fundamento, para as diretrizes e exigências que atualmente balizam os parâmetros que foram definidos na Reurb, para todo o ordenamento pátrio.

Até as modalidades de regularização fundiária são similares, já que a Lei Federal de 2017, instituiu a Regularização Fundiária de Interesse Social – Reurb-S, a Regularização Fundiária de Interesse Específico – Reurb-E; e de forma tímida a Regularização Fundiária Inominada, já existente desde a lei de parcelamento do solo federal.

A Reurb-S é a regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal.

A Reurb-E é aquela aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata a Reurb-S, para as situações de baixa renda.

⁷⁷ LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana. Princípios e objetivos da regularização fundiária urbana. In: **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da Lei n. 13.465/2017**. 1. ed., São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 22.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 23.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 24.

Por sua vez, a Reurb-I visa a regularização fundiária das glebas parceladas que não possuem registro para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, as quais poderão ter sua situação jurídica regularizada mediante o registro do parcelamento, desde que esteja implantado e integrado à cidade, a ser atestado pelo próprio município.

Todos esses apontamentos serão examinados no último capítulo, vez que a análise da regularização fundiária urbana em área de preservação permanente está diretamente vinculada às modalidades de regularização fundiária urbana, ou seja, se a regularização fundiária é de interesse social, de interesse específico ou inominada.

Passada essa fase da regularização fundiária urbana no ordenamento posto, compete destacar que é instrumento que sempre esteve vinculado a efetivar o direito à moradia nos centros urbanos nos municípios brasileiros.

O direito à moradia passa a ser protegido pelo princípio da dignidade da pessoa humana que rege todas as relações e é base da Constituição de 88.

Desse modo, não há como compreender ou estudar a regularização fundiária urbana desconexa do direito à moradia, sendo a base do principal argumento para a permanência e ocupação das pessoas menos favorecidas ou vulneráveis nos núcleos urbanos informais consolidados.

2.1.1 Regularização fundiária como meio de efetivar o direito à moradia

Como foi apreendido na primeira parte desta tese, a regularização fundiária urbana sempre esteve atrelada ao problema habitacional e ao processo de urbanização das cidades desencadeadas pela humanidade, o que fez emergir “um direito especial inerente à pessoa humana, que é o direito à moradia”⁸⁰.

Patrícia Marques Gazola, após apontar vários fatores que levaram ao caos da exclusão social, ressalta a necessidade de inclusão social e urbana dos cidadãos brasileiros, confirmando o caráter multidisciplinar para o problema:

Diagnosticado o problema, cabe aos urbanistas, juristas, sociólogos, economistas, ambientalistas, médicos, assistentes sociais etc. buscar soluções que viabilizem a efetivação da garantia constitucional da

⁸⁰ SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

moradia digna, de forma adequada às demandas socioeconômicas dos beneficiários. Deve-se viabilizar a inclusão social e urbana destes cidadãos⁸¹.

O Constituinte de 88 atestou vários dispositivos que indiretamente protegem o direito à moradia, antes mesmo da sua consagração formal na Carta Magna, o que ocorreu somente em 2006, com a Emenda Constitucional n. 26.

José Afonso da Silva faz abordagem constitucional sobre o direito à moradia de forma precisa e panorâmica, revelando o modo indireto, previsto na Carta Magna de 88.

A Constituição Federal de 1988 não chegou a uma declaração tão precisa do direito à moradia. Fê-lo, porém, de modo indireto, impondo ao Poder Público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) uma competência-dever de satisfazer esse direito-necessidade humana. Assim que conferiu à União a competência para instituir diretrizes para a habitação (art. 21, XX) e estatuiu a competência comum da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX). A contrapartida dessa competência é precisamente o direito de todos à moradia, incumbindo, assim, àquelas entidades do Poder Público promover tais providências para a satisfação desse direito em relação à população que, por deficiência econômica, não pode provê-lo por seus próprios meios⁸².

O texto constitucional de 1988 inclui o direito à moradia no rol dos direitos sociais dos cidadãos, após ampliação dada com a Emenda Constitucional n. 26, de 14 de fevereiro de 2000, que alterou a redação do art. 6º. Vejamos o teor do art. 6º:

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição⁸³.

A alteração na redação constitucional, por meio dessa Emenda Constitucional, fez com que, de forma expressa, fosse consagrado a moradia digna, validando a pretensão de seu ocupante à realização deste direito por via da ação positiva do Estado.

⁸¹ GAZOLA, Patrícia Marques. **Concretização do direito à moradia digna teoria e prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 60.

⁸² SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 367.

⁸³ Art. 6º, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

O direito à moradia é um direito social, portanto um direito do homem, como afirma Renato Fernando da Silva Ribeiro:

Os direitos do homem, sejam individuais ou sociais, são reflexos de lutas e conquistas históricas, em que o pensamento do homem e coletividade se aperfeiçoa para proteger o indivíduo em sua individualidade ou coletividade⁸⁴.

Direito à moradia “significa, em primeiro lugar, não ser privado arbitrariamente de uma habitação e de conseguir uma; e, por outro lado, significa o direito de obter uma, o que exige medidas e prestações estatais [...]”⁸⁵.

Também se verificou no momento pós-covid a essência social para assegurar o direito à moradia:

Assim, a covid-19 fez aprofundar o diálogo sobre o Estado Social, pois sempre esteve relegado a segundo plano pelos governantes. Dentre esses direitos sociais abarcados pelo Estado Social está o direito à moradia: direito essencial, digno e fundamental do cidadão brasileiro. Contudo, grande parcela da população brasileira vive alheia a essa prerrogativa constitucional, aprofundando desigualdades, desvaneios e desestruturas existentes no país⁸⁶.

O Direito à moradia tem amplitude internacional, a começar pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, adotada no dia 10 de dezembro de 1948, na Resolução n. 271 (III), da Assembleia Geral das Nações Unidas, ratificada pelo Brasil.

Vejamos o art. XXV, item I, da Declaração Universal dos Direitos do Homem, que retrata a expressão “habitação”, termo que já se estabelecia a moradia voltada para uma vida completa e digna:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, o direito à segurança, em caso de desemprego,

⁸⁴ RIBEIRO, Renato Fernando da Silva; DANTAS, Higor da Silva; CABRAL, Francisco Leite. **Direito à moradia ante as ocupações e construções de moradias irregulares nos complexos urbanos brasileiros**. Disponível em: <http://www.site.ajes.edu.br/congresso/arquivos/20141112234443.pdf>. Acesso em: 02 out. 2021.

⁸⁵ SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, p. 367.

⁸⁶ SILVA, Tatiana Monteiro Costa. O contorno jurídico da Reurb como norma geral e o papel dos municípios em sua competência legislativa. In: **Instrumentos urbanísticos e sua (in)efetividade**. VIEIRA, Bruno Soeiro; VIEIRA, Iracema de Lourdes Teixeira (org.). v. II, Londrina: Thoth, 2021, p. 270.

doença, invalidez, viuvez, velhice, ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle⁸⁷.

Dessa forma, o direito à moradia passou a ser reconhecido internacionalmente, por vários tratados e documentos. Cita-se o exemplo do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1969, promulgado pelo Brasil através do Decreto Federal n. 591, de 06 de junho de 1992.

O art. 11 do mencionado Decreto reconhece o direito à moradia a toda pessoa e compromete-se a tomar medidas para assegurar esse direito:

Os Estados-partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

Impende frisar no cenário internacional a Constituição da República Federativa Portuguesa, que, em seu art. 65, também protegeu o direito à habitação há uma dimensão adequada⁸⁸, conforme apresenta José Afonso da Silva. Neste caso, o direito à habitação na Constituição da República Federativa Portuguesa é o nosso direito à moradia.

⁸⁷ Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

⁸⁸ Foi, no entanto, a Constituição da República Portuguesa que melhor o definiu, em seu art. 65, em termos tão importantes que merecem ser transcritos na íntegra:

1. Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar.
2. Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado:
 - a) Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de reordenamento geral do território e apoiado em planos de urbanização que garantem a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social;
 - b) Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações tendentes a resolver os respetivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução;
 - c) Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral e o acesso à habitação própria.
3. O Estado adoptará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria.
4. O Estado e as autarquias locais exercerão efectivo controlo do parque imobiliário, procederão às expropriações dos solos urbanos que se revelem necessárias e definirão o respectivo direito de utilização. (SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, pp. 366-367.)

Também é considerado o grande marco para a inclusão na Carta Cidadã, em 2000, a necessária importância ao direito de ter uma habitação digna. Vale transcrever a lição abaixo:

Este se trata do primeiro dispositivo legal a tratar com maior importância o direito de ter uma habitação, classificando-a como indispensável e inalienável. Pode-se entender como um precursor do direito à moradia instituído pela Constituição Federal, tendo em vista que os tratados internacionais impulsionam a edição de normas nacionais de caráter protetivo, visando uma aderência ao ordenamento internacional e sua implementação no ordenamento jurídico interno⁸⁹.

Neste cenário internacional, imperioso salientar também a Conferência Habitat: “direito à habitação foi elevado a um direito humano na Conferência Habitat II, em Istambul, em 1996, constituído como garantia do direito e acesso à terra, habitação, infraestrutura e aos recursos existentes na cidade, vinculadas aos demais direitos sociais”⁹⁰.

Como já abordado, o direito à moradia surge desse processo desordenado de ocupação do solo urbano, que provoca demanda por unidades habitacionais, tendo como “efeitos colaterais desta desordem a exclusão territorial, que é a imagem da desigualdade, a condenação da cidade como um todo a um urbanismo de risco”⁹¹.

O poder público tem grande responsabilidade e deve dar o mesmo tratamento “aos direitos individuais fundamentais deve, necessariamente, ser dispensada à moradia por tratar-se de direito inerente ao ser humano, à preservação da própria vida”⁹².

⁸⁹ RIBEIRO, Renato Fernando da Silva; DANTAS, Higor da Silva; CABRAL, Francisco Leite. **Direito à moradia ante as ocupações e construções de moradias irregulares nos complexos urbanos brasileiros**, p. 8. Disponível em: <http://www.site.ajes.edu.br/congresso/arquivos/20141112234443.pdf>. Acesso em: 02 out. 2021.

⁹⁰ SOUZA, Vânia Gonçalves; COSTA, Denise Souza. Direito à moradia digna e educação emancipadora. O paradigma da Rede de Sustentabilidade da Vila Chocolate. *In: Congresso Comemorativo aos 10 anos do Estatuto da Cidade*. II Congresso de Direito Urbano-Ambiental: 10 anos do Estatuto da Cidade. ALFONSIN, Betânia de Moraes; PAGANI, Elaine Adelina; SOMENSI, Simone; PRESTES, Vanêsa Buzelato (orgs.). v. 2. Porto Alegre: Exclamação, 2011.

⁹¹ CYMBALISTA, Renato (org.) **Instrumentos urbanos contra a exclusão social**. São Paulo: Pólis, n. 29, 1997.

⁹² MONTEIRO, Luzia Cristina Antoniossi; ROPELATO, Cássio; CASTRO, Carolina Maria Pozzi; JOSE FRANCISCO. Moradia social: responsabilidade municipal pela construção da “cidade-mãe”. *In: O mundo da cidade e a cidade no mundo: reflexões sobre o direito local*. CARVALHO, Ana Luíza Soares; NERY, Cristiane da Costa et al. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2009, p. 531.

Essa responsabilidade do poder público decorre da essencialidade do direito à moradia ao mínimo existencial, enquanto direito fundamental social, argumento apresentado por Marcelo de Oliveira Milagres:

De toda sorte, compreendendo a moradia como expressão de direito social ou como objeto de direito fundamental social (na condição mínima de existência), sua efetividade progressiva decorre da sempre limitada capacidade do Poder Público ou da necessária adjudicação pelo Poder Judiciário⁹³.

Neste sentido, os problemas e as soluções estão cada vez mais concentradas nas cidades brasileiras, que estão se tornando o centro das decisões políticas inerentes ao déficit habitacional, moradia e a regularização fundiária urbana, diretriz afirmada com a instituição da recente Lei Federal n. 13.465 de 2017⁹⁴.

João Aparecido Bazzoli e Déborha Souza Alves Gomes, ao citar Nunes e Figueiredo Junior (2018), destacam o protagonismo dos municípios:

[...] porém, os municípios passaram à condição efetiva de protagonismo, em virtude de uma nova posição atribuída com o advento constitucional, somente a partir de 1988. A nova estruturação federativa proporcionada à Carta Magna fez com que os municípios experienciassem mais responsabilidades, autonomia e recursos, fatores que influenciaram na sua organização e gestão⁹⁵.

É incontestável a ligação umbilical entre política habitacional e, por conseguinte, o déficit habitacional, com as questões inerentes à moradia e regularização fundiária urbana, principalmente para pessoas de baixa renda.

⁹³ MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Direito à moradia**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 67.

⁹⁴ Em virtude disso, seria imprescindível a atuação integrada do Poder Público Municipal no processo de Regularização Fundiária Urbana (Reurb) de núcleos urbanos informais, tendo em vista o seu papel basilar constitucional de ordenador do território responsável pelo planejamento urbano; por conseguinte, tem o dever de possibilitar ao cidadão o exercício do direito à cidade e à moradia digna. (BAZZOLI, João Aparecido; GOMES, Déborha Souza Alves. Regularização fundiária urbana (Reurb): um compromisso institucional dos municípios. *In: Instrumentos urbanísticos e sua (in)efetividade*. VIEIRA, Bruno Soeiro; VIEIRA, Iracema de Lourdes Teixeira (org.). v. II. Londrina: Thoth, 2021, pp. 79-80.)

⁹⁵ BAZZOLI, João Aparecido; GOMES, Déborha Souza Alves. Regularização fundiária urbana (Reurb): um compromisso institucional dos municípios. *In: Instrumentos urbanísticos e sua (in)efetividade*. VIEIRA, Bruno Soeiro; VIEIRA, Iracema de Lourdes Teixeira (org.). v. II. Londrina: Thoth, 2021, p. 79-80 *apud* NUNES, Marcus, Antonius da Costa; FIGUEIREDO JUNIOR, Carlos Magno Alhakim. Regularização fundiária urbana: estudo de caso do bairro Nova Conquista, São Mateus-ES. **Revista de Direito da Cidade**, (S.I.), v. 10, n. 2, p. 887-916, 2018. ISSN 2317-7721. Disponível em: <http://www.publicacoes.uerj.br/indez.php/rdc/article/view/31769>. Acesso em: maio 2020.

O autodenominado Estatuto da Cidade também prevê vários dispositivos que protegem o direito à moradia/habitação, em seus art. 2º, inciso I e XIX, e art. 3º, inciso III. *Verbis*:

Art. 2º - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

XIX – garantia de condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas, inclusive nas destinadas à moradia e ao serviço dos trabalhadores domésticos, observados requisitos mínimos de dimensionamento, ventilação, iluminação, ergonomia, privacidade e qualidade dos materiais empregados.

Art. 3º - Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

[...]

III - promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico, das calçadas, dos passeios públicos, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público;

No tocante à competência da União, sempre é bom lembrar a fixação de pisos mínimos de proteção ao meio ambiente artificial⁹⁶.

Por sua vez, o texto abaixo de Edson Ricardo Saleme, Renata Soares Bonavides, Silvia E. Saborita relatam bem a vinculação entre habitação, moradia e regularização fundiária urbana:

A regularização fundiária tornou-se tema cada vez mais relevante na realidade nacional. Antes esquecido, passou a ser objeto de normas e políticas públicas relacionados à necessidade de viabilizar habitação para um número crescente de famílias sem local para habitação condigna, mesmo diante da consagração do direito à moradia a partir da Emenda à Constituição n. 26 de 2000, em seu art. 6º. Pessoas de baixa renda não eram parte de políticas públicas efetivadas pelos governos brasileiros, que simplesmente

⁹⁶ Dessa maneira, podemos afirmar que à União coube a fixação de pisos mínimos de proteção ao meio ambiente artificial, enquanto aos Estados e Municípios, atendendo aos seus interesses regionais e locais, a de um “teto” de proteção. Com isso, oportuno estabelecer que os estados e mesmo os municípios jamais poderão legislar de modo a oferecer menos proteção à pessoa humana em face do meio ambiente artificial do que a União na medida em que, conforme já estabelecido, a este cumpre, tão só, fixar regras gerais. (FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Estatuto da Cidade comentado**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 65.)

desconsideravam sua existência, exceto por uma previsão normativa de zoneamentos especiais para áreas ocupadas, em 1979⁹⁷.

Mesmo sendo um direito fundamental social e tendo sua essencialidade no mínimo existencial, o destinatário final será sempre a pessoa humana em si, ultrapassando a prestação estatal ou privada. Mais uma vez valemo-nos dos ensinamentos de Marcelo de Oliveira Milagres:

Em verdade, o direito à moradia transcende a ideia de prestação estatal ou particular e também não se restringe a uma função de defesa. A perspectiva de direito fundamental social ou de mínimo existencial não pode reproduzir, na integralidade, a natureza jurídica desse direito subjetivo. O destinatário de um espaço essencialmente digno é a pessoa humana em si, independentemente de contraponto com o poder público ou com poderes privados – daí a tese do direito especial ou autônomo de personalidade à moradia⁹⁸.

Continua, mencionado autor, que “há quem entenda que, no caso dos atributos de personalidade, os bens jurídicos são internos ao sujeito titular, melhor dizendo, o titular do bem jurídico traz o bem consigo mesmo”⁹⁹.

A recém-lei da Reurb contempla o direito à moradia como objetivo, a ser observado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em seu art. 10, inciso VI, garantindo o “direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas.”

Para além disso, o direito à moradia emerge impregnado de força constitucional, inclusive com o condão de regularizar imóveis públicos por meio da Concessão de Uso para Fins de Moradia (CUEM).

A CUEM é instrumento consagrado e regulamentado posteriormente pelo Estatuto da Cidade, como também reafirmado na Lei Federal n. 13.465 de 2017, e seus decretos regulamentadores, instrumento inovador que dá o pontapé inicial para a regularização fundiária urbana em áreas públicas ocupadas por pessoas de baixa renda.

Portanto, é imprescindível a percepção da CUEM como instrumento que possibilita a regularização fundiária em áreas públicas, o que era impossível antes

⁹⁷ SALEME, Edson Ricardo; BONAVIDES, Renata Soares; SABORITA, Sílvia E. Barreto. O papel das ZEIS na regularização fundiária. In: **Instrumentos urbanísticos e sua (in)efetividade**. VIEIRA, Bruno Soeiro; VIEIRA, Iracema de Lourdes Teixeira (org.). v. II. Londrina: Thoth, 2021, p. 147.

⁹⁸ MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Direito à moradia**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 69.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 132.

do advento da Medida Provisória n. 2220 de 2001, como também das novas diretrizes da Reurb.

2.1.1.1 Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia – CUEM

A Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia está diretamente vinculada ao direito à moradia, sendo importante ferramenta urbanística, com a finalidade de regularização de ocupações de bens públicos, tema extremamente delicado e complexo, pelo cuidado que se tem com a disposição, venda, doação e concessão de bens públicos, diretrizes amparadas no texto constitucional de 88, mas que recentemente também foi alterada pela Lei Federal n. 13.465 de 2017.

Era para estar prevista no Estatuto da Cidade, mas o seu resgate ocorreu com a edição da Medida Provisória n. 2220, de 2001, tendo como sequência a sua incorporação na Lei Federal n. 11.481 de 2007, que deu novo fôlego à CUEM, com alterações promovidas no Código Civil, na legislação dos bens públicos federais, bem como de registros públicos. Mais recentemente, verificamos a sua modificação na Lei Federal n. 13.465 de 2017.

Mencionado instrumento tem origem na emenda popular da luta pela reforma urbana, encabeçada pelos movimentos populares e dos trabalhadores, proposta no momento anterior à Assembleia Nacional Constituinte, para ser confirmada posteriormente na Carta Maior de 1988, o que acabou não se confirmando.

Nelson Saule Junior retrata esse momento constituinte:

Mesmo os constituintes assumindo esta posição e não aceitando a proposta, eles ao menos incorporaram o sentido teleológico desta emenda popular, reconhecendo o “direito à moradia da população de baixa renda que mora em assentamentos consolidados para fins de moradia” em áreas públicas, através do instrumento da concessão de uso¹⁰⁰.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho, o conceito já contém elementos básicos do instituto e os requisitos que o interessado deve observar, senão vejamos:

¹⁰⁰ SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2004, p. 400.

A concessão de uso especial pode ser definida como sendo o instrumento urbanístico que assegura a quem tenha tido a posse do imóvel público em área urbana por cinco anos ininterruptamente, até 30 de junho de 2001, o direito de usá-lo para fins de moradia, desde que não tenha outra propriedade ou não seja beneficiário de outra concessão¹⁰¹.

Ocorre que esses contornos jurídicos da CUEM, conforme a Medida Provisória n. 2220¹⁰², de 4 de setembro de 2001, foram alterados pela Lei Federal n. 13.465 de 2017, principalmente o marco temporal para 22 de dezembro de 2016. Conforme se vê da transcrição abaixo:

Art. 1º - Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. (Redação dada pela Lei n. 13.465 de 2017.)

§ 1º A Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo concessionário mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, na posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

A CUEM é instrumento urbanístico e de regularização fundiária urbana, e de forma mais ampla “mecanismo de gestão patrimonial vinculado a políticas de desenvolvimento urbano. Por sua ligação com a gestão patrimonial, ele se insere no âmbito de autonomia administrativa dos três níveis políticos da federação [...]”¹⁰³.

Considerando as suas características da gratuidade, perpetuidade, vinculação e unilateralidade, a CUEM tem regime especial, como nos lembra mais uma vez Thiago Marrara:

¹⁰¹ CARVALHO FILHO, José Santos. **Comentário ao Estatuto da Cidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2009, p. 379.

¹⁰² Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183, da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU, e dá outras providências.

¹⁰³ MARRARA, Thiago. Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM): o que mudou em seu regime jurídico desde a Constituição de 1988 até a Lei n. 13.465 de 2017? **Revista de Direito da Cidade**, v. 11, n. 1, 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/35670/27993>. Acesso em: 16 nov. 2021.

Basta comparar essas características com o regime da CUEM delineado pela MP n. 2.220 para se perceber a razão de seu regime especial. A concessão de uso para fins de moradia é especial por sua *gratuidade* (ou vedação de cobrança pelo uso), *perpetuidade* (não havendo possibilidade de se estipular termo final), *vinculação* (já a legislação confere um direito ao ocupante), *unilateralidade* (pois, em geral, não haverá contrato) e *contratação direta*, sem licitação¹⁰⁴.

Como visto, a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia está umbilicalmente vinculado ao direito à moradia, pois concretiza a necessidade de habitação para pessoas de baixa renda, além de prever a possibilidade de outorga de uso em área urbana, inovador ao possibilitar a ocupação de áreas públicas, visando o direito fundamental à moradia.

Assim, compete ressaltar neste momento o quanto foi essencial a edição do Estatuto da Cidade para a regularização fundiária urbana e todos os seus desdobramentos, consagrando também o direito à moradia e a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia.

Demos destaque à Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, vez que foi um dos primeiros instrumentos que possibilitaram a materialização da regularização fundiária urbana em áreas públicas, após a edição do Estatuto da Cidade, devido à existência de outros instrumentos diretos que dão concretude à regularização fundiária urbana, como é o caso da usucapião especial, previsto também na Carta Magna de 1988.

Importante, neste momento, é compreender o elo umbilical entre a regularização fundiária urbana e o Plano Diretor, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, conforme previsto na Carta constitucional de 1988.

“É critério fundamental para regularização fundiária, também é reconhecidamente subordinado ao ordenamento territorial, conforme indicado no art. 182, da Constituição Federal, e reforçado no Estatuto da Cidade”¹⁰⁵.

¹⁰⁴ MARRARA, Thiago. Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM): o que mudou em seu regime jurídico desde a Constituição de 1988 até a Lei n. 13.465 de 2017? **Revista de Direito da Cidade**, v. 11, n. 1, 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/35670/27993>. Acesso em: 16 nov. 2021.

¹⁰⁵ PONTES, Daniele Regina; FARIA, José Ricardo Vargas. Regularização fundiária: análises. Planeta Amazônia. **Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas**. n. 2. Macapá, 2010, pp. 189-202. Disponível em: <https://periodicos.unifap.br>. Acesso em: 21 mar. 2022.

Nada mais justo agora voltarmos para o olhar constitucional da regularização fundiária no país, incorporada principalmente nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, como também para o Plano Diretor.

Para além disso, a regulamentação da debatida Lei da Reurb e seus desdobramentos em área de preservação permanente e a elaboração de estudos técnicos ambientais evoca a importância das diretrizes constitucionais confirmadas no capítulo voltado para a política urbana.

2.1.2 Constituição Federal, Plano Diretor e regularização fundiária urbana

A política urbana consagrada nos artigos 182 e 183 da Carta da República de 1988 elegeu o ente municipal como o grande protagonista indutor de toda a ordenação do território urbano, também destacando o seu principal instrumento, o Plano Diretor.

“A política de desenvolvimento urbano está prevista na Carta da República (artigos 182 e 183), com competência exclusiva do município para sua execução, observadas as diretrizes gerais fixadas pela União, nos termos do art. 21, XX”¹⁰⁶.

Mesmo havendo a descentralização das políticas sociais da Carta de 1988, ocorreu uma “recentralização”, sem quebrar o pacto federativo existente:

Apesar da defesa da descentralização das políticas sociais realizadas pelos constituintes de 1988, o governo federal passou a promover uma recentralização sem romper com o pacto federativo, sendo o qual o município é o ente responsável pela política urbana¹⁰⁷.

Principalmente porque a participação dos outros entes no processo de regularização fundiária urbana permanece importante:

Embora se trata de atribuição eminentemente municipal, é desejável que os processos de regularização tenham apoio e incentivo dos demais entes federados. Diante da carência de recursos financeiros

¹⁰⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 80.

¹⁰⁷ SANTOS, Angela Moulin Penalva; VASQUES, Pedro Henrique Prado. A política urbana no contexto federativo: o desafio do saneamento básico. In: **Regulação do espaço urbano - 20 anos do programa de pós-graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie**. NOHARA, Irene Patrícia; SALGADO, Rodrigo Oliveira; SILVA, Solange Teles (org.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, p. 22.

e humanos, a União e os Estados membros podem contribuir de forma decisiva com dotações orçamentárias, cursos e treinamentos de capacitação, realização de algumas atividades em regime de cooperação por meio de convênios, integração de programas locais de regularização fundiária com outros federais e/ou estaduais¹⁰⁸.

Desse modo, a Constituição da República de 1988, além de prever a tutela ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, estabeleceu orientação para a política urbana, em seu art. 182, prevendo que “o Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão do território”.

O Estatuto da Cidade regulamentou diretrizes para o Plano Diretor em um capítulo exclusivo, reforçando e assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, nos termos do art. 39 da Lei Federal n. 10.257 de 2001.

Esse dispositivo constitucional tem uma dimensão social densa no contexto do planejamento urbano pós-Constituição de 1988, pois passou a exigir o Plano Diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes, portanto uma obrigatoriedade com rito especial de aprovação pela Câmara Municipal e participação popular¹⁰⁹.

“Nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, ressalta-se a importância da visão local sobre o planejamento urbano, prescrevendo o instrumento do Plano Diretor como dispositivo básico para a gestão do espaço citadino”¹¹⁰. Ao mesmo tempo que é “resultado da ação dinâmica dos indivíduos sobre o território espacial, a cidade é *locus* de habitação, do exercício das relações sociais, de trabalho, em que

¹⁰⁸ AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra. Legislação florestal e regularização fundiária em áreas urbanas, retrocessos diante de extremos climáticos. *In: Cadernos de Direito da Cidade: estudos em homenagem à professora Maria Garcia. AIETA, Vânia (coord.)*. Rio de Janeiro: Lume Juris, 2014, p. 116.

¹⁰⁹ “Destaca-se, ainda, que essa discussão sobre o conceito de cidade, para os fins do art. 182, §1º, não tem importância meramente teórica, podendo produzir consequências práticas indiscutíveis, visto que a não-aprovação do Plano Diretor fixado pelo art. 50 do Estatuto da Cidade pode acarretar, por exemplo, a responsabilização do Prefeito por ato de improbidade administrativa.” (BOTREL, Karla. O Plano diretor, a Constituição e o Estatuto da Cidade. *In: Direito urbanístico e ambiental: estudos em homenagem ao professor Toshio Mukai*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 242.)

¹¹⁰ POMPEU, Gina Vidal Marcílio; ROCHA NETO, Pedro Cesar. Regulação do espaço urbano e a estratégica de desenvolvimento sustentável por meio das zonas especiais de dinamização urbanística e socioeconômica. *In: Regulação do espaço urbano - 20 anos do programa de pós-graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie*. NOHARA, Irene Patrícia; SALGADO, Rodrigo Oliveira; SILVA, Solange Teles (org.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, p. 77.

a circulação de pessoas e bens é inerente à condição de vida urbana, além do direito de ir e vir”¹¹¹.

Além da obrigatoriedade do Plano Diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes, outras situações obrigatórias são previstas para elaboração do Plano Diretor, de forma taxativa: a) integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; b) onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no Federal; c) integrantes de áreas de especial interesse turístico; d) inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; e) incluídas no Cadastro Nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Desse modo, as diretrizes técnicas do Plano Diretor¹¹² estão vinculadas ao princípio da função social da propriedade, visando sua destinação social:

O princípio da função social da propriedade, como garantia de que o direito da propriedade urbana tenha uma destinação social, deve ser justamente o parâmetro para identificar que funções a propriedade deve ter para que atenda às necessidades sociais existentes nas cidades. Função esta que deve condicionar a necessidade e o interesse da pessoa proprietária com as demandas, necessidades e interesses sociais da coletividade que assim forem determinadas na Lei do Plano Diretor Municipal (OAB; IAB; IBUDU, 2019)¹¹³.

¹¹¹ CASIMIRA, Ligia Melo de. Regularização do espaço urbano: fundamentos e razões para um zoneamento de interesse social no Brasil. In: **Regulação do espaço urbano** - 20 anos do programa de pós-graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. NOHARA, Irene Patrícia; SALGADO, Rodrigo Oliveira; SILVA, Solange Teles (org.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, p. 49 *apud* SANTOS, Milton. **Metamorfose do espaço habitado**: fundamentos teóricos e metodológicos da geografia. São Paulo: Hucitec, 1988.

¹¹² “A estrutura do Plano Diretor deve ter a preocupação de criar uma forma urbana proposta por urbanistas, economistas, ambientalistas, sociólogos, educadores etc., a qual se efetiva num planejamento jurídico dirigido a todos os cidadãos. Entendemos que não há como o Plano Diretor significar um projeto efetivo, se não contemplar, no mínimo, a seguinte estrutura jurídica: - Princípios; definição e delimitação da área urbana e de expansão urbana; zoneamento urbano, zoneamento rural; estrutura viária macro/urbana e rural; definição de zoneamento ambiental (urbano e rural); definição de áreas institucionais (urbana e rural); índices construtivos de cada zoneamento urbano e rural.” (RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Direito urbanístico**: fundamentos para a construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural. Caxias do Sul: Educus, 2010, p. 87.

¹¹³ Nota Técnica sobre a PEC 80/2019 – Retrocesso na Política Urbana Brasileira. Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. Publicado em 15 de julho de 2019. OAB, IAB e IBUDU. Disponível em: <https://iabpb.org.br/2019/07/15/oab-iab-e-ibdu-nota-tecnica-contra-a-pec-80-e-a-favor-da-funcao-social-da-propriedade/>. Acesso em: 19 mar. 2022.

“Assim, toda a propriedade – seja ela urbana ou não – deverá atender a sua função social. Nos casos em que é obrigatório o Plano Diretor, esse é o instrumento que definirá contornos da função social da propriedade urbana”¹¹⁴.

Karla Botrel enfatiza a vinculação entre a função social da propriedade e as sanções previstas no próprio texto constitucional:

Para acentuar o caráter impositivo da função social da propriedade urbana, o art. 182, § 4º, dá ao Poder Público Municipal a possibilidade de aplicar sanções ao proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Entretanto, nesse caso, é imprescindível a existência do Plano Diretor. Em outros termos, a Constituição estabelece como condição, para qualquer Município, a existência de Plano Diretor para utilização das referidas medidas sancionatórias¹¹⁵.

A regularização fundiária urbana é área sensível e essencial nessa discussão do Plano Diretor, já que a cidade identifica necessidades sociais existentes nas ocupações¹¹⁶, que interferem na qualidade de vida das pessoas, fazendo com que as funções da propriedade sejam discutidas e materializadas na Lei do Plano Diretor Municipal.

Essa afirmação da articulação dos demais planos municipais com o Plano Diretor é veementemente ratificada por Daniela Campos Libório e Lilian Regina Gabriel Moreira Pires:

Os desafios do planejamento e as complexidades de cada um dos 5.570 municípios são grandes, mas é fundamental a integração dos instrumentos de planejamento e que a concepção do desenvolvimento urbano seja concretizada de forma participativa e democrática. Além disso, um bom planejamento articula e compatibiliza todos os planos com o Plano Diretor, que é responsável por ordenar e orientar o desenvolvimento urbano no município¹¹⁷.

¹¹⁴ BOTREL, Karla. O Plano Diretor, a Constituição e o Estatuto da Cidade. In: **Direito urbanístico e ambiental**: estudos em homenagem ao professor Toshio Mukai. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 243.

¹¹⁵ BOTREL, Karla. O Plano Diretor, a Constituição e o Estatuto da Cidade. In: **Direito urbanístico e ambiental**: estudos em homenagem ao professor Toshio Mukai. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 243.

¹¹⁶ A Lei da Reurb, de 2017, prevê o termo “ocupante” como aquele que mantém poder de fato sobre lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais (art. 11, inciso VIII da Lei Federal 13.465 de 2017.)

¹¹⁷ LIBÓRIO, Daniela Campos; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. Função social da calçada. In: **Regulação do espaço urbano** - 20 anos do programa de pós-graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. NOHARA, Irene Patrícia; SALGADO, Rodrigo Oliveira; SILVA, Solange Teles (org.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, p. 166.

Tem-se como exemplo a aplicabilidade do instrumento da usucapião urbana, que historicamente sempre foi instrumento largamente utilizado na regularização fundiária internalizada no Plano Diretor, levando em consideração a função social da propriedade urbana e o direito à moradia:

O Plano Diretor, diante da natureza e finalidade do Usucapião Urbano como instrumento de regularização fundiária que deve ser aplicado para o cumprimento da função social da propriedade urbana, pode definir as áreas onde está situada a população de baixa renda passível de ser usucapida coletivamente (favelas, cortiços, loteamentos irregulares), assim como as áreas especiais de interesse social, que deverão ser urbanizadas pelo poder público municipal.

A fixação, pelo Plano Diretor, dessas áreas para fins de moradia - através de um zoneamento especial de interesse social - visa assegurar a manutenção das comunidades nesses espaços urbanos que, pelo processo de urbanização e regularização fundiária, passam a incorporar a cidade legal¹¹⁸.

Neste sentido, indiscutível e essencial a internalização da regularização fundiária urbana e sua incidência em área de preservação permanente na discussão e elaboração dos planos diretores participativos, já que busca determinar ações direcionadas ao poder público municipal em relação à regularização fundiária urbana, por meio de força cogente delineada na lei municipal, como também articular a regularização fundiária à política urbana macro, sobretudo de acesso à terra urbanizada e direito à moradia aos menos favorecidos.

Outro aspecto extremamente relevante é a vinculação da política de regularização fundiária urbana ao orçamento municipal para que as ações de médio e longo prazo sejam efetivamente exigidas para a implantação da infraestrutura essencial, já que o planejamento urbano é atemporal, visando sempre a ordenação futura da cidade, conforme prevê o art. 40, § 1º, do Estatuto da Cidade municipal¹¹⁹.

Indiscutível, assim, que cada município brasileiro leve em consideração a peculiaridade e realidade local ao elaborar e revisar o Plano Diretor, para direcionar corretamente sua gestão de política urbana.

¹¹⁸ Estatuto da Cidade. **Guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, coordenação de publicações, 2001. ISBN 85-7365-168-7, p. 713.

¹¹⁹ Art. 40 - O Plano Diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O Plano Diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

Desse modo, cada município, considerando a sua capacidade e as formas de gestão da política urbana, pode tratar da regularização fundiária urbana em vários aspectos, principalmente na regulamentação dos diversos instrumentos de regularização fundiária urbana, tais como: a) Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia; b) Concessão de Direito Real de Uso; c) Cessão de Posse; d) Usucapião Especial de Imóvel Urbano; e) Direito de Superfície; f) Zonas Especiais de Interesse Social; g) Outorga Onerosa do Direito de Construir; h) Transferência do Direito de Construir; i) Operações Urbanas Consorciadas. Lembramos que alguns instrumentos já foram citados anteriormente.

Após essas premissas, a leitura da regularização fundiária urbana e sua incidência em área de preservação permanente na discussão e elaboração dos planos diretores participativos incorpora previamente ações necessárias para coibir ocupações irregulares, como também ações direcionadas ao poder público no sentido de regularizar ou equacionar situações já ocupadas, ou seja, ocupações consolidadas e irreversíveis.

Neste contexto, com vistas a evitar a expansão urbana indesejada¹²⁰, como também prever áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos¹²¹, bem como outras situações, os

¹²⁰ Art. 42-B - Os municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano, após a data de publicação desta Lei, deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:

I - demarcação do novo perímetro urbano;

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;

III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais;

IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda;

V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido;

VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e

VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

§ 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do Plano Diretor, quando houver.

§ 2º Quando o Plano Diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo.

§ 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições.

¹²¹ Art. 42-A - Além do conteúdo previsto no art. 42, o Plano Diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter:

municípios deverão realizar estudos prévios, multidisciplinares e obrigatórios, com o objetivo de permitir a implantação de atividades com usos diversificados nas cidades com segurança e sustentabilidade ambiental.

Há uma premissa maior nessas situações que é a necessidade prévia do cadastramento nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos.

A ideia dessa diretriz é que o município já tenha mapeado tais áreas no seio da cidade e, com base nessas informações, adotar as medidas internalizadas no próprio art. 42-A do Estatuto da Cidade.

Difícilmente se aceitará a ocorrência da regularização fundiária em área de preservação permanente, porque o estatuto da cidade determina estudos específicos para essas áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos, que podem caracterizar ou estar sobrepostas também a situações de área de risco. Tais diretrizes já devem estar incorporadas na leitura do Plano Diretor da cidade.

Importante a lição de Pedro Curvello Saavedra Avzaradel, que se mostra bastante atual, diante da repetição de acidentes, inundações e deslizamentos de terra em regiões localizadas no estado do Rio de Janeiro e Minas Gerais no presente ano:

-
- I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda;
 - II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;
 - III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre;
 - IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres;
 - e
 - V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido.
 - VI - identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades.
- § 1º A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas.
- § 2º O conteúdo do Plano Diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997.
- § 3º Os Municípios adequarão o Plano Diretor às disposições deste artigo, por ocasião de sua revisão, observados os prazos legais.
- § 4º Os Municípios enquadrados no inciso VI do art. 41 desta Lei e que não tenham Plano Diretor aprovado terão o prazo de 5 (cinco) anos para o seu encaminhamento para aprovação pela Câmara Municipal.

Dentre as várias funções ligadas às áreas de preservação permanente, a estabilidade geológica é aquela que, prejudicada, coloca em risco as pessoas que edificam, constroem, bem como as que são regularizadas nesses espaços.

Exemplos trágicos como o de janeiro de 2011, na Região Serrana do Rio de Janeiro, evidenciam os riscos a que podem ser expostos populações de baixa renda localizadas em APP; instaladas ou regularizadas agora de acordo com dispositivos da Lei 12.651 de 2012¹²².

As diretrizes estabelecidas para as situações elencadas no Estatuto da Cidade (42-A) não são mitigadas, da mesma forma na Lei da Reurb, para as situações de risco. As duas normas federais fazem a mesma leitura e se complementam.

Em relação à área de risco, a Lei da Reurb também direcionou estudos especiais e específicos para tratamento e análise, possibilitando a permanência dos ocupantes em tais áreas caracterizadas como núcleos informais urbanos consolidados desde que os estudos técnicos específicos sejam elaboradores e atestem a possibilidade de permanência de seus ocupantes, tema que será melhor trabalhado no Capítulo 5.

Como visto, o Estatuto da Cidade, como primeira e grande norma de desenvolvimento urbano no país, é fundamental e necessária para o contexto da atual regularização fundiária urbana em área de preservação permanente delineada na Reurb.

2.1.3 Estatuto da Cidade e regularização fundiária urbana

Não é demais lembrar que a Lei Federal n. 10.257 de 2001, denominada Estatuto da Cidade, deu grande destaque à regularização fundiária urbana no território nacional.

Promulgada em 10 de julho de 2001, regulamenta os artigos 182 e 183 da Carta Cidadã de 1988, estabelecendo diretrizes gerais e instrumentos para a política

¹²² AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra. Legislação florestal e regularização fundiária em áreas urbanas, retrocessos diante de extremos climáticos. In: **Cadernos de direito da cidade: estudos em homenagem à professora Maria Garcia. AIETA, Vânia (coord.).** Rio de Janeiro: Lume Juris, 2014, p. 129.

urbana. “Trazendo um revolucionário suporte jurídico para a ação dos governos municipais, o Estatuto possibilita o enfrentamento de velhos problemas urbanos que afetam, todos os dias, a vida de milhares de brasileiros”¹²³.

Historicamente, aludida norma federal é entendida como representação de reivindicações da sociedade brasileira, sobretudo promovidos pelos movimentos sociais, que desde o ano de 1963, - com o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, momento que se cria o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, do Banco Nacional de Habitação e o Sistema Financeiro de habitação -, promovem solicitações nesse sentido¹²⁴.

Na década de 70, principalmente a partir de 1977, ocorre a primeira tentativa de uma grande lei nacional, no contexto da Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbano. Com a crescente demanda popular exigindo condições de vida melhores fora encaminhado projeto pioneiro na ordem jurídica urbana ao Congresso Nacional, o Projeto de Lei n. 775 de 1983. Nos anos de 1987 e 1988, foi apresentada uma proposta de Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana, o que resultou numa versão bem reduzida dos artigos 182 e 183 da Carta Magna de 1988 sobre política urbana. Por derradeiro, após muita negociação e dificuldades, foi esboçado o Projeto de Lei n. 5788 de 1990, do senador Pompeu de Souza, que passou pelo crivo do Fórum pela Reforma Urbana, até ser aprovado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso¹²⁵.

Também foi considerado um normativo complexo para o país, como assinala Georges Louis Hage Humbert:

Trata-se de importante complexo normativo que vem a lume para dar eficácia, concreção e maior efetividade aos fins pretendidos pela política urbana, especialmente no que diz respeito à promoção da moradia/habitação, entre outras funções sociais da cidade¹²⁶.

O Estatuto da Cidade ainda reconhece o papel fundamental dos municípios na questão da regularização fundiária urbana:

¹²³ PEREIRA, Paulo Sergio Velten. Regularização fundiária de áreas indevidamente ocupadas. *In: Estatuto da Cidade*. ALVIM, José Manoel de Arruda; CAMBLER, Everaldo Augusto (coord.). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 778.

¹²⁴ MALUF, Carlos Alberto Dabus; MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. São Paulo: Atlas, 2011, pp. 17-18.

¹²⁵ *Ibid.*, pp. 17-18.

¹²⁶ HUMBERT, Georges Louis Hage. **Direito urbanístico e função socioambiental da propriedade imóvel urbana**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 76.

A nova lei se propôs a dar um suporte jurídico mais inequívoco à ação dos governos municipais empenhados no enfrentamento das graves questões urbanas, sociais e ambientais que tem diretamente afetado a vida da enorme parcela de brasileiros que vivem nas cidades. Reconhecendo o papel fundamental dos municípios, na formulação de diretrizes de planejamento urbano e na condução do processo de gestão das cidades, o Estatuto da Cidade não só consolidou o espaço de competência jurídica e da ação política municipal, aberto pela Constituição de 1988, como também o ampliou, sobretudo no que toca a questão da regularização fundiária¹²⁷.

A Lei Federal n. 10.257 de 2001 contém cinco capítulos fundamentais: I – Diretrizes gerais; II – Dos instrumentos de política urbana; III – Do Plano Diretor; IV – Da gestão democrática da cidade; e V - Disposições gerais.

Toshio Mukai expõe sua opinião sobre os pontos importantes do Estatuto:

Os pontos mais relevantes da lei, a nosso ver, são a efetiva concretização do Plano Diretor nos Municípios, tornando eficaz a obrigatoriedade constitucional de sua existência em cidades com mais de vinte mil habitantes; a fixação das diretrizes previstas no art. 182, da C.F., para que o Município possa executar sua política de Desenvolvimento Urbano; a criação de novos institutos jurídicos, ao lado da regulamentação do § 4º, do art. 182, da C.F., (parcelamento e edificações compulsórios, IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos); a fixação de sanções para o Prefeito e agentes públicos que não tomarem providências de sua alçada, inclusive para o Prefeito, a sanção de improbidade administrativa; a instituição de gestão democrática e participativa da cidade, e, finalmente, as alterações na Lei de Ação Civil Pública para possibilitar que o Judiciário torne concretas as obrigações de ordem urbanística, determinadas pela lei, inclusive em relação à elaboração e aprovação do Plano Diretor¹²⁸.

Explicitamente, a regularização fundiária está inserida no capítulo I, no tópico que dispôs sobre diretriz geral¹²⁹, em seu art. 2º, inciso XIV:

¹²⁷ FERNANDES, Edésio. Regularização fundiária de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: **Regularização fundiária plena referência conceituais**. ROLNIK, Raquel *et al.* Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 28.

¹²⁸ MUKAI, Toshio. **Direito urbano-ambiental brasileiro** (de acordo com o Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257/01 e com o novo Código Civil, Lei n. 10.406). 2. ed. São Paulo: Dialética, 2002, p. 203.

¹²⁹ Neste contexto, tem-se que as diretrizes gerais da política urbana constituem verdadeiros postulados normativos, que esturraram interpretação e aplicação dos princípios e regras constantes do Estatuto, exigindo sua relação com as individualidades do caso concreto e uma vinculação com o mundo ao qual se referem. (PEREIRA, Paulo Sergio Velten. Regularização fundiária de áreas indevidamente ocupadas. In: **Estatuto da Cidade**. ALVIM, José Manoel de Arruda; CAMBLER, Everaldo Augusto (coord.). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 785.)

Art. 2º - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

De forma inovadora, a diretriz voltada para a regularização fundiária incorporou, para as pessoas de baixa renda, a necessidade de normas especiais de urbanização, uso, ocupação do solo e edificação nas áreas ocupadas, dando a mesma ênfase também às normas ambientais, na parte final do inciso XIV, mesmo que sinalizado timidamente.

Sobre esse dispositivo acerca da regularização fundiária, Maria Etelvina B. Guimarães conecta a sua implementação há outros instrumentos:

A regularização fundiária e urbanização para população de baixa renda e normas especiais de urbanização e uso do solo é diretriz prevista no inciso XIV, que tem como instrumentos para sua implementação a instituição de zonas especiais de interesse social, concessão de direito real de uso (coletiva ou individual), concessão de uso especial para moradia, a usucapião especial de imóvel urbano, a regularização fundiária e a assistência técnica e jurídica gratuita (alíneas *f, g, h, j, q, e r* do inciso V do art. 4º)¹³⁰.

A diretriz do inciso XIV não é autoaplicável. Para sua efetivação, há a necessidade da implementação de outros instrumentos ou ferramentas urbanísticas, principalmente por meio da delimitação das Zonas Especiais de Interesse Social.

Convém fazer um realce e mencionar que a nova lei de regularização fundiária, autodenominada de Reurb, amplia o rol de instrumentos de planejamento urbano previstos no Estatuto da Cidade, como se percebe da redação do art. 15¹³¹.

¹³⁰ GUIMARÃES, Maria Etelvina B. Função social da cidade e da propriedade urbana. *In: Temas de direito urbano-ambiental*. PRESTES, Vanêsa Buzelato. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2006, p. 69.

¹³¹ Art. 15 - Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:

I - a Legitimação Fundiária e a Legitimação de Posse, nos termos desta Lei;

II - a usucapião, nos termos dos artigos 1.238 a 1.244 da Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), dos artigos 9º a 14 da Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, e do art. 216-A da Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973;

III - a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

Por sua vez, a regularização fundiária realizada em ZEIS, com base na Lei Federal n. 13.465 de 2017, não está condicionada previamente à instituição de tais zonas no perímetro urbano, não se esquecendo é lógico da sua importância para o contexto na cidade. Percebe-se da redação do art. 18 da Lei Federal n. 13.465 de 2017:

Art. 18 - O Município e o Distrito Federal poderão instituir como instrumento de planejamento urbano Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território.

§ 1º Para efeitos desta Lei, considera-se ZEIS a parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

§ 2º A Reurb não está condicionada à existência de ZEIS.

Enfim, impende ressaltar que a instituição das ZEIS no âmbito normativo nunca foi uma obrigatoriedade, como bem pondera a lição abaixo:

Em termos normativos, o Estatuto da Cidade fez referência à possibilidade de se criar ZEIS. Posteriormente, tanto a Lei Minha Casa, Minha Vida, Lei n. 11.977 de 2009, e a Lei 13.465 de 2017, proveniente da Medida Provisória n. 759 de 2016, indicaram a possibilidade de criação desse zoneamento. Não há nenhuma menção de que ele deve ser necessariamente estabelecido para fins de regularização fundiária. Esta pode ser livremente processada sem que haja necessariamente a decretação de um zoneamento específico¹³².

IV - a arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

V - o consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

VI - a desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei n. 4.132, de 10 de setembro de 1962;

VII - o direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001;

VIII - a transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 ;

IX - a requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do § 3º do art. 1.228 da Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) ;

X - a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979;

XI - a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da alínea f do inciso I do art. 17 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993 ;

XII - a concessão de uso especial para fins de moradia;

XIII - a concessão de direito real de uso;

XIV - a doação; e

XV - a compra e venda.

¹³² SALEME, Edson Ricardo; BONAVIDES, Renata Soares; SABORITA, Sílvia E. Barreto. O papel das Zeis na regularização fundiária. In: **Instrumentos urbanísticos e sua (in)efetividade**. VIEIRA, Bruno; VIEIRA, Iracema de Lourdes Teixeira. (org.). v. II. Londrina: Thoth, 2021, p. 148.

Particularmente, seria mais saudável para a cidade e para a legalização dos núcleos informais consolidados que não ocorra a vinculação da regularização fundiária urbana à criação de delimitação de ZEIS, tendo em vista que a dinâmica, evolução e o processo de urbanização de um núcleo urbano é acelerado, enquanto que os processos decisórios e burocráticos de discussão do zoneamento urbano, e consequentemente das ZEIS, não acompanham a velocidade da urbanização do solo urbano.

Por outro lado, também é recorrente a voz que vê prejuízos com o estabelecimento da Reurb, já que “o instrumento vem sendo colocado em xeque em diversos municípios do Brasil após a instituição da Lei 13.465 de 2017, que promove a dissociação entre a intervenção urbanística e a regularização fundiária”¹³³.

Também existem instrumentos de planejamento urbano previstos no Estatuto da Cidade que estabeleceram políticas direcionadas à regularização fundiária, como é o caso, por exemplo, da transferência do direito de construir¹³⁴, direito de preempção¹³⁵, consórcio Imobiliário¹³⁶, além do próprio Plano Diretor com toda a sua abrangência¹³⁷.

¹³³ LIMA, Adriana Nogueira Vieira; GONZALEZ, Fernanda Christina Silva; OLIVEIRA, Liana Silvia de Viveiros. Zonas especiais de interesse social: o limiar entre o direito e a despossessão. *In: Instrumentos urbanísticos e sua (in)efetividade*. VIEIRA, Bruno; VIEIRA, Iracema de Lourdes Teixeira (org.). v. II. Londrina: Thoth, 2021, p. 28.

¹³⁴ Art. 35 - Lei municipal, baseada no Plano Diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no Plano Diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

[...]

III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

¹³⁵ Art. 25 - O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

§ 1º Lei municipal, baseada no Plano Diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

§ 2º O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1º, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.

Art. 26 - O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

I – regularização fundiária;

II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

¹³⁶ Art. 46 - O poder público municipal poderá facultar ao proprietário da área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, ou objeto de regularização fundiária urbana para fins de regularização fundiária, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel

§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização, de regularização fundiária ou de reforma, conservação ou construção de edificação por meio da qual o

proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio público.

¹³⁷ Art. 39 - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Art. 40 - O Plano Diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O Plano Diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O Plano Diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o Plano Diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

- I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

§ 5º (VETADO)

Art. 41 - O Plano Diretor é obrigatório para cidades:

- I – com mais de vinte mil habitantes;
- II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;
- IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional;
- VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (Incluído pela Lei n. 12.608, de 2012.)

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do Plano Diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o Plano Diretor ou nele inserido.

§ 3º As cidades de que trata o **caput** deste artigo devem elaborar plano de rotas acessíveis, compatível com o Plano Diretor no qual está inserido, que disponha sobre os passeios públicos a serem implantados ou reformados pelo poder público, com vistas a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida a todas as rotas e vias existentes, inclusive as que concentrem os focos geradores de maior circulação de pedestres, como os órgãos públicos e os locais de prestação de serviços públicos e privados de saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, correios e telégrafos, bancos, entre outros, sempre que possível de maneira integrada com os sistemas de transporte coletivo de passageiros. (Incluído pela Lei n. 13.146, de 2015.) (Vigência)

Art. 42 - O Plano Diretor deverá conter no mínimo:

- I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;
- II – disposições requeridas pelos artigos 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;
- III – sistema de acompanhamento e controle.

Art. 42-A - Além do conteúdo previsto no art. 42, o Plano Diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter: (Incluído pela Lei n. 12.608, de 2012.)

I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda; (Incluído pela Lei n. 12.608, de 2012.)

Na arquitetura da regularização fundiária urbana é inegável a importância estratégica ambiental das áreas de preservação permanente nas cidades e a elaboração do estudo técnico ambiental, pela função ecológica e paisagística que

II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; (Incluído pela Lei n. 12.608, de 2012.)

III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre; (Incluído pela Lei n. 12.608, de 2012.)

IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; e (Incluído pela Lei n. 12.608, de 2012.)

V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido. (Incluído pela Lei n. 12.608, de 2012.)

VI - identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades. (Incluído pela Lei n. 12.983, de 2014.)

§ 1º A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas. (Incluído pela Lei n. 12.608, de 2012.)

§ 2º O conteúdo do Plano Diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997. (Incluído pela Lei n. 12.608, de 2012.)

§ 3º Os Municípios adequarão o Plano Diretor às disposições deste artigo, por ocasião de sua revisão, observados os prazos legais. (Incluído pela Lei n. 12.608, de 2012.)

§ 4º Os Municípios enquadrados no inciso VI do art. 41 desta Lei e que não tenham Plano Diretor aprovado terão o prazo de 5 (cinco) anos para o seu encaminhamento para aprovação pela Câmara Municipal. (Incluído pela Lei n. 12.608, de 2012.)

Art. 42-B - Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano, após a data de publicação desta Lei, deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: (Incluído pela Lei n. 12.608, de 2012.)

I - demarcação do novo perímetro urbano; (Incluído pela Lei n. 12.608, de 2012.)

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; (Incluído pela Lei n. 12.608, de 2012.)

III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; (Incluído pela Lei n. 12.608, de 2012.)

IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; (Incluído pela Lei n. 12.608, de 2012.)

V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; (Incluído pela Lei n. 12.608, de 2012.)

VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e (Incluído pela Lei n. 12.608, de 2012.)

VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

§ 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do Plano Diretor, quando houver. (Incluído pela Lei n. 12.608, de 2012.)

§ 2º Quando o Plano Diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo. (Incluído pela Lei n. 12.608, de 2012.)

§ 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições. (Incluído pela Lei n. 12.608, de 2012.)

desempenham no desenho urbano. Desse modo, a tutela ambiental apresentada no ordenamento jurídico posto é assunto fundamental que precisa ser estudado.

Essa análise passa pelas diretrizes do texto constitucional, que em seu artigo 225 elegeu o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um bem de toda a coletividade; e das Leis Federais n. 6.938 de 1981 e 12.651 de 2012, a Política Nacional do Meio Ambiente e o Código Florestal, e que não estão em antagonismo as disposições da Reurb, que apenas reafirmou a possibilidade de regularização fundiária urbana de ocupações localizadas em área de preservação permanente – APP, como também a obrigatoriedade de elaboração de estudo técnico ambiental quando os núcleos urbanos informais consolidados estiverem localizados total ou parcialmente em tais espaços protegidos.

Vejamos mencionado dispositivo do § 2º do art. 11, objeto de análise desta tese de doutorado:

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

§ 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos artigos 64 e 65 da Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

3 PROTEÇÃO AMBIENTAL: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANA CONFORME O CÓDIGO FLORESTAL

3.1 Aspectos introdutórios da proteção ambiental no Brasil

A regularização fundiária urbana sempre foi tema polêmico e complexo, ainda mais quando aplicada em espaços territoriais especialmente protegidos, a exemplo das áreas de preservação permanente, definida na Lei Federal n. 12.651 de 2012, autodenominada novo Código Florestal Brasileiro, como também nas normas estaduais e municipais, que disciplinam o assunto¹³⁸.

A importância dessas regras locais é reconhecida, tendo em vista a “proximidade legislativa dos estados com os interesses e realidades locais, faz com que a norma de proteção ao meio ambiente seja efetiva e traga melhores resultados, dada a diversidade biológica do país”¹³⁹.

Desse modo, inequívoco que a compreensão da obrigatoriedade do estudo técnico ambiental na regularização fundiária urbana em área de preservação permanente passa, obrigatoriamente, pelo equilíbrio das diretrizes da Reurb – Lei Federal n. 13.465 de 2017, com outros institutos urbanos ambientais, nos termos do texto constitucional de 1988, que assentou como postulado básico da ordem social ao direito à moradia, sem esquecer do direito ao meio ambiente sadio e equilibrado¹⁴⁰.

¹³⁸ Regra de competência legislativa ambiental disciplinada na Carta Magna de 88.

¹³⁹ RATES, Alexandre Waltrick. O exercício do licenciamento ambiental municipal através de consórcios públicos – uma análise acerca da legislação aplicada. *In: Direito ambiental e os 30 anos da Constituição de 1988*. GONÇALVES, Albenir Querubini; BURMANN, Alexandre; ANTUNES, Paulo de Bessa (org.). Londrina: Editora Thoth, 2018.

¹⁴⁰ “Quando se fala em sustentabilidade urbano-ambiental, o que se tem presente não é uma simples palavra de ordem, uma mera *buzzword*. O que está em jogo na construção do conceito de sustentabilidade urbano-ambiental é a compatibilização metodológica e teleológica entre os planos do direito ambiental e do direito urbanístico, vale dizer: o ajustamento mútuo entre a agenda ambiental (dirigida para a conservação da natureza e para o tema da sustentabilidade) e a agenda urbana (ancorada na dignidade humana e na inclusão social no ambiente dos assentamentos humanos”. (BRASIL, Luciano de Faria. **Elementos para uma teoria geral do direito urbanístico**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021, p. 32.) Neste sentido, também destacamos o seguinte trecho: “a tutela jurídica ambiental também se realiza por meio de normas de uso e ocupação do solo, daí a

Por isso que o estudo do Código Florestal Brasileiro e seus conceitos não podem ficar apartados deste trabalho, sendo necessário o aprofundamento na análise sobre as características e natureza da área de preservação permanente, sob o enfoque urbano.

3.2 A proteção ambiental no ordenamento jurídico vigente

A degradação do meio ambiente urbano, atualmente, segue um padrão que sugere tratar-se de consequência do rápido processo de urbanização, motivado pelo crescimento populacional e pelo modelo de desenvolvimento econômico, além da ausência de planejamento urbano. Juntos, esse conjunto de fatores favorece o colapso das cidades brasileiras, aumentando a desigualdade social e a pobreza, justificando a designação: “sociedade de risco contemporânea”.

José Rubens Morato Leite e Patryck de Araújo Ayala escrevem sobre a sociedade de risco, tendo como pilar o sociólogo alemão Ulrich Beck:

A proliferação de ameaças imprevisíveis, invisíveis, para as quais os instrumentos de controle falham e são incapazes de prevêê-las, é uma característica tipicamente associada a um novo modelo de organização social que se caracteriza por uma dinâmica de poder que encontra suas origens em uma fase do desenvolvimento da modernização, em que as transformações produzem consequências que expõem as instituições de controle e proteção das sociedades industriais à crítica, fato que constitui, para Beck, a sociedade de risco¹⁴¹.

“O surgimento da sociedade de risco designa um estágio da modernidade no qual começam a tomar corpo as ameaças produzidas até então pelo modelo econômico da sociedade industrial”¹⁴².

necessidade de um estudo integrado entre Direito Ambiental e Direito Urbanístico. É questão decorrente da adoção de conceito amplo de meio ambiente, a incluir os elementos artificiais, bem como das múltiplas dimensões reguladas pelo planejamento e gestão territoriais (urbanísticas, sociais, ambientais e econômicas). Consequentemente, faz-se necessária a articulação dos preceitos constitucionais relativos à proteção do equilíbrio ecológico e da ordem urbanística”. LEITE, José Rubens Morato (coord.) *Direito urbanístico: ordenação territorial e meio ambiente*. In: **Manual de direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 261.

¹⁴¹ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. São Paulo: Editora Forense, 2004, p. 13.

¹⁴² CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental brasileiro** (org.). São Paulo: Editora Saraiva, 2007, p. 131.

Neste sentido, o problema da sociedade de massa deixa de ser específico do Estado e passam interessar à coletividade:

Com efeito, as sociedades de massa não prescindem de um novo enfoque, do coletivo. Da possibilidade de tutela do direito coletivo. Pós-Constituição de 1988, estamos na época do status civitatis. Os interesses públicos deixam de ser problema exclusivamente do Estado. Interessam aos cidadãos¹⁴³.

“Devemos lembrar que a cidade é o espaço social que pressupõe, portanto, a coletividade”¹⁴⁴, protegido constitucionalmente no art. 225 da Carta Cidadã de 1988.

O meio ambiente consagrado na Carta Magna é um direito fundamental¹⁴⁵ de todos, considerado de terceira geração ou dimensão, de interesse ou direito difuso¹⁴⁶. Ou seja, é de responsabilidade de todos (coletividade e poder público), de interesse a toda humanidade, pois sua preservação e conservação assegura o crescimento econômico adequado, sem esgotar os recursos naturais para o futuro das gerações vindouras.

Paulo de Bessa Antunes vai além, entendendo que foram criadas duas situações distintas no art. 225 da Constituição Federal de 1988:

Em razão da alta relevância do bem jurídico tutelado, a Lei Fundamental estabeleceu a obrigação do Poder Público e da comunidade de preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Parece-me que foram criadas duas situações distintas; a primeira, de não promover degradação; a segunda, de promover a recuperação de áreas já degradadas. A concepção adequada a de conservação, necessariamente, tem que ser dinâmica, pois, se não formos capazes de entendê-la desta maneira, pouco poderá ser feito. Isto porque não estamos diante de um bem que possa ser incluído dentre

¹⁴³ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Disciplina urbanística da propriedade**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 43.

¹⁴⁴ SANTOS, Sandro Schmitz. Sociedade de risco, espaço urbano e estatuto da cidade: a crise de identidade na sociedade pós-moderna. In: **Congresso de direito urbano-ambiental**. 5 anos do Estatuto da Cidade: desafios e perspectivas. Porto Alegre: CORAG, 2006, p. 361.

¹⁴⁵ “A concepção de uma teoria jurídica geral dos direitos fundamentais expressa um ideal teórico. Ela tem como objetivo uma teoria integrada, a qual engloba, da forma mais ampla possível, os enunciados gerais, verdadeiros ou corretos, passíveis de serem formulados no âmbito das três dimensões e os combine de forma otimizada. Em relação a uma tal teoria, pode-se falar em uma teoria ideal dos direitos fundamentais”. Toda teoria dos direitos fundamentais realmente existente consegue ser apenas uma aproximação desse ideal.” (ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução Virgílio Afonso da Silva. 2. ed., 5. tiragem. São Paulo: Editora Malheiros, 2017, p. 39.)

¹⁴⁶ “O meio ambiente é considerado um bem difuso, pertencente a toda a coletividade. Os interesses ou direitos difusos são transindividuais, indivisíveis e a titularidade é exercida por pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato, conforme disposto no art. 81 do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90)”. (TRENNEPOHL, Terence Dorneles. **Manual de direito ambiental**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.)

aqueles pertencentes a uma ou outra pessoa jurídica de direito público, pelo contrário, o meio ambiente é integrado por bens pertencentes a diversas pessoas jurídicas, naturais ou não, públicas ou privadas. O que a Constituição fez foi criar uma categoria jurídica capaz de impor, a todos quantos se utilizam de recursos naturais, uma obrigação de zelo para com o meio ambiente. Trata-se de modalidade de intervenção econômica que visa garantir a todos o acesso aos bens ambientais¹⁴⁷.

Conforme o texto constitucional, o meio ambiente está inserido na ordem social, visando proteger o bem maior, que é da sociedade, sendo que a ordem econômica se subordina ao aspecto social, como pressagia Edis Milaré:

De fato, o capítulo do Meio Ambiente está inserido na Ordem Social. Ora, o social constitui a grande meta de toda ação do Poder Público e da sociedade. A Ordem Econômica, que tem suas características e valores específicos, subordina-se à ordem social. Com efeito, o crescimento ou desenvolvimento socioeconômico deve portar-se como um instrumento, um meio eficaz para subsidiar o objetivo social maior. Neste caso, as atividades econômicas não poderão, de forma alguma, gerar problemas que afetem a qualidade ambiental e impeçam o pleno atingimento dos escopos sociais¹⁴⁸.

Nessa toada, Vinicius Salomão de Aquino e Talden Farias destacam o papel fundamental da Constituição fazendo a correlação com a Ordem Econômica, também previsto no próprio texto constitucional:

A proteção ao meio ambiente possui um papel fundamental para dar forma às diretrizes da Constituição que preveem um desenvolvimento nacional atrelado à preservação da natureza. Ao incluir a questão ambiental nos princípios da Ordem Econômica, foi instituído um sistema de freios e contrapesos que controla os impulsos do mercado para degradar o meio ambiente e retira qualquer possibilidade de se atribuir caráter absoluto à livre iniciativa e a propriedade privada¹⁴⁹.

O meio ambiente também é considerado a reunião de diversas áreas que impactam a vida dos seres humanos e outras formas de vida. Portanto, sua proteção

¹⁴⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 7. ed., revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005, pp. 67-68.

¹⁴⁸ MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, pp. 177-178.

¹⁴⁹ AQUINO, Vinicius Salomão; FARIAS, Talden. **Regularização fundiária em áreas de preservação permanente sob a perspectiva da sustentabilidade socioambiental**. Atualizada de acordo com a Lei n. 13.465/2017 e o Decreto 9.310/2018. João Pessoa: Editora da UFPB, 2017, p. 62.

é imprescindível para garantir a sustentabilidade planetária e a dignidade da pessoa humana¹⁵⁰.

Sendo assim, antes mesmo da Constituição Federal de 1988, foi necessária a instituição da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), por meio da Lei Federal n. 6.938, de 31 de agosto de 1981¹⁵¹.

Retro aludida política é referência importante para a proteção ambiental no território nacional, pois prevê regras gerais de proteção e conservação ambiental, tendo como intuito a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental como um todo, criando os espaços territoriais especialmente protegidos (art. 9, VI), permitindo assim as condições ao desenvolvimento socioeconômico e a proteção da dignidade da vida humana.

“A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente destaca-se no cenário do ordenamento jurídico ambiental, tanto como marco inicial da evolução do tratamento jurídico conferido aos recursos naturais como da própria concepção de preservação da natureza”¹⁵².

Indiscutivelmente, é considerada a grande política nacional, como preleciona Marcelo Abelha Rodrigues:

A Lei n. 6938 de 1981 introduz uma verdadeira política em relação ao tratamento jurídico do meio ambiente no país. Não é por acaso, portanto, o uso da expressão política nacional do meio ambiente, porque ali, nessa lei, mais do que simples regras de direito ambiental, há, de forma expressa, um conjunto de princípios, valores e objetivos que devem reger a tutela ambiental em nosso país, em todas as searas do Poder Público.

A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente é, assim, um guia, um norte, um conjunto de medidas preestabelecidas com vistas à obtenção de um fim, que, aliás, é previsto na própria norma em comento. Não é à toa que, segundo estudamos, é apenas a partir

¹⁵⁰ “O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade, tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras”. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano**, preâmbulo, princípio n. I.)

¹⁵¹ “(...) a raiz da Lei n. 6938 de 1981 está diretamente plantada no texto constitucional. Não obstante seja anterior à Carta de 1988, a Lei n. 6938 de 1981 foi por ela recepcionada quase integralmente”. (RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito ambiental esquematizado**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.)

¹⁵² KISHI, Sandra Akemi Shimada. Princípios fundamentais das políticas nacionais do meio ambiente e da biodiversidade. In: **Direito urbanístico e ambiental: estudos em homenagem ao professor Toshio Mukai**. AGRELLI, Vanusa Murta. SILVA, Bruno Campos (coord.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 271.

dessa lei que se pode falar verdadeiramente em um direito ambiental como ciência autônoma no Brasil¹⁵³.

A PNMA consagrou o conceito legal de meio ambiente¹⁵⁴ como o “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”, segundo o art. 3º, I, da Lei Federal 6.938 de 1981.

Para além disso, a política nacional foi arrojada, pois definiu um direito humanitário e globalizado, como se vê da lição a seguir de Sandra Akemi Shimada Kishi:

A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, na mesma linha de proteção global, aderiu a essa nova ordem jurídica de proteção, contribuindo para estabelecer definitivamente o direito humanitário, ou, de toda a humanidade, presente e futura, ao meio ambiente equilibrado e a sadia qualidade de vida, numa rede de responsabilidade intergeracional.

Destarte, essa evolução histórica no âmbito de proteção dos recursos naturais, dos ecossistemas e das espécies, podemos dizer, passou da perspectiva uniparadigmática para a dimensão holística, ou da técnica de abordagem unidimensional para o pluridimensional. Na linha de globalização econômica, veio globalização da sustentabilidade¹⁵⁵.

Aspecto inovador da PNMA foi a instituição do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, conforme o art. 6º¹⁵⁶. Sobre o SISNAMA, importante tecer a sua função como um sistema nervoso central da União:

¹⁵³ RODRIGUES, *op. cit.*, p. 140.

¹⁵⁴ “A Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, determinou que o meio ambiente constitui-se em direito de todos e bem de uso comum do povo. Pelo que pode se observar da norma constitucional, houve uma ampliação do conceito jurídico de meio ambiente”. (ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 7. ed., revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005, p. 67.)

¹⁵⁵ KISHI, Sandra Akemi Shimada. Princípios fundamentais das políticas nacionais do meio ambiente e da biodiversidade. In: **Direito urbanístico e ambiental**: estudos em homenagem ao Professor Toshio Mukai. AGRELLI, Vanusa Murta. SILVA, Bruno Campos (coord.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 275.

¹⁵⁶ Art. 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua

O SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente, que veio no bojo da Política Nacional, representa a articulação da rede de órgãos ambientais existentes e atuantes em todas as esferas da Administração Pública. Recorrendo a uma analogia compatível com a linguagem ambiental, poder-se-ia dizer que o SISNAMA é uma ramificação capilar que, partindo do sistema nervoso central da União, passa pelos feixes nervosos dos estados e atinge periferias mais remotas do organismo político-administrativo brasileiro através dos municípios¹⁵⁷.

Outro aspecto específico da PNMA foi dar prioridade como instrumento “a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo poder público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas”, conforme estabelecido em seu art. 9º, inciso VI.

Por sua vez, o texto constitucional de 1988, em seu art. 225, § 1º, III¹⁵⁸, ratificou a terminologia “espaços territoriais especialmente protegidos” para áreas sob regime especial de administração, pois entendeu necessária a proteção de características ambientais consideradas relevantes.

Esses espaços especialmente protegidos podem ser pequenos ou enormes, reconhecidos e delimitados pelo poder público, por terem uma importância ecológica relevante, que seja merecedor de especial proteção.

No ano de 2000, ocorreu a regulamentação constitucional através da Lei Federal n. 9.985, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação

competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

IV - órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências;

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições;

¹⁵⁷ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 878.

¹⁵⁸ Art. 225, III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

(SNUC), regulamentando dois grupos específicos de unidades de conservação: de uso sustentável e de proteção integral¹⁵⁹.

Cabe mencionar que a utilização dos espaços territoriais especialmente protegidos é permitida, caso não comprometa as características que justificaram sua proteção.

No ordenamento jurídico pátrio ambiental existem várias categorias de espaços protegidos¹⁶⁰, a exemplo das áreas de preservação permanente¹⁶¹, cujo regime jurídico foi definido no diploma florestal brasileiro, assunto que iremos aprofundar adiante em item próprio.

A instituição desses espaços protegidos, além de fundamental importância, garantem proteção ambiental específica, como nos ensina Wellington Pacheco Barros:

A fixação de espaços especialmente protegidos é instrumento pelo qual o Poder Público define em todo o território nacional os espaços territoriais que merecerem proteção ambiental específica. Essa proteção de espaços territoriais, neles incluídos os seus recursos ambientais e as águas jurisdicionais, tem como objetivo a conservação de áreas que, por suas características naturais relevantes, merecem regime especial de administração e garantias adequadas do Poder Público¹⁶².

¹⁵⁹ Lei Federal 9985 de 2000. Art. 7º - As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas:

I - Unidades de Proteção Integral;

II - Unidades de Uso Sustentável.

§ 1º O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.

§ 2º O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

¹⁶⁰ “Os espaços protegidos pelo direito brasileiro estão previstos em vários diplomas legais, com forma de criação, finalidades e regimes jurídicos distintos: na Constituição Federal, em seu art. 225, § 1º, III, e § 4º; no Código Florestal – Lei n. 4.741, de 15/1/1965, que estabeleceu as Áreas de Preservação Permanente (APP) e a Reserva Legal; na Lei n. 9985, de 18/7/2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e as Reservas da Biosfera; na Lei n. 6766, de 19/12/1979, que dispõe sobre loteamentos; e na Lei n. 11.428, de 22/12/2006”. (GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. São Paulo: Ed. Atlas, 2009, p. 328.)

¹⁶¹ “As áreas de preservação permanente são espécies do gênero, espaços territoriais especialmente protegidos e exercem funções ecológicas relevantes, como estabilidade geológica, proteção das águas e da flora, fundamentais para o equilíbrio ecológico local, sendo dever do Estado instituí-las para fomentar a proteção ao meio ambiente, conforme o caput do art. 225 da Constituição Federal.” (AQUINO, Vinicius Salomão; FARIAS, Talden. **Regularização fundiária em áreas de preservação permanente sob a perspectiva da sustentabilidade socioambiental**. Atualizada de acordo com a Lei n. 13.465/2017 e o Decreto 9.310/2018. João Pessoa: Editora da UFPB, 2017. p. 13.)

¹⁶² BARROS, Wellington Pacheco. **Curso de direito ambiental**. São Paulo: Editora Atlas, 2008, p. 167.

Neste contexto de áreas protegidas, imprescindível a abordagem da Convenção da Diversidade Biológica, que foi uma grande convenção internacional, ratificada por 188 países, demonstrando a relevância da conservação da Diversidade Biológica, sendo um tratado da Organização das Nações Unidas.

Essa convenção retrata principalmente a conservação da biodiversidade, o uso sustentável da diversidade biológica e a repartição equilibrada dos benefícios provenientes da utilização dos recursos genéticos.

Aparece pela primeira vez na Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente Humano, em Estocolmo, em junho de 1972, considerada a pioneira no debate da questão mundial relacionada ao meio ambiente. E, 20 anos posteriormente, foi estabelecida a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB), que hoje em dia atua como uma porta mundial para inúmeras ações e processos relacionados à proteção da biodiversidade.

A CDB aborda as principais premissas globais sobre a conservação da diversidade biológica no mundo todo, tão rica e abundante no Brasil, de todas as origens (a marinha, a terrestre e de outros ecossistemas).

No Brasil, a iniciativa reverberou na criação de regras específicas de proteção da rica diversidade, nomeadas como códigos florestais, que, de forma arrojada, estabeleceram diretrizes de proteção às florestas no território nacional, contemplando, desde a versão de 1965, dois institutos importantes: a Área de Preservação Permanente e a Área de Reserva Legal.

3.3 Código Florestal Brasileiro e a Área de Preservação Permanente Urbana

A regulação do crescimento das cidades ganhou um novo capítulo com a edição da Lei Federal n. 4771 de 1965, que introduziu a necessidade da área de preservação permanente no espaço urbano, o que foi posteriormente ratificado com o advento do novo Código Florestal Brasileiro – Lei Federal n. 12.651 de 2012.

Por essa razão, o desenvolvimento desta parte do estudo primeiro analisará o Código Florestal de 1965 e o desdobramento sobre a área de preservação permanente, para depois adentrar nos avanços ocorridos com a edição da Lei

Federal 12.651 de 2012, mais especificamente em relação à regularização fundiária urbana em área de preservação permanente, e, no último capítulo, analisaremos as diretrizes encabeçadas pela Reurb especificamente em áreas de preservação permanente, apontando limites e possibilidades.

3.3.1 O Código Florestal de 1965: Lei Federal n. 4.771

O Código Florestal Brasileiro é um dos principais instrumentos jurídicos existentes no país para implantação de uma política ambiental em áreas privadas e públicas, que estabelece diretrizes de uso restrito, como também é um eficiente instrumento de preservação de vegetação nativa remanescente fora das situações previstas nas unidades de conservação, seja de uso sustentável ou de proteção integral.

O primeiro Código, de 1934, tinha uma concepção totalmente diferente das diretrizes estabelecidas na atualidade, sobretudo a partir do advento do art. 225 da Carta Magna de 1988.

“O Código de 1934 não se revelou uma regra instituída para proteger os recursos florestais, mas apenas disciplinar sua exploração. As intervenções propostas tinham muito mais o propósito de promover a economia do que preservar o ambiente”¹⁶³.

Neste sentido, é o ensinamento abaixo:

Um exemplo em nosso ordenamento pátrio foi o tratamento jurídico conferido às florestas pelo primeiro Código Florestal (de 1934), que espelhava a preocupação com a garantia das atividades econômicas que tinham como insumos principais o solo, a lenha e os recursos hídricos.

Sobressai à época a preocupação com o fornecimento de madeira em escala necessária de forma perene para o atendimento das muitas necessidades daqueles tempos em que tal recurso ainda era predominante na manufatura de móveis e utensílios de todo o gênero¹⁶⁴.

¹⁶³ LOPES, Marcel Alexandre. **A agricultura familiar e o Código Florestal: desafios para uma política socioambiental na contemporaneidade**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social, oferecido pelo Instituto de Ciências Humanas e Sociais, da Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT, 2013, p. 97.

¹⁶⁴ AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra. Legislação florestal e regularização fundiária em áreas urbanas, retrocessos diante de extremos climáticos. *In: Cadernos de direito da cidade: estudos em*

Por sua vez, o Código Florestal de 1965 já trouxe preocupações com a defesa da natureza, mas, apesar da relevância do seu conteúdo, era desconhecido por boa parte da população brasileira:

Na época em que esse Código foi elaborado, as autoridades já se preocupavam bastante com a defesa das florestas. Podemos notá-la na Exposição de Motivos n. 29/65, do Ministro da Agricultura, que encaminhou o anteprojeto da lei florestal ao presidente da República. Diz o documento em certo trecho:

“O anteprojeto de lei que tenho a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência constitui mais uma tentativa visando a encontrar-se uma solução adequada para o problema florestal brasileiro, cujo progressivo agravamento está a exigir a adoção de medidas capazes de evitar a devastação das nossas reservas florestais que ameaçam transformar vastas áreas do território nacional em verdadeiros desertos”¹⁶⁵.

O Código de 1965 tinha por objetivo cuidar dos bens de interesse comum a todos os habitantes, refletindo uma política intervencionista do Estado sobre a propriedade agrária privada, na medida em que as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação eram consideradas bens de interesse comum a todos os habitantes do país¹⁶⁶.

Indiscutível a dimensão e repercussão que o Código Florestal de 1965 teve no cenário nacional e mundial, tornando-se uma das principais leis de preservação e conservação da biodiversidade no país.

“O Código Florestal deve estabelecer um piso mínimo quanto à tutela legislativa das florestas, de modo que caberá aos demais entes políticos legislar complementar e suplementarmente naquilo que for de sua competência”¹⁶⁷.

Por essas e outras qualidades, a norma de 1965 foi totalmente recepcionada pela Carta Magna de 1988, constituindo, naquele momento, norma geral que

homenagem à professora Maria Garcia. AIETA, Vânia (coord.). Rio de Janeiro: Lume Juris, 2014, pp. 103-104.

¹⁶⁵ MAGALHÃES, Juraci Perez. Comentários ao Código Florestal. **Doutrina e Jurisprudência**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 9.

¹⁶⁶ LAUREANO, D. S.; MAGALHÃES, J. L. Q. Código Florestal e catástrofes climáticas. In: **Ensaioes especiais publicados por Frei Giovander**, em 24/01/2011. Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2011/02/16/codigo-florestal-e-catastrofes-climaticas-artigo-de-delze-dos-santos-laureano-e-jose-luiz-quadros-de-magalhaes/>. Acesso em: 04 abr. 2022.

¹⁶⁷ FIORILLO, Celso Antônio. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

disciplina a preservação, a conservação e as formas de apropriação das florestas e demais formas de vegetação nativa no território nacional¹⁶⁸.

Aspecto relevante foi a previsão de limitações administrativas ao direito de propriedade, sendo inquestionável a sua importância para a tutela florestal na lei de 1965.

Ainda, no Código de 1965, foram criadas duas modalidades de espaços territoriais protegidos: as áreas de preservação permanente (APP) e as áreas de reserva legal (ARL), como resultado da evolução social, econômica, fundiária e ambiental¹⁶⁹.

Referida Lei Federal n. 4.771 de 1965 tinha a redação dada pela Medida Provisória n. 2166-67 de 2001¹⁷⁰, eternizada pela Emenda Constitucional n. 32, que conferiu um regime supressivo unificado às APPs, restringindo aos casos de utilidade pública e interesse social e atividades de baixo impacto¹⁷¹.

Neste contexto, importante salientar a Convenção de Ramsar, como tratado internacional intergovernamental que tem abrangência para proteger as áreas de preservação permanente (áreas úmidas). A Convenção de Ramsar está em vigor

¹⁶⁸ VIANA, Mauricio Boratto. **A contribuição parlamentar para a política florestal no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/1203>. Acesso em: 07 abr. 2022.

¹⁶⁹ SILVA, Tatiana Monteiro Costa. **Compensação da área de reserva legal: análise jurídica das possibilidades e limites de sua implementação**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental, Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2007.

¹⁷⁰ § 2º do art. 1º da revogada Lei Federal 4771/1965.

V - utilidade pública:

- a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;
- b) as obras essenciais de infraestrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia; e
- b) as obras essenciais de infraestrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia e aos serviços de telecomunicações e de radiodifusão;
- c) demais obras, planos, atividades ou projetos previstos em resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA;

V - interesse social:

- a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como: prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, conforme resolução do CONAMA;
- b) as atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterizem a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área; e
- c) demais obras, planos, atividades ou projetos definidos em resolução do CONAMA;

¹⁷¹ SOUZA, Marcelo Mendo Gomes. Mineração e desenvolvimento sustentável: a possibilidade de lavra em áreas de preservação permanente. In: **Direito minerário aplicado**. Belo Horizonte: Mandamentos Editora, 2009, p. 344.

desde 1975, sendo incorporada ao arcabouço legal em 1996, conforme Decreto n. 1.905 de 1996.

Teresa Cristina de Deus assinala que a área de preservação permanente na sua origem tem a terminologia “floresta de preservação permanente” e faz um breve histórico sobre seu surgimento. Vejamos:

O Código Florestal de 1934 já estabelecia florestas especialmente protegidas ao classificar algumas florestas em quatro categorias principais: protetoras, remanescentes, modelo e de rendimento. Podemos afirmar que as atuais florestas de preservação permanente, do Código Florestal em vigor, inserem-se, em larga medida, na modalidade das antigas florestas protetoras, exatamente o que ainda, ontologicamente, são, já que têm por objetivo proteger o solo e o regime hídrico¹⁷².

Já o Código de 1965 deu destaque e qualificou a importância das áreas de preservação permanente na proteção do ambiente:

Esta Lei Federal não só qualificou a legislação sobre Área de Preservação Permanente como alterou o tamanho destas nas margens dos rios e criou novas áreas localizadas ao redor das nascentes, olhos d'água, bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em altitude superior a 1,8 mil metros e outras situações¹⁷³. (Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, 2011; SOS Florestas, 2011; Serva, 2012.)

A revogada política florestal de 1965 assim conceituou o que é área de preservação permanente, incluída pela Medida Provisória 2166-79 à época, como também inovou ao estabelecer vários mandamentos¹⁷⁴ à iniciativa privada e atribuições administrativas ao poder público:

¹⁷² DEUS, Teresa Cristina. **Tutela da flora em face do direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003, p. 121.

¹⁷³ SOS FLORESTAS. O Código Florestal em Perigo. Histórico do Código Florestal. Raul Silva Telles do Vale; SERVA, Leão (coord.). Congresso Brasileiro vai anistiar redução de florestas em pleno século 21? Código Florestal, WWF Brasil, análise, p. 32. il. 2012. Livro. CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL, CNA 2011 - Evolução Histórica do Código Florestal Brasileiro. In: **Canal do Produtor Rural**.

¹⁷⁴ Art. 2º - Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, em faixa marginal, cuja largura mínima será:
I - de 5 (cinco) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura:

II - igual à metade da largura dos cursos que meçam de 10 (dez) a 200 (duzentos) metros de distância entre as margens;

III - de 100 (cem) metros para todos os cursos, cuja largura seja superior a 200 (duzentos) metros.

IV - de 30 (trinta) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura; (Redação dada pela Lei n. 7.511, de 1986)

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

Paulo Affonso Leme Machado aponta cinco características, pelo menos, às áreas de preservação permanente:

(a) É uma área e não uma floresta (na Lei 4771 de 1965, com redação original, tratava-se de “floresta de preservação permanente”). A área pode ou não estar coberta por vegetação nativa, podendo ser coberta por vegetação exótica. (b) A APP não é

V - de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;

VI - de 100 (cem) metros para os cursos d'água que meçam entre 50 (cinquenta) e 100 (cem) metros de largura;

VII - de 150 (cento e cinquenta) metros para os cursos d'água que possuam entre 100 (cem) e 200 (duzentos) metros de largura; igual à distância entre as margens para os cursos d'água com largura superior a 200 (duzentos) metros; (Incluído dada pela Lei n. 7.511, de 1986)

b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;

c) nas nascentes, mesmo nos chamados “olhos d'água”, seja qual for a sua situação topográfica;

d) no topo de morros, montes, montanhas e serras;

e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive;

f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas;

h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, nos campos naturais ou artificiais, as florestas nativas e as vegetações campestres.

a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal, cuja largura mínima será: (Redação dada pela Lei n. 7.803 de 18/7/1989)

1 - de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura; (Redação dada pela Lei n. 7.803 de 18/7/1989)

2 - de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; (Redação dada pela Lei n. 7.803 de 18/7/1989)

3 - de 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura; (Redação dada pela Lei n. 7.803 de 18/7/1989)

4 - de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura; (Redação dada pela Lei n. 7.803 de 18/7/1989)

5 - de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros; (Incluído pela Lei n. 7.803 de 18/7/1989)

b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;

c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados “olhos d'água”, qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura; (Redação dada pela Lei n. 7.803 de 18/7/1989)

d) no topo de morros, montes, montanhas e serras;

e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive;

f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais; (Redação dada pela Lei n. 7.803 de 18/7/1989)

h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação. (Redação dada pela Lei n. 7.803 de 18/7/1989)

i) nas áreas metropolitanas definidas em lei. (Incluído pela Lei n. 6.535, de 1978) (Vide Lei n. 7.803 de 18/7/1989)

uma área qualquer, mas uma “área protegida”. A junção destes dois termos tem alicerce na Constituição da República, que dá incumbência ao poder público de definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a ser especialmente protegidos, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (art. 225, § 1º, III, da CF/1988). (c) A área é protegida de forma “permanente”, isto é, não episódica, descontínua, temporária ou com interrupções. O termo “permanente” deve levar a um comportamento individual do proprietário, de toda a sociedade e dos integrantes dos órgãos públicos ambientais no sentido de criar, manter e/ou recuperar a APP. (d) A APP é uma área protegida, com funções ambientais específicas e diferenciadas: função ambiental de preservação, função de facilitação, função de proteção e função de asseguramento. As funções ambientais de preservação abrangem os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade. A APP tem a função de facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, sendo que essa transmissão genética não é exclusiva dessa área protegida. A APP visa proteger o solo, evitando a erosão e conservando a sua fertilidade. Não se pode negligenciar o asseguramento do bem-estar das populações humanas, isto é, da felicidade e da prosperidade das pessoas, entre as quais estão os proprietários e os trabalhadores em geral e da propriedade rural onde se situa a APP (art. 186, IV da CF/1988). (e) A supressão indevida da vegetação na APP obriga o proprietário da área, o possuidor ou o ocupante a qualquer título a recompor a vegetação, e essa obrigação tem natureza real. Essa obrigação transmite-se ao sucessor, em caso de transferência de domínio ou de posse do imóvel rural¹⁷⁵.

As áreas de preservação permanente podem estar inseridas tanto em áreas públicas como particulares, ou seja, “vale observar que esse regime pode gravar florestas localizadas tanto em áreas públicas como particulares, funcionando, em relação a estas, como uma limitação interna ao direito de propriedade”¹⁷⁶.

Nicolao Dino de Castro Costa Neto também aponta dois tipos de preservação permanente: as *ex vi legis* e as administrativas, conforme ensinamento abaixo:

A Lei n. 4771 de 1965 reporta-se a dois tipos de florestas de preservação permanente: as florestas de preservação permanente *ex vi legais* e as florestas de preservação permanente administrativas. As primeiras decorrem diretamente da previsão legal (art. 2º § 2º do art. 3º), enquanto que as APP's administrativas impescindem de declaração formal por ato do Poder Público (art. 3º)¹⁷⁷.

¹⁷⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. In: **Novo Código Florestal**: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e ao Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012. MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme (coord.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, pp. 157-158.

¹⁷⁶ COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro. **Proteção jurídica do meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 203.

¹⁷⁷ *Ibid.*, p. 204.

O texto de 1965, alterada pela Lei Federal n. 7.803 de 1989¹⁷⁸, fez uma única referência à área de preservação permanente localizada em áreas urbanas, apenas para inseri-la nos perímetros urbanos definidos em lei municipal, devendo observar os planos diretores e leis de uso e ocupação do solo, cumprindo os princípios e limites, as diretrizes estabelecidas no art. 2º. Vejamos:

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

Celso Antônio Pacheco Fiorillo entende que as limitações introduzidas pelo novo Código Florestal não se aplicam às áreas urbanas, mas tão somente às áreas rurais, na vigência da Lei Federal n. 4.771 de 1965. Vejamos:

Assim, fica evidente que o objetivo do “Código” – ainda que limitado e de forma não exclusiva – é estabelecer a tutela jurídica de bens ambientais no âmbito dos espaços territoriais rurais (artigos 184 a 191 da CF), sendo ao que tudo indica inconstitucionais os aspectos da lei destinados a “disciplinar” a proteção da vegetação, áreas de preservação permanente, áreas de reserva legal etc., no âmbito dos espaços territoriais URBANOS em decorrência do que determinam os artigos 1º, 30, I e VIII, 182 e 183 da Constituição Federal.

Com efeito.

O artigo inaugural de nossa Carta Magna afirma que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal, indicando regra clara destinada a interpretar todos os dispositivos constitucionais em obediência ao novo status que passou a gozar o município como integrante da Federação (art. 1º da CF). Visando exatamente dar efetividade ao status constitucional ainda referido, o caput do art. 182 e seus § 1º da Carta magna são didáticos ao estabelecerem que a política de desenvolvimento urbano, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, deverão ser executadas pelo Poder Público municipal, adotando

¹⁷⁸ “Posto isto, restou que o alcance das APP’s dos cursos d’água em relação ao espaço urbano teve como ponto de partida a letra “i” acrescida pela Lei 6.535/1978, e depois sua revogação pela Lei 7.803/1989, que alterou o art. 2º do Código da Flora de 1965 e acresceu o Parágrafo Único.” (OLIVEIRA JUNIOR, Zedequias. **Áreas de preservação permanente urbana dos cursos d’água.** Responsabilidade do poder público e ocupação antrópica à luz do novo Código Florestal e seus reflexos jurídicos. Curitiba: Juruá, 2014, p. 51.)

como instrumento básico de referida política de desenvolvimento e de expansão urbana o PLANO DIRETOR¹⁷⁹.

Conforme se vê, a exigência de área de preservação permanente em área urbana só aparece em nosso ordenamento jurídico a partir de 18 de julho de 1989, com a inclusão do Parágrafo Único no art. 2º, da revogada norma federal de 1965.

Chama atenção aqui o começo de uma grande discussão jurídica, fundiária, urbanística, social e ambiental que se instalou no sistema normativo brasileiro, com a exigência, por parte dos órgãos licenciadores da área de preservação permanente nas propriedades urbanas localizadas nos perímetros urbanos das cidades brasileiras, o que representava a alteração do que até então se mostrava predominante: que as disposições do Código Florestal se destinavam exclusivamente aos espaços do campo.

“A interpretação é clara, obtendo-se a ideia de que os planos diretores, responsáveis pela organização urbana dos municípios, poderão fixar outros limites, desde que respeitados aqueles predeterminados pelo próprio Código”¹⁸⁰.

O debate foi intenso, conforme entende Leonardo Papp:

Diante da redação conferida a esse dispositivo, muito se debateu se as leis municipais de uso e ocupação do solo deveriam reproduzir, obrigatoriamente e com limites mínimos, as metragens de faixas de APP's ao longo de curso d'água, necessariamente teriam a previsão de faixa mínima de 30 (trinta) metros, tal como previsto na alínea “a” do art. 2º¹⁸¹.

A jurisprudência, por muito tempo também, reverberava a controvérsia instaurada pela doutrina ao interpretar o art. 2º, Parágrafo Único, do revogado Código Florestal.

Leonardo Papp descreve o exemplo do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, no julgamento da Apelação Cível n. 2008.030549-2, de 06 de outubro de 2009, como também em sentido contrário o julgamento da Apelação

¹⁷⁹ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Comentários ao Código Florestal**: Lei n. 2.651/2012. São Paulo: Editora Saraiva, 2013, pp. 60-61.

¹⁸⁰ CARADORI, Rogério da Cruz. **O Código Florestal e a legislação extravagante** - Teoria e a prática da proteção florestal. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

¹⁸¹ PAPP, Leonardo. **Comentários ao novo Código Florestal Brasileiro**: Lei 12.651 de 2012. Campinas: Editora Millennium, 2012, p. 113.

Cível n. 990.10.487517-0, de 10 de maio de 2011, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo¹⁸².

Zedequias de Oliveira Junior também ressalta o posicionamento da doutrina à época:

A par desta consideração doutrinária, a melhor compreensão do ideário legal previsto no mencionado Parágrafo Único do art. 2º da Lei 4771 de 1965 não se adstringe a comentar exclusivamente a palavra “limites”, mas, sim, a expressão “respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo” na conjuntura do próprio artigo e lei.

Ora, como norma geral que é a referenciada lei federal, naturalmente as normas dos demais entes federados deveriam ter a mesma como parâmetro, é certo atestar que no ambiente urbano, onde a missão do município é singular (art. 30, I, II e VIII, c/c art. 23, VI e VII, e art. 24, VI e VIII, da CRFB), as normas produzidas por este devem, então, pautar-se pelo que já havia sido formalmente considerado no mesmo art. 2º, porém com o diferencial de que é admissível a ampliação das regras de proteção¹⁸³.

Dessa forma, foi assentada grande responsabilidade nas costas dos planos diretores municipais, inclusive a árdua tarefa de também regular diretrizes para a regularização fundiária urbana, considerando o papel dos planos diretores:

Deve o Plano Diretor, pois, ser constituído de uma série de informações no sentido de proporcionar, em termos concretos, que a cidade se desenvolva de forma planejada, proporcionando, na medida do possível, bem-estar e qualidade de vida a seus habitantes¹⁸⁴.

Já era difícil ordenar o território da cidade na normalidade ou regularidade do planejamento urbano, quiçá estabelecer diretrizes para a regularização fundiária em área de preservação permanente dentro dos perímetros urbanos, como delineado na lei florestal.

Vale lembrar, ainda, a existência da Lei de Parcelamento do Solo Urbano que já estabelecia regramento específico para loteamentos e desmembramentos em relação às águas correntes e dormentes, uma área *non edificandi* a ser respeitado pelos loteadores.

¹⁸² *Ibid.*, p. 113.

¹⁸³ OLIVEIRA JUNIOR, Zedequias. **Áreas de preservação permanente urbana dos cursos d'água.** Responsabilidade do poder público e ocupação antrópica à luz do novo Código Florestal e seus reflexos jurídicos. Curitiba: Juruá, 2014, p. 54.

¹⁸⁴ SOUZA, Demetrius Coelho. **O meio ambiente das cidades.** São Paulo: Editora Atlas, 2010, p. 83.

É fato que essa tarefa é árdua e difícil de ser implementada, conforme comprova o material produzido pela Rede de Avaliação e Capacitação para a implementação dos Planos Diretores Participativos, coordenada pelo Ministério das Cidades e Secretaria Nacional de Programas Urbanos à época, como também pelo IPPUR/UFRJ do Observatório das Metrópoles, pelo Instituto Polis.

Como resultado dessa pesquisa, Heloisa Soares de Moura Costa, Ana Lucia Goyatá Campante e Rogerio Palhares Zschaber de Araujo descrevem sobre a dimensão ambiental encontrada, após leitura e análise dos planos diretores:

Os Planos Diretores, de modo geral, não expressaram uma abordagem integrada para questões ambientais e demais políticas setoriais, as quais continuam sendo tratadas de maneira segmentada e, muitas vezes, conflitante, sem mecanismos efetivos de compatibilização. Mesmo no âmbito das diretrizes e dos objetivos gerais, tanto o saneamento como o meio ambiente, o desenvolvimento econômico e habitação são tratados como capítulos independentes, ou seja, como temas diferentes¹⁸⁵.

Continuam as autoras sobre regularização fundiária de interesse social e a dimensão ambiental:

Exemplo desse conflito latente presente na abordagem ambiental de muitos Planos Diretores é a existência de dispositivos que restringem a moradia de interesse social e a regularização de assentamentos informais em áreas de preservação permanente, nem sempre associadas à obrigatoriedade de reassentamentos, abrindo brechas para a utilização do discurso ambiental como reforço de mecanismos de exclusão socioespacial¹⁸⁶.

Ainda, importa distinguir as áreas de preservação permanente das áreas de reserva legal, igualmente previstas no Código Florestal.

As áreas de reserva legal¹⁸⁷ correspondem à área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação

¹⁸⁵ COSTA, Heloisa Soares de Moura; CAMPANTE, Ana Lucia Goyatá; ARAUJO, Rogerio Palhares Zschaber. A dimensão ambiental nos planos diretores dos municípios brasileiros: um olhar panorâmico sobre a experiência recente. In: **Os planos diretores municipais: balanço crítico e perspectivas**. SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; MONTONDON, Daniel Todtmann (orgs.). Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ, 2011, p. 177.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 178.

¹⁸⁷ “A reserva florestal legal reúne as seguintes características: compulsoriedade, generalidade, gratuidade, perpetuidade, inalterabilidade de destinação e averbação”. (COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro. **Proteção jurídica do meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 215.)

dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas. Já a área de preservação permanente é a área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

Neste caso, as áreas de preservação permanente não são computadas nas áreas de reserva legal de uma propriedade ou posse rural, somente em situações excepcionais previstas na própria legislação, também não se aplicando em áreas urbanas.

Neste momento, cabe mencionar: o que respaldava a tomada de decisão nos licenciamentos ambientais¹⁸⁸ e nas aprovações urbanísticas dos empreendimentos nas cidades, bem como a aprovação de projetos de regularização fundiária urbana, era a regulamentação do Código Florestal¹⁸⁹ prevista na Resolução Conama n. 369 de 2006¹⁹⁰, que possibilitava, no caso de obras, planos, atividades ou projetos caracterizados como de Interesse Social¹⁹¹ a supressão de vegetação nativa em área de preservação permanente.

¹⁸⁸ “A aplicação do art. 4º, do Novo Código Florestal, em áreas urbanas passa por uma preliminar inafastável, que é a de saber se de fato a área cogitada preenche, simultaneamente, os requisitos acima arrolados. Na forma da Lei Complementar n. 140/2011, caberá ao órgão licenciador da atividade, no caso concreto, identificar a existência ou não da APP, no âmbito dos procedimentos de licenciamento ambiental, mediante parecer técnico fundamentado, e indicar se a função ambiental tratada pelo inciso II do art. 3º do Novo Código Florestal existe ou não no caso concreto.” (ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentários ao novo Código Florestal**: Lei n. 12.651/2012, atualizado de acordo com a Lei n. 12.727/12. São Paulo: Atlas, 2013, p. 66.)

¹⁸⁹ Art. 1º, inciso V, alínea “c” da revogada Lei Federal n. 4771 de 1965, incluído pela Medida Provisória 2166-67 de 2001.

¹⁹⁰ “Considerando que, nos termos do art. 1º § 2º, incisos IV, alínea ‘c’; e V, alínea ‘c’, da Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965, alterada pela MP n. 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, compete ao CONAMA prever, em resolução, demais obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública e interesse social”. Preambulo da Resolução Conama n. 369 de 2006.

¹⁹¹ Três situações previstas para interesse social no revogado Código Florestal de 1965, mas apenas duas situações incidentes em áreas urbanas, a alínea “a” e “c”, do art. 1º, inciso V.

“V - interesse social: (Incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como: prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, conforme resolução do CONAMA; (Incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

b) as atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterizem a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área; e (Incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

c) demais obras, planos, atividades ou projetos definidos em resolução do CONAMA; (Incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001).

Como se percebe, a área de preservação permanente é um importante componente protecionista da flora, sendo que na sua origem não foram idealizadas nas áreas urbanas nas cidades, mas primitivamente nas propriedades ou posses localizadas na zona rural.

Por sua vez, a Resolução Conama 369 de 2006 foi importante marco legislativo que deu o pontapé inicial na possibilidade da regularização fundiária em área de preservação permanente urbana, sob a égide da Lei Federal n. 4771 de 1965.

3.3.1.1 Resolução Conama n. 369 de 2006: Regularização fundiária sustentável e supressão de vegetação nativa de área de preservação permanente

A Resolução Conama n. 369 de 2006 definiu os casos excepcionais no território nacional em que o órgão ambiental competente podia autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente – APP, para a implantação de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, ou para a realização de ações consideradas eventuais e de baixo impacto ambiental, regulamentando as diretrizes da Lei Federal n. 4771 de 1965, à época.

“Buscando disciplinar a questão da regularização fundiária em áreas de preservação permanente, o CONAMA dedicou à matéria o art. 9º da Resolução 369 de 2006, ainda sob a vigência da Lei 4771 de 1965”¹⁹².

Bem lembrado por Vanêsa Buzelato Prestes foi a discussão da Resolução internamente no âmbito do CONAMA:

Essa Resolução está dentre aquelas que não agradaram aos setores diretamente afetados. Todavia, foi fruto de intensos debates de grupos criados pelo Conama que duraram cerca de quatro anos. Os grupos de trabalho debateram a agricultura familiar, a silvicultura, a mineração e as áreas de preservação permanente urbanas. Após o debate nos grupos de trabalho, vinculadas a uma Câmara Técnica do Conselho, foi constituída uma comissão de sistematização que visou estabelecer uma unidade nas discussões, indicar os pressupostos

¹⁹² AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra. Legislação florestal e regularização fundiária em áreas urbanas, retrocessos diante de extremos climáticos. *In: Cadernos de direito da cidade: estudos em homenagem à professora Maria Garcia. AIETA, Vânia (coord.).* Rio de Janeiro: Lume Juris, 2014, p. 122.

gerais para autorização de intervenção, bem como atribuir sistematicidade à Resolução n. 369, em especial as disposições gerais que se aplicam a todas as intervenções ou supressão de áreas de preservação permanente¹⁹³.

Reforçou, assim, o papel e a necessidade dos planos diretores, do Zoneamento Ecológico Econômico, das normas federais, estaduais e municipais aplicáveis ao caso, do Plano de Manejo das Unidades de Conservação, para que o órgão ambiental competente pudesse autorizar a intervenção ou supressão de vegetação nativa em área de preservação permanente, nos casos de utilidade pública ou interesse social, ou para a realização de ações consideradas eventuais e de baixo impacto ambiental¹⁹⁴.

A Resolução Conama 369 foi questionada formalmente, vez que possibilitava a supressão de espaços protegidos por meio de Resolução, ato legislativo que não tem força de lei. Essa pauta foi objeto de Medida Cautelar de Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3540-1, cujo relator foi o Ministro Celso de Mello.

Esse histórico de discussão da Medida Cautelar é bem relatado por Vanêsa Buzelato Prestes:

A terceira questão versa sobre a possibilidade de supressão dos espaços protegidos por intermédio de Resolução do Conama, haja visto dispositivo no art. 225 da Constituição Federal exigir lei para tanto. A matéria foi objeto de exame na Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3540-1, cujo relator foi o Ministro Celso de Mello. No acórdão, citando parecer do Consultor Jurídico do Ministério do Meio Ambiente, Dr. Gustavo Trindade, o Relator acolheu a tese de que o Código Florestal é lei que autoriza a forma de supressão ou de intervenção de preservação permanente e que a autorização contida no texto é um comando normativo que cabe ao Executivo cumprir¹⁹⁵.

¹⁹³ PRESTES, Vanêsa Buzelato. A Resolução CONAMA n. 369/2006: a hipótese da regularização fundiária sustentável. In: **Direito urbanístico e ambiental: estudos em homenagem ao professor Toshio Mukai**. AGRELLI, Vanusa Murta; SILVA, Bruno Campos (coord.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 248.

¹⁹⁴ Art. 2º - O órgão ambiental competente somente poderá autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APP, devidamente caracterizada e motivada mediante procedimento administrativo autônomo e prévio, e atendidos os requisitos previstos nesta resolução e noutras normas federais, estaduais e municipais aplicáveis, bem como no Plano Diretor, Zoneamento Ecológico-Econômico e Plano de Manejo das Unidades de Conservação, se existentes, nos seguintes casos (...).

¹⁹⁵ PRESTES, Vanêsa Buzelato. A Resolução CONAMA n. 369/2006: a hipótese da regularização fundiária sustentável. In: **Direito urbanístico e ambiental: estudos em homenagem ao professor Toshio Mukai**. AGRELLI, Vanusa Murta; SILVA, Bruno Campos (coord.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 251.

“A medida cautelar¹⁹⁶ foi denegada por maioria e a eficácia e a aplicabilidade da norma impugnada restaurada em sua plenitude, restando vencidos os Ministros Carlos Ayres Britto e Marco Aurélio”¹⁹⁷.

Nos casos de interesse social, explicitou a possibilidade de supressão de vegetação nativa em área de preservação permanente para os casos de regularização fundiária sustentável de área sustentável de interesse social (art. 2º, inciso II, alínea ‘c’). Sobre o assunto, vejamos a lição a seguir:

A identificação da regularização fundiária sustentável como interesse social decorreu da sua caracterização como situação excepcional, cuja necessidade de tutela estatal recomenda atuação propositiva. A adoção desta conceituação, necessariamente, carrega em seu bojo o reconhecimento dos problemas urbanos como problemas ambientais, sendo a irregularidade urbana um problema ambiental das cidades brasileiras¹⁹⁸.

Como bem-advertido¹⁹⁹ pelas autoras Andrea Teixhamann Vizzotto e Vanêsa Buzelato Prestes, não se trata de autorização para supressão de vegetação nativa, mas sim de intervenção em área de preservação permanente, apesar que o *caput* do art. 9º da Resolução trata das duas hipóteses: “intervenção” ou “supressão”, ou seja, um ou outro, a depender da situação da ocupação consolidada.

¹⁹⁶ EMENTA: MEIO AMBIENTE – DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE (CF, ART. 225) – PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE METAINDIVIDUALIDADE – DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO (OU NOVISSIMA DIMENSÃO) QUE CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE – NECESSIDADE DE IMPEDIR QUE A TRANSGRESSÃO A ESSE DIREITO FAÇA ROMPER, NO SEIO DA COLETIVIDADE, CONFLITOS INTERGERACIONAIS – ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS (CF, ART. 225, § 1º III) – ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DO REGIME JURÍDICO A ELES PERTINENTE – MEDIDAS SUJEITAS AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI – SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CUMPRIDAS AS EXIGÊNCIAS LEGAIS, AUTORIZAR, LICENCIAR OU PERMITIR OBRAS E/OU ATIVIDADES NOS ESPAÇOS TERRITORIAIS PROTEGIDOS, DESDE QUE RESPEITADA, QUANTO A ESTES, A INTEGRIDADE DOS ATRIBUTOS JUSTIFICADORES DO REGIME DE PROTEÇÃO ESPECIAL – RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA (CF, ART. 3º, II, C/C O ART. 170, VI) E ECOLOGIA (CF, ART. 225) COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS – CRITÉRIOS DE SUPERAÇÃO DESSE ESTADO DE TENSÃO ENTRE VALORES CONSTITUCIONAIS RELEVANTES BÁSICOS DA PESSOA. (STF, Diário de Justiça de 03/02/2006.)

¹⁹⁷ PRESTES, Vanêsa Buzelato. A Resolução CONAMA n. 369/2006: a hipótese da regularização fundiária sustentável. In: **Direito urbanístico e ambiental: estudos em homenagem ao professor Toshio Mukai**. AGRELLI, Vanusa Murta; SILVA, Bruno Campos (coord.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 252.

¹⁹⁸ VIZZOTTO, Andrea Teichmann; PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Direito urbanístico**. Porto Alegre: verbo jurídico, 2009, p. 72.

¹⁹⁹ “Na hipótese da regularização fundiária sustentável não há autorização para supressão de APP. Neste caso, as características que lhe gravaram como APP não mais subsistem, motivo pelo qual não cabe autorização para supressão de APP, mas de intervenção em APP”. (*Ibid.*, p. 76.)

O termo sustentável aparece pela primeira vez na Resolução de 2006 para situações concretas voltadas para regularização fundiária nas cidades. Esse conceito está intimamente atrelado ao conceito de cidades sustentáveis²⁰⁰, conforme previsão constitucional.

O que sempre se buscou na construção da regularização fundiária sustentável em área de preservação permanente é o equacionamento entre o meio ambiente e a ordem urbanística, ou seja, um ajuste na agenda ambiental e urbana existente no território das cidades brasileiras, tarefa nada fácil.

“Cabe aos municípios, portanto, ao elaborarem seus planos diretores, pensarem todo o território. Os limites são as competências constitucionais dos entes federativos”²⁰¹.

A Resolução 369 contemplou, assim, uma seção inteira com requisitos para a Regularização Fundiária Sustentável em área urbana, sendo, por muitos anos, o único ato normativo geral para as situações concretas de regularização fundiária sustentável nas cidades brasileiras que permitia a supressão de vegetação nativa em área de preservação permanente, ou seja, contemplando pressupostos ambientais nos projetos respectivos:

Seção IV - Da Regularização Fundiária Sustentável de Área Urbana

Art. 9º - A intervenção ou supressão de vegetação em APP para a regularização fundiária sustentável de área urbana poderá ser autorizada pelo órgão ambiental competente, observado o disposto na Seção I desta Resolução, além dos seguintes requisitos e condições:

I - ocupações de baixa renda predominantemente residenciais;

II - ocupações localizadas em área urbana declarada como Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, no Plano Diretor ou outra legislação municipal;

²⁰⁰ “A meta principal do ordenamento urbanístico é a construção de cidades sustentáveis, nas quais ocorra efetivamente a universalização do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. Não é por acaso, a garantia do direito às cidades sustentáveis constituem a primeira (inclusive na ordem de enunciação) e mais importante diretriz geral da política urbana do Estatuto da Cidade (art. 2º, I, da Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001), nos exatos termos acima referidos. Em razão do sentido mesmo da expressão, falar em sustentabilidade significa falar em resiliência, em capacidade de reprodução de um determinado modelo socioeconômico, sem exaurimentos dos recursos naturais ou desagregação dos pressupostos culturais de existência da própria ordem social.” (BRASIL, Luciano. **Elementos para uma teoria geral do direito urbanístico**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021, p. 94.)

²⁰¹ VIZZOTTO, Andrea Teichmann; PRESTES, Vanêscia Buzelato. **Direito urbanístico**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009.

III - ocupação inserida em área urbana que atenda aos seguintes critérios:

- a) possuir, no mínimo, três dos seguintes itens de infraestrutura urbana implantada: malha viária, captação de águas pluviais, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos, rede de abastecimento de água, rede de distribuição de energia;
- b) apresentar densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare;

IV - localização exclusivamente nas seguintes faixas de APP:

- a) nas margens de cursos de água, e entorno de lagos, lagoas e reservatórios artificiais, conforme incisos I e III, alínea 'a', do art. 3º da Resolução CONAMA n. 303, de 2002, e no inciso I do art. 3º da Resolução CONAMA n. 302, de 2002, devendo ser respeitadas faixas mínimas de 15 metros para cursos de água de até 50 metros de largura e faixas mínimas de 50 metros para os demais;
- b) em topo de morro e montanhas, conforme inciso V, do art. 3º, da Resolução CONAMA n. 303, de 2002, desde que respeitadas as áreas de recarga de aquíferos, devidamente identificadas como tal por ato do poder público;
- c) em restingas, conforme alínea 'a' do IX, do art. 3º da Resolução CONAMA n. 303, de 2002, respeitada uma faixa de 150 metros a partir da linha de preamar máxima;

V - ocupações consolidadas até 10 de julho de 2001, conforme definido na Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, e Medida Provisória n. 2.220, de 4 de setembro de 2001;

VI - apresentação pelo poder público municipal de Plano de Regularização Fundiária Sustentável que contemple, entre outros:

- a) levantamento da sub-bacia em que estiver inserida a APP, identificando passivos e fragilidades ambientais, restrições e potencialidades, unidades de conservação, áreas de proteção de mananciais, sejam águas superficiais ou subterrâneas;
- b) caracterização físico-ambiental, social, cultural, econômica e avaliação dos recursos e riscos ambientais, bem como da ocupação consolidada existente na área;
- c) especificação dos sistemas de infraestrutura urbana, saneamento básico, coleta e destinação de resíduos sólidos, outros serviços e equipamentos públicos, áreas verdes com espaços livres e vegetados com espécies nativas, que favoreçam a infiltração de água de chuva e contribuam para a recarga dos aquíferos;
- d) indicação das faixas ou áreas que, em função dos condicionantes físicos ambientais, devam resguardar as características típicas da APP, respeitadas as faixas mínimas definidas nas alíneas 'a' e 'c' do inciso IV deste artigo;
- e) identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como, deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco;
- f) medidas necessárias para a preservação, a conservação e a recuperação da APP não passível de regularização nos termos desta Resolução;
- g) comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores;
- h) garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos de água; e
- i) realização de audiência pública.

§ 1º O órgão ambiental competente, em decisão motivada, excepcionalmente, poderá reduzir as restrições dispostas na alínea 'a', do inciso IV, deste artigo, em função das características da ocupação, de acordo com normas definidas pelo conselho ambiental competente, estabelecendo critérios específicos, observadas as necessidades de melhorias ambientais para o Plano de Regularização Fundiária Sustentável.

§ 2º É vedada a regularização de ocupações que, no Plano de Regularização Fundiária Sustentável, sejam identificadas como localizadas em áreas consideradas de risco de inundações, corrida de lama e de movimentos de massa rochosa e outras definidas como de risco.

§ 3º As áreas objeto do Plano de Regularização Fundiária Sustentável devem estar previstas na legislação municipal, que disciplina o uso e a ocupação do solo como Zonas Especiais de Interesse Social, tendo regime urbanístico específico para habitação popular, nos termos do disposto na Lei n. 10.257, de 2001.

§ 4º O Plano de Regularização Fundiária Sustentável deve garantir a implantação de instrumentos de gestão democrática e demais instrumentos para o controle e monitoramento ambiental.

§ 5º No Plano de Regularização Fundiária Sustentável deve ser assegurada a não ocupação de APP remanescentes.

Da leitura de mencionada resolução, as diretrizes que foram lançadas vinculam inicialmente a regularização fundiária urbana sustentável ao prévio licenciamento do órgão ambiental competente, reforçando a obrigatoriedade do procedimento de licenciamento ambiental em detrimento da licença urbanística²⁰². “É, portanto, uma ação indeclinável do enquadramento do permissivo excepcional numa espécie de procedimento à parte, mas dentro do rito do licenciamento ambiental”²⁰³.

Ainda, de forma evidente e exclusiva, direciona a regularização fundiária sustentável somente para os casos de baixa renda, em áreas localizadas em Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, previamente demarcadas e aprovadas pelas normas locais (Plano Diretor ou lei municipal específica), não possibilitando o

²⁰² Essa transformação da natureza das licenças que atuam no campo urbanístico, mediante as quais se controla um sem-número de atividades urbanísticas de diversas índoles – a ponto de passarem a serem denominadas licenças urbanísticas”. (SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 440.)

²⁰³ OLIVEIRA JUNIOR, Zedequias. **Áreas de preservação permanente urbana dos cursos d'água**. Responsabilidade do poder público e ocupação antrópica à luz do novo Código Florestal e seus reflexos jurídicos. Curitiba: Juruá, 2014, p. 54.

licenciamento ambiental para outras situações não enquadradas em baixa renda, predominantemente residencial²⁰⁴.

Em relação à caracterização da ocupação, vincula a regularização fundiária ao atendimento de critérios ligados ao, no mínimo, três itens da infraestrutura urbana (malha viária, captação de águas pluviais, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos, rede de abastecimento de água, rede de distribuição de energia); como também a densidade demográfica superior a 50 habitantes por hectare, o que é estranho, pois em área urbana se denomina metragem por metro quadrado e não hectares, indicativo de área rural.

Também estabelece em relação às ocupações consolidadas o marco temporal de 10 de julho de 2001, data de publicação da Lei Federal n. 10.257 de 2001, autodeclarada de Estatuto da Cidade.

A Resolução delimita as ocorrências para a regularização fundiária sustentável as seguintes situações de área de preservação permanente, previstas também nas Resoluções do CONAMA 302 e 303, ambas de 2002: a) nas margens de cursos de água e entorno de lagos, lagoas e reservatórios artificiais, conforme incisos I e III, alínea 'a', do art. 3º da Resolução CONAMA n. 303, de 2002, e no inciso I do art. 3º da Resolução CONAMA n. 302, de 2002, devendo ser respeitada faixas mínimas de 15 metros para cursos de água de até 50 metros de largura, e faixas mínimas de 50 metros para os demais; b) em topo de morros e montanhas conforme inciso V, do art. 3º, da Resolução CONAMA n. 303, de 2002, desde que respeitadas as áreas de recarga de aquíferos, devidamente identificadas como tal por ato do poder público; c) em restingas, conforme alínea 'a' do IX, do art. 3º da Resolução CONAMA n. 303, de 2002, respeitada uma faixa de 150 metros a partir da linha de preamar máxima.

A Resolução Conama n. 302 de 2002 tem por objeto o estabelecimento de parâmetros, definições e limites para as Áreas de Preservação Permanente de reservatório artificial e a instituição da elaboração obrigatória de plano ambiental de conservação e uso do seu entorno.

²⁰⁴ (...) “Não se aplica a qualquer espécie de ocupação, mas de habitações de baixa renda predominantemente residências. Dizem-se predominantemente residenciais, porque é permitido o pequeno comércio ou serviços realizados dentro da economia familiar que servem ao sustento da família”. (VIZZOTTO, Andrea Teichmann; PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Direito urbanístico**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009, p. 74.)

Por sua vez, a Resolução Conama n. 303 de 2022 prevê o estabelecimento de parâmetros, definições e limites referentes às Áreas de Preservação Permanente.

A respeito dessas duas Resoluções²⁰⁵, no ano de 2020, foram revogadas pelo pleno do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, o que gerou muita polêmica e comoção nas entidades ambientalistas, vez que seria um grande retrocesso ambiental, além de proteção deficiente, principalmente para as restingas e manguezais.

As resoluções foram objeto de judicialização em ação popular proposta na Justiça Federal do Rio de Janeiro, que decidiu em sede de liminar pela suspensão da revogação, sendo posteriormente reformada no TRF-2²⁰⁶.

Outro aspecto relevante da Resolução n. 369 de 2006 era a exigência de elaboração do Plano de Regularização Fundiária Sustentável pelo poder público municipal, com várias diretrizes de natureza ambiental.

Eis aqui uma grande dificuldade, além de todo o custo - estrutura e pessoal para a elaboração do Plano de Regularização Fundiária Sustentável pelo município - há também a obrigatoriedade do Plano de Regularização estar previsto previamente na legislação municipal que disciplina o uso e a ocupação do solo, gravados como Zonas Especiais de Interesse Social, de acordo com diretrizes esmiuçadas do Estatuto da Cidade, potencializando também diretrizes da gestão democrática das cidades e outros instrumentos de controle e monitoramento ambiental.

Não é à toa que essa profundidade e abordagem acerca das diretrizes delineadas e consagradas na Resolução Conama 369 de 2006, que regulamentou a regularização fundiária sustentável em área de preservação permanente no ordenamento posto, é fundamental para compreendermos o regramento previsto na Lei Federal n. 13.465 de 2017, denominada Reurb, que instituiu novos parâmetros, limites e possibilidades para a regularização fundiária em área de preservação

²⁰⁵ A constitucionalidade das resoluções já tinha sido discutida no Superior Tribunal de Justiça – STJ, que as considerou legítimas. Decidiu-se que o CONAMA não exorbitou a sua competência e que possui autorização legal para normatizar atos que protegem o ambiente e os recursos naturais, inclusive possibilitando a fixação de definições, parâmetros e limites das áreas de preservação permanente, conforme as seguintes jurisprudências: STJ, REsp 1462208/SC, j. 11/11/2014; REsp 994.881/SC, j. 16/12/2008.

²⁰⁶ MOREIRA, Rafael Martins Costa. **A proteção das APPs e os limites da desregulação nas revogações do CONAMA.** Publicado em 06/10/2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-06/rafael-moreira-revogacao-resolucoes-302-303-conama>. Acesso em: 16 mar. 2022.

permanente em área urbana, enraizada nesse processo histórico legislativo existente, arquitetado na Resolução de 2006, que infelizmente não saiu do papel, tendo em vista que a regularização fundiária sustentável não foi implementada pelos municípios brasileiros, como já salientado na avaliação dos planos diretores.

3.3.1.2 Lei Federal n. 11.977 de 2009 - MCMV: Regularização Fundiária Urbana e Área de Preservação Permanente - regras sistematizadas

A instituição da Lei Federal n. 11.977 de 2009, conhecida como Minha Casa, Minha Vida, que teve como origem a Medida Provisória 459, de 25 de março de 2009, mudou o tratamento jurídico existente sobre a regularização fundiária urbana no país.

Aludida norma federal, ao dispor sobre um programa nacional de habitação, tratou também da regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas (revogada pela Lei Federal n. 13.465 de 2017), alterando vários marcos normativos²⁰⁷, a exemplo do Estatuto da Cidade e a Lei de Registros Públicos.

“Alçou a matéria ao status legal, dedicando todo um capítulo ao tema da regularização fundiária, sendo em parte reprodução da Resolução de 2006, mas trazendo algumas inovações importantes, com o conceito de área urbana consolidada”²⁰⁸.

Ainda, destaca-se, que “a Lei federal n. 11.977 de 2009 foi a primeira lei que efetivamente instrumentalizou a Reurb em escala nacional, fornecendo instrumentos fundamentais (Demarcação Urbanísticas e Legitimação de Posse)”²⁰⁹.

Não é demais ressaltar a importância desse marco legislativo para a regularização fundiária urbana no território nacional:

²⁰⁷ Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis n. 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória n. 2.197-43, de 24 de agosto de 2001.

²⁰⁸ AMARAL, Luma Marques Leomil. Da vedação da ocupação em área de preservação permanente à possibilidade de regularização fundiária de interesse específico. *In: Teoria da Regularização Fundiária*. MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Mauricio Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino Azevedo (org.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 356.

²⁰⁹ SANTOS, Raphael Bischof. A Reurb e o regime jurídico de áreas de preservação permanente: evolução de entendimentos e alterações legais. *In: Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da Lei n. 13.465/2017*. LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 507.

Com aprovação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) pela Lei 11.977 de 2009, o instituto ganhou tratamento sistematizado, subdividindo-se as hipóteses naquelas regularizações de interesse social e naquelas de interesse específico. Uma das diferenças que pode ser apontada entre as duas modalidades no PMCMV é que sobre os casos de interesse específico incidem as regras de parcelamento do solo, dispensadas aos de interesses social²¹⁰.

A regularização fundiária de assentamentos urbanos estava contemplada no Capítulo III, seção I, já disciplinando o conceito legal de regularização fundiária, compreendendo o “conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (art. 46 da revogada Lei n. 11.977 de 2009).

Mais uma vez foram dadas atribuições aos municípios em relação à regularização fundiária, inclusive para sua realização, mesmo não havendo procedimento regulado em seu território. Vejamos a transcrição abaixo, de acordo com entendimento do art. 49 da Lei Federal n. 11.977 de 2009, já revogada:

A Lei 11.977 de 2009 trouxe os meandros a serem atendidos para a almejada viabilização que deve atender aos preceitos estabelecidos pela Lei 10.257 de 2001 – Estatuto da Cidade, e o município disciplinará o procedimento a ser adotado, mas, se o não fizer, a regularização não pode ser obstaculizada (art. 49)²¹¹.

Eis o teor primitivo da Lei Federal n. 11.977 de 2009:

Art. 47 - Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

- I – área urbana: parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica;
- II – área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:
 - a) drenagem de águas pluviais urbanas;
 - b) esgotamento sanitário;

²¹⁰ AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra. Legislação florestal e regularização fundiária em áreas urbanas, retrocessos diante de extremos climáticos. In: **Cadernos de direito da cidade: estudos em homenagem à professora Maria Garcia. AIETA, Vânia (coord.).** Rio de Janeiro: Lume Juris, 2014, p. 122.

²¹¹ OLIVEIRA JUNIOR, Zedequias. **Áreas de preservação permanente urbana dos cursos d'água.** Responsabilidade do poder público e ocupação antrópica à luz do novo Código Florestal e seus reflexos jurídicos. Curitiba: Juruá, 2014, p. 66.

c) abastecimento de água potável;

d) distribuição de energia elétrica; ou

e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;

III – Demarcação Urbanística: procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses;

IV – Legitimação de Posse: ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de Demarcação Urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse;

V – Zona Especial de Interesse Social - ZEIS: parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo;

VI – assentamentos irregulares: ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia;

VII – regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos:

a) em que tenham sido preenchidos os requisitos para usucapião ou Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia;

a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, cinco anos;

a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos;

b) de imóveis situados em ZEIS; ou

c) de áreas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social;

VIII – regularização fundiária de interesse específico: regularização fundiária quando não caracterizado o interesse social nos termos do inciso VII.

IX - etapas da regularização fundiária: medidas jurídicas, urbanísticas e ambientais mencionadas no art. 46 desta Lei, parcelamento da gleba em quadras, parcelamento das quadras em lotes, bem como trechos ou porções do assentamento irregular objeto de regularização.

§ 1º A Demarcação Urbanística e a Legitimação de Posse de que tratam os incisos III e IV deste artigo não implicam a alteração de domínio dos bens imóveis sobre os quais incidirem, o que somente se processará com a conversão da Legitimação de Posse em propriedade, nos termos do art. 60 desta Lei.

§ 2º Sem prejuízo de outros meios de prova, o prazo de que trata a alínea 'a' do inciso VII poderá ser demonstrado por meio de fotos aéreas da ocupação ao longo do tempo exigido.

IX - etapas da regularização fundiária: medidas jurídicas, urbanísticas e ambientais mencionadas no art. 46 desta Lei, que envolvam a integralidade ou trechos do assentamento irregular objeto de regularização.

§ 1º A Demarcação Urbanística e a Legitimação de Posse de que tratam os incisos III e IV deste artigo não implicam a alteração de domínio dos bens imóveis sobre os quais incidirem, o que somente se processará com a conversão da Legitimação de Posse em propriedade, nos termos do art. 60 desta Lei.

§ 2º Sem prejuízo de outros meios de prova, o prazo de que trata a alínea a do inciso VII poderá ser demonstrado por meio de fotos aéreas da ocupação ao longo do tempo exigido.

Art. 48 - Respeitadas as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas na Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, a regularização fundiária observará os seguintes princípios:

I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;

II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;

III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;

IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e

V – concessão do título preferencialmente para a mulher.

Art. 49 - Observado o disposto nesta Lei e na Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, o município poderá dispor sobre o procedimento de regularização fundiária em seu território.

Parágrafo Único. A ausência da regulamentação prevista no caput não obsta a implementação da regularização fundiária.

Art. 50 - A regularização fundiária poderá ser promovida pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios e também por:

I – seus beneficiários, individual ou coletivamente; e

II – cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária.

Parágrafo Único. Os legitimados previstos no **caput** poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive os atos de registro.

Art. 51 - O projeto de regularização fundiária deverá definir, no mínimo, os seguintes elementos:

I – as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas;

II – as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público;

III – as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;

IV – as condições para promover a segurança da população em situações de risco; e

IV - as condições para promover a segurança da população em situações de risco, considerado o disposto no Parágrafo Único do Art. 3º da Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e

V – as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.

§ 1º O projeto de que trata o caput não será exigido para o registro da sentença de usucapião, da sentença declaratória ou da planta, elaborada para outorga administrativa, de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia.

§ 2º O município definirá os requisitos para elaboração do projeto de que trata o caput, no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados.

§ 3º A regularização fundiária pode ser implementada por etapas.

Art. 52 - Na regularização fundiária de assentamentos consolidados anteriormente à publicação desta Lei, o município poderá autorizar a redução do percentual de áreas destinadas ao uso público e da área mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo urbano.

Tratam-se de diretrizes que, mais tarde, foram totalmente incorporadas às diretrizes da Reurb, não se falando, em hipótese alguma, em retrocessos ou inovações sem um debate ampliado com a sociedade. Essa é a conclusão alcançada por Luma Marques Leomil Amaral:

Pode-se afirmar, assim, que, embora tenha havido algumas mudanças no procedimento de toda regularização fundiária, o que influencia logicamente nas que estão inseridas em APP, não houve mudança drástica em relação ao regime anterior pela Lei n. 13.465 de 2017, especificamente em relação às áreas de preservação permanente²¹².

Ou seja, muitas das exigências enumeradas pela Lei da Reurb já estavam previstas desde 2009, como a elaboração do projeto de regularização fundiária, que poderia ser realizado em etapas, como também a dispensa de exigências mínimas de áreas públicas e tamanho do lote mínimo, conforme a lei de parcelamento do solo, as duas modalidades de regularização fundiária, dentre outros.

A Lei Federal n. 11.977 de 2009 disciplinava também um marco temporal para ocupações de interesse social em área urbana consolidada (31 de dezembro de 2007), desde que estudo técnico demonstrasse a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior à ocupação.

É visto, portanto, que a Lei da Reurb não trouxe grandes inovações em relação àquilo já disciplinado pela Lei n. 11.977 de 2009.

²¹² AMARAL, Luma Marques Leomil. Da vedação da ocupação em área de preservação permanente à possibilidade de regularização fundiária de interesse específico. *In: Teoria da regularização fundiária*. MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Mauricio Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino Azevedo (org.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 358.

3.3.2 O Código Florestal de 2012: Lei Federal n. 12.651

Neste momento, é prudente tecermos, mesmo que sucintamente, como ocorreu a aprovação da Lei Federal n. 12.651 de 2012, considerando que o Brasil à época, testemunhou um intenso, amplo e polêmico debate durante o processo de alteração do Código Florestal no Congresso Nacional.

A discussão foi tão profunda²¹³ que se polarizou em dois lados antagônicos, autodeclarados “ruralistas” e “ambientalistas”. Sobre o assunto, vejamos o ensinamento a seguir:

A discussão radicalizou-se e surgiram duas grandes coalizões nas arenas políticas, nas mídias e nas redes sociais, denominadas “ruralistas” e “ambientalistas”. A primeira a favor das alterações no Código Florestal, ligada ao agronegócio, tendo a Bancada Ruralista do Congresso Nacional e organizações, como a Confederação Nacional de Agricultura (CNA), como seus principais representantes defendiam a necessidade da mudança na lei para aumentar as áreas voltadas às atividades agropecuárias, principalmente a produção de alimentos. Para a coalizão “ambientalistas”, formada por ONGS ambientalistas, movimentos sociais, sociedade civil organizada e instituições governamentais, a nova lei representava um enorme retrocesso nas políticas ambientais brasileiras por legalizar áreas desmatadas ilegalmente e reduzir as áreas a serem recuperadas, impactadas seriamente os serviços ambientais ecossistêmicos e a conservação da biodiversidade²¹⁴.

O resultado dessa discussão polarizada no Congresso Nacional desaguou no Supremo Tribunal Federal - STF, com ajuizamento de várias Ações Diretas de Inconstitucionalidade, promovidas pela Procuradoria Geral da República e pelo partido político – PSOL, Partido Socialismo e Liberdade.

²¹³ “Temos, portanto, um quadro no qual poucos são os que estão satisfeitos com a legislação hoje existente. Nem mesmo o movimento ambientalista, que há dez anos lutou bravamente para evitar sua derrogação, está hoje convicto de que manter uma lei que ninguém cumpre seria a melhor opção, embora tenha a clareza de que não dá para engolir as mudanças propugnadas pela CNA e bancada ruralista, expressas nos diversos projetos de lei em trâmite no Congresso Nacional”. (VALLE, Raul Silva Telles. Código Florestal: mudar é preciso. Mas para onde? *In: Código Florestal: desafios e perspectivas*. SILVA, Solange Teles; CUREAU, Sandra; LEUZINGER, Márcia Dieguez. São Paulo: Editora Fiuza, 2010, p. 348.

²¹⁴ PERES, Isabela Kojin. **Conflitos nas políticas ambientais: uma análise do processo de alteração do Código Florestal**. Dissertação (Mestrado em Ciências), Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2016. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/91/91131/tde-19042016-092527/publico/Isabela_Kojin_Peres_versao_revisada.pdf. Acesso em: 07 mar. 2022.

Sobre o assunto, vale a pena compreender o resumo abaixo:

Vale destacar que, até onde temos conhecimento, já foram ajuizadas no Supremo Tribunal Federal quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade, buscando a nulidade da Lei 12.651 de 2012 e dos acréscimos feitos pela conversão em lei da MP 571 do mesmo ano. Desse total, três (ADIs 4901, 4902 e 4903) foram propostas pela Procuradoria-Geral da República. A quarta ação (ADI) 4937 foi ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)²¹⁵.

“Em agosto de 2013, o STF negou pedido de suspensão cautelar da Lei 12.651 e de suas alterações, formulado nos autos das ADIs 4901, 4902 e 4903, todas sob a relatoria do Ministro Luiz Fux”²¹⁶.

No ano de 2018, o ministro relator Luiz Fux, julgou as 4 (quatro) Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade, e, resumidamente, decidiu pela procedência parcial da pretensão de inconstitucionalidade, sendo o Acórdão²¹⁷ publicado no mesmo ano:

Ao analisar as 4 (quatro) ADI's, o Supremo Tribunal Federal julgou parcialmente procedente a pretensão de inconstitucionalidade e, por maioria, declarou a inconstitucionalidade das expressões “gestão de resíduos” e “instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais”, contidas no art. 3º, VIII, b, da Lei 12.651 de 2012 (Código Florestal) e decidiu pela interpretação, conforme a Constituição, de alguns deles e, no mais, declarou a constitucionalidade do Código Florestal, e rejeitou a proibição do retrocesso, e colocou fim aos questionamentos acerca da constitucionalidade da Lei 12.651, de 25 de maio de 2012²¹⁸.

²¹⁵ AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra. Legislação florestal e regularização fundiária em áreas urbanas, retrocessos diante de extremos climáticos. In: **Cadernos de direito da cidade**: estudos em homenagem à professora Maria Garcia. AIETA, Vânia (coord.). Rio de Janeiro: Lume Juris, 2014, p. 121.

²¹⁶ *Ibid.*, p. 122.

²¹⁷ EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO AMBIENTAL. ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO. DEVER DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. NECESSIDADE DE COMPATIBILIZAÇÃO COM OUTROS VETORES CONSTITUCIONAIS DE IGUAL HIERARQUIA. ARTIGOS 1º, IV; 3º, II E III; 5º, CAPUT E XXII; 170, CAPUT E INCISOS II, V, VII E VIII, DA CRFB. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. JUSTIÇA INTERGERACIONAL. ALOCAÇÃO DE RECURSOS PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA GERAÇÃO ATUAL. ESCOLHA POLÍTICA. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. IMPOSSIBILIDADE DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. EXAME DE RACIONALIDADE ESTREITA. RESPEITO AOS CRITÉRIOS DE ANÁLISE DECISÓRIA EMPREGADOS PELO FORMADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS. INVIABILIDADE DE ALEGAÇÃO DE “VEDAÇÃO AO RETROCESSO”. NOVO CÓDIGO FLORESTAL. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE E AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE JULGADAS PARCIALMENTE PROCEDENTES. Publicação do Acórdão em 28/08/2018, pelo STF.

²¹⁸ OLIVEIRA, Luiz Fernando Silva. As ações diretas de inconstitucionalidade contra o Código Florestal e a inaplicabilidade da proibição do retrocesso em razão do permissivo constitucional de alteração e supressão de áreas especialmente protegidas. Disponível em: <https://www5.pucsp.br/tutelacoletiva/artigos/codigo-florestal-22-10-2018.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2022.

Reassentados os limites constitucionais da regra, cabe destacar tratar-se de uma lei que estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, Áreas de Preservação Permanente e 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, ou seja, uma norma de caráter geral, irrestrita e ampla. Tem por objetivo o desenvolvimento sustentável, com base em diversos princípios²¹⁹.

No tocante a área de preservação permanente em área urbana, os §§ 9º e 10º, incluídos pela Medida Provisória n. 571 de 2012, foram vetados pela Presidente da República à época, cujas redações eram as seguintes:

§ 9º Em áreas urbanas, assim entendidas as áreas compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, as faixas marginais de qualquer curso d'água natural que delimitem as áreas da faixa de passagem de inundação terão sua largura determinada pelos respectivos Planos Diretores e Leis de Uso do Solo, ouvidos os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, sem prejuízo dos limites estabelecidos pelo inciso I do **caput**. (Incluído pela Medida Provisória n. 571, de 2012).

§ 9º (VETADO). (Incluído pela Lei n. 12.727, de 2012).

§ 10 No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, observar-se-á o disposto nos respectivos Planos Diretores e Leis Municipais de Uso do Solo, sem prejuízo do disposto nos incisos do **caput**. (Incluído pela Medida Provisória n. 571, de 2012)

²¹⁹ “Art. 1º. Parágrafo Único.

I - afirmação do compromisso soberano do Brasil com a preservação das suas florestas e demais formas de vegetação nativa, bem como da biodiversidade, do solo, dos recursos hídricos e da integridade do sistema climático, para o bem estar das gerações presentes e futuras;

II - reafirmação da importância da função estratégica da atividade agropecuária e do papel das florestas e demais formas de vegetação nativa na sustentabilidade, no crescimento econômico, na melhoria da qualidade de vida da população brasileira e na presença do País nos mercados nacional e internacional de alimentos e bioenergia;

III - ação governamental de proteção e uso sustentável de florestas, consagrando o compromisso do País com a compatibilização e harmonização entre o uso produtivo da terra e a preservação da água, do solo e da vegetação;

IV - responsabilidade comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em colaboração com a sociedade civil, na criação de políticas para a preservação e restauração da vegetação nativa e de suas funções ecológicas e sociais nas áreas urbanas e rurais;

V - fomento à pesquisa científica e tecnológica na busca da inovação para o uso sustentável do solo e da água, a recuperação e a preservação das florestas e demais formas de vegetação nativa;

VI - criação e mobilização de incentivos econômicos para fomentar a preservação e a recuperação da vegetação nativa e para promover o desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis.”

“Tratava-se de grave retrocesso à luz da legislação em vigor, ao dispensar, em regra, a necessidade da observância dos critérios mínimos de proteção, que são essenciais para a prevenção de desastres naturais e proteção da infraestrutura”, na opinião de Paulo Affonso Leme Machado²²⁰.

A Lei de 2012 dividiu bem as diretrizes voltadas para as áreas urbana e rural, tanto no que diz respeito às áreas de preservação permanente, como as áreas de reserva legal.

Na área rural, consagrou-se o conceito de área rural consolidada, delimitada pelo marco temporal de 22 de julho de 2008, para as situações em área de preservação permanente e área de reserva legal, como “área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio” (IV, art. 3º).

Também se dedicou especial atenção ao Cadastro Ambiental Rural – CAR²²¹, no qual a prioridade é a identificação de áreas ambientalmente protegidas dentro dos imóveis rurais, desde o momento da própria identificação do imóvel, por meio de planta e memorial descritivo com ao menos a indicação das coordenadas geográficas de um ponto de amarração do perímetro do imóvel, informando a localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das Áreas de Uso Restrito, das áreas consolidadas e, caso existente, também da localização da Reserva Legal.

O CAR é parte integrante do Programa de Regularidade Ambiental – PRA, de posses e propriedades rurais, sendo competência da União, dos estados e do Distrito Federal²²². Na regulamentação dos PRAs, a União estabelecerá normas de caráter geral, e os estados e o Distrito Federal ficarão incumbidos do seu

²²⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. In: **Novo Código Florestal**: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e ao Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012. MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme (coord.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 164.

²²¹ Art. 29 - É criado o Cadastro Ambiental Rural - CAR, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

²²² Art. 59 - A União, os Estados e o Distrito Federal deverão implantar Programas de Regularização Ambiental (PRAs) de posses e propriedades rurais, com o objetivo de adequá-las aos termos deste Capítulo. (Redação dada pela Lei 13.887, de 2019)

detalhamento por meio da edição de normas de caráter específico, em razão de suas peculiaridades territoriais, climáticas, históricas, culturais, econômicas e sociais, conforme preceitua o art. 24²²³ da Carta Magna de 1988.

Neste momento, serão desenvolvidos os fundamentos conceituais e legais da área de preservação permanente como ponto fundamental para a análise jurídica da regularização fundiária em área de preservação permanente, apontando os seus desdobramentos.

Seguindo a linha legislativa determinada desde a edição da Lei Federal n. 4771 de 1965, e da Resolução CONAMA n. 369 de 2006, foram reafirmados os casos de utilidade pública, interesse social e baixo impacto. Vejamos as situações previstas na Lei Federal n. 12.651 de 2012:

VIII - utilidade pública: (Vide ADIN n. 4.903)

- a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;
- b) as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos municípios, saneamento, energia, telecomunicações, radiodifusão, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho;²²⁴ (Vide ADC n. 42) (Vide ADIN n. 4.903)
- c) atividades e obras de defesa civil;
- d) atividades que comprovadamente proporcionem melhorias na proteção das funções ambientais referidas no inciso II deste artigo;
- e) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal;

²²³ Art. 24 - Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

(...)

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

(....)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

²²⁴ A Ação Declaratória de Inconstitucionalidade – ADIN n. 4903, julgada parcialmente procedente no ano de 2018, determina a retirada dos termos gestão de resíduos, e instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, da alínea “b” do inciso VII.

IX - interesse social: (Vide ADIN n. 4.903)

- a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas;
- b) a exploração agroflorestal sustentável praticada na pequena propriedade ou posse rural familiar ou por povos e comunidades tradicionais, desde que não descaracterize a cobertura vegetal existente e não prejudique a função ambiental da área;
- c) a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas e rurais consolidadas, observadas as condições estabelecidas nesta Lei;
- d) a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, observadas as condições estabelecidas na Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009;
- e) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos cujos recursos hídricos são partes integrantes e essenciais da atividade;
- f) as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente;
- g) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional à atividade proposta, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal;

X - atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental:

- a) abertura de pequenas vias de acesso interno e suas pontes e pontilhões, quando necessárias à travessia de um curso d'água, ao acesso de pessoas e animais para a obtenção de água ou à retirada de produtos oriundos das atividades de manejo agroflorestal sustentável;
- b) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e efluentes tratados, desde que comprovada a outorga do direito de uso da água, quando couber;
- c) implantação de trilhas para o desenvolvimento do ecoturismo;
- d) construção de rampa de lançamento de barcos e pequeno ancoradouro;
- e) construção de moradia de agricultores familiares, remanescentes de comunidades quilombolas e outras populações extrativistas e tradicionais em áreas rurais, onde o abastecimento de água se dê pelo esforço próprio dos moradores;
- f) construção e manutenção de cercas na propriedade;
- g) pesquisa científica relativa a recursos ambientais, respeitados outros requisitos previstos na legislação aplicável;
- h) coleta de produtos não madeireiros para fins de subsistência e produção de mudas, como sementes, castanhas e frutos, respeitada a legislação específica de acesso a recursos genéticos;
- i) plantio de espécies nativas produtoras de frutos, sementes, castanhas e outros produtos vegetais, desde que não implique supressão da vegetação existente nem prejudique a função ambiental da área;
- j) exploração agroflorestal e manejo florestal sustentável, comunitário e familiar, incluindo a extração de produtos florestais não

madeireiros, desde que não descaracterizem a cobertura vegetal nativa existente nem prejudiquem a função ambiental da área;
 k) outras ações ou atividades similares, reconhecidas como eventuais e de baixo impacto ambiental em ato do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA ou dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente.

Tais situações elencadas acima afiançam a possibilidade de intervenção ou supressão em área de preservação permanente, de acordo com o disposto no art. 8º, para a “intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente, somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental” previstas no Código Florestal.

Nestas situações, o diploma florestal inova ao estabelecer regra excepcional ao autorizar em locais de manguezal, com a função ecológica comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, conforme o disposto no § 2º do art. 2º, *in verbis*:

§ 2º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente de que tratam os incisos VI e VII do caput do art. 4º poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda, baixo impacto ambiental previstas nesta lei.

Destaca-se que essa regra excepcional se volta para projetos de regularização fundiária de interesse social, para execução de obras habitacionais e de urbanização, não se aplicando expressamente para situações de regularização fundiária de interesse específico.

Ademais, o regime de proteção determinado no diploma florestal estabelece que a vegetação situada em área de preservação permanente deverá ser mantida pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

Tendo ocorrido supressão de vegetação situada em Área de Preservação Permanente, o proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título é

obrigado a promover a recomposição da vegetação, ressalvados os usos autorizados previstos na legislação florestal.

A obrigação tem natureza real e é transmitida ao sucessor no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural, conforme o § 2º do art. 7º da Lei Federal n. 12.651 de 2012. Embora o dispositivo na sua parte final faça referência a domínio ou posse do imóvel rural, tais diretrizes também se aplicam a posse ou imóvel urbano.

Portanto, a Lei Florestal de 2012 determina como interesse social as situações de regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, além da regra excepcional para os casos de manguezais, observadas as condições estabelecidas na revogada Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009, vinculando mais uma vez a caracterização dos assentamentos humanos as áreas urbanas consolidadas, conceito legal que foi alterado pela Lei Federal n. 14.285 de 2021.

3.3.2.1 Lei Federal n. 12.651 de 2012, com alteração da Lei Federal n. 14.285 de 2021 – área de preservação permanente em área urbana consolidada e diretrizes para definição da metragem dos cursos d'água

Mas, afinal, o que as alterações ocorridas na Lei Federal n. 12.651 de 2012 e pela Lei Federal n. 14.285 de 2021 provocaram na regularização fundiária urbana em área de preservação permanente no território nacional?

A princípio nada, devido ao tempo da sua promulgação. Mas, após uma leitura detalhada, percebe-se que o novo texto reforçou e destacou a necessidade da regularização fundiária urbana em área de preservação permanente, dando mais força e autonomia para os municípios brasileiros, o que será melhor desenvolvido mais adiante, neste próprio item, bem como no capítulo final.

Recentemente, no país, ocorrem significativas alterações parciais na lei florestal, inclusive na parte que trata da questão da área de preservação permanente em área urbana, aprimorando o conceito de áreas urbanas consolidadas, ao mesmo tempo que autoriza os municípios brasileiros a estabelecer as faixas marginais de curso d'água, consolidando as obras já finalizadas nas áreas urbanas.

Desse modo, a Lei Federal n. 14.285, de 29 de dezembro de 2021, publicada no dia 31 de dezembro de 2021, estabeleceu profundas modificações à Lei Federal n. 12.651 de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa.

Também foram modificadas outras normas importantes: a Lei Federal n. 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre regularização fundiária em terras da União; e a Lei Federal n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, para dispor sobre as áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água de áreas urbanas consolidadas.

Paulo de Bessa Antunes adverte quanto ao histórico da norma alterada em 2021, quando grifa: “não se esqueça, igualmente, que as alterações produzidas pela Lei n. 14.285 de 2021 já haviam sido vetadas no projeto de lei que deu origem ao NCF (Mensagem n. 212, de 25 de maio de 2021)”²²⁵.

A tramitação do projeto de lei no Congresso Nacional foi atípica e rápida, com a justificativa da urgência da pauta. Por isso, importante também conhecer como ocorreu essa tramitação legislativa:

A matéria transitou entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, por meio do Projeto de Lei (PL) n. 2.510, sendo debatida pelos parlamentares até que se chegasse em um texto final, aprovado pelo Legislativo no início de dezembro de 2021.

Encaminhado para análise presidencial, o PL foi sancionado apenas com dois vetos. A Presidência da República vetou o dispositivo que possibilitava às edificações construídas nas faixas marginais de cursos d'água até 28 de abril de 2021 serem dispensadas de observar as novas regras. Outro dispositivo não acatado pelo Executivo Federal estabelecia que, nos casos de utilidade pública ou de interesse social, a compensação ambiental poderia ser feita de forma coletiva²²⁶.

Para compreender melhor as alterações e modificações realizadas no conteúdo/essência da norma, vale representar na forma de tabela o antes e o depois da alteração da Lei Federal n. 12.651 de 2012, pela Lei Federal n. 14.285 de 2021, para verificarmos os pontos modificados e/ou alterados da norma:

²²⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa. **A proteção insuficiente e a Lei n. 14.285/2021**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jan-03/paulo-antunes-protecao-insuficiente-lei-142852021>. Acesso em: 06 abr. 2022.

²²⁶ SENADO. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/149648>. Acesso em: 07 abr. 2022.

Norma alterada e objeto	Lei Federal n. 12.651 de 2012: antes da alteração	Lei n. 14.285 de 2021: após alteração
Área urbana consolidada. Neste caso, o artigo 47 da Lei Federal n. 11.977 de 2009 foi revogada pela Lei Federal 13.465 de 2017. Desde 2017, não tínhamos no ordenamento jurídico brasileiro o conceito legal de área urbana consolidada.	Art. 3º XXVI - área urbana consolidada: aquela de que trata o inciso II do caput do art. 47 da Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009. Art. 47 - Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se: II – área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: a) drenagem de águas pluviais urbanas; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; ou e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.	Art. 3º XXVI - área urbana consolidada: aquela que atende os seguintes critérios: a) estar incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica; b) dispor de sistema viário implantado; c) estar organizada em quadras e lotes predominantemente edificados; d) apresentar uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou direcionadas à prestação de serviços; e) dispor de, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: 1. drenagem de águas pluviais; 2. esgotamento sanitário; 3. abastecimento de água potável; 4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública; e 5. limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;
Diretrizes do art. 4º, sobre área de Preservação Permanente – APP.	Art. 4º - Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei: I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: a) 30m, para os cursos d'água de menos de 10m de largura; b) 50m, para os cursos d'água que tenham de 10m a 50m de largura; c) 100m, para os cursos d'água que tenham de 50m a 200m de largura; d) 200m, para os cursos d'água que tenham de 200m a 600m de largura; e) 500m, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600m; (...) § 10º No caso de áreas	Art. 4º - Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei: I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: a) 30m, para os cursos d'água de menos de 10m de largura; b) 50m, para os cursos d'água que tenham de 10m a 50m de largura; c) 100m, para os cursos d'água que tenham de 50m a 200m de largura; d) 200m, para os cursos d'água que tenham de 200m a 600m de largura; e) 500m, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600m; (...) § 10º Em áreas urbanas consolidadas, ouvidos os conselhos estaduais, municipais ou distrital de meio ambiente, lei municipal ou distrital poderá definir faixas marginais distintas daquelas estabelecidas no inciso I do caput

	urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, observar-se-á o disposto nos respectivos Planos Diretores e Leis Municipais de Uso do Solo, sem prejuízo do disposto nos incisos do caput.	deste artigo, com regras que estabeleçam: I – a não ocupação de áreas com risco de desastres; II – a observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver; e III – a previsão de que as atividades ou os empreendimentos a serem instalados nas áreas de preservação permanente urbanas devem observar os casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental fixados nesta Lei.
	Lei n. 11.952 de 2009: texto anterior	Lei n. 14.285 de 2021: nova redação
Estabeleceu novas diretrizes para a regularização fundiária as ocupações incidentes em terras públicas da União, situadas em áreas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, acrescentando o § 5º a redação do art. 22 da Lei Federal 14.285 de 2021.	Art. 21 - São passíveis de regularização fundiária as ocupações incidentes em terras públicas da União, previstas no art. 3º desta Lei, situadas em áreas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica. § 1º A regularização prevista no caput deste artigo será efetivada mediante doação aos municípios interessados, para a qual fica o Poder Executivo autorizado, sob a condição de que sejam realizados pelas administrações locais os atos necessários à regularização das áreas ocupadas, nos termos desta Lei. § 2º Nas hipóteses previstas no § 1º do art. 4º desta Lei, será aplicada concessão de direito real de uso das terras. (...) Art. 22 - Constitui requisito para que o município seja beneficiário da doação ou da concessão de direito real de uso previstas no art. 21 desta Lei de Ordenamento Territorial Urbano que abranja a área a ser regularizada, observados os elementos exigidos no inciso VII do art. 2º desta Lei.	Art. 21 - São passíveis de regularização fundiária as ocupações incidentes em terras públicas da União, previstas no art. 3º desta Lei, situadas em áreas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica. § 1º A regularização prevista no caput deste artigo será efetivada mediante doação aos municípios interessados, para a qual fica o Poder Executivo autorizado, sob a condição de que sejam realizados pelas administrações locais os atos necessários à regularização das áreas ocupadas, nos termos desta Lei. § 2º Nas hipóteses previstas no § 1º do art. 4º desta Lei, será aplicada concessão de direito real de uso das terras. (...) Art. 22 - Constitui requisito para que o município seja beneficiário da doação ou da concessão de direito real de uso previstas no art. 21 desta Lei ordenamento territorial urbano que abranja a área a ser regularizada, observados os elementos exigidos no inciso VII do art. 2º desta Lei. (...) § 5º Os limites das áreas de preservação permanente marginais de qualquer curso d'água natural em área urbana serão determinados nos planos diretores e nas leis municipais de uso do solo, ouvidos os conselhos estaduais e municipais de meio

		ambiente.
	Lei n. 6.766 de 1979: texto anterior	Lei Federal n. 14.285 de 2021
No caso do parcelamento do solo urbano (loteamentos e desmembramentos) nas cidades, prevê a obrigatoriedade para os municípios da elaboração do diagnóstico socioambiental, além de aprovar o instrumento de planejamento territorial.	Art. 4º - Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos: (...) III-A - ao longo das águas correntes e dormentes e da faixa de domínio das ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de, no mínimo, 15m de cada lado;	Art. 4º - Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos: (...) III-A - ao longo da faixa de domínio das ferrovias será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de, no mínimo, 15m de cada lado; III-B - ao longo das águas correntes e dormentes, as áreas de faixas não edificáveis deverão respeitar a lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento de planejamento territorial e que definir e regulamentar a largura das faixas marginais de cursos d'água naturais em área urbana consolidada, nos termos da Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012, com obrigatoriedade de reserva de uma faixa não edificável para cada trecho de margem, indicada em diagnóstico socioambiental elaborado pelo município.

Como é assunto novo, a doutrina e estudiosos ainda estão se debruçando sobre o tema, da mesma forma que os municípios brasileiros e os diversos segmentos da sociedade estão assimilando essas modificações, refletindo a respeito dos desdobramentos de mais exigências, com diretrizes que interferem direta e indiretamente nas situações de usos, ocupações e aprovações de projetos/atividades/empreendimentos nas áreas urbanas, em especial aquelas delimitadas como consolidadas.

Dada a complexidade e a polêmica que envolveram as alterações do Código Florestal, a Associação Brasileira de Membros do Ministério Público - ABRAMPA, associação de âmbito nacional sem fins lucrativos, propôs representação à Procuradoria-Geral da República - PGR, no dia 09/03/2021, por entenderem que os dispositivos são inconstitucionais, motivo pelo qual compete ao Ministério Público e ao Poder Judiciário o dever de análise, por considerar os preceitos contrários à Constituição de 1988, resumidos em três aspectos cruciais, a) sistema de repartição

de competências; b) fere o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e c) segurança jurídica.

Vejamos os pontos realçados pela ABRAMPA:

- Sistema de repartição de competências (art. 24, VI e § 1º c.c. art. 30, I da Constituição Federal): a norma pretende conferir aos municípios competência plena para definir faixas de APP inferiores às estabelecidas pela Lei Nacional de Vegetação Nativa. Nesse sentido, a lei criaria uma situação impossível, na qual uma norma geral editada pela União para estabelecer parâmetros mínimos de proteção ambiental poderia ser simplesmente afastada pelos municípios, o que deturpa completamente o sistema federalista estabelecido pela Constituição Federal.
- Direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado (art. 225 da Constituição Federal): a norma pode ser interpretada como uma autorização para que os municípios reduzam ou suprimam as faixas legalmente protegidas no entorno de cursos d'água. Essa indução viola diretamente o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, seja pelo retrocesso ambiental que representa, pela proteção insuficiente que promove ou pelo comprometimento dos espaços territorialmente protegidos. Na verdade, a Constituição apenas autorizaria que a nova lei fosse interpretada no sentido de que os municípios podem ampliar as áreas de APP em seus territórios. A edição da Lei n. 14.285 de 2021 também desrespeitou a dimensão procedimental do direito ao meio ambiente, ao promover novas e desconexas alterações na legislação ambiental sem participação da sociedade sem que os interesses sociais envolvidos fossem devidamente considerados.
- Segurança jurídica (art. 5º, caput e inc. XXXVI da Constituição Federal): a aplicação da Lei n. 14.285 de 2021 pode conduzir municípios a agir como se não houvesse um patamar mínimo de proteção ambiental nessas áreas, criando um tratamento diferenciado das vegetações ciliares nos diferentes municípios. Isso também pode levar a conflitos federativos decorrentes, por exemplo, dos prejuízos sofridos por uma municipalidade em razão da supressão de vegetação ocorrida em outro município atravessado pelo mesmo rio. A proliferação de normas ambientais inconstitucionais, que reduzem os parâmetros de proteção ambiental, também deve conduzir a instauração de incontáveis procedimentos e ao ajuizamento de ações pelos Ministérios Públicos competentes. O risco de judicialização indesejável, com impactos negativos para a segurança jurídica, é evidente²²⁷.

Paulo de Bessa Antunes também levanta a tese de inconstitucionalidade da novel alteração da legislação florestal:

²²⁷ ABRAMPA. ABRAMPA pede que PGR examine a inconstitucionalidade da Lei n. 14.285/2021, que reduz a proteção ambiental no entorno de cursos d'água em áreas urbanas. Disponível em: <https://abrampa.org.br/abrampa/site/index.php?ct=conteudoEsq&id=1015&modulo=NOT%C3%8DCIA>. Acesso em: 13 mar. 2021.

Mas, afinal, do que trata a Lei 14.285 de 2021? Ela é uma grave e inconstitucional reforma no sistema de áreas de preservação permanente previsto na Lei n. 12.651 de 2012, impropriamente denominada Novo Código Florestal (NCF); bem como promove mudanças nas Leis 6.766 de 1979 e 11.592 de 2009²²⁸.

O que era de se esperar, infelizmente aconteceu: a judicialização da Lei Federal n. 14.285 de 2021.

No dia 18 de abril de 2022, vários partidos políticos (Partido dos Trabalhadores - PT, Partido Socialista Brasileiro - PSB, Partido Socialismo e Liberdade - PSOL e Rede Sustentabilidade) propuseram, junto ao Supremo Tribunal Federal, a Ação Declaratória de Inconstitucionalidade com pedido de Medida Cautelar em face da União Federal, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 14.285/2021, com os seguintes argumentos: histórico das áreas de preservação permanente; a importância das APPs hídricas na gestão de riscos e desastres e atenuação de seus efeitos; integridade ecológica das APPs somente são eficientes se inseridos no sistema de modo integral – municipalização rompedora do sistema ecológico e de proteção; violações ao regime da legislação concorrente (CF, art. 24, incisos VI, VII e VIII e § 4º, c/c art. 30, inciso II); violações aos direitos fundamentais. Princípio do equilíbrio ecológico (CF, art. 225), dever do poder público de proteger o meio ambiente (CF, art. 23, caput e incisos VI e VII); princípios da prevenção e precaução, vedação da proteção insuficiente e da vedação ao retrocesso.

Vejamos comentário de Solange A. Barreira, do Observatório do Clima, a respeito da ação proposta pelos Partidos Políticos:

Ação pleiteia suspensão imediata dos efeitos da legislação, que permitiu aos municípios reduzirem as chamadas Áreas de Preservação Permanente (APPs) hídricas em áreas urbanas. Quatro partidos políticos - PSB, PSOL, PT e Rede Sustentabilidade - protocolaram ontem (18/4), no Supremo Tribunal Federal (STF), uma Ação Direta de Inconstitucionalidade da Lei n. 14.285 de 2021, sancionada em 29 de dezembro do ano passado. Ela permitiu aos municípios reduzirem as chamadas Áreas de Preservação Permanente (APPs) hídricas em áreas urbanas. Trata-se de faixas

²²⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. **A proteção insuficiente e a Lei n. 14.285/2021**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jan-03/paulo-antunes-protecao-insuficiente-lei-142852021>. Acesso em: 06 abr. 2022.

ao longo dos cursos d'água, definidas no Código Florestal, que devem ser mantidas com vegetação²²⁹.

Conclui a reportagem sobre a judicialização em desfavor da Lei:

A petição indica que todas as alterações promovidas nas normas sobre APPs urbanas são danosas e que a nova lei afronta a proteção ambiental conferida pela Constituição Federal. Os partidos solicitam, em medida cautelar, que a Lei n. 14.285 de 2021 tenha seus efeitos suspensos imediatamente, enquanto se julga a ação²³⁰.

O ministro André Mendonça do STF, responsável pela ADIN n. 7146, em sua Decisão²³¹, determinou:

10. Diante do contexto normativo relativo à presente ação direta, considero que a relevância da matéria demanda apreciação com maior grau de verticalidade e estabilidade, ensejando postura inicial de autocontenção, ressoando de todo conveniente que a análise judicial da controvérsia venha a ser tomada em caráter definitivo.

11. Assim, entendo pertinente adotar o rito abreviado previsto no art. 12 da Lei n. 9.868, de 1999.

12. Ante o exposto, notifiquem-se as autoridades requeridas para que prestem informações no prazo de 10 (dez) dias. Após, dê-se vista ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República para que cada qual se manifeste, sucessivamente, no prazo de 5 (cinco) dias²³².

A judicialização sempre foi recorrente nas alterações do Código Florestal, especialmente no que atinge o regime jurídico das áreas de preservação permanente. A história e fatos revelam esse contexto de insegurança, judicialização, debate e luta com o advento da Lei Federal n. 12.651 de 2012:

No Brasil, a vigência do novo Código Florestal (Lei n. 12.651 de 2012) vem suscitando muitas discussões quanto ao prejuízo ambiental em diversos aspectos por ela abordados e, por conseguinte, sobre a sua constitucionalidade, a exemplo das novas

²²⁹ BARREIRA, Solange A. **Quatro partidos questionam no STF lei que alterou as APPs urbanas**. Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2022/04/20/quatro-partidos-questionam-no-stf-lei-que-alterou-as-apps-urbanas/>. Acesso em: 24 abr. 2022.

²³⁰ *Ibid.*

²³¹ “DECISÃO AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 14.285, DE 2021, QUE ALTERA O NOVO CÓDIGO FLORESTAL, DENTRE OUTRAS NORMAS. EVENTUAL VIOLAÇÃO AO REGIME DE LEGISLAÇÃO CONCORRENTE E AOS PRINCÍPIOS QUE REGEM A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. RITO DO ART. 12 DA LEI N. 9.868, DE 1999”. Portal STF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15350880582&ext=.pdf>. Acesso em: 04 maio 2022.

²³² Portal STF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15350880582&ext=.pdf>. Acesso em: 04 maio 2022.

disposições em relação às áreas de preservação permanente nas margens de leitos de rios.

(...)

O art. 4º do referido diploma legal determina que os limites de definição das áreas de preservação permanente nas margens dos rios sejam demarcados desde a borda do leito regular do curso d'água e não mais do seu nível alto como era definido na revogada Lei n. 4.771 de 1965, afetando dessa forma a definição de todos os limites de áreas marginais a rios. Esta alteração é apontada por especialistas como uma ameaça à proteção do meio ambiente, uma vez que provavelmente reduzirá significativamente as áreas de preservação permanente no Brasil²³³.

As críticas voltam-se principalmente para a redução da extensão ou limites previstos para as áreas de preservação permanente, com o argumento que são situações específicas para ocupação de baixa renda e casas populares²³⁴.

Há retórica nacional que a alteração legislativa²³⁵ foi desdobramento do Repetitivo 1010 do Superior Tribunal de Justiça - STJ, que firmou a seguinte tese, no ano de 2021:

Tema 1010 do STJ. Na vigência do novo Código Florestal (Lei n. 12.651 de 2012), a extensão não edificável nas Áreas de Preservação Permanente de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, deve respeitar o que disciplinado pelo seu art. 4º, caput, inciso I, alíneas a, b, c, d e e, a fim de assegurar a mais ampla garantia ambiental a esses espaços territoriais especialmente protegidos e, por conseguinte, à coletividade.

²³³ LAURINDO, Vitor Hugo; GAIO, Daniel. **As áreas de preservação permanente do novo Código Florestal e o princípio da proibição de retrocesso ambiental**. ANPUR. Universidade Federal do Pará, Belém, 2014. Disponível em: <http://anpur.org.br/app-urbana-2014/anais/ARQUIVOS/GT3-172-31-20140518123512.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2022.

²³⁴ “O objetivo principal da lei é reduzir a extensão das áreas de preservação permanente (APP) urbanas que, conforme a redação até então vigente, eram idênticas. Às rurais, conforme a nova redação dada ao art. 4º do NCF, com o acréscimo do § 10º. O argumento principal dos defensores da mudança estrutural na legislação é o de regularizar áreas de ocupação de baixa renda e populares, aliás, cabe dúvida se as favelas estão incluídas no conceito de áreas urbanas consolidadas do novo texto, o argumento é falacioso e inconstitucional. É falacioso, pois tais habitações e outros equipamentos urbanos de utilidade pública e interesse social foram e continuam sendo objeto de uma exceção autorizativa para, no caso concreto, permitir a supressão de vegetação, mesmo nativa, nas áreas de preservação permanente.” (ANTUNES, Paulo de Bessa. **A proteção insuficiente e a Lei n. 14.285/2021**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jan-03/paulo-antunes-protecao-insuficiente-lei-142852021>. Acesso em: 06 abr. 2022.)

²³⁵ “A grande repercussão na sociedade e entre os pensadores do Direito também atingiu o Congresso Nacional, que modificou a legislação, no apagar das luzes de 2021, mediante a Lei Federal 14.285, sancionada em 29/12/2021 e que começou a vigor em 30/12/2021. Como consta no site da Câmara dos Deputados, a novel norma foi resposta direta ao caos que geraria o Tema 1010”. (DEVISATE, Rogério. **A Lei 14.285/2021 e o Tema 1010 do STJ – como ficam as construções às margens dos cursos d'água?**. Disponível em: <https://direitoambiental.com/a-lei-14-285-2021-e-o-tema-1010-do-stj/>. Acesso em: 06 abr. 2022.)

Resumidamente, o STJ²³⁶ assentou posicionamento que o Código Florestal Brasileiro, Lei Federal n. 12.651 de 2012, prevalece tanto em áreas urbanas como rurais, afastando, conseqüentemente, a aplicação da Lei de Parcelamento do Solo, cuja redação impunha limitação correlata a APP, a constituição de faixa não edificável de 15 (quinze) metros as margens de cursos d'água.

A redação alterada ficou assim estabelecida no inciso III-B do art. 4º da Lei Federal n. 6766 de 1979:

III-B - ao longo das águas correntes e dormentes, as áreas de faixas não edificáveis deverão respeitar a lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento de planejamento territorial e que definir e regulamentar a largura das faixas marginais de cursos d'água naturais em área urbana consolidada, nos termos da Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012, com obrigatoriedade de reserva de uma faixa não edificável para cada trecho de margem, indicada em diagnóstico socioambiental elaborado pelo município.

Na nova regra de 2021, a proposta refere-se somente às metragens dos cursos d'água, pois versa sobre faixas marginais de curso d'água em área urbana consolidada e para consolidar as obras já finalizadas nessas áreas.

As faixas marginais de curso d'água são aquelas previstas no art. 4º da Lei Federal 12.651 de 2012, que dispõe sobre área de preservação permanente, localizadas em zonas rurais ou urbanas:

Art. 4º - Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de:

- a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
- b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
- c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;

²³⁶ “O ministro Benedito Gonçalves lembrou que, antes da entrada em vigor do novo Código Florestal, o STJ pacificou a compreensão de que as normas do antigo código é que deveriam disciplinar a largura mínima dessas faixas marginais em meio urbano (REsp 1.518.490).

‘Deve-se, portanto, manter o entendimento desta Corte Superior de que não se pode tratar a disciplina das faixas marginais dos cursos d'água em áreas urbanas somente pela visão do direito urbanístico, enxergando cada *urbis* de forma isolada, pois as repercussões das intervenções antrópicas sobre essas áreas desbordam, quase sempre, do eixo local’, observou”. (STJ. Código Florestal define faixa não edificável a partir de curso d'água em áreas urbanas, decide Primeira Seção. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/porta/p/Paginas/Comunicacao/Noticias/11052021-Codigo-Florestal-define-faixa-nao-edificavel-a-partir-de-curso-d%E2%80%9999agua-em-areas-urbanas-decide-Primeira-Secao.aspx>. Acesso em: 06 abr. 2022.)

- d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
- e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

Entende-se por faixas marginais de curso d'água natural o limite estabelecido desde a borda da calha do leito regular, podendo ser perene ou intermitente, excluindo as situações efêmeras.

Para alguns, a grande alteração decorre da mudança de competência legislativa atribuída aos municípios para definir a metragem dos cursos d'água, inclusive, sendo apontada a inconstitucionalidade da modificação de competência.

É o que se percebe do posicionamento de Julio Vacker de Almeida:

A principal alteração foi atribuir competência legislativa ao Município sobre APP ciliar em área urbana. Em tese, a lei nova autoriza o Município a possibilidade de fixar metragem de APP de forma diversa a do Código Florestal. Também foi alterada a Lei de Parcelamento do Solo no sentido de permitir a modificação da área de não edificação a critério do Município.

Assim, a área mínima não edificável de 30 metros (Código Florestal) ao longo dos rios poderia ser, teoricamente, alterada por legislação municipal. Como se verá adiante, a referida Lei é inconstitucional²³⁷.

Continua o autor, justificando a inconstitucionalidade da modificação, ao considerar a competência material sobre águas, que pelo texto constitucional é atribuição da União e dos estados:

Muito embora a jurisprudência permita que os Municípios legislem no sentido de ampliação de APP ciliar para a proteção ao Meio Ambiente (Tema 145²³⁸ do STF), a competência material sobre as águas é atribuída a União e aos Estados.

Ainda que assim não fosse, o artigo 4º da Lei 9.433/1997 estabelece: *A União articular-se-á com os Estados tendo em vista o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum.*

Também, nos termos do art. 8º, da Lei n. 6.938, de 1981, compete ao Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da

²³⁷ ALMEIDA, Julio Vacker. **Comentários sobre a Lei 14.285/2021**. Competência legislativa dos municípios sobre APP de mata ciliar. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/95697/comentarios-sobre-a-lei-14-285-2021-competencia-legislativa-dos-municipios-sobre-app-de-mata-ciliar>. Acesso em: 06 abr. 2022.

²³⁸ "O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal)". Tema do repetitivo 145 do STF.

qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos²³⁹.

De qualquer forma, reforçamos a ideia de que as situações previstas para a regularização fundiária urbana já estão previstas na Lei da Reurb, de 2017, como preleciona Paulo de Bessa Antunes, na lição abaixo:

O STF, há longa data, já se manifestou sobre o tema, autorizando as intervenções de utilidade pública ou interesse social (MCADI 3.540). A matéria, hoje, consta da Lei n. 13.465 de 2017, que deu amplo tratamento ao assunto, permitindo a regularização fundiária social e de interesse específico. Logo, o objetivo da alteração legislativa ora comentada não é socorrer ao interesse público, pois este já estava contemplado cabalmente²⁴⁰.

O próprio Acórdão do Repetitivo 1010, como origem no Recurso Especial n. 1770.760 de Santa Catarina (2018/0263124-2), em sua parte final, ressalta o afastamento da controvérsia na pauta da regularização fundiária de núcleos urbanos informais:

Entretanto, a hipótese dos autos e a delimitação do Tema 1010/STJ não contempla o exame de sua aplicação para fins de objetivação de tese, pois desdobra da controvérsia inicialmente fixada para julgamentos, que não trata de regularização fundiária de núcleos urbanos informais²⁴¹.

De todas as alterações introduzidas pela Lei Federal n. 12.4285 de 2021, dois aspectos interferem diretamente na regularização fundiária urbana. Primeiro, quando o núcleo informal consolidado estiver em “área urbana consolidada”, e, segundo, quando estiver delimitada no Plano Diretor municipal.

Portanto, os apontamentos realizados neste capítulo são essenciais para a compreensão da dimensão empregada na Reurb, observada as sucessivas mutações de conceitos ao longo da história normativa brasileira e a possibilidade de

²³⁹ ALMEIDA, Julio Vacker. **Comentários sobre a Lei 14.285/2021**. Competência legislativa dos municípios sobre APP de mata ciliar. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/95697/comentarios-sobre-a-lei-14-285-2021-competencia-legislativa-dos-municipios-sobre-app-de-mata-ciliar>. Acesso em: 06 abr. 2022.

²⁴⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. **A proteção insuficiente e a Lei n. 14.285/2021**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jan-03/paulo-antunes-protecao-insuficiente-lei-142852021>. Acesso em: 06 abr. 2022.

²⁴¹ STJ. Acórdão do Repetitivo 1010, que teve como origem o Recurso Especial n. 1770.760, de Santa Catarina (2018/0263124-2). Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1010&cod_tema_final=1010. Acesso em: 06 abr. 2022.

regularização fundiária urbana em área de preservação permanente, pois é visto que as legislações existentes já tratavam do assunto com diretrizes específicas e semelhantes as que foram incorporadas na novel legislação de regularização fundiária urbana.

A grande novidade no cenário da Reurb é a exigência do estudo técnico ambiental como pressuposto obrigatório para a análise nos pedidos de regularização fundiária urbana em área de preservação permanente, observando principalmente as medidas de mitigação e compensação ambiental, quando necessárias, não se exigindo mais o procedimento de licenciamento ambiental.

4 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE A REURB: LEI FEDERAL N. 13.465 DE 2017

A Lei Federal n. 13.465 de 2017, autodeclarada Reurb, instituiu regras gerais no Brasil sobre a regularização fundiária rural e urbana, a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, como também institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União.

Neste capítulo serão abordados aspectos atinentes à regularização fundiária urbana, disposta no Título II, Capítulo I, e denominada “regularização fundiária urbana”, regulamentada posteriormente pelo Decreto Federal n. 9.310 de 2018, e Decreto Federal n. 9.597 de 2018.

Aludidos decretos instituem normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana, assim como os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União.

Não é a intenção desta tese analisar a regularização fundiária rural, a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e os mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de avaliação e alienação de imóveis da União, mas, sim, contribuir no estudo da análise da regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente, já que expressamente a Lei Federal n. 13.465 de 2017 estabeleceu como regra geral a seguinte diretriz para a intervenção em área de preservação permanente em seu art. 11, § 2º:

Existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos artigos 64 e 65 da Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

De forma geral, o assunto sempre foi espinhoso no ordenamento jurídico, vez que, pela estrutura constitucional vigente e demais diretrizes protetivas de natureza ambiental, as áreas de preservação permanente se enquadram na categoria de espaços territoriais protegidos ou áreas protegidas.

Tanto é que recentemente ocorreram fatos novos, já tratados no capítulo anterior, que reforçam a complexidade da matéria, a saber: (1) a decisão do STF no ano de 2018, que declarou a constitucionalidade parcial da Lei Federal n. 12.651 de 2012, Código Florestal Brasileiro, (ADIN 4.903 e ADC n. 42); (2) a tese do repetitivo n. 1010 do Superior Tribunal de Justiça na vigência do novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), a extensão não edificável nas Áreas de Preservação Permanente de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, nos trechos caracterizados como área urbana consolidada, deve respeitar o disciplinado pelo seu art. 4º, caput, inciso I, alíneas a, b, c, d e e, a fim de assegurar a mais ampla garantia ambiental a esses espaços especialmente protegidos e, por conseguinte, à coletividade; e, por fim, (3) a edição da Lei Federal n. 14.285, de 29 de dezembro de 2021, que alterou a Lei Federal n. 12.651 de 2012, (dispondo sobre a proteção da vegetação nativa, 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre regularização fundiária em terras da União, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, para dispor sobre as áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas).

Todas essas questões interferem de imediato nas diretrizes delineadas no Brasil para a exigência de estudo técnico ambiental para a regularização fundiária urbana e a possibilidade de regularização em área de preservação permanente, conforme a Reurb.

4.1 Regularização Fundiária Urbana: considerações gerais sobre a Reurb

Quando da instituição da Lei Federal n. 13.465 de 2017, várias entidades da sociedade civil²⁴² questionaram a forma e a condução do processo legislativo, que

²⁴² “Desde a sua edição, a sociedade civil ativamente veio a se posicionar em relação à Medida Provisória n. 759/16, especialmente quanto a dispositivos atinentes à regularização fundiária urbana, participando de inúmeras audiências públicas, seminários e palestras. Dentre as entidades que

teve origem com a edição da Medida Provisória n. 759 de 2016²⁴³ pelo executivo federal, sendo propostas, à época, três ações diretas de inconstitucionalidade que tramitam no STF, como demonstra o relato abaixo:

A Procuradoria Geral da República ajuizou a ADI n. 5771, que questiona a norma, inclusive em sua origem, por faltarem os requisitos de urgência e relevância para a edição de medida provisória, apontando ainda as múltiplas violações à Constituição Federal insculpidas na Lei, a ensejar sua total inconstitucionalidade.

O Partido dos Trabalhadores (PT) ajuizou a ADI n. 5787, que requer seja declarado inconstitucional, dentre vários aspectos da Lei n. 13.465 de 2017, a renúncia de receita por parte da União a partir da avaliação em massa para venda de imóveis; a alienação do patrimônio da União sem respeito ao interesse público; e a violação ao princípio da publicidade.

Por fim, o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) distribuiu a ADI n. 5883, que pede a inconstitucionalidade da Lei n. 13.465 de 2017, em especial no que atine aos seguintes aspectos: a Regularização Fundiária Urbana – Reurb (disciplinada no Título II da Lei – artigos 9º ao 82, em alguns dispositivos do Título); no Título II (Da Regularização Fundiária Urbana), os seguintes institutos: a Legitimação Fundiária e o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis²⁴⁴.

A Lei Federal n. 13.465 de 2017 apresenta uma reestruturação da regularização fundiária urbana no país, pois altera e revoga a Lei Federal n. 11.977 de 2009 (Minha Casa, Minha Vida)²⁴⁵, ao instituir em seu art. 9º a dimensão jurídica,

participaram, podemos elencar o Instituto de Direito Urbanístico (IBDU), Instituto Pólis, Laboratório de Urbanismo da USP (LabHab), União dos Movimentos de Moradia (UMM), Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), Instituto de Arquitetura Brasileiro (IAB), Federação Nacional dos Arquitetos (FNA), Núcleo de Moradia da Defensoria Pública de São Paulo, Instituto dos Registradores Imobiliários de São Paulo (ARISP).” (TIERNO, Rosane de Almeida. Legitimação de posse e Legitimação Fundiária na Lei Federal n. 13.465/2017. In: **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei n. 13.465/2017**. LEITE, Luis Felipe Tegen Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 426.)

²⁴³ “A Medida Provisória foi convertida na Lei Federal 13.465 de 2017, dispondo 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; instituiu mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação dos imóveis da União, e posteriormente regulamentada pelos Decretos 9.310 e 9597, ambos de 2018.” (SILVA, Tatiana Monteiro Costa. **Avanços e retrocessos na regularização fundiária urbana: o que é legitimação**. Eduardo Oliveira (coord.). Piracanjuba: Editora Conhecimento Livre, 2020, p. 556.)

²⁴⁴ TIERNO, *op. cit.*, pp. 427-428.

²⁴⁵ É importante ressaltar que a Lei Minha Casa, Minha Vida, acima referida, sofreu profundas alterações advindas da Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017, que acabaram por alterar aspectos relevantes da política de regularização fundiária anterior, eis que privilegia a questão da regularização fundiária, dispondo sobre os mecanismos mais céleres para se “formalizar” as propriedades irregulares. Porém, uma crítica que se faz é que ela acaba por “deixar de lado” as demais questões a respeito de uma moradia digna, como os investimentos em serviços públicos garantidores de saneamento básico, luz, água, transporte coletivo, educação e saúde para aquela população de baixa renda que terá seu título reconhecido administrativamente pelo Poder Público (vide art. 36, § 6º da nova lei). Conforme dispõe a “Carta ao Brasil. Medida Provisória 759-2016: a desconstrução da

urbanística, ambiental e social, sendo ajustada²⁴⁶ no Congresso Nacional quando da sua conversão, considerada regramento geral, destinada à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, como preleciona o art. 9º:

Art. 9º - Ficam instituídas no território nacional 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.

“Assim, percebe-se que o conceito legal de regularização fundiária é bastante amplo, pois envolve variadas medidas que visam a adequação e conformação às regras positivadas”²⁴⁷.

Leitura que já se fazia desde a edição do Estatuto da Cidade, sobre a regularização fundiária e a amplitude dessas dimensões, como nos ensina Betânia de Moraes Alfonsin: a) regularização fundiária como regularização jurídica de lotes; b) regularização fundiária como urbanização do assentamento; e c) regularização fundiária como regularização urbanística²⁴⁸.

Naila de Rezende Khuri também nos ensina:

O conceito e os fins de regularização fundiária foram construídos sobre uma concepção multidimensional, apta a abarcar os aspectos urbanísticos, ambientais, sociais, econômicos e jurídicos, de tal sorte que não é possível pensar em medidas isoladas, sob pena de afrontar as bases e os objetivos que a alicerçam. A regularização deve, portanto, perseguir a infraestrutura urbana sustentável, bem

regularização fundiária no Brasil”. SANTINI, Janaina Rigo; CAMERON, Rafaela. Direito urbanístico e regularização fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 3. ISSN 2317-7721 DOI: 10.12957/rdc.2018.32734. Revista de Direito da Cidade, v. 10, n. 3. ISSN 2317-7721, pp. 1595-1621; pp. 1608-1609. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br>. Acesso em: 16 abr. 2022.

²⁴⁶ “Todos esses debates foram fundamentais, e em certa medida contribuíram para o PLC n. 12/2017, da lavra do Senador Romero Jucá. Trouxeram alternativas substanciais à redação originada da Medida Provisória n. 759/2016.” (TIERNO, Rosane de Almeida. Legitimação de posse e Legitimação Fundiária na Lei Federal n. 13.465/2017. *In: Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei n. 13.465/2017*. LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 426.

²⁴⁷ SOUZA, Carlos Humberto Francisco. A Legitimação Fundiária e a Legitimação de Posse. *In: Teoria da regularização fundiária*. MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino Azevedo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 155.

²⁴⁸ ALFONSIN, Betania de Moraes. Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. *In: Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. FERNANDES, Edésio (org.). Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

como a titulação dos ocupantes, como previsão estabelecida pelo próprio legislador²⁴⁹.

Ademais, a própria Reurb indica que os poderes públicos formularão e desenvolverão, no espaço urbano, as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, de forma a buscar a ocupação do solo de maneira eficiente e combinar o seu uso de forma funcional.

O texto cuidou, portanto, de viabilizar o equilíbrio entre a agenda ambiental com a agenda urbana.

“O espírito da Reurb é dotar o município de um instrumento jurídico para regularizar imóveis urbanos no seu território. A despeito disso, a Reurb também pode ser promovida pela União, Estados, Distrito Federal, entidades e até mesmo por particulares (art. 14)”²⁵⁰.

A nova política fundiária urbana elenca vários objetivos a serem perseguidos, ao mesmo tempo que são orientativos para a regularização fundiária urbana, pela União, estados, distritos e municípios, conforme denota-se do art. 10:

Art. 10 - Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

- I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;
- II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;
- III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;
- IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;
- V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;
- VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;
- VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;

²⁴⁹ KHURI, Naila de Rezende. A função social do registro de imóveis na regularização fundiária urbana. *In: Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei n. 13.465/2017*. LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 268.

²⁵⁰ SILVA, Bruno Mattos. **Compra e venda de imóveis** - aspectos jurídicos, cautelas devidas e análise de riscos. Barueri: Atlas, 2022, p. 494.

- VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;
- IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;
- X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;
- XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;
- XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

Para alguns autores, esses objetivos também possuem funções de princípios e diretrizes orientativas da regularização fundiária urbana, como bem lembrado por Luis Felipe Tegon Cerqueira Leite e Mariana Mêncio:

Em última análise, ainda que apresentem conteúdos e funções distintas – e procuraremos identificar, sob o viés doutrinário, os princípios, objetivos e diretrizes da regularização fundiária, ainda que a lei não necessariamente os tenha assim denominado -, tais comandos normativos desempenham papel relevante direcionando aos operadores do Direito na interpretação, elaboração e aplicação das normas de regularização fundiária urbana²⁵¹.

Esses objetivos elencados no art. 10 vinculam-se à segurança da posse ou à titulação do domínio da moradia digna e adequada²⁵², conforme previsto na Constituição Federal de 1988.

Também existem críticas sobre esses parâmetros fundamentais dispostos no art. 10, como os objetivos que foram tratados com pouca técnica pela Lei n. 13.465 de 2017, entretanto, é de se destacar que os mesmos seguem as diretrizes constitucionais. Seguindo essa afirmativa, é a lição abaixo:

Embora tenham sido tratados de forma pouco técnica pela Lei n. 13.465 de 2017, sua conformação está de acordo com o disposto na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, não havendo dúvidas de que a regularização fundiária é orientada pelos princípios da função social da cidade e da propriedade – dos quais decorrem

²⁵¹ LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana. Princípios e objetivos da regularização fundiária urbana. *In: Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei n. 13.465/2017*. LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 19.

²⁵² “Assim, entende-se o motivo de ser integrante da Reurb a segurança da posse ou a titulação do domínio digna e adequada. Como provo disso, o art. 10, da Lei 13.465 de 2017, elenca tal direito como um dos objetivos da regularização fundiária.” (LIMA, Natalia Costa Polastri. Cabimento, objetivos, modalidades, requisitos, legitimados e instrumentos. Teoria da regularização fundiária. *In: Teoria da regularização fundiária*. MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino Azevedo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 135.)

vários outros -, buscando sempre a superação das desigualdades sociais²⁵³.

Conforme novo regramento jurídico vigente da regularização fundiária urbana, de acordo com o art. 13, foram instituídas as modalidades: Interesse Social (Reurb-S) e Interesse Específico (Reurb-E).

A Reurb de Interesse Social (Reurb-S) é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal.

Já a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada, como de baixa renda.

Ingo Wolfgang Sarlet e Vanêsa Buzelato Prestes fazem uma leitura interessante e pertinente dos conceitos legais da Reurb-S e da Reurb-E:

A Reurb-S é destinada àqueles que são vulneráveis socialmente, definidos como núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, e que na lei anterior também eram tutelados. Já a Reurb-E contempla qualquer área, independentemente da vulnerabilidade social dos ocupantes, sendo definida como núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de Reurb-S²⁵⁴.

Continuam os autores sobre a abrangência da Reurb-E:

A Reurb-E, portanto, abrange todos os que não cumpriram os requisitos urbanísticos previstos nas leis de ordenamento do solo e nos planos diretores das cidades brasileiras de alta, altíssima e média renda. Assim, podem ser objeto de regularização núcleos urbanos, loteamentos de alta, média e baixa renda, bem como condomínios, desde os de luxo até os mais simples, construídos irregular ou clandestinamente²⁵⁵.

²⁵³ LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana. Princípios e objetivos da regularização fundiária urbana. In: **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei n. 13.465/2017**. LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 49.

²⁵⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Direito à cidade, Lei Federal 13.465/2017 e proibição do retrocesso**, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-nov-20/direitos-fundamentais-direito-cidade-lei-federal-1346517-proibicao-retrocesso>. Acesso em: 16 abr. 2022.

²⁵⁵ *Ibid.*

A cartilha sobre regularização fundiária urbana elaborada pelo Sindicato dos Notários e Registradores do Estado do Espírito Santo - SINOREG, também aborda de forma prática e real os aspectos da Reurb-E:

A lei adotou um critério residual. São os núcleos urbanos informais ocupados por população com melhores condições de vida, mas que ainda não possuem uma moradia juridicamente regularizada, não têm um documento de sua propriedade. Ressalte-se que, dentro dos núcleos urbanos informais objeto de Reurb-E, podem haver moradias ocupadas por moradores de baixa renda. E o contrário também é verdadeiro, nas áreas de Reurb-S haverá famílias que não são de baixa renda, mas que também serão beneficiados pelo critério. O que se delimita é a área com predominância de uma ou outra população, e não a renda específica de uma determinada família²⁵⁶.

Existem críticas ferrenhas à modalidade da Reurb-E, pelo parâmetro estabelecido para a regularização das pessoas nesse tipo de modalidade. Eis a opinião de Maria Isabel Santana Pomaroli:

A regularização fundiária de interesse específico recebe muitas críticas por se estender a pessoas que teriam condições financeiras de arcar com os custos de uma moradia regular. Dessa maneira, a Reurb-E deixa de cumprir o seu papel de promoção de justiça social e passa a colaborar, favorecer e incentivar a irregularidade. Afinal, ainda que em condições de efetuar, por que cumprir os requisitos legais, muitas vezes custosos, se haverá a benesse estatal? É relevante mencionar que o uso do solo em desacordo com o ordenamento jurídico em vigor não se dá apenas por famílias com reduzido poder de compra e baixa condição social. Diversos condomínios de classe média alta e casas em bairros nobres também estampam irregularidades fundiárias e registrais. E, assim como a Lei 11.977/2009 trouxe a possibilidade de regularização fundiária à população que não era de baixa renda, a Lei n. 13.465 de 2017 manteve a modalidade Reurb-E²⁵⁷.

Importante diretriz foi contemplada no art. 6º do Decreto Federal n. 9.310 de 2018, que estabeleceu a previsão de renda mínima para a população de baixa renda, pelo município como parâmetro na Reurb-S, considerando sua peculiaridade local, como também limite legal a ser cumprido, quando determina que a renda familiar não poderá ultrapassar a cinco salários mínimos:

²⁵⁶ SINOREG-ES. **Cartilha de Regularização Fundiária Urbana**, 2017. Disponível em: https://www.sinoreg-es.org.br/_Documentos/Upload_Conteudo/arquivos/CARTILHA_REGULARIZACAO_FUNDIARIA_URBANA_2017.pdf. Acesso em: 16 abr. 2022.

²⁵⁷ POMAROLI, Maria Isabel Santana. In: **Comentários à Lei de Regularização Fundiária**. CORREIA, Arícia Fernandes; MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, pp. 67-68.

Art. 6º - Para a classificação da Reurb na modalidade Reurb-S, a composição ou a faixa da renda familiar para definição de população de baixa renda poderá ser estabelecida em ato do Poder Público municipal ou distrital, consideradas as peculiaridades locais e regionais de cada ente federativo.

Parágrafo Único. A renda familiar prevista no **caput** não poderá ser superior ao quíntuplo do salário mínimo vigente no país.

Maria Isabel Santana Pomaroli ressalta o papel do art. 6º do Decreto Federal:

Destaca-se, porém, que coube ao art. 6º do Decreto n. 9.310 de 2018 estabelecer o critério objetivo da baixa renda. De acordo com o artigo, para se classificar a população de baixa renda, deve-se considerar as peculiaridades locais e regionais de cada ente federativo, delimitado no Parágrafo Único, que a renda familiar, no caso, não pode ser superior ao quíntuplo do salário mínimo vigente no país. Desta forma, o Decreto ampliou o valor da renda familiar de população de baixa renda em relação aos valores de outros programas governamentais²⁵⁸⁻²⁵⁹.

No mesmo núcleo urbano informal poderá haver as duas modalidades de Reurb, desde que a parte ocupada predominantemente por população de baixa renda seja regularizada por meio de Reurb-S e o restante do núcleo por meio de Reurb-E, de acordo com a regulamentação prevista no Decreto n. 9.597 de 2018.

Também nas duas modalidades de Reurb poderão admitir o uso misto de atividades como forma de promover a integração social e a geração de emprego e renda no núcleo urbano informal regularizado, podendo ser realizado de forma integral, por partes ou de forma isolada, por unidades imobiliárias residenciais ou não residenciais integrantes de núcleos urbanos informais, a critério dos municípios, do Distrito Federal e, quando for o caso, pelos estados.

Há também o entendimento de uma modalidade mais antiga, que não está expressa no art. 13, mas, sim, na parte final da Lei Federal n. 13.465 de 2017, em seu art. 69, conhecida como Regularização Fundiária Urbana Inominada (Reurb-I).

Sobre essa modalidade da Reurb-I, destaca-se a transcrição abaixo:

Regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais consolidados em data anterior à Lei do Parcelamento do Solo Urbano

²⁵⁸ Os programas voltados para baixa renda são o Cadastro Único (CadÚnico), do Governo Federal; no âmbito municipal, os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

²⁵⁹ POMAROLI, Maria Isabel Santana. In: **Comentários à Lei de Regularização Fundiária**. CORREIA, Arícia Fernandes; MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 67.

- Lei 6.766 de 1979, de 19 de dezembro 1979 (art. 69, da Lei 13.465 de 2017). Esta espécie se aplica em conjunto com as duas outras (Reurb-S e Reurb-E), e, neste caso, ela seria um “plus”, considerando que as medidas necessárias para sua efetivação são mitigadas pela lei, obviamente por ser aplicada em núcleo urbano informal consolidado há mais de 30 anos. Mas pode ser aplicada isoladamente, naquelas áreas que não sendo objeto de Reurb (S ou E), digam respeito a núcleos urbanos informais consolidados anteriormente a 19 de dezembro de 1979²⁶⁰.

Eis a redação do art. 69 da Lei Federal n. 13.465 de 2017²⁶¹, que prevê diretriz específica sobre a modalidade da Regularização Fundiária Inominada – Reurb-I:

Art. 69 - As glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que não possuírem registro, poderão ter a sua situação jurídica regularizada mediante o registro do parcelamento, desde que esteja implantado e integrado à cidade, podendo, para tanto, utilizar-se dos instrumentos previstos nesta Lei.

§ 1º O interessado requererá ao oficial do cartório de registro de imóveis a efetivação do registro do parcelamento, munido dos seguintes documentos:

I - planta da área em regularização assinada pelo interessado responsável pela regularização e por profissional legalmente habilitado, acompanhada da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) ou de Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), contendo o perímetro da área a ser regularizada e as subdivisões das quadras, lotes e áreas públicas, com as dimensões e numeração dos lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica, se for o caso, dispensada a ART ou o RRT quando o responsável técnico for servidor ou empregado público;

II - descrição técnica do perímetro da área a ser regularizada, dos lotes, das áreas públicas e de outras áreas com destinação específica, quando for o caso;

III - documento expedido pelo Município, atestando que o parcelamento foi implantado antes de 19 de dezembro de 1979 e que está integrado à cidade.

²⁶⁰ SINOREG-ES. **Cartilha de Regularização Fundiária Urbana**, 2017. Disponível em: https://www.sinoreg-es.org.br/_Documentos/Upload_Conteudo/arquivos/CARTILHA_REGULARIZACAO_FUNDIARIA_URBANA_2017.pdf. Acesso em: 16 abr. 2022.

²⁶¹ “Antes da Lei n. 13.465/2017, e com o mesmo propósito deste art. 69, já havia o art. 71, §§ 1º e 2º, da Lei n. 11.977/2009, previa-se essa forma de regularização fundiária, designada como inominada, já que não lhe atribuiu nenhum nome específico. Mais ainda, o art. 52, da Lei n. 11.977/2009, possibilitava ao município flexibilizar as normas definidas na legislação de parcelamento do solo urbano, autorizando a redução de percentual das áreas de uso público e de extensão mínima dos lotes.” (RODRIGUES, Michelle Cordeiro. *In: Comentários à Lei de Regularização Fundiária*. CORREIA, Arícia Fernandes; MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 175.)

§ 2º A apresentação da documentação prevista no § 1º deste artigo dispensa a apresentação do projeto de regularização fundiária, de estudo técnico ambiental, de CRF ou de quaisquer outras manifestações, aprovações, licenças ou alvarás emitidos pelos órgãos públicos.

A principal distinção entre as modalidades de regularização fundiária urbana previstas na Reurb é justamente direcionar os benefícios e emolumentos²⁶² para Reurb-S, já que é grande o encargo e o ônus para a implementação dessa modalidade pelos municípios, conforme art. 13, § 1º:

§ 1º Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrais relacionados à Reurb-S:

- I - o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários;
- II - o registro da Legitimação Fundiária;
- III - o registro do título de Legitimação de Posse e a sua conversão em título de propriedade;
- IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;
- V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados;
- VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S;
- VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e
- VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo.

Isto significa o quanto é essencial a classificação do interesse pelo Legitimado da Reurb, uma vez que visa exclusivamente à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas.

²⁶² “A Federal, em seu art. 151, inciso III, veda à União instituir isenções de tributos de competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios (a natureza jurídica de tributo de emolumentos extrajudiciais, instituídos pelos Estados da Federação, encontra-se consolidada no E. Supremo Tribunal Federal: ADI 1.378-ES, j. 13/10/2010, DJ de 09/02/2011, Rel. Min. Dias Toffoli.). Assim, reconhecida a natureza jurídica de tributo para os emolumentos extrajudiciais instituídos pelos Estados – conforme posição pacífica do STF – é inconstitucional a isenção prevista no art. 13, § 1º da Lei 13.465/2017, criada pela União (fundamento idêntico para sustentar a inconstitucionalidade do disposto no art. 98, inciso IX, do CPC/15 – ou seja, lei federal que isenta o particular do pagamento de emolumentos previstos por lei estadual.” (PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. Impressões práticas sobre o sistema da regularização fundiária urbana idealizado pela Lei 13.465/2017 (artigos 9º a 54). *In: Regularização fundiária* – Lei 13.465/2017. PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (coord.). São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2018, p. 25.)

Saber previamente o enquadramento ou classificação as modalidades de regularização fundiária é etapa obrigatória e segura, já que a própria lei ponderou situações diferenciadas para a regularização fundiária em área de preservação permanente, quando localizadas em Reurb-S ou quando em Reurb-E.

Destaca-se, agora, que o rol previsto no art. 14 da Lei Federal n. 13.465 de 2017, em relação aos Legitimados, que em “comparação com o previsto pela Lei 11.977 de 2009 foi ampliado, concedendo legitimação também aos proprietários e imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores, à Defensoria Pública e ao Ministério Público”²⁶³.

Vejamos a redação do art. 14 da Lei Federal n. 13.465 de 2017:

Art. 14 - Poderão requerer a Reurb:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;

II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;

III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;

IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e

V - o Ministério Público.

“A principal novidade normativa, contudo, consiste na ampliação do rol dos legitimados, possibilitando que os proprietários de imóveis ou terrenos, loteadores ou incorporadores possam requerer a Reurb”²⁶⁴. Contudo, a própria norma também encarregou de imputar a responsabilidade a esses proprietários “de terreno, loteadores e incorporadores que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou os seus sucessores, não os eximirá de responsabilidades administrativa, civil ou criminal”, de acordo com o § 3º do art. 14.

²⁶³ LIMA, Natalia Costa Polastri. Cabimento, objetivos, modalidades, requisitos, legitimados e instrumentos. Teoria da regularização fundiária. In: **Teoria da regularização fundiária**. MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino Azevedo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 138.

²⁶⁴ POMAROLI, Maria Isabel Santana. In: **Comentários à Lei de Regularização Fundiária**. CORREIA, Arícia Fernandes; MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 69.

Também na parte geral da Reurb foram consagrados diversos instrumentos a partir do Capítulo II, da Lei Federal n. 13.465 de 2017.

4.1.1 Dos instrumentos da Reurb

Há inúmeros instrumentos previstos na legislação urbanística vigente, com o intuito de garantir aos ocupantes condição segura da posse, moradia digna e sustentável.

A Lei Federal n. 13.465 de 2017 elencou um rol não taxativo de instrumentos aptos a garantir a tão almejada regularização fundiária urbana, sendo eles:

Art. 15 - Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:

I - a Legitimação Fundiária e a Legitimação de Posse, nos termos desta Lei;

II - a usucapião, nos termos dos artigos 1.238 a 1.244, da Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) , dos artigos 9º a 14, da Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, e do art. 216-A, da Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973;

III - a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228, da Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

IV - a arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

V - o consórcio imobiliário, nos termos do art. 46, da Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 ;

VI - a desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2º, da Lei n. 4.132, de 10 de setembro de 1962;

VII - o direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26, da Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001;

VIII - a transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do art. 35, da Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001;

IX - a requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do § 3º do art. 1.228, da Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

X - a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40, da Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979;

XI - a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da alínea f do inciso I do art. 17, da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993;

XII - a concessão de uso especial para fins de moradia;

XIII - a concessão de direito real de uso;

XIV - a doação; e

XV - a compra e venda.

Léo Vinicius Pires de Lima contextualiza a existência de instrumentos urbanísticos, impróprios e próprios da regularização fundiária:

O art. 15 da Lei 13.465 de 2017 traz um rol exemplificativo de instrumentos a serem utilizados no âmbito da Reurb. Alguns destes instrumentos, chamados de próprios, são específicos do Direito Urbanístico; outros, ditos impróprios, são emprestados do Direito Civil e Administrativo.

Os instrumentos próprios da Reurb são a Demarcação Urbanística, a Legitimação Fundiária, a Legitimação de Posse, o consórcio imobiliário, a transferência de construir, a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular e a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia.

São instrumentos impróprios administrativos a desapropriação em favor dos possuidores, a desapropriação por interesse social, a requisição, em caso de perigo público iminente e a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor²⁶⁵.

Os principais deles são: Legitimação de Posse e Demarcação Urbanística, tendo em vista que já estavam previstos desde a promulgação da Lei Federal n. 11.977 de 2009, sendo a novidade recente, o instrumento da Legitimação Fundiária.

“Legitimação Fundiária é novidade da Lei n. 13.465 de 2017, que pode trazer sérias dificuldades ao confronto com as normas constitucionais de tutela da propriedade”²⁶⁶.

Desse modo, é bom começarmos a abordagem com a inovação empregada na Lei Federal n. 13.465 de 2017, introduzida desde a Medida Provisória n. 759 de 2016, que é o instrumento da Legitimação Fundiária, vez que é “mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb”, segundo o art. 11, inciso VII.

Em dois momentos da legislação epígrafada, a Legitimação Fundiária é expressamente conceituada, inicialmente no art. 11, inciso VII, e posteriormente na Seção III do Capítulo II, incorporado nos instrumentos de regularização fundiária urbana.

A redação do art. 23 reforça o conteúdo primitivamente proposto no art. 11, inciso VII, *verbis*:

²⁶⁵ LIMA, Léo Vinicius Pires. Reurb e seus instrumentos. *In*: **Regularização fundiária urbana**. Estudos sobre a Lei 13.465/2017. São Paulo: YK Editora, 2019, p. 57.

²⁶⁶ AMADEI, Vicente de Abreu. Algumas dificuldades constitucionais da Lei 13.465/2017. *In*: **Regularização fundiária** - Lei 13.465/2017. PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. São Paulo: Thompson Reuters do Brasil, 2018, p. 168.

Art. 23 - A Legitimação Fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

Vicente de Abreu Amadeu, em diversos momentos, aponta a inconstitucionalidade²⁶⁷ do instrumento novo, fazendo comparação com o instituto da usucapião, nominando a Legitimação Fundiária como uma “usucapião disfarçada”, destacando, sobretudo, a conversão em direito real²⁶⁸ de propriedade:

Entretanto, tanto num como noutro instituto há um fato valorizado por sua estabilidade, consolidado, ao qual o legislador procurou converter em direito real de propriedade: na usucapião, a posse própria e contínua do adquirente, na Legitimação Fundiária, o núcleo urbano informal consolidado²⁶⁹.

“Expressamente, o dispositivo 23 legitima o mecanismo enquanto forma originária de aquisição do direito real²⁷⁰ de propriedade conferido somente ao Poder Público”²⁷¹.

Eric Santos Andrade conceitua doutrinariamente o que é Legitimação Fundiária:

Assim sendo, podemos conceituar a Legitimação Fundiária como: o instituto jurídico que visa o reconhecimento da propriedade livre e desembaraçada de quaisquer ônus reais por parte da Fazenda Pública municipal a um indivíduo ocupante de assentamento irregular em área pública ou privada, podendo ou não ser considerado pessoa

²⁶⁷ “Haverá aí, então, uma nova forma de aquisição originária ao qual se buscou atribuir nova denominação para se futurar aos ataques de inconstitucionalidade do instituto?” (AMADEI, Vicente de Abreu. Algumas dificuldades constitucionais da Lei 13.465/2017. In: **Regularização fundiária** - Lei 13.465/2017. PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. São Paulo: Thompson Reuters do Brasil, 2018, p. 168.)

²⁶⁸ “Direito real é aquele que afeta a coisa direta e imediatamente, tendo validade *erga omnes*, conferindo, dessa forma, ao titular a prerrogativa de usar, gozar e dispor, além da faculdade de reivindicar de quem injustamente a possua.” (BERALDO, Anna de Moraes Salles. Direito de superfície. In: **Estatuto da Cidade**. ALVIM, José Manoel de Arruda; CAMBLER, Everaldo Augusto. (coord.). São Paulo: Thomson Reuters, 2014, p. 269.)

²⁶⁹ AMADEI, *op. cit.*, p. 169.

²⁷⁰ “Eventuais direitos reais (inclusive de garantia), indisponibilidades, cláusulas de inalienabilidade ou impenhorabilidade, gravames, débitos ou inscrições constantes da matrícula original são transferidos, quando possível, para as matrículas remanescentes, referentes às porções dos imóveis atingidos pela Reurb.” (LIMA, Léo Vinicius Pires. Reurb e seus instrumentos. In: **Regularização fundiária urbana**. Estudos sobre a Lei 13.465/2017. São Paulo: YK Editora, 2019, p. 59.)

²⁷¹ ANDRADE, Eric Santos. Da Legitimação Fundiária. In: **Comentários à Lei Regularização Fundiária**. CORREIA, Arícia Fernandes; MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira. (coord.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 90.

de baixa renda, a partir de assentamentos informais consolidados até 22 de dezembro de 2016²⁷².

Tatiana Monteiro Costa e Silva também faz abordagem importante acerca do instituto da Legitimação Fundiária:

É certo que a Legitimação Fundiária como instrumento de regularização fundiária visa de forma imediata e definitiva a entrega do título, como instrumento independente e autônomo trazendo uma cisão na concepção histórica e tradicional da titulação na regularização fundiária urbana, devido à aparente objetividade, simplificação e flexibilização das exigências legais incorporadas pela novel legislação.

Contudo, é de se destacar que essa aparente ou mascarada simplificação, na realidade, é extremamente complexo, técnico e moroso, observados o arcabouço jurídico institucional da Reurb, compreendendo todos os pressupostos para o seu deferimento²⁷³.

Continua a autora sobre os objetivos expressos e tácitos para a configuração da Legitimação Fundiária:

1) Aquisição originária da propriedade; 2) Declarado por ato do poder público; 3) Instrumento exclusivo no âmbito da Reurb; 4) Destinação urbana em área pública ou privada; 5) Integrante de núcleo urbano informal consolidado em 22 de dezembro de 2016; 6) O ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado²⁷⁴.

Acerca do instituto da Legitimação Fundiária, “A lei não estipula qualquer prazo mínimo à preexistência de ocupação. Todavia, é imprescindível que se trate de núcleo informal consolidado”²⁷⁵.

Neste contexto, é a fala de Rosane de Almeida Tierno:

Importante consignar que a Legitimação Fundiária não exige tempo de exercício da posse (ou detenção!) para fruição do direito, tal como os cinco anos prévios de moradia da usucapião constitucional.

²⁷² *Ibid.*, p. 90.

²⁷³ SILVA, Tatiana Monteiro Costa. **Avanços e retrocessos na regularização fundiária urbana: o que é Legitimação**. Eduardo Oliveira (coord.). Piracanjuba: Editora Conhecimento Livre, 2020, p. 562.

²⁷⁴ *Ibid.*, p. 562.

²⁷⁵ LIMA, Léo Vinicius Pires. Reurb e seus instrumentos. In: **Regularização fundiária urbana**. Estudos sobre a Lei 13.465/2017. São Paulo: YK Editora, 2019, p. 59.

Bastava estar residindo no imóvel até 22 de dezembro de 2016, tampouco exige *animus domini*²⁷⁶.

Aparentemente, a Legitimação Fundiária é instituto simples, que muitos questionam a sua estabilidade jurídica e constitucionalidade, com o argumento de desrespeito às premissas constitucionais e infraconstitucionais já consagradas que protegem a regularização fundiária urbana plena e sustentável, entretanto, a própria legislação marca mecanismos de segurança para a aplicabilidade do instituto, já que estabeleceu condicionantes a serem observadas pelo ente municipal, sobretudo na modalidade da Reurb-S, em seu art. 23, §1º:

§ 1º Apenas na Reurb-S, a Legitimação Fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições:

I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário exclusivo de imóvel urbano ou rural;

II - o beneficiário não tenha sido contemplado com Legitimação de Posse ou Fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e

III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

“A intenção da norma foi clara ao objetivar a celeridade na instrumentalização da legitimação Fundiária para baixa renda, já que existem situações excepcionais e requisitos próprios”²⁷⁷, como visto acima no § 1º do art. 23.

Enfim, quando houver procedimento de regularização fundiária urbana em área de preservação permanente, poderá ser conferida ao ocupante o instrumento de Legitimação Fundiária que esteja ocupando total ou parcialmente área de preservação permanente urbana.

Outro instituto importante previsto na novel legislação de regularização fundiária urbana é o da Legitimação de Posse²⁷⁸. Sobre o instituto não há questionamento ou discurso contrário quanto à sua permanência ou

²⁷⁶ TIERNO, Rosane de Almeida. Legitimação de posse e Legitimação Fundiária na Lei Federal n. 13.465/2017. In: **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei n. 13.465/2017**. LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 444.

²⁷⁷ SILVA, Tatiana Monteiro Costa. **Avanços e retrocessos na regularização fundiária urbana: o que é legitimação**. Eduardo Oliveira (coord.). Piracanjuba: Editora Conhecimento Livre, 2020, p. 562.

²⁷⁸ “O instrumento da Legitimação de Posse, que já era previsto no Estatuto da Terra, embora apenas para terras devolutas situadas em áreas rurais, ganhou grande amplitude na Lei 13.465/2017”. (LIMA, Léo Vinicius Pires. Reurb e seus instrumentos. In: **Regularização fundiária urbana**. Estudos sobre a Lei 13.465/2017. São Paulo: YK Editora, 2019, p. 60.)

inconstitucionalidade no ordenamento posto, reintroduzido pela Lei Federal n. 13.465 de 2017, até porque já estava previsto na revogada Lei Federal n. 11.977 de 2009, em seu art. 60.

Vejamos a transcrição abaixo, de Rosangela Maria de Azevedo Gomes:

Com o advento da Lei n. 11.977 de 2009 e a introdução da legitimação da posse como mais um instrumento para efetivar a regularização fundiária em áreas urbanas, através do procedimento registral, busca-se facilitar o mecanismo de acesso à moradia com titulação.

Assim, foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro um novo instrumento, extrajudicial, de regularização fundiária, a legitimação da posse, tratada no art. 60²⁷⁹.

“A definição do conceito de Legitimação de Posse (LP), também chamada de usucapião administrativa, não teve alteração em sua essência. Contudo, hoje, está restrita aos imóveis privados (art. 25, § 2º)”²⁸⁰. Ou seja, essa limitação à ocorrência da Legitimação de Posse em imóveis públicos inexistia na legislação revogada, de 2009.

À época da Lei MCMV, a Legitimação de Posse sempre esteve atrelada a outro instrumento, o da Demarcação Urbanística.

Importante a preleção abaixo de Gisele Gonçalves Dias:

A Lei n. 11.977 de 2009 era clara no sentido de permitir a demarcação e a consequente outorga de Legitimação de Posse nas áreas mistas e/ou públicas. Nada tratava, no entanto, de suas consequências, gerando muitas dúvidas na sua aplicação. O majoritário entendimento dos gestores públicos aplicadores desta norma era o de que não havia a conversão da Legitimação de Posse de área pública em direito de propriedade em razão desses instrumentos estarem subordinados aos princípios constitucionais vinculados à política urbana²⁸¹.

²⁷⁹ GOMES, Rosangela Maria de Azevedo. A usucapião urbana, a legitimação da posse e o registro público de bens imóveis: uma análise sobre a aquisição de direitos. In: **Cadernos de direito da cidade**: estudos em homenagem à professora Maria Garcia. AIETA, Vânia (coord.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 212.

²⁸⁰ ALMEIDA, Carolyne Ribeiro Rodrigues. Da Legitimação de Posse. In: **Comentários à Lei Regularização Fundiária**. CORREIA, Arícia Fernandes; MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira. (coord.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 95.

²⁸¹ DIAS, Gisele Gonçalves. Principais alterações da Demarcação Urbanística trazidas pela Lei Federal n. 13.465/2017. In: **Regularização fundiária urbana**: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei n. 13.465/2017. LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 414.

Na recente Lei da Reurb, a conceituação do instituto surge em dois momentos distintos. Inicialmente, na parte conceitual, conforme o inciso VI, do art. 11, como o “ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse”, como também, na seção específica em seu art. 25, como “instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma desta Lei”.

Compreende-se, assim, objetivamente, que a Legitimação de Posse busca: 1) conferir título aos ocupantes; 2) ato prévio por parte do poder público; 3) instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária; 4) reconhecimento da posse de imóvel objeto de Reurb; 5) conversível em aquisição de direito real de propriedade; 6) identificação de seus ocupantes; 7) tempo de ocupação; 8) natureza da posse.

Léo Vinicius Pires de Lima conceitua o instituto:

Trata-se de ato do poder público destinado a conferir título de posse aos ocupantes de núcleos informais situados em áreas privadas. Através da legitimação se reconhece formalmente ao beneficiário a posse sobre imóvel objeto da Reurb, viabilizando-se a ulterior conversão em direito de propriedade²⁸².

Vejamos um conceito simplista sobre a Legitimação de Posse:

A Legitimação de Posse se dá por ato exclusivo do poder público, que, ao reconhecer a posse do imóvel objeto da Reurb, em qualquer de suas duas modalidades, identificando seus ocupantes, indicando o tempo de ocupação e a natureza da posse, confere o título, que poderá ser convertido em direito real de propriedade, ou seja, ela constitui a forma originária de aquisição de direito real²⁸³.

²⁸² LIMA, Léo Vinicius Pires. Reurb e seus instrumentos. *In: Regularização fundiária urbana. Estudos sobre a Lei 13.465/2017*. São Paulo: YK Editora, 2019, p. 60.

²⁸³ BEZERRA, Regina Iara Ayub. Conjuntos habitacionais segundo a Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. *In: Regularização fundiária - Lei 13.465/2017*. PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. São Paulo: Thompson Reuters do Brasil, 2018, p. 128.

A Legitimação de Posse poderá ser transferida por ato causa mortis ou inter vivos, como também não se aplica aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público.

A Lei da Reurb também dispõe sobre a conversão automática em título de propriedade da Legitimação de Posse, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Carta Magna de 88, sem prejuízo dos direitos decorrentes da posse mansa e pacífica no tempo, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, conforme dispõe o art. 26, destacando que a conversão independe de prévia provocação ou prática de ato registral.

Ainda estabelece que os casos não contemplados pelo art. 183 da Constituição Federal, o título de Legitimação de Posse poderá ser convertido em título de propriedade, desde que satisfeitos os requisitos de usucapião estabelecidos na legislação em vigor, a requerimento do interessado, perante o registro de imóveis competente.

Desse modo, a Legitimação de Posse, após convertida em propriedade, constitui forma originária de aquisição de direito real, de modo que a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário.

Nesse aspecto, Carlos Humberto Francisco de Souza faz a distinção entre a Legitimação de Posse e Legitimação Fundiária:

Como ponto convergente entre os institutos, pode-se mencionar que ambos têm ingresso no fôlio real, conforme previsão expressa do art. 167, I, itens “41” e “42”, da Lei 6.015 de 1973, devendo ser registrados no Registro de Imóveis da circunscrição do imóvel ocupado.

A primeira e, certamente, a mais relevante distinção entre esses dois institutos é que a Legitimação Fundiária reconhece a propriedade originária, enquanto a legitimação de posse confere título de posse conversível em direito real de propriedade após o decurso do prazo de cinco anos.

Outra diferença entre esses institutos se relaciona com natureza jurídica do imóvel ocupado. Enquanto a lei permite o emprego da Legitimação Fundiária em imóveis públicos e privados, ela veda a

Legitimação de Posse em imóveis urbanos de titularidade do poder público²⁸⁴.

Ressalva essencial em relação ao título de Legitimação de Posse, poderá ser cancelado pelo poder público emitente quando constatado que as condições estipuladas na Lei da Reurb deixaram de ser satisfeitas, sem que seja devida qualquer indenização àquele que irregularmente se beneficiou do instrumento.

Nada mais é o poder de autotutela do poder público de rever seus atos administrativos, buscando corrigir qualquer situação indevida ou irregular por quem se beneficiou do instituto ilegalmente.

Nos casos de regularização fundiária em área de preservação permanente urbana, o instrumento da Legitimação de Posse também pode ser utilizado para legitimar a ocupação do núcleo informal urbano consolidado que esteja ocupando total ou parcialmente em área de preservação permanente.

Igualmente, foi revigorado o instituto da Demarcação Urbanística com o advento da Lei Federal n. 13.465 de 2017, sendo dada uma Seção inteira a partir do art. 19 ao 22.

O instituto da Demarcação Urbanística tem origem na Lei Federal n. 11.977 de 2009²⁸⁵, sendo importante ressaltar o contorno jurídico dado naquele momento, como pontuado por Mariano Lazareno Lopes Sumariva:

O Auto de Demarcação Urbanística é um instrumento que pode ser utilizado pelo poder público nos processos de regularização fundiária de interesse social, disposto nos artigos 56, 57 e 58 da Lei 11.977 de 2009 (disciplinado pela Lei 12.424 de 2011), o qual busca: instrumentalizar o processo de regularização dispondo de um marco inicial (a delimitação da área a ser regularizada); identificar sua titulação (caso exista); identificar os posseiros e suas respectivas áreas de posses (qualificando tempo e natureza); disciplinar os procedimentos a serem seguidos nas publicações, notificações, possíveis impugnações e averbação na matrícula do imóvel; e

²⁸⁴ SOUZA, Carlos Humberto Francisco. A Legitimação Fundiária e a Legitimação de Posse. *In: Comentários à Lei Regularização Fundiária*. CORREIA, Arícia Fernandes; MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira (coord.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 169.

²⁸⁵ “Após muito questionamento e discussão durante o período de vigência da referida Medida Provisória até sua conversão na Lei n. 13.465/2017, a Demarcação Urbanística voltou a fazer parte do ordenamento jurídico brasileiro, só que com finalidade bastante distinta de sua origem”. (DIAS, Gisele Gonçalves. Principais alterações da Demarcação Urbanística trazidas pela Lei Federal n. 13.465/2017. *In: Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei n. 13.465/2017*. LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 22.)

reconhecer oficialmente as posses existentes através da averbação na matrícula²⁸⁶.

O Auto de Demarcação Urbanística previsto na revogada lei de 2009 foi também controverso, já que “não teria custas registrais nos casos de interesse social, portanto abriria a possibilidade de interpretação de que poderiam ser aplicadas também nos casos de interesse específico”²⁸⁷.

Como afirmado por Gisele Gonçalves Dias, o instituto foi um divisor de águas para os assentamentos precários:

Neste sentido, é possível afirmar que a Demarcação Urbanística foi um divisor de águas no que se refere à intervenção pública municipal nos imóveis objeto da regularização fundiária urbana de interesse social, especialmente aquela que envolvia assentamentos precários, cuja base fundiária era constituída por propriedade(s) privadas(s). Sua realização diminuiu, sensivelmente, o sucesso de eventuais pleitos expropriatórios decorrentes de obras de urbanização e de outorga de títulos de posse e de propriedade garantidos do direito à moradia realizados pelo poder público²⁸⁸.

De forma mais simplista foi a conceituação dada no art. 19 da Reurb, que estabeleceu que o “poder público poderá utilizar o procedimento de Demarcação Urbanística, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização do núcleo urbano informal a ser regularizado”. Isto significa que deverá ser realizado levantamento da situação da área como núcleo urbano informal, com a instrução de documentos específicos²⁸⁹.

²⁸⁶ SUMARIVA, Mariano Nazareno Lopes. **O Auto de Demarcação Urbanística para a regularização fundiária urbana**. Dissertação (Pós-Graduação em Engenharia Civil), Universidade Federal de Santa Catarina, 2013, p. 69. Disponível em: [SUhttps://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/122599/325545.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/122599/325545.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 23 abril 2022.

²⁸⁷ CILENTE, Bruna Pimentel. **Demarcação Urbanística e Legitimação de Posse na Regularização Fundiária de Interesse Social**: aplicação no assentamento São Bento do Recreio (Valinho/SP). Disponível em: <http://tede.bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br:8080/jspui/bitstream/tede/1066/2/BRUNA%20PIMENTEL%20CILENTO.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2022.

²⁸⁸ DIAS, Gisele Gonçalves. Principais alterações da Demarcação Urbanística trazidas pela Lei Federal n. 13.465/2017. In: **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei n. 13.465/2017**. LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 411.

²⁸⁹ § 1º do art. 19. O Auto de Demarcação Urbanística deve ser instruído com os seguintes documentos:

I - planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, nos quais constem suas medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, números das matrículas ou transcrições atingidas, indicação dos proprietários

O que ficou evidente foi a necessidade de esclarecer objetivamente quando o instituto será utilizado, a saber, em três situações específicas, segundo o § 2º do art. 19, da Lei Federal n. 13.465 de 2017:

1) domínio privado com proprietários não identificados, em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores; 2) domínio privado objeto do devido registro no registro de imóveis competente, ainda que de proprietários distintos; ou 3) domínio público.

Ainda, destaca-se que os procedimentos da Demarcação Urbanística não constituem condição para o processamento e a efetivação da Reurb. Em outras palavras, o instituto não é condição prévia para se efetivar a regularização fundiária urbana, com base nas diretrizes que já foram previamente estabelecidas e empregadas pela própria norma.

O instituto também tem um rito a ser seguido, conforme regramento disposto no art. 20²⁹⁰, e, não havendo hipótese de apresentação de impugnação, poderá ser adotado procedimento extrajudicial de composição de conflitos²⁹¹.

identificados e ocorrência de situações de domínio privado com proprietários não identificados em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores;

II - planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro de imóveis.

²⁹⁰ Art. 20 - O poder público notificará os titulares de domínio e os confrontantes da área demarcada, pessoalmente ou por via postal, com aviso de recebimento, no endereço que constar da matrícula ou da transcrição, para que estes, querendo, apresentem impugnação à Demarcação Urbanística, no prazo comum de trinta dias.

§ 1º Eventuais titulares de domínio ou confrontantes não identificados, ou não encontrados ou que recusarem o recebimento da notificação por via postal, serão notificados por edital, para que, querendo, apresentem impugnação à Demarcação Urbanística, no prazo comum de trinta dias.

§ 2º O edital de que trata o § 1º deste artigo conterá resumo do Auto de Demarcação Urbanística, com a descrição que permita a identificação da área a ser demarcada e seu desenho simplificado.

§ 3º A ausência de manifestação dos indicados neste artigo será interpretada como concordância com a Demarcação Urbanística.

§ 4º Se houver impugnação apenas em relação à parcela da área objeto do Auto de Demarcação Urbanística, é facultado ao poder público prosseguir com o procedimento em relação à parcela não impugnada.

§ 5º A critério do poder público municipal, as medidas de que trata este artigo poderão ser realizadas pelo registro de imóveis do local do núcleo urbano informal a ser regularizado.

§ 6º A notificação conterá a advertência de que a ausência de impugnação implicará a perda de eventual direito que o notificado titularize sobre o imóvel objeto da Reurb.

Art. 21 - Na hipótese de apresentação de impugnação, poderá ser adotado procedimento extrajudicial de composição de conflitos.

§ 1º Caso exista demanda judicial de que o impugnante seja parte e que verse sobre direitos reais ou possessórios relativos ao imóvel abrangido pela Demarcação Urbanística, deverá informá-la ao poder público, que comunicará ao juízo a existência do procedimento de que trata o **caput** deste artigo.

§ 2º Para subsidiar o procedimento de que trata o **caput** deste artigo, será feito um levantamento de eventuais passivos tributários, ambientais e administrativos associados aos imóveis objeto de impugnação, assim como das posses existentes, com vistas à identificação de casos de prescrição aquisitiva da propriedade.

Ao final, o instituto será encaminhado ao registro de imóveis e averbado nas matrículas por ele alcançadas, contendo: 1) a área total e o perímetro correspondente ao núcleo urbano informal a ser regularizado; 2) as matrículas alcançadas pelo Auto de Demarcação Urbanística e, quando possível, a área abrangida em cada uma delas; e 3) a existência de áreas cuja origem não tenha sido identificada em razão de imprecisões dos registros anteriores (art. 22, § 1º).

“Não se exigirá, para a averbação da Demarcação Urbanística, a retificação de área não abrangida pelo Auto de Demarcação Urbanística, ficando a apuração remanescente sob a responsabilidade do proprietário do imóvel atingido”²⁹².

Os tribunais já vêm se debruçando sobre o delineamento dado ao instituto da Demarcação Urbanística. Vejamos a seguinte jurisprudência:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. Produção de provas testemunhal e pericial para comprovação do tempo e posse. Desnecessidade. Ocupação irregular de área declarada de utilidade pública, no entorno do reservatório da Usina Hidrelétrica de Jaguará, no município de Simão. Área pública destinada à preservação de serviço ao público (geração de energia elétrica), não suscetível a usucapião, notadamente por integrar Área de Preservação Permanente. Inaplicabilidade da Lei 13.465 de 2017, que trata da regularização fundiária urbana (Reurb). Até que concluída a Reurb, que compreende o reconhecimento do núcleo urbano informal, do interesse público na regularização, com a Demarcação Urbanística, cadastramento de ocupantes etc., não há direito subjetivo ao reconhecimento de domínio. RECURSO NÃO PROVIDO²⁹³.

Como visto, o instituto da Demarcação Urbanística já vem sendo instrumentalizada junto aos municípios, inclusive em situações de núcleos informais

§ 3º A mediação observará o disposto na Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015, facultando-se ao poder público promover a alteração do Auto de Demarcação Urbanística ou adotar qualquer outra medida que possa afastar a oposição do proprietário ou dos confrontantes à regularização da área ocupada.

§ 4º Caso não se obtenha acordo na etapa de mediação, fica facultado o emprego da arbitragem.

²⁹¹ “A mediação observará o disposto na Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015, facultando-se ao poder público promover a alteração do auto de Demarcação Urbanística ou adotar qualquer outra medida que possa afastar a oposição do proprietário ou dos confrontantes à regularização da área ocupada. Caso não se obtenha acordo na etapa de mediação, fica facultado o emprego da arbitragem. (RICALDE, Mario do Carmo. **Regularização fundiária rural e urbana: impactos da Lei n. 13.465/2017**. Campo Grande: Contemplar, 2019, p. 129.)

²⁹² RICALDE, Mario do Carmo. **Regularização fundiária rural e urbana: impactos da Lei n. 13.465/2017**. Campo Grande: Contemplar, 2019, p. 130.

²⁹³ TJ-SP. Agravo de Instrumento AI 20144739320198260000 SP 2014473-93.2019.8.26.0000 (TJ-SP). Publicação em: 14/05/2019.

urbanos consolidados, localizados em área de preservação permanente urbana, que também passam pela elaboração do estudo técnico ambiental ou socioambiental.

Além da área de preservação permanente urbana, o estudo técnico ambiental deverá ser elaborado nos casos de unidades de conservação de uso sustentável e de proteção de mananciais.

Neste caso, importante fazer abordagem dessas duas categorias de espaços especialmente protegidos.

4.2 Outras situações de Regularização Fundiária Urbana em espaços especialmente protegidos, conforme a Reurb: Unidades de Conservação de Uso Sustentável e de Proteção de Mananciais

Cabe fazer um pequeno parêntese e analisar, mesmo que sucintamente, outras hipóteses de regularização fundiária urbana em áreas protegidas, quais sejam: as unidades de conservação de uso sustentável e áreas de proteção de mananciais, com o objetivo de elucidar que a intenção da norma foi a de assegurar e ampliar a regularização fundiária plena para o maior número de ocupantes em núcleos urbanos informais, salientando a necessidade da elaboração do estudo técnico ambiental como pressuposto para a validação da Reurb nessas situações.

As unidades de conservação de uso sustentável são áreas protegidas, definidas na Lei Federal n. 9.985 de 2000, que estabeleceu para o ordenamento jurídico um rol amplo protetivo de várias modalidades de unidades de conservação²⁹⁴.

Também, nessa modalidade de área protegida, é possível a “exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos de forma socialmente justa e economicamente viável”²⁹⁵.

²⁹⁴ Art. 2º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - Unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção;

²⁹⁵ Art. 2º, inciso XI, da Lei Federal n. 9985 de 2000.

O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais²⁹⁶.

São várias as categorias de unidade de conservação de uso sustentável²⁹⁷: a) Área de Proteção Ambiental²⁹⁸; b) Área de Relevante Interesse Ecológico²⁹⁹; c) Floresta Nacional³⁰⁰; d) Reserva Extrativista³⁰¹; e) Reserva de Fauna³⁰²; f) Reserva de Desenvolvimento Sustentável³⁰³; e g) Reserva Particular do Patrimônio Natural³⁰⁴.

A norma federal não faz distinção, nem estabelece critérios ou condicionantes para que a regularização fundiária aconteça em tais categorias, simplesmente menciona que é possível a regularização em unidades de conservação de uso sustentável, inclusive aqueles pertencentes ao poder público ou não.

Marcos Roberto Funari enfatiza que não cabe Reurb nas situações de Unidade de Conservação de Proteção Integral³⁰⁵:

²⁹⁶ Art. 7º, § 2º, da Lei Federal n. 9985 de 2000.

²⁹⁷ Art. 14, da Lei Federal n. 9985 de 2000.

²⁹⁸ Art. 15 - A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais

²⁹⁹ Art. 16 - A Área de Relevante Interesse Ecológico é uma área em geral de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional, e tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza.

³⁰⁰ Art. 17 - A Floresta Nacional é uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas.

³⁰¹ Art. 18 - A Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.

³⁰² Art. 19 - A Reserva de Fauna é uma área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos.

³⁰³ Art. 20 - A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.

³⁰⁴ Art. 21 - A Reserva Particular do Patrimônio Natural é uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica.

³⁰⁵ Art. 8º - O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação: I - Estação Ecológica; II - Reserva Biológica; III - Parque Nacional; IV - Monumento Natural; V - Refúgio de Vida Silvestre.

Não cabe a Reurb nas unidades de conservação de uso integral, porque ali é proibido o uso direto de recursos naturais. Nesses espaços, exige-se a manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitindo-se apenas o uso indireto dos seus bens ambientais, ou seja, aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição (art. 2º da Lei 9.998/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC)³⁰⁶.

Também é sabido que várias dessas categorias de unidades de conservação foram instituídas no papel³⁰⁷, mas não implementadas de fato, nas cidades brasileiras, o que fez com que muitas dessas áreas fossem ocupadas por pessoas de baixa renda, fazendo emergir nesses espaços, mesmo que protegidos, problemas de toda ordem, principalmente o fundiário.

Lembremos que a regularização fundiária tem por objeto ocupações com características urbanas. A depender da fisionomia do local, não identificaremos essas características, o que será motivo para que a regularização não ocorra³⁰⁸.

De forma específica, na análise das unidades de conservação de uso sustentável, observar-se-á o disposto no § 3º, artigo art. 11 da Lei Federal n. 13.465 de 2017. Vejamos a redação:

No caso de a Reurb abranger área de unidade de conservação de uso sustentável, que nos termos da Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000 admita regularização será exigida também a anuência do órgão gestor da unidade, desde que estudo técnico comprove que essas intervenções de regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.

³⁰⁶ FUNARI, Marcos Roberto. A regularização fundiária urbana nas unidades de conservação e nas áreas de proteção de mananciais. In: **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da Lei n. 13.465/2017**. LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 462.

³⁰⁷ “O que se constata, em linhas gerais, é que essas áreas, embora legalmente protegidas ‘no papel’, enfrentam uma série de ameaças que colocam em risco as suas peculiaridades ecológicas. São riscos institucionais, além de agressões originadas em seu entorno”. (SANDER, Nilo; IRIGARAY, Carlos Teodoro; SILVA, Carolina J.; NUNES, Josué. Áreas protegidas na Amazônia mato-grossense: riscos e desafios à conservação e preservação. Junho, 2013. DOI:10.5801/ncn.v16i1.1440. **Novos Cadernos NAEA**, v. 16, n. 1, suplemento, pp. 221-249, jun. 2013. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/278785441_Areas_protegidas_na_Amazonia_mato-grossense_riscos_e_desafios_a_conservacao_e_preservacao. Acesso em: 08 maio 2022.

³⁰⁸ LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira. Regularização fundiária urbana em áreas ambientalmente protegidas. In: **Novos paradigmas da regularização fundiária urbana: estudos sobre a Lei n. 13.465/2017**. CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lilian Regina Gabriel. São Paulo: Almedina, 2019, p. 63.

Quando possível a regularização fundiária urbana em unidade de conservação de uso sustentável, o órgão gestor responsável pela unidade de conservação deverá se manifestar, a partir de direcionamento do estudo técnico, desde que fique comprovado que as intervenções ocorridas ou previstas impliquem a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior para fins de regularização fundiária.

Foi um avanço importante a exigência de estudo técnico ambiental, já que a lei anterior nada tratava do assunto, deixando o problema para ser resolvido no plano de manejo³⁰⁹, como bem abordado por Luis Felipe Tegon Cerqueira Leite:

[...] a lei anterior era omissa; embora permitisse a regularização fundiária, não apresentava parâmetros mínimos para sua efetivação, o que ficava exclusivo à disciplina do Plano de Manejo ou, eventualmente, de normas do Conselho Nacional do Meio Ambiente ou dos Conselhos Estaduais do Meio Ambiente³¹⁰.

Para além disso, os estudos técnicos são exigidos somente para a parcela do núcleo urbano informal inseridos total ou parcialmente nas unidades de conservação de uso sustentável, áreas de proteção de manancial e áreas de preservação permanente. Eis a lição abaixo de Mario Ricardo Ricalde:

Além disso, os estudos técnicos referidos aplicam-se somente às parcelas dos núcleos informais situados nas áreas de preservação permanente nas unidades de conservação de uso sustentável ou nas áreas de proteção de mananciais e poderão ser feitos em fases ou etapas, sendo que a parte do núcleo urbano informal não afetada por esses estudos poderá ter seu projeto aprovado e levado a registro separadamente³¹¹.

Questão delicada é a anuência do órgão gestor, especialmente quando for ente diverso daquele que estiver à frente da regularização fundiária urbana.

³⁰⁹ “Plano de manejo: documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade”. (art. 2º, inciso XVII da Lei Federal n. 9985 de 2000.)

³¹⁰ LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira. Regularização fundiária urbana em áreas ambientalmente protegidas. In: **Novos paradigmas da regularização fundiária urbana: estudos sobre a Lei n. 13.465/2017**. CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lilian Regina Gabriel. São Paulo: Almedina, 2019, pp. 62-63.

³¹¹ RICALDE, Mario do Carmo. **Regularização fundiária rural e urbana: impactos da Lei n. 13.465/2017**. Campo Grande: Contemplar, 2019, p. 125.

Importante a observação apresentada por Marcos Roberto Funari sobre a ocupação pelas populações tradicionais de algumas categorias de unidades de conservação de uso sustentável:

É de se indagar se as ocupações passíveis de regularização fundiária abrangem as populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável. Entendemos que a resposta é positiva.

Note-se que a lei que disciplina as unidades de conservação é de 2000 e deve ser integrada como que atualmente prevê a Lei n. 13.465 de 2017. De acordo com o art. 23 da Lei n. 9985 de 2000, a posse e o uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais nas Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável, modalidades de unidades de conservação de uso sustentável, serão reguladas por contrato³¹².

Inegável que a tomada de decisão por parte do ente responsável pela Reurb deverá levar em consideração a compatibilização com as diretrizes encabeçadas pela Lei Federal n. 9.985 de 2002³¹³, como também aquelas inerentes aos artigos 64 e 65 do Código Florestal Brasileiro, contexto que será detalhado no caso específico das áreas de preservação permanente urbanas.

Outra hipótese de Reurb também ocorrerá nas áreas de proteção de mananciais, definidas pela União, Distrito Federal, Estados ou Municípios, onde também se respeitará o disposto nos artigos 64 e 65 da Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012.

Também será obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

³¹² FUNARI, Marcos Roberto. A regularização fundiária urbana nas unidades de conservação e nas áreas de proteção de mananciais. *In: Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da Lei n. 13.465/2017.* LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 467.

³¹³ “A permanência da ocupação dessas áreas deve, necessariamente, se compatibilizar aos objetivos de instituição da União de Conservação. Trata-se de mandamento constitucional e não poderia a lei dispor de modo diverso. Caso, entretanto, a ocupação tenha um grau de consolidação tamanho que desnature por completo a proteção especial, será caso de supressão dessa área ocupada por limites da Unidade de Conservação, o que somente pode ser feito por lei em sentido estrito, emanada do ente instituidor da unidade.” (LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira. Regularização fundiária urbana em áreas ambientalmente protegidas. *In: Novos paradigmas da regularização fundiária urbana: estudos sobre a Lei n. 13.465/2017.* CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lilian Regina Gabriel. São Paulo: Almedina, 2019, p. 62.)

No caso da proteção de mananciais, ainda não existe um regramento jurídico específico na legislação infraconstitucional. Quando instituídas legalmente, visam disciplinar a provisão de água para o abastecimento público dos habitantes que vivem, principalmente, nos centros urbanos das cidades brasileiras.

Relevante, repita-se, a lição de Marcos Roberto Funari sobre a incidência dos mesmos requisitos para as áreas de mananciais do que ocorre para a regularização fundiária de unidades de conservação de uso sustentável:

É possível promover a regularização fundiária de núcleos urbanos existentes nas áreas de proteção e recuperação de mananciais. As regras e condições para que isso ocorra são semelhantes àquelas aplicáveis às regularizações em unidades de conservação, acima especificadas, salvo situações especiais e peculiaridades locais previstas na legislação própria, posto que os Estados e Municípios podem impor restrições adicionais, como já mencionamos³¹⁴.

Ainda, de forma geral, o regramento da Reurb aponta situações excepcionais para a regularização fundiária urbana, a exemplo do disposto no § 5º do art. 11, da Lei Federal n. 13.465 de 2017, quando determina que “não se aplica aos núcleos urbanos informais situados em áreas indispensáveis à segurança nacional ou de interesse da defesa, assim reconhecidas em decreto do Poder Executivo federal.”

Por sua vez, a sua regulamentação não demorou a sair. Quando editado o Decreto Federal n. 9.310 de 2017, detalhou melhor a situação de restrição das áreas indispensáveis à segurança nacional, conforme o § 10, do art. 3º:

Consideram-se áreas indispensáveis à segurança nacional, para fins do disposto neste Decreto, os locais e as adjacências onde o Presidente da República e o vice-Presidente da República trabalham ou residem oficialmente durante o mandato presidencial, e das infraestruturas críticas, cujas instalações, serviços e bens, se forem interrompidos ou destruídos, provocarão sérios impactos à sociedade e ao Estado.

Também “aplica-se o disposto no § 10 quanto às instalações, e às suas adjacências, utilizadas de forma permanente ou não pelo Presidente da República e pelo vice-Presidente da República, conforme indicação definida em ato do Ministro

³¹⁴ FUNARI, Marcos Roberto. A regularização fundiária urbana nas unidades de conservação e nas áreas de proteção de mananciais. *In*: **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da Lei n. 13.465/2017**. LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 473.

de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República”. (§ 12 do art. 3º).

Esses apontamentos são fundamentais para compreender que a intenção da regularização fundiária urbana, que se estende a outros espaços ambientalmente protegidos, como também situações que formam a regra geral, pela natureza pública e de interesse maior que as revestem, já que sempre foram motivos de preocupação e de necessidade de adequação dos núcleos humanos que também se formaram em tais núcleos urbanos informais.

5 ESTUDO TÉCNICO AMBIENTAL COMO PRESSUPOSTO PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANA CONFORME A REURB

Como visto nos capítulos precedentes, existem vários questionamentos jurídicos e técnicos acerca da possibilidade de regularização fundiária urbana em área de preservação permanente nos assentamentos informais ou núcleos urbanos informais nas cidades brasileiras, em razão da função sustentável e estratégica desses espaços enquanto áreas protegidas, mesmo existindo na legislação ambiental e específica/especial a previsão do uso e ocupação excepcional, diante de intervenções que impliquem no atendimento à determinadas funções sociais, dentre elas o acesso à moradia.

A nova legislação sobre regularização fundiária urbana, mais uma vez, traz previsão excepcional acerca da possibilidade de regularização fundiária urbana em área de preservação permanente, inovando em critérios ou exigências legais para análise do procedimento, como a prévia classificação como núcleo urbano informal e a exigência obrigatória da elaboração de estudos técnicos ambientais que demonstrem melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, conforme teor do conteúdo do § 2º do art. 11 da Lei Federal n. 13.465 de 2017:

§ 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos artigos 64 e 65 da Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

A disposição legal reforça a interpretação de que, doravante, a análise da regularização em área de preservação permanente urbana submete-se a condicionantes prévias e legais, que devem ser observadas e cumpridas na íntegra, quais sejam: 1) existência de núcleo urbano informal; 2) observância dos artigos 64

e 65 do Código Florestal Brasileiro; e 3) elaboração de estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.

E sobre o estudo técnico ambiental, também chamado de laudo, sua obrigatoriedade justifica-se na necessidade de enquadramento da área de preservação permanente para fins de regularização fundiária como núcleo informal urbano, bem como previsão quanto às situações que indicam área de risco.

5.1 “Núcleo Urbano Informal Consolidado” para a caracterização da regularização fundiária urbana em área de preservação permanente

O tratamento, a natureza jurídica, a evolução legislativa das áreas de preservação permanente e sua incidência em áreas urbanas, como também o contorno jurídico dado antes e depois da Lei Federal n. 4.771 de 1965, da Resolução Conama n. 369 de 2009 e da Lei Federal revogada n. 11.977 de 2009, são pressupostos básicos e efetivos para entender a dimensão do conceito de núcleo urbano informal.

O tema da área de preservação permanente, por si só, constitui-se em um enorme desafio³¹⁵, maior ainda quando voltado para a regularização fundiária urbana. A edificação para habitação humana em área de preservação permanente sempre foi um problema urbano, ambiental, social e fundiário, que envolve múltiplos interesses, ambiguidades e conflitos históricos.

Alia-se a tudo isso as omissões ou pouca efetividade das ações das instituições e dos responsáveis pela ordenação do território urbano, inclusive a legalização de ocupações nesses espaços.

Raphael Bischof dos Santos, ao mencionar importante diagnóstico e avaliação do programa federal de regularização fundiária urbana Papel Passado,

³¹⁵ “A manutenção das famílias em APPs é um desafio a ser enfrentado pelos gestores públicos e técnicos municipais, instituições cartorárias, entre outras, frente à resistência daqueles que ainda pensam APPs urbanas como espaço exclusivo de preservação e contemplação, em detrimento de uma infinidade de usos legitimados no viver amazônico”. (CARDOSO, Myrian Silvana da S; NASCIMENTO, Durbens M. *et al.* Limites e possibilidades à regularização fundiária urbana em Áreas de Preservação Permanente (APPS): experiências na Amazônia. *In: Cidades sustentáveis: Tocantins em foco.* BAZOLLI, João Aparecido; OLIVEIRA, Mariela Cristina Ayres; PEREIRA, Olívia de Campos Maia (coord.). Palmas: EDUFT, 2017, p. 196.)

realizado em 2016, demonstra de forma geral a situação fundiária de assentamentos em área de preservação permanente, dando destaque à Reurb:

Foram avaliados 94 municípios de diferentes tamanhos, distribuídos pelo país (apenas três estados e o Distrito Federal não foram analisados). Desses municípios de pequeno porte, 23 apresentaram suas sedes urbanas inteiramente irregulares em estados como Amazonas, Alagoas, Bahia, Maranhão, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rondônia. Ou seja, cidades com até 20 ou 40 mil habitantes sem qualquer parcelamento formal do solo urbano, configurando inexoravelmente hipóteses de Reurb. Essa pesquisa ainda categorizou os demais assentamentos (dos 94 municípios) da seguinte forma: 35 loteamentos irregulares ou clandestinos, 18 favelas ou ocupações espontâneas (com maior precariedade), 12 conjuntos habitacionais (implantados pelo poder público) e 6 distritos ou povoados (afastados da mancha urbana). Somente 14 (quatorze) casos apresentaram risco em parte de seu perímetro, conforme Setorização de Riscos Geológicos do Serviço Geológico do Brasil e do Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN). A essas situações, as intervenções sugeridas variavam de obras simples de mitigação (liberação de acesso à APP) até a remoção total de moradores; 60 casos apresentaram a necessidade de intervenções urbanísticas (obras) a serem previstas no projeto. Repita-se que intervenções não implicam necessariamente a remoção do assentamento. Casos de ocupação de APPs totalizaram 38 assentamentos e estavam compreendidos no grupo sujeito a intervenções urbanísticas. É impossível dissociar a Reurb localizada em APP de sua solução específica, definida em cada projeto (não em uma lei geral) [...] ³¹⁶.

Não é demais lembrar que, historicamente, a regularização fundiária em área de preservação permanente sempre esteve ligada às situações enquadradas como de interesse social, previstas na legislação florestal, como também no próprio Estatuto da Cidade, quando possibilitou a regularização fundiária como meta a ser alcançada, em seu art. 2º, inciso XIV ³¹⁷.

Outro regramento normativo foi a Lei Federal n. 11.977 de 2009, que também disciplinava sobre a regularização fundiária de assentamentos humanos localizados em áreas urbanas.

³¹⁶ SANTOS, Raphael Bischof. A Reurb e o regime jurídico das áreas de preservação permanente: evolução de entendimentos e alterações legais. In: **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei n. 13.465/2017**. LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 486.

³¹⁷ “XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômico da população e as normas ambientais”. (art. 2º, inciso XIV)

À época dessas normativas, o entendimento quanto à regularização fundiária urbana em área de preservação permanente daria em situações excepcionais para populações predominantemente de “baixa renda” e “áreas consolidadas”, como se vê da transcrição abaixo:

Os requisitos indeclináveis da incidência da aludida exceção à proteção das APP's são, portanto: a) populações predominantemente de baixa renda; e b) áreas consolidadas. Estas condições são aplicáveis também para a hipótese prevista no art. 8º, § 2º, da Lei 12.651/12, qual seja para as áreas de manguezais, desde que a função ecológica esteja comprometida e o seja para execução de obras habitacionais e de urbanização³¹⁸.

No caso da consolidação há duas situações que geralmente ocorrem nas cidades brasileiras. A primeira delas é quando a aprovação urbanística do parcelamento do solo (loteamento e desmembramento) pelo Município parte-se da premissa que os aspectos legais seriam atendidos e observados pelo empreendedor, bem como pelos novos ocupantes de tais áreas parceladas. Comumente se vê que, ao analisar o conjunto dos somatórios, algumas situações individuais podem resultar consequências danosas ao longo dos anos, até irreversíveis, que acontecem nas áreas de preservação permanente no ambiente urbano. A outra situação de ocupação ocorre quando não há a aprovação pelo Município, ou seja, é ilegal e sem qualquer aval, e que persistem sem o enfrentamento por parte do poder público, também gerando sérios problemas socioambientais³¹⁹.

Pedro Niebuhr destaca outros critérios que qualificam as áreas de preservação permanente como consolidadas:

É disso, essencialmente, que se trata quando se fala em manutenção de usos rurais e urbanos em áreas consolidadas: da estipulação (pelo legislador) de critérios (confirmados por meio de análises técnicas) para se abrandar as restrições decorrentes da qualificação de dado espaço como protegido, permitindo-se a manutenção de usos antrópicos em áreas que seriam, pela regra geral, qualificadas como de preservação permanente (e que não deveriam, nessa condição, ser ocupadas)³²⁰.

³¹⁸ OLIVEIRA JÚNIOR, Zedequias. **Áreas de preservação permanente urbana dos cursos d'água** - Responsabilidade do poder público e ocupação antrópico à luz do Novo Código Florestal e seus reflexos jurídicos. Curitiba: Juruá Editora, 2014, p. 64.

³¹⁹ *Ibid.*, p. 152.

³²⁰ NIEBUHR, Pedro. **Manual das áreas de preservação permanente: regime jurídico geral, modalidades e exceções**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022, p. 278.

No espírito resolutivo e de simplificação³²¹ da Reurb, a possibilidade da regularização fundiária urbana em área de preservação permanente passa obrigatoriamente pelas condicionantes para a sua aplicabilidade, a começar pela caracterização do que é consolidado, internalizado no conceito de “núcleo urbano informal”, quando agregado também na sua análise o conceito legal de “núcleo urbano informal consolidado”.

Núcleo urbano informal é “aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização”, conforme prevê o inciso II do art. 11, da Lei Federal 13.465 de 2017.

O conceito legal contextualiza a formação e a origem do núcleo como clandestino, irregular ou situações que não atendia a legislação da época quando da sua implantação. “[...] o conceito em tela é vago, posto que a lei não distingue, por exemplo, núcleo clandestino de irregular”³²².

Mariana Campos de Carvalho aponta as características da ilegalidade, intrínseco ao conceito de núcleo urbano informal consolidado:

O texto proposto estabelece o instituto do núcleo urbano informal como adensamento populacional que autoriza a aplicação das novas modalidades de regularização fundiária. Nele, restam compreendidas situações de ocupação ordenada, desordenada, clandestina, irregular, que tenham sido implantadas sem observância da legislação (caso típico dos loteamentos, condomínios e incorporações ilegais), assim como demais situações em que não tenha se revelado possível a titulação ou o registro da titulação dos ocupantes³²³.

Como visto, importante a configuração fática do adensamento populacional, demonstrando a presença e ocupação de pessoas ou núcleos humanos. A grande

³²¹ “Sintetizando a explicação ora tecida, compreende-se que a Nova Lei de Regularização Fundiária trouxe ao ordenamento jurídico pátrio um modelo de regularização dinâmico e, em certo ponto, célere”. (SILVA, Matheus Faccin. **A nova regularização fundiária aplicada nos assentamentos informais**. Curitiba: Editora CRV, 2020, p. 56.)

³²² TIerno, Rosane de Almeida. A incidência da Lei Federal n. 13.465/2017 no processo de revisão dos planos diretores. *In: Novos paradigmas da regularização fundiária*. CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lilian Gabriel Moreira (coord.). São Paulo: Almedina, 2019, p. 138.

³²³ CARVALHO, Mariana Campos. Da regularização fundiária urbana. *In: Comentários à Lei de Regularização Fundiária*. CORREIA, Arícia Fernandes; MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Mauricio Jorge Pereira (coord.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 243.

omissão na norma foi a ausência da quantificação ou parâmetros mínimos para definir o critério de adensamento populacional no caso concreto.

Antes, a regularização fundiária urbana estava restrita aos “assentamentos irregulares”³²⁴, cujas ocupações estavam inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia, conforme a revogada Lei Federal n. 11.977 de 2009. Neste particular, introduziu os parcelamentos informais ou irregulares àqueles que não conseguiram atender as exigências legais contidas na Lei Federal n. 6.766 de 1979³²⁵, localizadas tanto em áreas públicas quanto privadas, voltadas diretamente para fins de moradia, excluindo outros usos que geralmente acontecem.

Esse é o entendimento de Juliana Rubiniak de Araujo quando aborda o conceito de núcleo urbano informal:

O conceito de núcleo urbano informal tem em si as diretrizes básicas que definem a expressão de núcleo urbano, agregando características específicas que demonstram a abrangência pretendida pelo procedimento de regularização regulamentada. O conceito anteriormente vinculado à expressão “assentamento irregular” passa a ser englobado aqui, deixando claro que podem ser objeto de regularização as ações clandestinas de áreas, irregulares e, ou aquela que, independentemente do motivo, não foram possíveis de gerar a titulação dominial de seus ocupantes. De forma mais simples, entra aqui a possibilidade de regularização de parcelamentos irregulares do solo e de condomínios desenvolvidos

³²⁴ “Assim sendo, a análise dos assentamentos irregulares e clandestinos de terras requer cautela, pois não se finda no mero fracionamento com a não observância dos procedimentos legais. A matéria aborda questões de cunho coletivo da urbe, sociológico, histórico e, sobretudo, vidas de terceiros adquirentes que lá residem, frutos da segregação espacial e econômica imposta pelo mercado, onde as melhores localizações são valorizadas, pela facilidade de deslocamentos; em contrapartida, estes direitos são praticamente inexistentes nos parcelamentos irregulares. Deve-se compreender que a população que habita estas áreas são, também, vítimas da ilegalidade”. (SILVA, Matheus Faccin. **A nova regularização fundiária aplicada nos assentamentos informais**. Curitiba: Editora CRV, 2020, p. 30.)

³²⁵ “Nesta acepção, será regular o parcelamento de solo urbano que se submete às exigências da municipalidade, e, após aprovado, é registrado no Cartório de Registro de Imóveis competente, com destinação e aglutinação de contingentes humanos para a formação, expansão ou conservação da cidade. O parcelamento do solo, então, faz parte do processo de urbanização, sendo que essa organização espacial deverá propiciar a sustentabilidade aos seus moradores, tocando ao Município exigir as medidas lineares, ocupações, serviços e distribuição de lotes. No entanto, em se tratando de parcelamento irregular, essas premissas acabam não sendo observadas pelo loteador irregular/clandestino, figura esta que possui ou, muitas vezes, apropria-se de uma área de terras, geralmente nos trópicos das cidades ou em zoneamento rural, e a parcela em diversos lotes, com fins exclusivamente urbanos e de moradia. Procede em sucessivas alienações por baixos valores, fomentando uma oferta e um sonho de casa própria às camadas não atingidas pela cidade formal”. (*Ibid.*, p. 26.)

sem que possuam, nesta data, o reconhecimento de sua validade e regularidade³²⁶.

Incorporado sistematicamente ao conceito de “núcleo informal urbano” estará também o de núcleo urbano informal consolidado, com o objetivo de analisar situações de regularização fundiária localizadas em área de preservação permanente.

Núcleo urbano informal consolidado é “aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município”, nos termos do inciso III do art. 11, da Lei Federal n. 13.465 de 2017.

Novamente, Juliana Rubiniak de Araujo nos ajuda a entender o conceito de núcleo urbano informal consolidado:

[...] o núcleo urbano informal consolidado tem em si as diretrizes básicas que definem a expressão de núcleo urbano informal, agregando características específicas que demonstram o que se entende por consolidação prévia da ocupação irregular do solo. Determina a lei que os núcleos possíveis de regularização são aqueles que se constituíram até o dia 22 de dezembro de 2016 e que não são passíveis de reversão e/ou regularização pelos procedimentos comuns e ordinários previstos na Lei de Registros Públicos e demais legislação esparsa anteriormente à publicação da Lei n. 13.465 de 2017, seja em razão das características de sua ocupação, seja em decorrência da dificuldade ou óbice operacional eventualmente existente, para atingir o objetivo almejado³²⁷.

Também há constante preocupação em relação à aplicação do conceito de núcleos urbanos informais consolidados:

Por outro lado, uma das preocupações referentes à Nova Lei está no sentido da ampliação dos núcleos urbanos informais consolidados, sobre os quais recairá a regularização, o que poderia afrontar o caráter excepcional que deveria ser observado nestas medidas. Abordando o dispositivo legal pertinente (art. 11, inciso III), percebe-se que serão contemplados nesta modalidade aqueles de difícil reversão, considerando o tempo de ocupação, edificação, vias de circulação e equipamentos públicos, tudo a critério da municipalidade. Ou seja, diferentemente da Lei n. 11.977/2009 (art.

³²⁶ ARAUJO, Juliana Rubiniak. Lei 13.465/2017: objetivos e conceitos adotados pela Reurb. In: **Estatuto Fundiário Brasileiro**: comentários à Lei n. 13.465/2017. Homenagem ao professor José Manoel de Arruda Alvim Neto. CAMBLER, Everaldo Augusto; BATISTA, Alexandre Jamal; ALVES, André Cordelli (coord.). São Paulo: Editora IASP, 2018, p. 311.

³²⁷ *Ibid.*, pp. 311-312.

47, inciso II), não há preocupação com critérios técnicos, demográficos e infraestrutura implantada³²⁸.

Nesse mesmo caminho, Paulo Antonio Locatelli destaca outras condicionantes a serem cumpridas, além do aspecto da informalidade e ilegalidade:

Será necessário cumprir outras condicionantes além da informalidade e ilegalidade da ocupação, quais sejam: atender o marco ocupacional, consideração dos aspectos ambientais; dificuldade de reversão das edificações; existência de vias de circulação; existência de equipamentos essenciais³²⁹.

A consolidação aqui ventilada envolve vários fatores e entendimentos, tais como: consolidação prévia à ocupação, à irreversibilidade, à dificuldade de reversão das edificações, vias de circulação, tempo da ocupação, a existência de edificações, existência de equipamentos públicos essenciais, como também outros critérios a serem exigidos pelo ente municipal, quando da sua competência legislativa com base no interesse local.

É nessa linha o entendimento do Enunciado n. 2 do Ministério Público do Estado de Santa Catarina para o conceito de núcleo urbano informal consolidado em área de preservação permanente:

ENUNCIADO 2: DO CONCEITO DE NÚCLEO URBANO INFORMAL CONSOLIDADO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE
Núcleo Urbano Informal Consolidado é o assentamento humano, com uso e características urbanas, resultante da clandestinidade, da impossibilidade de titulação ou da sua irregularidade, compreendidos aspectos ambientais, de difícil reversão, considerados o tempo de ocupação, a natureza das edificações nos seus aspectos estruturais e sociais, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, a exemplo da drenagem de águas pluviais, do esgotamento sanitário, do abastecimento de água potável, da distribuição de energia elétrica e da limpeza urbana, da coleta e do manejo de resíduos sólidos – entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município, como a densidade demográfica considerável.

Parágrafo Único. Não se considera núcleo urbano informal consolidado aquele que se constituiu mediante descumprimento de embargo administrativo ou judicial³³⁰.

³²⁸ SILVA, Matheus Faccin. **A nova regularização fundiária aplicada nos assentamentos informais**. Curitiba: Editora CRV, 2020, p. 56.

³²⁹ LOCATELLI, Paulo Antonio. **Elementos para a sustentabilidade da regularização fundiária urbana nas áreas de preservação permanente**. Os desafios para a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento urbano. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2021, p. 163.

³³⁰ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Enunciados de delimitação de áreas de preservação permanente em núcleos urbanos informais consolidados**. Disponível em:

Não é demais reproduzir, neste momento, que outro conceito legal de “área urbana consolidada” sempre esteve na pauta da regularização fundiária urbana como critério decisivo para tomada de decisão, volta novamente ao ordenamento jurídico, com a promulgação da Lei Federal n. 14.285, de 2021, que altera a Lei Federal n. 12.651 de 2012, adotando novos critérios no inciso XXVI do art. 3º:

XXVI – área urbana consolidada: aquela que atende os seguintes critérios:

- a) estar incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica;
- b) dispor de sistema viário implantado;
- c) estar organizada em quadras e lotes predominantemente edificados;
- d) apresentar uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou direcionadas à prestação de serviços;
- e) dispor de, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:
 - 1. drenagem de águas pluviais;
 - 2. esgotamento sanitário;
 - 3. abastecimento de água potável;
 - 4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública; e
 - 5. limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

Jamilson Lisboa Sabino faz a correlação entre os conceitos de área urbana consolidada e núcleo urbano informal consolidado para fins de regularização fundiária urbana, já amparado na Lei Federal n. 13.465 de 2017:

Acontece que o art. 47 foi revogado pela Lei 13.465 de 2017 (Lei de Reurb) e, desse modo, o conceito de “área urbana consolidada” também foi revogado. A intenção da Lei 13.465 de 2017 foi substituir a expressão “área urbana consolidada” por “núcleo urbano informal consolidado”, e assim o fez, alterando a redação dos artigos 64 e 65 da Lei 12.651 de 2012, e estabelecendo na Lei 13.465 de 2017 o conceito de “núcleo urbano informal consolidado”. Assim, a antiga finalidade de definir “área urbana consolidada” era para funcionar como um critério na regularização fundiária instituída pela Lei 11.977 de 2009³³¹.

<https://documentos.mpsc.mp.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=5331>. Acesso em: 26 jun. 2022.

³³¹ SABINO, Jamilson Lisboa. **Área urbana consolidada**. A possibilidade de redução da área de preservação permanente por lei municipal. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/357950/area-urbana-consolidada>. Migalhas n. 5.379. Acesso em: 26 jun. 2022.

O tema sobre área urbana consolidada já foi abordado no Capítulo IV, ressaltando que a alteração legislativa na lei florestal reforça a regularização fundiária urbana em área de preservação permanente, bem como a recente judicialização que envolveu o tema.

A redação primitiva do Código Florestal de 2012 estabelecia “área urbana consolidada” como aquela que tratava o inciso II, do art. 47, da Lei Federal n. 11.977 de 2009³³², sendo expressamente destinada para fins de regularização fundiária de assentamentos irregulares, cujo texto original previa: “área urbana consolidada” era a parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: a) drenagem de águas pluviais urbanas; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; ou e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos³³³.

Esse é o posicionamento de Pedro Niebuhr:

Pois bem. A Lei n. 11.977 de 2009 foi revogada pela Medida Provisória n. 759/16, que instituiu a Reurb, e que seria, finalmente, convertida na Lei n. 13.465 de 2017. O que a Lei n. 11.977 de 2009 chamava de “assentamentos urbanos”, a Lei n. 13.465 de 2017 passou a se referir como “núcleos urbanos informais”. Em acréscimo, a Lei n. 13.465 de 2017 atribuiu nova redação aos artigos 64 e 65 da Lei n. 12.651 de 2012, na forma como atualmente vige.³³⁴

O que importa agora é a reintrodução do conceito de área urbana consolidada, a partir da alteração de 2021, que estabiliza e introduz novos elementos técnicos e jurídicos para análise e caracterização para fins de consolidação, sendo introjetado no conceito de “núcleo urbano informal consolidado”, dando robustez e segurança para caracterização e deferimento das ocupações.

³³² Programa Federal Minha Casa, Minha Vida – PMCMV.

³³³ SABINO, Jamilson Lisboa. **Área urbana consolidada**. A possibilidade de redução da área de preservação permanente por lei municipal. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/357950/area-urbana-consolidada>. Migalhas n. 5.379. Acesso em: 26 jun. 2022.

³³⁴ NIEBUHR, Pedro. **Manual das áreas de preservação permanente**: regime jurídico geral, modalidades e exceções. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022, pp. 283-284.

Ao mensurar o critério da irreversibilidade e o tempo da ocupação do conceito de núcleo urbano informal consolidado, soma-se agora outras condicionantes que deverão ser notadas, a exemplo de: dispor de sistema viário implantado; organização em quadras e lotes predominantemente edificados; apresentar uso predominantemente urbano caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou direcionadas à prestação de serviços existentes nas cidades, além de dispor de, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: 1) drenagem de águas pluviais; 2) esgotamento sanitário; 3) abastecimento de água potável; 4) distribuição de energia elétrica e iluminação pública; e 5) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

No caso das áreas de preservação permanente, o cuidado deve ser redobrado para a caracterização do núcleo urbano informal consolidado, sobretudo a questão do tempo da edificação:

Em matéria urbanística (cujo *ratio* se aplica integralmente aos assuntos de ordem ambiental), a mais moderna doutrina fala a esse respeito em “proteção existente” (Bestandschutz). Pela “proteção do existente”, se a edificação era, ao tempo de sua construção, permitida pela ordem jurídica então vigente, o advento de nova restrição não torna, necessariamente, a ocupação ilegal³³⁵.

Para fins de regularização fundiária urbana, há entendimentos que assegurem o tempo da edificação, como é o caso do Enunciado n. 07 do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, que delimitou as áreas de preservação permanente em núcleos urbanos informais consolidados³³⁶.

Visando uma melhor compreensão das questões conceituais que envolvem a regularização fundiária em área de preservação permanente urbana, o quadro abaixo representa de forma objetiva os contornos jurídicos que envolvem o tema:

³³⁵ NIEBUHR, Pedro. **Manual das áreas de preservação permanente**: regime jurídico geral, modalidades e exceções. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022, p. 105.

³³⁶ “Para as edificações consolidadas em áreas urbanas ou rurais com finalidade urbana, cujas obras estavam autorizadas administrativamente e respeitaram os distanciamentos das margens dos cursos d’água previstos nas legislações mais restritivas vigentes à época de suas construções, haverá de ser reconhecido o direito de os proprietários permanecerem onde estão e de procederem às reformas e às benfeitorias necessárias a manutenção do móvel, vedada a sua ampliação sobre área de preservação permanente”. Disponível em: <https://documentos.mp.sc.mp.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=5331>. Acesso em: 24 jun. 2022.

Conceitos para a regularização fundiária urbana	Núcleo urbano Informal	Núcleo urbano informal consolidado	Área urbana consolidada
Origem legislativa	Lei Federal n. 13.465 de 2017.	Lei Federal n. 13.465 de 2017.	Lei Federal n.11.977 de 2009 (revogada) e na Lei Federal n. 12.651 de 2012 (revogado).
Legislação atual	Lei Federal n. 13.465 de 2017.	Lei Federal n. 13.465 de 2017.	Lei Federal n. 12.651 de 2012 alterado pela Lei Federal n. 14.285 de 2021 (Código Florestal Brasileiro).
Conceito normativo	núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização.	núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município.	área urbana consolidada: aquela que atende os seguintes critérios: a) estar incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica; b) dispor de sistema viário implantado; c) estar organizada em quadras e lotes predominantemente edificados. d) apresentar uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou direcionadas à prestação de serviços; e) dispor de, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: 1. drenagem de águas pluviais; 2. esgotamento sanitário; 3. abastecimento de água potável;

			4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública; e 5. limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos; § 10 Em áreas urbanas consolidadas, ouvidos os conselhos estaduais, municipais ou distrital de meio ambiente, lei municipal ou distrital poderá definir faixas marginais distintas daquelas estabelecidas no inciso I do caput deste artigo, com regras que estabeleçam: I – a não ocupação de áreas com risco de desastres; II – a observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver; e III – a previsão de que as atividades ou os empreendimentos a serem instalados nas áreas de preservação permanente urbanas devem observar os casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental fixados nesta Lei.
Redação primitiva	Não tem. Obs.: Na revogada Lei	Não tem. Obs.: Na revogada Lei	Lei n. 11.977 de 2009 (Minha Casa, Minha Vida)

	Federal n. 11.977 de 2009, o conceito existente era de assentamentos irregulares, conforme o inciso VI do art. 47: VI – assentamentos irregulares: ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia.	Federal n. 11.977 de 2009, o conceito existente era de assentamentos irregulares, conforme o inciso VI do art. 47: VI – assentamentos irregulares: ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia.	revogada. I – área urbana: parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica; II – área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: a) drenagem de águas pluviais urbanas; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; ou e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.
Situações específicas em área de preservação permanente, segundo a Lei Federal n. 12.651 de 2012.	Localizadas total ou parcialmente em áreas de preservação permanente. Todas as situações previstas no art. 4º do Código Florestal Brasileiro.	Localizadas total ou parcialmente em áreas de preservação permanente. Todas as situações previstas no art. 4º do Código Florestal Brasileiro.	Localizadas somente nas faixas marginais indicadas no inciso I do art. 4º do Código Florestal Brasileiro.
Definição da metragem da área de preservação permanente para fins de regularização fundiária.	Variação de acordo com a modalidade de regularização fundiária urbana. 1) Regularização Fundiária de Interesse Social sem definição de metragem. 2) Regularização Fundiária de Interesse Específico – faixa de 15	Variação de acordo com a modalidade de regularização fundiária urbana. 1) Regularização Fundiária de Interesse Social sem definição de metragem. 2) Regularização Fundiária de Interesse Específico – faixa de 15 metros de	Para situações definidas como áreas urbanas consolidadas nas faixas marginais das áreas de preservação permanente, para tanto precisa obrigatoriamente estar definida no Plano

	metros de APP.	APP.	Diretor ou lei municipal específica. Obs.: Não trata de regularização fundiária urbana de forma específica.
Obrigatoriedade de estudo específico.	Laudo técnico ambiental, observando as diretrizes dos artigos 64 e 65 do Código Florestal.	Laudo Técnico ambiental, observando as diretrizes dos artigos 64 e 65 do Código Florestal.	Não estabelece a exigência de estudo específico, contudo estabelece diretrizes definidas no § 10º do art. 4º da Lei Federal n. 12.651 de 2012, já transcrito acima.
Definição no Plano Diretor.	Não tem.	Não tem.	Sim, conforme previsão contida nos §§ 2º e 10º do art. 4º do Código Florestal Brasileiro.

Com efeito, o conceito de área urbana consolidada é parte integrante da análise nos procedimentos de Reurb, sobretudo quando localizadas em área de preservação permanente.

Em complemento ao ponto, a parte final do § 10³³⁷ do art. 4º prevê de que as atividades ou os empreendimentos a serem instalados nas áreas de preservação permanente urbanas devem observar os casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental. Nesse passo, a regularização fundiária urbana sempre esteve ligada aos casos de interesse social, o que não se discute na sua origem legislativa.

Assinala-se, ainda, que a decisão do Repetitivo 1010, do Superior Tribunal de Justiça³³⁸, afastou incidência nos casos de regularização fundiária urbana de

³³⁷ “A intenção da inclusão do § 10 foi trazer segurança jurídica na aplicação dos casos de “utilidade pública”, “interesse social” ou “baixo impacto ambiental”, permitindo que o Município estabeleça previamente a “área urbana consolidada”, onde todos os terrenos nela inseridos em “área de preservação permanente” possam ser ocupados com os usos compatíveis. Não fosse assim, para cada atividade ou empreendimento, seria necessário analisar o preenchimento dos requisitos legais para a intervenção ou supressão de vegetação em “área de preservação permanente”. Com o prévio estabelecimento dos terrenos sujeitos à ocupação há uma consequente redução no tempo e nos custos para análise e aprovação dos projetos, visto que a área estará ambientalmente liberada, mas condicionada aos usos legalmente estabelecidos”. (SABINO, Jamilson Lisboa. **Área urbana consolidada**. A possibilidade de redução da área de preservação permanente por lei municipal. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/357950/area-urbana-consolidada>. Migalhas n. 5.379. Acesso em: 26 jun. 2022.

³³⁸ “Entretanto, a hipótese dos autos e a delimitação do Tema 1010/STJ não contempla o exame da sua aplicação para fins de objetivação de tese, pois desborda da controvérsia inicialmente fixada para

núcleos urbanos informais, o que já foi abordado no item 3.3.2.1 do Capítulo 3, tema que está relacionado à antinomia entre a aplicabilidade em situações concretas da Lei Federal n. 6.766 de 1979 (parcelamento do solo urbano) com a Lei Federal n. 12.651 de 2012 (Código Florestal Brasileiro).

A Jurisprudência a seguir demonstra a linha da decisão do Repetitivo 1010 do STJ, também já fazendo referência à recente alteração do Código Florestal Brasileiro, por meio da Lei Federal n. 14.285 de 2021, que consagra e recupera o conceito de área urbana consolidada:

MEIO AMBIENTE – CONSTRUÇÃO – DISTÂNCIA DE CURSO D'ÁGUA – TEMA 1.010 DO STJ – COMPREENSÃO RESTRITIVA – PREPONDERÂNCIA DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL – NÃO INCIDÊNCIA DA LEI DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO – IRRELEVÂNCIA DO FATO CONSUMADO, DE SE TRATAR DE ÁREA URBANA CONSOLIDADA OU DE LEI LOCAL – MODIFICAÇÕES DA LEI 14.285/2021 QUE DEPENDEM DE NOVA INICIATIVA LEGISLATIVA DOS MUNICÍPIOS – RESSALVA QUANTO À REURB POR NORMA MUNICIPAL – ASPECTO QUE ULTRAPASSA OS LIMITES DESTES PROCESSOS – INCOMPATIBILIDADE COM O RITO DO MANDADO DE SEGURANÇA – REMESSA NECESSÁRIA PROVIDA ADITADA DE OBITER DICTUM.

1. Este Tribunal de Justiça entendia que, no aparente conflito entre o Código Florestal (o antigo e o novo: Leis 4.717/1965 e 12.651/2019) e a Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/79), preponderava por especialidade o segundo em relação à distância entre construções e cursos d'água (os usuais 30m cediam aos 15m da lei de 1979). Pesava-se a circunstância de se tratar de área urbana consolidada, uma submissão, nem sempre confessada, ao fato consumado.

2. Essa compreensão está superada pelo Tema 1.010 do STJ: “Na vigência do novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), a extensão não edificável nas Áreas de Preservação Permanente de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, deve respeitar o que disciplinado pelo seu art. 4º, caput, inciso I, alíneas a, b, c, d e e, a fim de assegurar a mais ampla garantia ambiental a esses espaços territoriais especialmente protegidos e, por conseguinte, à coletividade”. Também a Súmula 613, do STJ, vai de encontro à visão liberal: “Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental”.

3. Leis municipais em sentido diverso não superam esse aspecto, ao menos pela redação original da Lei 12.651/2012: “O município é

julgamento, que não trata de regularização fundiária de núcleos urbanos informais”. STJ. Acórdão do Repetitivo 1010, que teve como origem o Recurso Especial n. 1770.760, de Santa Catarina (2018/0263124-2). Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1010&cod_tema_final=1010. Acesso em: 06 abr. 2022.

competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal)” (Tema 145 do STF). Aliás, as recentes modificações ao Código Florestal promovidas pela Lei 14.285 de 2021, por meio das quais os municípios são agora autorizados a instituir faixas de APP distintas da lei federal em áreas urbanas consolidadas, carecem de novas iniciativas legislativas dos entes locais. Somente a partir da vigência da norma federal modificativa é que a União, detentora da prerrogativa para dispor sobre as regras gerais quanto ao meio ambiente (art. 24, inc. VI, da CF), passou a admitir a participação dos municípios na definição das áreas de preservação permanente naquele cenário delimitado. Antes desse marco, então, não poderiam os entes locais legislar em sentido diverso por afrontar abertamente diretriz genérica estabelecida pela União. Afasta-se, enfim, a hipótese de uma constitucionalidade superveniente.

4. O Tema 1.010 do STJ, entretanto, expressamente afastou do seu espectro a eventual aplicação da Reurb - a Regularização Fundiária Urbana, ressalvada pelo vigente Código Florestal (art. 65-A aditado pela Lei 13.465 de 2017, que aborda genericamente da Reurb) por se cuidar de perspectiva alheia aos limites do processo, então, em julgamento.

5. O caso concreto não permite esse enveredamento, que é estranho à causa de pedir e é também incompatível com os limites probatórios do mandado de segurança. Em tese, o autor pode pleitear administrativa ou judicialmente a incidência da Lei Complementar 107/2018 do Município de Gaspar. Poderá, outrossim, buscar a aplicação de eventual novo regramento local incidente sobre APP em área urbana consolidada, nos termos da Lei 14.285 de 2021.

6. Remessa necessária provida: a partir do Tema 1.010, o pedido (nas suas específicas fronteiras) é improcedente. (TJSC, Remessa Necessária Cível n. 0300580-14.2015.8.24.0025, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, Rel. Hélio do Valle Pereira, Quinta Câmara de Direito Público, j. Tue Feb 15 00:00:00 GMT-03:00 2022)³³⁹.

Ainda, importa mencionar a Sumula n. 613 do STJ³⁴⁰, nas situações de consolidação para fins de regularização fundiária em área de preservação permanente. Importante a lição de Paulo Antonio Locatelli:

Portanto, a incidência da Súmula n. 613 exigirá que a consolidação dos núcleos urbanos informais e a consequente Reurb respeite os valores ambientais, tendo sempre como vértice a sustentabilidade. Isto porque, ainda que se aceite a consolidação do núcleo, não significa que o fato esteja consumado. Pelo contrário, a existência do assentamento implicará, para sua permanência, ainda que

³³⁹ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA. Jusbrasil. Disponível em: <https://tj-sc.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1407054194/apelacao-apl-92154520148240008>. Acesso em: 10 jul. 2022.

³⁴⁰ “Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental.” (Súmula 613, do Superior Tribunal de Justiça – STJ.)

efetivamente consolidado, a incorporação de todas as melhores técnicas de ordem ambiental, urbanística e social, de forma a tender as dimensões da sustentabilidade. Assim, mesmo que consolidado o núcleo urbano informal, não está consumada a ocupação, já que existem intervenções imprescindíveis e benéficas³⁴¹.

Assim, compreende-se da leitura acima que ao conceito de núcleo urbano informal consolidado incorpora uma regra ou situação excepcional a incidência da Súmula 613 do STJ, em áreas de preservação permanente urbanas, ao mesmo tempo que incide também uma obrigação atemporal para as intervenções necessárias e imprescindíveis que podem ser realizadas no futuro, com o intuito de respeitar os valores ambientais.

Após essa breve contextualização dos conceitos jurídicos que direcionam positivamente ou favoravelmente a regularização fundiária urbana em área de preservação permanente, é imperioso destacar que, embora a lei expressamente nomina o conceito de núcleo urbano informal, a essencialidade da junção com o conceito de núcleo urbano informal consolidado, como ponto nevrálgico a prévia necessidade e obrigatoriedade para caracterização da consolidação do núcleo humano a ser regularizado.

Alia-se, também, nessa arquitetura conceitual para fins de consolidação, o conceito de área urbana consolidada com os seus parâmetros e diretrizes que estarão absorvidos no conceito de núcleo urbano informal consolidado, sobretudo nas situações de dúvidas.

Independente de terminologia³⁴² utilizada na análise da regularização fundiária urbana em área de preservação permanente, mas, sim, a importância adequada e real com todos os elementos necessários aptos a subsidiar a elaboração do estudo técnico ambiental ou socioambiental do núcleo urbano informal consolidado que passará pelo crivo da regularização, principalmente no momento do projeto de regularização fundiária.

³⁴¹ LOCATELLI, Paulo Antonio. **Elementos para a sustentabilidade da regularização fundiária urbana nas áreas de preservação permanente**. Os desafios para a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento urbano. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2021, pp. 192-193.

³⁴² Assentamentos humanos, assentamentos informais, núcleos informais urbanos, núcleos informais urbanos consolidados etc.

5.2 Estudo técnico ambiental como pressuposto para a regularização fundiária urbana em área de preservação permanente nos núcleos urbanos informais consolidados

Toda discussão até aqui levantada tem como origem o modelo de cidades brasileiras construídas na base da desigualdade e na ausência de uma política habitacional consistente que interfere no direito à moradia digna, afetando sobremaneira o ambiente natural urbano, informalmente consentida nos processos de ocupações e omissões por parte do poder público.

Desse modo, há um grande abismo na legislação que incide na cidade legal ou formal, e a realidade da cidade ilegal ou informal, especialmente quando a regularização fundiária urbana incide em áreas de preservação permanente.

A Lei Federal n. 13.465 de 2017 desburocratizou o procedimento de regularização fundiária urbana, inclusive nesses espaços protegidos, nas chamadas áreas de preservação permanente urbana, apontando que para a regularização de tais espaços faz-se necessário a elaboração de estudo técnico ambiental.

A proteção ambiental necessária que se espera na regularização fundiária dos núcleos urbanos informais consolidados em área de preservação permanente passa, obrigatoriamente, pela elaboração de um estudo técnico ambiental seguro e consistente, que consiga respaldar a decisão final por parte do poder público que está à frente da regularização fundiária urbana, quanto a viabilidade ou não da permanência das ocupações nas áreas de preservação permanente.

O estudo ambiental tem sua origem no ordenamento jurídico ambiental, ainda na década de 80, com a promulgação da Política Nacional de Meio Ambiente – Lei Federal n. 6.938 de 1981, como instrumento preventivo ambiental vinculado à “Avaliação de Impactos Ambientais”, (art. 9º, inciso III).

É o entendimento de Curt Trennepohl e Terence Trennepohl:

Alguns autores usam a expressão AIA – Avaliação de Impactos Ambientais, para definir o processo elaboração/análise/aprovação dos estudos ambientais. Preferimos utilizar simplesmente estudos ambientais para a fase que antecede e instrui o licenciamento³⁴³.

³⁴³ TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL Terence. **Licenciamento ambiental**. Niterói/RJ: Impetus, 2007, p. 17.

A Resolução Conama n. 237 de 1997 instituiu no ordenamento jurídico conceito normativo do que é um estudo ambiental, em seu art. 3º, inciso III:

Estudos ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.

Como visto, o estudo ambiental está diretamente vinculado ao procedimento de licenciamento ambiental da atividade a ser desenvolvida, relacionando a localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, não sendo a conceituação adequada para estudos ambientais. “É exatamente nesse particular que não nos parece correta a conceituação dada pela Resolução Conama 237/1997 aos estudos ambientais, na medida em que os vincula ao licenciamento”, conforme afirma Marcelo Abelha Rodrigues³⁴⁴.

O texto constitucional de 1988 recepciona e reafirma a importância do estudo ambiental, sobretudo no art. 225, § 1º, inciso IV, quando: exige, na forma, da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

Novamente, valemo-nos dos ensinamentos de Curt Trennepohl e Terence Trennepohl:

Essa exigência dos estudos ambientais foi recepcionada e consagrada pela Constituição Federal de 1988, não havendo, entre os doutrinadores ou em decisões judiciais, nenhuma manifestação discordante quanto a sua exigibilidade para a autorização da implantação das atividades relacionadas³⁴⁵.

A legislação da Reurb, em nenhum momento, faz menção ao licenciamento ambiental, somente a elaboração de estudos técnicos. “Em momento algum, a lei se

³⁴⁴ RODRIGUES, Marcela Abelha. **Direito ambiental esquematizado**. De acordo com o novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012 e alterações da Lei 12.727/2012). LENZA, Pedro (coord.). São Paulo: Editora Saraiva, 2013, p. 607.

³⁴⁵ TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL Terence. **Licenciamento ambiental**. Niterói/RJ: Impetus, 2007, p. 17.

utilizava do termo licenciamento, tampouco adota a expressão ‘autorização ambiental’. Isso não parece ter sido à toa”³⁴⁶.

Raphael Bischof dos Santos revela a ausência do licenciamento ambiental na Lei da Reurb, com colocações pertinentes sobre o assunto:

Dessa forma, a escolha da expressão “aprovação” na lei de 2017 não parece ter sido ao acaso. Afigura-se que o legislador tenha tentado sair da competência formal do licenciamento ambiental, facilitando procedimentos e permitindo até mesmo a contratação de quadros terceirizados para aferição da capacidade institucional. A forma de aprovação, realizada em conjunto para efeitos urbanísticos e ambientais, parece trazer elementos comuns ao licenciamento. Comuns, mas não coincidentes. Cuidam de direitos subjetivos da população beneficiária, mas direitos subjetivos à moradia, não necessariamente na localização tal qual se encontram. E vinculam-se aos requisitos consolidados pela legislação, entre elas a demonstração de melhoria das condições ambientais, resolução de situações de risco e áreas a serem preservadas. Contudo, tais condições não configuram aquelas previstas para o instrumento específico de licença ambiental.³⁴⁷

Por sua vez, a Lei da Reurb somente faz exigência ao estudo técnico ambiental. É a compreensão de Pedro Niebuhr:

Antes, os requisitos dos estudos técnicos do projeto de regularização estavam arrolados na Lei n. 11.977 de 2009; agora, foram incorporados à Lei n. 13.465 de 2017, cuida apenas de exigir a “elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso” (§ 2º do art. 11)³⁴⁸.

Eis aí o grande impasse para a possibilidade da regularização fundiária urbana em área de preservação permanente urbana, já que os entes públicos de forma direta ou indiretamente estão exigindo o licenciamento ambiental para a regularização de tais ocupações quando localizados total ou parcialmente em APP, não aceitando simplesmente o estudo técnico ambiental.

³⁴⁶ SANTOS, Raphael Bischof. A Reurb e o regime jurídico das áreas de preservação permanente: evolução de entendimentos e alterações legais. In: **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei n. 13.465/2017**. LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 510.

³⁴⁷ SANTOS, Raphael Bischof. A Reurb e o regime jurídico das áreas de preservação permanente: evolução de entendimentos e alterações legais. In: **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei n. 13.465/2017**. LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 512.

³⁴⁸ NIEBUHR, Pedro. **Manual das áreas de preservação permanente: regime jurídico geral, modalidades e exceções**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022, p. 284.

O procedimento de licenciamento ambiental³⁴⁹ é ato complexo que envolve várias etapas: a Licença Prévia (LP), a Licença de Instalação (LI) e a Licença de Operação (LO)³⁵⁰, como também poderá ocorrer rito mais simplificado, conforme prevê o Parágrafo Único do art. 3º da Resolução Conama n. 237 de 1997³⁵¹.

O licenciamento ambiental é ato que antecede a atividade ou começo do empreendimento, no caso da regularização fundiária urbana, as áreas já estão previamente ocupadas por pessoas (adensamento humano), geralmente de baixa renda, oriundas de um processo de ilegalidade e informalidade nas cidades brasileiras, por isso a prévia caracterização da área como núcleo urbano informal consolidado, como regra excepcional e especial, aceitando-se nestas situações o estudo técnico ambiental, até porque tratam de direitos subjetivos da população beneficiária, ligados ao direito subjetivo à moradia.

Assenta-se que “também entre a licença³⁵² e os estudos ambientais existe uma ligação inseparável, apesar de não se confundirem”³⁵³.

³⁴⁹ “Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.” (art. 10 da Lei Federal n. 6938 de 1981.)

³⁵⁰ “Art. 8º - O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Parágrafo Único - As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade”. (Resolução Conama n. 237/97, art. 8º.)

³⁵¹ “Art. 3º - A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetivas ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

Parágrafo Único. O órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento.”

³⁵² “A licença é ato administrativo complexo que resulta de um procedimento administrativo com amplo contraditório (licenciamento), no qual são realizados estudos ambientais justamente para embasar a concessão ou a denegação do pedido”. (RODRIGUES, Marcela Abelha. **Direito ambiental esquematizado**. De acordo com o novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012 e alterações da Lei 12.727/2012). LENZA, Pedro (coord.). São Paulo: Editora Saraiva, 2013, p. 607.)

O rito estabelecido na legislação para a regularização fundiária urbana em núcleos urbanos informais consolidados, quando localizados total ou parcialmente em área de preservação permanente, vinculam aos estudos técnicos ambientais (também denominado de laudo), como também ao cumprimento do que está previsto nos artigos 64 e 65 da Lei Federal n. 12.651 de 2012.

Nesse passo, essencial a abordagem realizada por Marcelo Abelha Rodrigues, ao afirmar que o estudo ambiental não é utilizado apenas para as licenças ambientais, mas também para outras situações:

Não se limita, contudo, a utilização dos estudos ambientais ao licenciamento, podendo servir para outros procedimentos administrativos, como as avaliações de impacto ambiental, a fixação de padrões de qualidade ambiental, ao monitoramento ambiental, o zoneamento ambiental etc.

Assim, pode-se afirmar que toda licença depende de um estudo ambiental, mas o estudo ambiental não é usado apenas para as licenças ambientais³⁵⁴.

Há, contudo, posicionamento que entende ser inadmissível³⁵⁵ a não realização do licenciamento ambiental, para fins de regularização fundiária urbana em área de preservação permanente urbana:

A Lei n. 13.465 não faz menção à necessidade ambiental ou urbanístico para proceder com a regularização fundiária. A ausência do licenciamento seria inadmissível, contudo ele deve ser considerado como parte integrante do projeto de regularização, tal como determinava a Lei 11.977 já revogada³⁵⁶.

³⁵³ *Ibid.*, p. 607.

³⁵⁴ RODRIGUES, Marcela Abelha. **Direito ambiental esquematizado**. De acordo com o novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012 e alterações da Lei 12.727/2012). LENZA, Pedro (coord.). São Paulo: Editora Saraiva, 2013, p. 607.

³⁵⁵ “Mesmo assim, o resgate da lei revogada não é imprescindível para justificar a exigência de licenciamento, já que ela pode ser automaticamente exigida a partir de três pontos destacados por Talden Farias (2015) sobre a relevância do licenciamento: (1) o licenciamento é um instrumento basilar de gestão ambiental para controle das atividades potencialmente degradantes, certificando que a obra/empreendimentos não comprometa o direito fundamental coletivo a um meio ambiente ecologicamente saudável; 2) Proteção do cidadão contra decisões administrativas fundamentais primordialmente em interesses políticos que desconsiderem a preservação do meio ambiente; 3) O fato de a obra ser pública não retira, nem mesmo diminui, a necessidade de realizar os licenciamentos urbanístico e ambiental”. (AQUINO, Vinicius Salomão de Aquino; FARIAS, Talden. **Regularização fundiária em áreas de preservação permanente sob a perspectiva da sustentabilidade socioambiental**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2017, pp. 122-123.)

³⁵⁶ AQUINO, Vinicius Salomão de Aquino; FARIAS, Talden. **Regularização fundiária em áreas de preservação permanente sob a perspectiva da sustentabilidade socioambiental**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2017, p. 123.

De outro modo, é o entendimento de Paulo Antonio Locatelli, que enfatiza a importância do estudo técnico socioambiental do projeto de Reurb, nada referenciando a necessidade de licenciamento ambiental:

A elaboração do estudo técnico socioambiental constitui pressuposto procedimental obrigatório à consecução do projeto de Reurb para qualquer região urbanisticamente delimitada que incluía total ou parcialmente APPs e deverá diagnosticar as condições socioambientais existentes, prognosticar as medidas adequadas à melhoria da habitabilidade, à administração, correção ou eliminação de risco e a recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de Reurb, estipulando as melhores alternativas técnicas para a permanência das ocupações que implica o máximo de recuperação e uso sustentável das APPs³⁵⁷.

Importante a dimensão socioambiental dada ao estudo técnico ambiental. “É imensurável para a Reurb, pois a avaliação ecossistêmica e social decorrente do estudo direcionará as decisões e os resultados afetarão não somente os ocupantes atuais como os futuros”³⁵⁸.

Também há entendimentos que o licenciamento ambiental deverá estar configurado e exigido no Plano Diretor Municipal:

Contudo, admitindo que a pressa legislativa que caracterizou a elaboração da Lei n. 13.465 de 2017 impediu uma reanálise mais rigorosa das leis referenciadas, e que nesse mesmo esforço de exegese, se admitirmos que a hipótese prevista no art. 3º, IX, d, do Código Florestal, pode ser analogamente entendida como “regularização fundiária de núcleos urbanos informais consolidados, nos termos da Lei n. 13.465 de 2017, podemos inferir que caso o município pretenda efetuar o licenciamento ambiental para fins de Reurb, previsto nos artigos 12 e 13 da Lei n. 13.465 de 2017, e nos artigos 64 e 65 do Código Florestal, deverá, mais uma vez, especificar normativamente “núcleos urbanos informais consolidados, por meio de seu Plano Diretor”³⁵⁹.

“As leis fundiárias refletem o que é ou não permitido no âmbito municipal, quando esse ente deliberar por meio de normas locais acerca da utilização de áreas

³⁵⁷ LOCATELLI, Paulo Antonio. **Elementos para a sustentabilidade da regularização fundiária urbana nas áreas de preservação permanente**. Os desafios para a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento urbano. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2021, p. 128.

³⁵⁸ *Ibid.*, p. 130.

³⁵⁹ TIerno, Rosane de Almeida. A incidência da Lei Federal n. 13.465/2017 no processo de revisão dos planos diretores. In: **Novos paradigmas da regularização fundiária**. CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lilian Gabriel Moreira (coord.). São Paulo: Almedina, 2019, p. 144.

sob sua jurisdição”³⁶⁰, como é o caso da elaboração do Plano Diretor e a definição de situações de núcleos urbanos informais consolidados.

O receio pauta-se no engessamento da aprovação dos procedimentos de aprovação da Reurb, sobretudo pelos Municípios, já que existe uma intensa fiscalização e pressão por parte de órgãos e instituições de controle, a exemplo do Ministério Público³⁶¹.

Esse é o posicionamento de Paulo Antonio Locatelli:

A Reurb em APP necessita de uma interpretação sistemática das diversas normas que gravitam em torno das Leis n. 13.465 de 2017 e n. 12.651 de 2012, com o princípio da sustentabilidade. O MP, como defensor da ordem jurídica e dos interesses sociais, tem o dever institucional de zelar pela ordem urbanística e a defesa do meio ambiente, o que implica fiscalizar fielmente a implantação da Reurb, apesar da Lei n. 13.465 de 2017 expressamente não exigir³⁶².

A nosso ver, não é por acaso que há a dispensa implícita ou a não exigência legal do licenciamento ambiental para as situações de regularização fundiária urbana localizadas, total ou parcialmente, em área de preservação permanente, até porque haveria impossibilidade de prosseguimento da análise, pois estar-se-ia exigindo diretrizes legais para um parcelamento regular, o que na maioria das vezes faz com que a análise fique enterrada ou engavetada sem qualquer tipo de decisão³⁶³.

³⁶⁰ SALEME, Edson Ricardo. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. Com destaques às Leis n. 11.977/2009, n. 12.587/2012, n. 12.608/2012, n. 13.089/2015 e n. 13.465/2017. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018, p. 79.

³⁶¹ “Uma primeira medida que deve ser tomada pelo Ministério Público, portanto, é a emissão de recomendações aos prefeitos e secretários municipais (especialmente os de meio ambiente), ou, a depender do caso, o órgão licenciador estadual ou federal, para que não sejam concedidas novas autorizações e licenças para a construção e desenvolvimento de atividades econômicas em áreas de preservação permanentes, sob pena de responsabilização civil (improbidade e reparação de danos ambientais) e criminal. Deve-se alertar, ainda, que edificações em tais circunstâncias estarão sujeitas à demolição. (FERREIRA FILHO, Paulo Sergio. **Ministério Público e a regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente**. Análise econômica e comportamental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 196.)

³⁶² LOCATELLI, Paulo Antonio. **Elementos para a sustentabilidade da regularização fundiária urbana nas áreas de preservação permanente**. Os desafios para a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento urbano. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2021, p. 213.

³⁶³ “De fato, na medida em que influencia diretamente a disciplina do uso e ocupação do solo urbano, a proteção às áreas de preservação permanente não pode ignorar o processo histórico de formação e ocupação das cidades brasileiras e a realidade que se encontra hoje corporificada.” (AMARAL, Luma Marques Leomil. Da vedação da ocupação em área de preservação permanente à possibilidade de regularização fundiária de interesse específico. *In: Teoria da regularização fundiária*. MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino Azevedo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 352.

Em relação à compreensão de todos os aspectos que envolvem o estudo técnico ambiental, faz-se imprescindível a leitura do art. 12 e seus parágrafos da Lei Federal n. 13.465 de 2017, vejamos:

Art. 12 - A aprovação municipal da Reurb corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária e, na hipótese de o Município ter órgão ambiental capacitado, à aprovação ambiental.

§ 1º Considera-se órgão ambiental capacitado o órgão municipal que possua em seus quadros ou à sua disposição profissionais com atribuição técnica para a análise e a aprovação dos estudos referidos no art. 11, independentemente da existência de convênio com os Estados ou a União.

§ 2º Os estudos referidos no art. 11 deverão ser elaborados por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, conforme o caso, os elementos constantes dos artigos 64 ou 65 da Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012.

§ 3º Os estudos técnicos referidos no art. 11 aplicam-se somente às parcelas dos núcleos urbanos informais situados nas áreas de preservação permanente, nas unidades de conservação de uso sustentável ou nas áreas de proteção de mananciais, e poderão ser feitos em fases ou etapas, sendo que a parte do núcleo urbano informal não afetada por esses estudos poderá ter seu projeto aprovado e levado a registro separadamente.

§ 4º A aprovação ambiental da Reurb prevista neste artigo poderá ser feita pelos Estados na hipótese de o Município não dispor de capacidade técnica para a aprovação dos estudos referidos no art. 11.

O *caput* do art. 12 expressamente prevê a obrigatoriedade da aprovação municipal da Reurb, ou seja, o procedimento de regularização fundiária urbana precisa do ato administrativo da aprovação, condicionando a duas situações: 1) a aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária; 2) caso o Município tenha órgão ambiental capacitado.

“A aprovação da Reurb é uma colocação imprópria, o que se aprova é o projeto de regularização, novamente aqui o termo deixa certa dúvida quanto ao seu conceito exato”³⁶⁴.

Importante mencionar que a Lei Federal n. 11.977 de 2009, já revogada, “em relação as APPs, ajustou o conteúdo de análise ambiental previsto em 2006,

³⁶⁴ TRELLES, Eduardo Alberto Manjarrés. Aprovação da Reurb por decisão administrativa. *In*: Comentários à Lei de Regularização Fundiária. CORREIA, Arícia Fernandes; MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Mauricio Jorge Pereira (org.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 108.

mantido na legislação atual. Já, em 2009, adotou-se a expressão ‘estudo técnico’ para matéria ambiental”³⁶⁵.

Essa é, portanto, a superação promovida pela Lei da Reurb. “A Lei n. 13.465 de 2017, procurando superar as controvérsias, criou a figura da “aprovação ambiental”, estabelecendo a competência municipal (art. 12). O Decreto n. 9.310 de 2018 deixou isso mais claro”³⁶⁶.

Continua Luiz Felipe Tegon Cerqueira Leite sobre a superação do licenciamento ambiental, reforçando ser competência de o município realizar a aprovação:

Mas não se trata de uma simples mudança terminológica para superar controvérsias. A criação de uma nova figura indica que a “aprovação” deve ser diferente do “licenciamento” e, acreditamos, mais simples que este, se pretende conferir efetividade à regularização fundiária. Compete ao Município, observadas as normas gerais previstas na Lei n. 13.465 de 2017, definir o procedimento de “aprovação”³⁶⁷.

Ainda existem vozes que entendem que o Município, caso queira, poderá realizar o licenciamento ambiental nos casos de regularização fundiária urbana, não só por meio do Plano Diretor, mas também nos termos da Lei Complementar n. 140 de 2011, sobretudo com as atribuições elencadas no art. 9º ³⁶⁸.

³⁶⁵ SANTOS, Raphael Bischof. A Reurb e o regime jurídico das áreas de preservação permanente: evolução de entendimentos e alterações legais. In: **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei n. 13.465/2017**. LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, p. 507.

³⁶⁶ LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira. Regularização fundiária urbana em áreas ambientalmente protegidas. In: **Novos paradigmas da regularização fundiária urbana: estudos sobre a Lei n. 13.465/2017**. CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lilian Regina Gabriel. São Paulo: Almedina, 2019, p. 76.

³⁶⁷ *Ibid.*, p. 77.

³⁶⁸ Art. 9º - São ações administrativas dos Municípios:

I - executar e fazer cumprir, em âmbito municipal, as Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente e demais políticas nacionais e estaduais relacionadas à proteção do meio ambiente;
 II - exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições;
 III - formular, executar e fazer cumprir a Política Municipal de Meio Ambiente;
 IV - promover, no Município, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal, relacionados à proteção e à gestão ambiental;
 V - articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às Políticas Nacional, Estadual e Municipal de Meio Ambiente;
 VI - promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos;
 VII - organizar e manter o Sistema Municipal de Informações sobre Meio Ambiente;
 VIII - prestar informações aos Estados e à União para a formação e atualização dos Sistemas Estadual e Nacional de Informações sobre Meio Ambiente;
 IX - elaborar o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais;
 X - definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos;

Em hipótese alguma se discute a competência do Município ou a sua possibilidade em editar norma disciplinando o assunto, seja no Plano Diretor municipal ou lei municipal específica, mas, sim, a pertinência e necessidade de internalizar o licenciamento ambiental como exigência legal para os casos de regularização fundiária urbana em núcleos urbanos informais consolidados, inseridos total ou parcialmente em área de preservação permanente³⁶⁹, diante das condicionantes e atos complexos que envolvem o procedimento de licenciamento ambiental.

Outra justificativa importante para a não exigência do licenciamento ambiental refere-se ao rol de atividades elencadas na própria Resolução Conama n. 237 de 1997, que não indicou o procedimento de regularização fundiária urbana de assentamentos informais ou núcleos urbanos informais, passíveis de licenciamento ambiental. Além do mais, a grande probabilidade de ser questionado judicialmente o conflito de competência legislativa³⁷⁰, já que existirá uma norma federal com

XI - promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente;

XII - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei;

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município;

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou

b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

XV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, aprovar:

a) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e

b) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Município.

³⁶⁹ “Anteriormente à Lei n. 11.977/2009, e apesar de algumas mudanças ocorridas no quadro normativo sobre Áreas de Preservação Permanente (APPs) urbanas, as exigências ambientais quando aplicadas ao padrão de ocupação dos assentamentos precários inviabilizavam tanto a intervenção de obras com a regularização nessas áreas, inclusive do ponto de vista financeiro e em relação aos impactos sociais decorrentes de grandes remoções.” (FERRARA, Luciana Nicolau; DENALDI, Rosana. O projeto de regularização fundiária urbana: requisitos e aplicação frente às demandas da urbanização de interesse social. In: **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da Lei n. 13.465/2017**. LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 78.)

³⁷⁰ “A regularização fundiária urbana no Brasil é um problema sistêmico e antigo, que afeta o cotidiano das pessoas, notadamente aqueles das classes menos favorecidas. Por isso, considerar a definição de procedimentos gerais um avanço legislativo, ainda que existam críticas fundadas, seja a capacidade de execução das previsões dispostas, seja ao próprio propósito da norma.” (SILVA,

contorno de norma geral, previsto no art. 24 da Constituição Federal de 1988, critério de competência concorrente; de outro lado, uma norma local exigindo um instrumento que não está previsto na Lei Federal n. 13.465 de 2017, como também na própria regra do rol existente na Resolução Conama n. 237 de 1997, específica sobre o licenciamento ambiental.

“É natural, então, com o desenvolvimento da cidade, surja a necessidade de um imediato avanço legislativo para essas transformações verificadas no cotidiano”³⁷¹.

Importante a lição de Alexandre Fuchs de Araújo e Paulo de Araújo Mendes Lima sobre opor-se ou resistir à regularização fundiária ou a proposição de outros procedimentos não previstos na lei:

Com a nova lei, a regularização fundiária urbana, hoje, é um instituto nacional, e não uma escolha política de Estados e Municípios. A esses caberá formular e desenvolver no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios da sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional. Não lhes compete, porém, opor-se ou resistir à regularização fundiária, tampouco estabelecer outros procedimentos, pois a lei assegura a todos os procedimentos previstos na lei³⁷².

O conflito de competência legislativa³⁷³ é uma grande preocupação, e sempre foi palco de discussão na esfera urbana ambiental, principalmente quanto à exigência ou não do licenciamento ambiental.

Valemo-nos de importante ensinamento sobre a redução da judicialização acerca da regularização fundiária:

Tatiana Monteiro Costa. O contorno jurídico da Reurb como norma geral e o papel dos municípios em sua competência legislativa. *In: Instrumentos urbanísticos e sua (in)efetividade*. VIEIRA, Bruno Soeiro; VIEIRA, Iracema de Lourdes Teixeira (org.), v. II. Londrina: Thoth, 2021, p. 265.)

³⁷¹ WAGNER JUNIOR, Luiz Guilherme da Costa. **A ação civil pública como instrumento de defesa da ordem urbanística**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

³⁷² ARAÚJO, Alexandra Fuchs; LIMA, Paulo de Araújo Mendes. A Lei n. 13.465/2017 e o direito à moradia: novos caminhos para a tutela de antigos direitos. *In: Novos paradigmas da regularização fundiária urbana: estudos sobre a Lei n. 13.465/2017*. CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lilian Regina Gabriel. São Paulo: Almedina, 2019, p. 30.

³⁷³ “Na prática, o que predomina em relação à competência legislativa em matéria ambiental é a competência concorrente entre a União e os Estados e o Distrito Federal, cabendo à União a competência para legislar sobre normas gerais e, aos Estados e ao Distrito Federal, para suplementar as normas gerais editadas pela União.” (BIM, Eduardo Fortunato; FARIAS, Talden. **Competência ambiental e administrativa**. RIL Brasília a. 52 n. 208, out./dez. 2015, pp. 203-243. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/517705/001055894.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022, p. 206.)

Não adotar essa interpretação faz com que a lei não cumpra a sua finalidade e que não haja a redução da judicialização dos conflitos fundiários, nem o estímulo à solução extrajudicial dos conflitos entre Estado e sociedade, tampouco a preservação do princípio constitucional da dignidade humana que a lei, em seu art. 10, procura assegurar³⁷⁴.

A não exigência do licenciamento ambiental propicia a estabilidade jurídica das situações, além de corrigir as distorções do passado, já que nos procedimentos de regularização fundiária urbana sempre se exigiu licenciamento ambiental, fazendo com que os procedimentos não tivessem fim ou ficassem adormecidos para sempre. A lição é pertinente para qualquer situação, considerando as novas diretrizes da legislação da Reurb:

A nova legislação é muito inovadora, conquanto queira colocar imóveis habitacionais no mercado imobiliário, tem um caráter que busca regularizar o que antes seria efetivamente improvável, pois propicia uma estabilidade jurídica para situações que sempre existiram e traz solução para grande parte dos casos pendentes. É possível afirmar que a Lei evoluiu e se tornou mais flexível, corrigindo distorções do passado³⁷⁵.

Mais uma vez, compete frisar a importância da Lei Complementar n. 140 de 2011 para análise dos critérios que foram estabelecidos no art. 12 e parágrafos da Lei Federal n. 13.465 de 2017.

No processo de descentralização do licenciamento ambiental promovido pela mencionada norma de 2011, os Municípios só poderiam realizar o licenciamento ambiental caso tivessem órgão ambiental capacitado, conceituado no Parágrafo Único do art. 5º, como: “aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas”³⁷⁶.

³⁷⁴ ARAÚJO, Alexandra Fuchs; LIMA, Paulo de Araújo Mendes. A Lei n. 13.465/2017 e o direito à moradia: novos caminhos para a tutela de antigos direitos. *In: Novos paradigmas da regularização fundiária urbana: estudos sobre a Lei n. 13.465/2017*. CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lilian Regina Gabriel. São Paulo: Almedina, 2019, p. 36.

³⁷⁵ SALEME, Edson Ricardo; BONAVIDES, Renata Soares. Da regularização fundiária no espaço urbano. *In: Novos paradigmas da regularização fundiária urbana: estudos sobre a Lei n. 13.465/2017*. CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lilian Regina Gabriel. São Paulo: Almedina, 2019, p. 53.

³⁷⁶ Art. 5º - O ente federativo poderá delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas nesta Lei Complementar, desde que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente.

No caso, a diretriz descrita no art. 12 e seus parágrafos expressamente prevê que, para fins de aprovação da regularização fundiária urbana, o município deverá ter órgão ambiental capacitado em seus quadros ou a sua disposição profissionais com atribuição técnica para a análise e a aprovação dos estudos referidos no art. 11, ou seja, com atribuições específicas para análise dos estudos técnicos ambientais e não para o licenciamento ambiental.

“O requisito para que o Município exerça essa competência é possuir órgão ambiental capacitado”³⁷⁷.

Caso o Município não possua corpo técnico capacitado para análise e aprovação dos estudos ambientais, a análise poderá ser feita pelos Estados, de acordo com o art. 12, § 4º³⁷⁸.

Nas referências existentes, todo o arcabouço legal sobre o assunto vincula ainda a regularização ao licenciamento ambiental, o que não impede de ser importado para as situações de regularização fundiária urbana, a exemplo de estimar o corpo técnico de acordo com a complexidade e demanda efetiva para a aprovação da Reurb. Eis a lição a seguir:

Assim sendo, os requisitos para efetivação do licenciamento ambiental de impacto de âmbito local impõem a necessidade de corpo técnico existente e compatível com a demanda efetivada pelo exercício do licenciamento ambiental. Há necessidade de estimar o corpo técnico de acordo com o nível de atividades licenciáveis a ser adotado pelo Município, sendo cediço que quanto maior o grau de complexidade que se pretende licenciar, maior será a necessidade de contar com número de técnicos em atividades multidisciplinares que se farão necessários.³⁷⁹

Desse modo, o município possuindo corpo técnico qualificado e órgão ambiental capacitado, não haverá óbice para a aprovação do estudo técnico

Parágrafo Único. Considera-se órgão ambiental capacitado, para os efeitos do disposto no **caput**, aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas.

³⁷⁷ LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira. Regularização fundiária urbana em áreas ambientalmente protegidas. *In: Novos paradigmas da regularização fundiária urbana: estudos sobre a Lei n. 13.465/2017*. CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lilian Regina Gabriel. São Paulo: Almedina, 2019, p. 78.

³⁷⁸ § 4º A aprovação ambiental da Reurb prevista neste artigo poderá ser feita pelos Estados na hipótese de o Município não dispor de capacidade técnica para a aprovação dos estudos referidos no art. 11.

³⁷⁹ RATES, Alexandre Waltrick. O exercício do licenciamento ambiental municipal através de consórcios públicos: uma análise acerca da legislação aplicada. *In: Direito ambiental e os 30 anos da Constituição de 1988*. GONÇALVES, Albenir Querubini; BURMANN, Alexandre; ANTUNES, Paulo de Bessa (org.). Londrina: Editora Thoth, 2018, p. 41.

ambiental, tanto nas situações de regularização fundiária de interesse social ou de interesse específico em núcleos urbanos informais consolidados localizados total ou parcialmente em área de preservação permanente para fins de regularização fundiária urbana, conforme previsão estabelecida na Reurb.

Ainda, “o estudo técnico ambiental poderá ser feito em etapas ou fases “e a parte do núcleo urbano informal não afetada pelo estudo poderá ter seu projeto de regularização fundiária aprovado e levado a registro separadamente”³⁸⁰, conforme Lei n. 13.465, art. 13 § 3º.

Isto significa que o estudo técnico ambiental sujeito à aprovação pelo município será realizado nas duas modalidades de regularização fundiária urbana: interesse social e de interesse específico, quando localizadas em área de preservação permanente.

Ou seja, a elaboração dos estudos técnicos reforça a observância dos artigos 64 e 65 do Código Florestal, como bem lembrado por Eduardo Stevanato Pereira de Souza e Lilian Regina Gabriel Moreira Pires³⁸¹, vez que: “além dos estudos técnicos, a Reurb em área de preservação permanente também deverá observar as regras do Código Florestal, nomeadamente os artigos 64 e 65, que tratam, respectivamente, da Reurb-S e da Reurb-E”³⁸².

Tal exigência refere-se à compreensão dos artigos 64 e 65 da Lei Federal n. 12.651 de 2012, que vincula a aprovação prévia do estudo técnico ambiental para a regularização fundiária urbana de interesse social ao conteúdo do disposto no art. 64, como também a regularização fundiária urbana de interesse específico ao conteúdo previsto no art. 65, além da elaboração do estudo por profissional

³⁸⁰ FERRARA, Luciana Nicolau; DENALDI, Rosana. O projeto de regularização fundiária urbana: requisitos e aplicação frente às demandas da urbanização de interesse social. In: **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da Lei n. 13.465/2017**. LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 79.

³⁸¹ Segundo os autores: “Entendemos que a regularização fundiária em área de preservação permanente é passível de ser flexibilizada, principalmente em se tratando de Reurb-S, em razão do princípio da dignidade humana. Por outro lado, no que concerne à Reurb-E, que é um instituto aplicável à população de classe média ou alta, que muitas vezes implica edificações constituídas no local por uma escolha do proprietário e não porque não se tinha outra opção, deve prevalecer a proteção ambiental, posto que tal hipótese não carrega consigo os valores de proteção à dignidade do indivíduo, direito de moradia, dentre outros.”(SOUZA, Eduardo Stevanato Pereira de Souza; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. Regularização fundiária em área de preservação permanente. In: **Novos paradigmas da regularização fundiária urbana: estudos sobre a Lei n. 13.465/2017**. CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lilian Regina Gabriel. São Paulo: Almedina, 2019, p. 97.)

³⁸² *Ibid.*, p. 88

legalmente habilitado, e, por fim, a necessária compatibilização do projeto de regularização fundiária urbana³⁸³.

É o que preleciona Paulo Antonio Locatelli:

Ressalta-se que a indispensabilidade de se demonstrar a melhora das condições de sustentabilidade urbano-ambientais em relação à situação anterior coaduna-se com as exigências dos artigos 64 (Reurb-S) e 65 (Reurb-E), ambos do Código Florestal, aos quais a própria norma da Reurb remete expressamente³⁸⁴.

Vejamos, então, a leitura dos artigos 64 e 65 do Código Florestal Brasileiro no próximo tópico.

5.2.1 Estudo Técnico Ambiental: a importância do projeto de regularização fundiária e a observância dos artigos 64 e 65 da Lei Federal n. 12.651 de 2012

A Lei Federal n. 11.977 de 2009 foi revogada pela atual Lei da Reurb, que incorporou várias das diretrizes anteriormente estabelecidas, contudo, no que diz respeito ao projeto de regularização fundiária, diferem-se³⁸⁵.

Importante o histórico legislativo da norma revogada de 2009 para a compreensão da dimensão empregada atualmente no projeto de regularização fundiária, já que é considerado e compreendido como instrumento central do procedimento de regularização.

A Lei n. 11.977 de 2009 permitiu a flexibilização de parâmetros para a regularização de interesse social desde que condicionada à melhoria da qualidade ambiental do assentamento, de modo a não promover a consolidação de situações de precariedade por meio da

³⁸³ Art. 12, § 2º da Lei Federal 13.465 de 2017. “§ 2º Os estudos referidos no art. 11 deverão ser elaborados por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, conforme o caso, os elementos constantes dos arts. 64 ou 65 da Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012”.

³⁸⁴ LOCATELLI, Paulo Antonio. **Elementos para a sustentabilidade da regularização fundiária urbana nas áreas de preservação permanente**. Os desafios para a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento urbano. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2021, pp. 173-174.

³⁸⁵ “O texto-base da Lei n. 11.977/2009 já previa, em seu art. 51, § 2º que o Município seria o responsável por definir os requisitos para a elaboração do projeto (projeto de regularização fundiária), no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados. O que faz a nova lei é separá-los, permitindo estabelecer um plano mais genérico e outro mais técnico e específico, preponderantemente atrelado aos serviços de engenharia”. (TRELLES, Eduardo Alberto Manjarrés. Aprovação da Reurb por decisão administrativa. *In: Comentários à Lei de Regularização Fundiária*. CORREIA, Arícia Fernandes; MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira (org.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 107.)

ação civil pública de urbanização. Esse conteúdo foi incorporado na Lei n. 12.651 de 2012, com os artigos 64 e 65 que tratam, respectivamente, das exigências para a regularização em área de preservação ambiental em casos de interesse social e interesse específico. A principal diferença entre as modalidades é que, para regularização de interesse específico, a Lei n. 11.977 de 2009 não dispensou as restrições em relação às áreas de preservação permanente e as exigências de compensações ambientais quando aplicáveis, e o projeto seria aprovado pela autoridade licenciadora, o que é coerente com relação às motivações que geraram a irregularidade e também à renda dos beneficiários da regularização³⁸⁶.

“[...] a nova lei trabalhou nos detalhes do Projeto de Regularização, favorecendo posterior execução, mesmo por aqueles municípios menos capacitados”³⁸⁷.

Neste caso, imprescindível a compreensão do projeto urbanístico.

Uma vez delimitada e classificada a área sujeita à regularização, com estabelecimento da modalidade de Reurb, a parte interessada elaborará e depositará perante o órgão competente o projeto de regularização fundiária em respeito às exigências de conteúdo, previstas nos artigos 35 e 36 da Lei Federal n. 13.465 de 2017³⁸⁸. A caracterização deve reunir todas as informações necessárias para subsidiar a elaboração do projeto de regularização. Trata-se, portanto, de dados importantes sem os quais o processo estaria sujeito a tornar-se inconsistente. Para seu desenvolvimento, são consultadas fontes primárias e secundárias, em cartórios, distribuidores de justiça, órgãos governamentais, concessionárias de serviços públicos, entidades locais, e em todos os lugares que forem necessários para contemplar a pesquisa. Além disso, realizam-se os trabalhos de campo, envolvendo os levantamentos físicos e os sociais³⁸⁹.

³⁸⁶ FERRARA, Luciana Nicolau; DENALDI, Rosana. O projeto de regularização fundiária urbana: requisitos e aplicação frente às demandas da urbanização de interesse social. In: **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da Lei n. 13.465/2017**. LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 78.

³⁸⁷ TRELLES, Eduardo Alberto Manjarrés. Aprovação da Reurb por decisão administrativa. In: **Comentários à Lei de Regularização Fundiária**. CORREIA, Arícia Fernandes; MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira (org.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 107.

³⁸⁸ P. MARRARA, Thiago; CASTRO, André Simionato. O processo administrativo de regularização fundiária urbana na Lei 13.465/2017. In: **Regularização fundiária urbana: estudos sobre a Lei n. 13.465/2017**. MARCHI, Eduarado C. Silveira; KUMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (coord.). São Paulo: YK editora, 2019, p. 104.

³⁸⁹ BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Manual da regularização fundiária plena**. ISBN. 978856013359, 2009, p. 30.

Não é diferente o posicionamento do Ministério Público sobre a exigência, importância e respeito às regras do art. 35³⁹⁰. Vejamos a lição abaixo:

Porém, na recomendação inicialmente expedida, o MP já terá acenado que boa parte das construções em APP são regularizáveis, desde que haja um projeto de regularização fundiária, que abranja regiões e não imóveis individualizados, bem como que os terrenos encravados e ainda não construídos poderão ser, ainda que parcialmente, objeto de construções³⁹¹.

A recente jurisprudência sobre a matéria já evoca a essencialidade e complexidade sobre a elaboração do projeto, estabelecendo a necessidade de inúmeros trabalhos e do estudo técnico ambiental, conforme transcrição abaixo do Tribunal de Justiça de Mato Grosso:

PROCESSUAL CIVIL, AMBIENTAL E ADMINISTRATIVO – RECURSO DE AGRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA – LEI FEDERAL N. 13.465/2017 – ELABORAÇÃO DE PROJETO – ATO COMPLEXO – NECESSIDADE DE PRODUÇÃO DE INÚMEROS TRABALHOS E DE ESTUDO TÉCNICO AMBIENTAL – PRAZO DE 90 (NOVENTA) DIAS – EXÍGUO – PROVIMENTO PARCIAL. A elaboração do projeto de regularização fundiária urbana constitui uma das fases da Reurb e, em vista da sua complexidade, mostra-se exíguo o prazo de 90 (noventa) dias, fixado pelo Julgador singular, devendo ser estendido para 180 (cento e oitenta) dias. (TJMT 10173068420208110000 MT, Relator: Marcio Vidal, Data de

³⁹⁰ Art. 35 - O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo:

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

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

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

IV - projeto urbanístico;

V - memoriais descritivos;

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

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

VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso;

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

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

³⁹¹ FERREIRA FILHO, Paulo Sergio. **Ministério Público e a regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente**: análise econômica e comportamental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 198.

Julgamento: 28/06/2021, Primeira Câmara de Direito Público e Coletivo, Data de Publicação: 07/07/2021)³⁹².

É o mesmo caminho trilhado do Tribunal de Justiça de São Paulo:

AGRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL – PRETENSO CUMPRIMENTO PROVISÓRIO DA SENTENÇA – CONDENAÇÃO ATINENTE À REPARAÇÃO DOS DANOS AMBIENTAIS, COM A DESOCUPAÇÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E DESPOLUIÇÃO DOS CURSOS D'ÁGUA E EVENTUAIS NASCENTES - RECONHECIMENTO – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DA ÁREA IRREGULARMENTE OCUPADA ADMITIDA, NOS TERMOS DAS LEIS N. 12.651/2012 E 13.465/2017 – ACÓRDÃO QUE MODIFICOU PARCIALMENTE A SENTENÇA NO QUE CONCERNE À ANÁLISE DAS CONDIÇÕES DO CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES POR PARTE DO ÓRGÃO AMBIENTAL COMPETENTE, MAS RELEGADAS À LIQUIDAÇÃO DE SENTENÇA – RECONHECIMENTO - RECURSO PROVIDO.

Considerando ter sido a Municipalidade, agravante, condenada ao cumprimento das obrigações contidas no decreto condenatório, consubstanciadas, primeiro, na remoção dos ocupantes das Áreas de Preservação Permanente descritas no laudo pericial, proporcionando-lhes moradia digna em áreas sem restrições ambientais, urbanísticas e legais, além da efetivação da urbanização do núcleo habitacional consolidado, com a manutenção dos ocupantes atuais das outras áreas e realização de obras de infraestrutura, eliminando em caráter definitivo o risco existente, bem como na obrigação de reparar os danos ambientais, tem que tal cumprimento deve se dar, como consta no acórdão que modificou parcialmente a sentença, de acordo com as disposições contidas nas Leis n. 12.651 de 2012 e 13.465 de 2017 (Reurb-S) no que concerne à regularização de núcleos urbanos informais que ocupam áreas de preservação permanente, sendo requisito essencial para os projetos de regularização fundiária de áreas incidentes em APP os estudos técnicos ambientais especificados nos termos dos artigos 64 e 65 do Código Florestal. De outra sorte, para que realize a recuperação, adequação e avaliação de tais medidas, necessário que os prazos sejam fixados também em sede de liquidação de sentença, momento mais propício para que se tenha compreensão da exata avaliação do tempo necessário para que a Municipalidade cumpra, de forma tão responsável quanto urgente, as obrigações contidas na condenação, de acordo com o planejamento governamental, razão pela qual é de todo impertinente o pleito contido no cumprimento provisório de sentença ajuizado pelo Ministério Público, eis que não leva em conta, assim como a decisão que rejeitou a impugnação ofertada pelo agravante, os parâmetros acima traçados, extraídos de aludida decisão colegiada. Recurso provido³⁹³.

³⁹² TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO MATO GROSSO. Jusbrasil. Disponível em: <https://tj-mt.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1243483885/10173068420208110000-mt>. Acesso em: 02 jul. 2022.

³⁹³ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Jusbrasil. Disponível em: <https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1176472229/agravo-de-instrumento-ai-22769746520208260000-sp-2276974-6520208260000>. Acesso em: 02 jul. 2022.

Não é a intenção desta tese analisar todos os aspectos técnicos do projeto de regularização fundiária, absortos nos artigos 64 e 65 do Código Florestal Brasileiro, mas, sim, o direcionamento para as situações em que o estudo técnico ambiental se faz presente e obrigatório.

Em comum, ambas as espécies de regularização fundiária (social e específico) deverão contar com estudos técnicos ambientais, previstos nos artigos 64 e 65 da Lei Federal n. 12.651 de 2012³⁹⁴, para aprovação de projeto de regularização fundiária em áreas localizadas total ou parcialmente em área de preservação permanente. Vejamos:

A Lei da Reurb alterou os artigos 64 e 65 do Código Florestal Brasileiro para dividir a elaboração desses documentos em duas modalidades: Laudo Ambiental e de Risco para Reurb-S, ou Laudo Ambiental e de Risco para Reurb-E³⁹⁵.

Vejamos a redação de tais dispositivos previstos no diploma florestal:

Art. 64 - Na Reurb-S dos 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.

§ 1º O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas.

§ 2º O estudo técnico mencionado no § 1º deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

- I - caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;
- II - especificação dos sistemas de saneamento básico;
- III - proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações;
- IV - recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
- V - comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos

³⁹⁴ “Agora, o art. 64 da Lei n. 12.651/2012 trata dos requisitos e do conteúdo do estudo técnico para regularização ambiental de núcleos urbanos informais ocupados, predominantemente, por população de baixa renda (Reurb de Interesse Social – Reurb-S); o art. 65 da Lei n. 12.651/2012 arrola os requisitos e conteúdo do estudo técnico para regularização ambiental de núcleos informais ocupados por população de baixa renda (Reurb de Interesse Específico – Reurb-E). (NIEBUHR, Pedro. **Manual das áreas de preservação permanente**: regime jurídico geral, modalidades e exceções. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022, p. 284.)

³⁹⁵ OLIVEIRA, André Luiz de. **Regularização fundiária em áreas de preservação permanente ou de risco**. Publicada em 18/11/2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/77909/regularizacao-fundiaria-em-areas-de-preservacao-permanente-ou-de-risco>. Acesso em: 02 jul. 2022.

hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;

VI - comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e

VII - garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água.

Art. 65 - Na Reurb-E dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana.

§ 1º O processo de regularização fundiária de interesse específico deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior e ser instruído com os seguintes elementos:

I - a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área;

II - a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;

III - a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos;

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

V - a especificação da ocupação consolidada existente na área;

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

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

VIII - a avaliação dos riscos ambientais;

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

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

Como visto, o estudo técnico ambiental ou laudo ambiental é parte integrante do projeto de regularização fundiária e será obrigatório nas situações de núcleos urbanos informais consolidados localizados total ou parcialmente em área de preservação permanente, na modalidade de regularização fundiária urbana de interesse social e interesse específico.

No caso da regularização fundiária de interesse social deverá respeitar, de forma geral, a aprovação do projeto de regularização fundiária, como também a necessidade de demonstrar melhoria das condições ambientais em relação à

situação anterior, com a adoção de medidas nele preconizadas, o que deverá estar incluído no estudo técnico ambiental.

Por sua vez, o estudo técnico ambiental deverá conter o seguinte conteúdo mínimo: 1) caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada; 2) especificação dos sistemas de saneamento básico; 3) proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações; 4) recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; 5) comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso; 6) comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e 7) garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água.

De forma direcionada à compreensão do art. 64, Vinicius Salomão de Aquino e Talden Farias comentam sobre o dispositivo:

O elemento central da análise da possibilidade da regularização é a demonstração de melhoria nas condições ambientais. Da mesma forma que o instituto flexibiliza as normas urbanísticas para, ao fim, tentar a diferentes serviços e condições que garantam o bem-estar, a exceção à norma protetiva ambiental deve ter como escopo também a melhoria das condições ambientais, instituindo coleta de lixo, promovendo o saneamento básico da área, protegendo a Área de Preservação Permanente de futuras ocupações, entre outras ações³⁹⁶.

O ente público responsável pela Reurb pode exigir outras situações e condicionantes não previstas no corpo da redação do art. 64.

No caso da Reurb-E, a Lei n. 13.465 de 2017 não manteve a definição clara de que as restrições sobre as áreas de 15 metros nas margens de qualquer rio ou curso d'água, ou seja, independentemente do porte ou função ambiental exercida, e análise da ocupação. O quadro a seguir reproduz os conteúdos mínimos dos estudos técnicos ambientais que devem ser elaborados para a Reurb-S e Reurb-E³⁹⁷.

³⁹⁶ AQUINO, Vinicius Salomão de Aquino; FARIAS, Talden. **Regularização fundiária em áreas de preservação permanente sob a perspectiva da sustentabilidade socioambiental**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2017, p. 110.

³⁹⁷ FERRARA, Luciana Nicolau; DENALDI, Rosana. O projeto de regularização fundiária urbana: requisitos e aplicação frente às demandas da urbanização de interesse social. In: **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da Lei n. 13.465/2017**. LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 79.

No caso do art. 65, da Lei Federal 12.651 de 2012, o tratamento dado na novel legislação foi totalmente diferente, com outras exigências legais, conforme se vê do ensinamento a seguir:

O tratamento é substancialmente distinto da regularização de núcleos urbanos informais que ocupam área de preservação permanente nas Reurbs de Interesse Específico. O art. 65 da Lei n. 12.651 de 2012 exige, em complemento: (i) que as áreas de preservação permanente não sejam identificadas como de risco (caput); (ii) a indicação das faixas ou áreas que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização (inciso VII); (iii) que sejam feitas avaliações dos riscos ambientais (inciso VIII), e, especialmente, (iv) a manutenção de uma faixa não edificável ao longo de qualquer curso d'água de pelo menos 15 metros de largura em cada lado (§ 2º)³⁹⁸.

Continua Pedro Niebuhr sobre a lição acima:

Fundamentalmente, enquanto a Reurb de Interesse Específico se exige o resguardo de faixa não edificável de pelo menos 15 metros ao longo de cursos d'água e não se admite a regularização de ocupação (de preservação permanente) que seja considerada como risco, na Reurb de Interesse Social não há previsão similar³⁹⁹.

A jurisprudência pátria destaca a importância do estudo técnico ambiental ou laudo, além dos requisitos previstos nos artigos 64 e 65 do Código Florestal Brasileiro. Nesse sentido, o Agravo de Instrumento publicado no dia 11/05/2021, do Eg. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4 – AG 5054572652020 4040000 5054572-65.2020.4.04):

AMBIENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. REURB.

1. Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos artigos 64 e 65 da Lei 12.651 de 2012. Em tais hipóteses, torna-se obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de mitigações e compensações ambientais, quando for o caso. Na hipótese da Reurb, abranger área de unidade de conservação de uso sustentável, será necessário a concordância

³⁹⁸ NIEBUHR, Pedro. **Manual das áreas de preservação permanente**: regime jurídico geral, modalidades e exceções. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022, p. 284.

³⁹⁹ *Ibid.*, pp. 284-285.

do órgão gestor e a melhoria das condições ambientais, tudo conforme o § 3º do art. 11.

2. O cumprimento provisório da sentença foi movido pelo órgão gestor da unidade de conservação (ICMBio), com o objetivo, inclusive, de retirar as pessoas que se encontram habitando a área. Isso demonstra – de forma inequívoca – que não anui com a Reurb aventada pelo Município-agravante.

3. Outrossim, em Terceira Turma, em sua composição ampliada, teve a oportunidade de examinar a questão semelhante envolvendo a Praia da Galheta e decidiu, em recente julgamento, ser inviável a regularização fundiária de casas de veraneio feitas irregularmente sobre área de preservação permanente, em região que não se caracteriza como núcleo consolidado e que não preenche os requisitos e finalidades da Reurb-E, em especial, a melhoria ambiental para a área. Neste sentido, se pronunciou a ampla maioria dos desembargadores presentes, como fica claro nos votos orais registrados em vídeo, ocasião em que foi deliberado também que não seria caso de suspender os processos em julgamento em razão do Tema 1062 do STJ.

4. Mantida a decisão agravada⁴⁰⁰.

Como visto, “o legislador, propositadamente, dividiu os requisitos dos laudos em modalidades de cunho socioeconômico no intuito de não inviabilizar a regularização e comprometer a preservação ambiental”⁴⁰¹.

De todos os apontamentos técnicos existentes nos artigos 64 e 65 do diploma florestal, foi explicitado, para que não ocorra mais interpretações equivocadas, a possibilidade de regularização fundiária urbana em área de preservação permanente, afirmando uma extensão menor de área de preservação permanente nos casos de ocupação de núcleos urbanos informais constituídos predominantemente por baixa renda, o que já não ocorre na regularização fundiária urbana de interesse específico em área de preservação permanente, que se exige, no mínimo, 15 metros das margens do curso d'água de cada lado.

5.2.2 Indicação das áreas sujeitas à risco no estudo técnico ambiental

⁴⁰⁰ BRASIL. Tribunal Regional Federal (4ª Região). Agravo de Instrumento AG 5018759-40.2021.4.04.0000. Relator: Vânia Hack de Almeida. Data de julgamento: 10/08/2021, Terceira Turma. **Jusbrasil**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=reurb>. Acesso em: 02 jul. 2022.

⁴⁰¹ OLIVEIRA, André Luiz de. **Regularização fundiária em áreas de preservação permanente ou de risco**. Publicada em 18/11/2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/77909/regularizacao-fundiaria-em-areas-de-preservacao-permanente-ou-de-risco>. Acesso em: 02 jul. 2022.

Outro ponto que merece análise em relação ao estudo técnico ambiental é seu elo ou vínculo umbilical com as situações que podem ser enquadradas como áreas de risco.

Como visto, não é pretensão do estudo técnico ambiental analisar e discutir ocupações em áreas propícias aos riscos⁴⁰² de desastres, que comumente aflige as cidades brasileiras, afrontando também as diretrizes da Lei Federal n. 12.608 de 2012⁴⁰³.

Marcia do Amaral contextualiza objetivamente o que é risco de desastres:

O risco de desastres não é um elemento presente na cultura cotidiana da população, nem no planejamento de ações e obras da administração pública. Mesmo nos planos diretores e outros instrumentos de regulação urbana, pouco se considerou a dinâmica do meio físico. A gestão integral de riscos de desastres não está incorporada como ação permanente nas administrações públicas em todos os níveis. No cenário atual, está se incidindo uma mudança de paradigma, em nível federal, para focar as ações na prevenção, uma vez que, anteriormente, tais ações eram restritas ao atendimento pós-desastre⁴⁰⁴.

O estudo técnico ambiental, ao analisar o núcleo urbano informal consolidado, localizado total ou parcialmente em área de risco, deverá direcionar e apontar claramente os estudos específicos, previstos na própria Lei da Reurb.

A tutela ao caso será a abordagem prevista no inciso VI do art. 35, a elaboração de “projeto de estudo técnico para situação de risco, quando for o caso”, como também a previsão do disposto no art. 39 da Lei Federal 13.465 de 2017, conforme se vê da transcrição a seguir:

Art. 39 - Para que seja aprovada a Reurb de núcleos urbanos informais, ou de parcela deles, situados em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei,

⁴⁰² “O risco em assentamentos urbanos precários é geralmente associado a inundações, deslizamentos e processos geológicos correlatos”. (CANIL, Katia; AMORE, Caio Santo; MORETTI, Ricardo de Sousa. Riscos geológico-geotécnicos, consolidação e segurança jurídica da posse: possibilidades presentes no novo marco legal da regularização fundiária urbana de interesse social. *In: Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da Lei n. 13.465/2017*. LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 527.)

⁴⁰³ “Art. 1º - Esta Lei 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, e dá outras providências”. Art. 1º da Lei Federal n. 12.608 de 2012.

⁴⁰⁴ AMARAL, Marcia do. **O papel do direito urbanístico na sociedade potencializadora de desastres**. Curitiba: Editora Prismas, 2018, p. 128.

estudos técnicos deverão ser realizados, a fim de examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela por eles afetada.

§ 1º Na hipótese do **caput** deste artigo, é condição indispensável à aprovação da Reurb a implantação das medidas indicadas nos estudos técnicos realizados.

§ 2º Na Reurb-S que envolva áreas de riscos que não comportem eliminação, correção ou administração, os Municípios deverão proceder à realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado.

Na incidência do art. 39, acima mencionado, estudos específicos serão elaborados visando examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela por eles afetada.

Já existe metodologia séria e consolidada para o mapeamento desses riscos:

[...] são bastante consolidadas as metodologias para o mapeamento desses riscos, dentre as quais se destaca aquela desenvolvida pelo IPT (Instituto de Pesquisas Tecnológicas) e pelo Ministério das Cidades (2004), por meio da identificação das áreas de risco e definição de setores de risco classificados em R4 (Muito Alto), R3 (Alto), R2 (Médio) e R1 (Baixo)⁴⁰⁵.

“A esses graus de risco devem-se associar diretrizes de medidas mitigadoras e de ampliação da segurança e, em alguns casos, identifica-se, inclusive, a necessidade de remoção e reassentamentos das famílias”⁴⁰⁶.

É imperativo legislativo, portanto, que nas situações de Regularização Fundiária de Interesse Social que não comportem eliminação, correção ou administração, tornar-se-á obrigatória a realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado.

Complementa a compreensão do art. 39 da Lei Federal n. 13.465 de 2017, a regulamentação dada pelo Decreto n. 9.310 de 2017, *verbis*:

Art. 105 - Na hipótese de decisão pela remoção do núcleo urbano informal consolidado, deverão ser realizados estudos técnicos que comprovem que o desfazimento e a remoção do núcleo urbano não

⁴⁰⁵ CANIL, Katia; AMORE, Caio Santo; MORETTI, Ricardo de Sousa. Riscos geológico-geotécnicos, consolidação e segurança jurídica da posse: possibilidades presentes no novo marco legal da regularização fundiária urbana de interesse social. In: **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da Lei n. 13.465/2017**. LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, pp. 527-528.

⁴⁰⁶ *Ibid.*, p. 528.

causará maiores danos ambientais e sociais do que a sua regularização nos termos da Lei n. 13.465 de 2017, e deste Decreto. Parágrafo Único. O disposto no caput não se aplica às áreas de risco a serem realocadas conforme o disposto no § 2º do art. 39 da Lei n. 13.465 de 2017.

A comprovação, por meio de estudo, que o resultado do desfazimento e a remoção do núcleo urbano não causará maiores danos ambientais e sociais são imprescindíveis, vez que pode ocasionar o efeito indesejado, a exemplo do risco social:

Nos casos das famílias em situação de vulnerabilidade social, muitas vezes aí se produziu uma frágil estrutura de sobrevivência, que pode se alterar dramaticamente no processo de reassentamentos e realocação. O risco geotécnico pode ser substituído por um risco social, se não forem adequadamente previstas e conduzidas as medidas preventivas e cautelares associadas à mudança de endereço⁴⁰⁷.

Em determinadas situações, as áreas de risco podem estar sobrepostas às áreas de preservação permanente, o que gera também grande preocupação. Vejamos a lição abaixo:

A proibição de ocupação de áreas de risco (o que importará, no caso de famílias de baixa renda, certamente, a realocação dessas moradias em outras áreas isentas de risco, com os custos adicionais inerentes a esta medida conforme no subcapítulo 5.2) é uma medida eficaz, pois, apesar dos custos advindos da remoção das famílias, estes serão em muito superados pelo valor estatístico das vidas preservadas, levando-se em conta que muitas das áreas de preservação permanente são áreas de risco (encostas e margens de rios, por exemplo)⁴⁰⁸.

Antes de tudo, a intenção da legislação é preservar vidas humanas, por isso o estudo técnico ambiental deverá indicar essas situações que caracterizam situações de risco, para a realização e cumprimento das diretrizes estabelecidas na Lei

⁴⁰⁷ CANIL, Katia; AMORE, Caio Santo; MORETTI, Ricardo de Sousa. Riscos geológico-geotécnicos, consolidação e segurança jurídica da posse: possibilidades presentes no novo marco legal da regularização fundiária urbana de interesse social. *In: Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da Lei n. 13.465/2017*. LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 531.

⁴⁰⁸ FERREIRA FILHO, Paulo Sergio. **Ministério Público e a regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente**. Análise econômica e comportamental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 129.

Federal n. 13.465 de 2017, para as situações específicas em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei.

Relevante destacar, ainda, recente estudo produzido pelo IPEA, nota da Presidência, em junho de 2022, sobre os “impactos da regularização fundiária urbana sobre a desigualdade de renda brasileira”, vez que demonstra efetivamente que a mudança estrutural na desigualdade de renda contribui de forma permanente para o aumento do bem-estar brasileiro, principalmente das pessoas de baixa renda.

Vejamos a síntese do estudo do IPEA:

Estudos voltados para a análise da distribuição de renda tendem a negligenciar os efeitos dos ganhos de capital, em especial os associados à habitação.

✓ Ciente disso, esta nota avalia como a estrutura fundiária urbana brasileira pode afetar a desigualdade de renda.

✓ Os resultados indicam que a inclusão da atual estrutura de propriedade de imóveis no cálculo do índice de Gini eleva a desigualdade brasileira em, aproximadamente, 1,5 ponto percentual (p.p.). Análises adicionais permitem afirmar que o aumento na desigualdade advém de uma deterioração da renda das camadas mais vulneráveis da população brasileira.

✓ Estatísticas revelam a existência de um elevado número de imóveis irregulares e/ou precários no Brasil. Estima-se que a parcela de imóveis brasileiros que necessitam de algum tipo de regularização se situa entre 30% e 50%, a maioria expressiva pertencente a pessoas de baixa renda.

✓ Por conta disso, programas como o Habitat da Organização das Nações Unidas (ONU) listam a regularização fundiária urbana como uma importante estratégia para o combate à pobreza e à desigualdade.

✓ As estimativas desta nota indicam que um processo massivo de regularização fundiária urbana é capaz de promover um choque de riqueza equivalente a R\$ 202,13 bilhões na economia brasileira.

✓ A modelagem econométrica adotada permite inferir que o choque no valor dos imóveis em decorrência de uma regularização fundiária urbana massiva pode promover uma queda de 2,4 p.p. no índice de desigualdade de renda.

✓ Simulações baseadas em modelos estruturais de mobilidade de renda indicam que essa redução é sustentável no longo prazo, confirmando os resultados obtidos a partir dos resultados estáticos.

✓ Nesse sentido, conclui-se que a política de regularização fundiária urbana pode promover mudanças estruturais na desigualdade de renda, contribuindo de forma permanente para o aumento do bem-estar brasileiro⁴⁰⁹.

⁴⁰⁹ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Ministério da Economia. OLIVEIRA, Erick Alencar (equipe técnica). **Os impactos da regularização fundiária sobre a desigualdade de renda brasileira**. Junho de 2022. Brasília. Nota da Presidência, p. 4. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>. Acesso em: 03 jul. 2022.

A conclusão do estudo do IPEA contribui para desmistificar a ideia de que mercado de capital imobiliário discrimina e torna os ocupantes mais vulneráveis e empobrecidos quando realizam a legalização dos núcleos urbanos informais consolidados, por meio da regularização fundiária urbana, conforme se vê da compreensão abaixo:

Com isso, tomando o cenário mais conservador como referência (cenário I), pode-se afirmar que o processo de mobilidade de renda pode contribuir para uma queda de 3 p.p.⁴¹⁰ na desigualdade de longo prazo. Nesse sentido, a política de regularização fundiária urbana pode promover mudanças estruturais na desigualdade de renda, contribuindo de forma permanente para o aumento do bem-estar brasileiro⁴¹¹.

Portanto, é indiscutível que a regularização fundiária urbana é política fundamental para a efetividade ao direito subjetivo à moradia digna e, consequentemente, ao bem-estar, vez que contribui para a diminuição da desigualdade de renda. Alia-se a isso, a importância do enfrentamento das ocupações inseridas em núcleos urbanos informais consolidados em áreas de preservação permanente, nas modalidades de interesse social e interesse específico, sendo o estudo técnico ambiental o grande instrumento preventivo, legal e obrigatório que induz a viabilidade e segurança ambiental, social, urbanística, econômica e fundiária aos ocupantes, mesmo em tais espaços protegidos, passando pelo crivo da aprovação do projeto de regularização fundiária, que observará rigorosamente os critérios estabelecidos nos artigos 64 e 65 do Código Florestal Brasileiro, indicando nas situações pertinentes os casos de ocupação em áreas de risco.

⁴¹⁰ “TABELA 5 - Impactos sobre a mobilidade de renda: diferença entre a desigualdade atual e a simulada variável.

Cenário I - Efeito da Mobilidade: 0,030

Cenário II - Efeito da Mobilidade: 0,042

Cenário III - Efeito da Mobilidade: 0,056

Fonte: Dados da pesquisa”. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Ministério da Economia. OLIVEIRA, Erick Alencar (equipe técnica). **Os impactos da regularização fundiária sobre a desigualdade de renda brasileira**. Junho de 2022. Brasília. Nota da Presidência, p. 4. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>. Acesso em: 03 jul. 2022.)

⁴¹¹ *Ibid.*

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Toda construção de tese exige a demonstração de elementos necessários e imprescindíveis, como a atualidade, a originalidade, além da importância social e acadêmica.

Esses marcos sinalizaram o norte da bússola utilizada neste processo investigativo, que em seu desenrolar passou por momentos das mais diversas matizes, inclusive aquelas que levavam o pensamento a novas direções, com identificação de fontes até então ignoradas ou desconhecidas, impondo constantes desafios à investigação científica pretendida.

E não havia como ser diferente nesta tese, que trata de tema bastante atual, cuja lei de referência entrou em vigor há apenas cinco anos (Lei Federal n. 13.465 de 2017), para revigorar as diretrizes sobre a regularização fundiária urbana, e dar novos rumos àquela destinada aos núcleos urbanos informais consolidados, ainda que inseridos total ou parcialmente em área de preservação permanente.

Ao tomar por base a novel Lei Federal n. 13.465 de 2017, o trabalho se mostra original quando investiga a importância e o tratamento especial conferido ao estudo técnico ambiental para os procedimentos de regularização fundiária urbana de núcleos urbanos informais consolidados inseridos total ou parcialmente em área de preservação permanente.

A relevância acadêmica e social é percebida já no descritivo histórico da urbanização das cidades no Brasil, que mantém sempre em pauta assuntos como *déficit* habitacional, sobretudo na camada vulnerável e desassistida da população urbana, formada por aqueles designados como baixa renda.

Por mais que seja um assunto amplamente discutido em diversas áreas do conhecimento humano, a efetiva redução da informalidade e/ou ilegalidade nas ocupações urbanas persistem inconclusas, o que interfere na qualidade de vida das pessoas, na agenda ambiental das cidades, na demanda por infraestrutura e assistência técnica, economia, social, material ao poder público e instituições de ensino.

De imediato, cumpre destacar que são múltiplas as possibilidades de enfrentamento de toda a gama de desafios produzidos nas cidades brasileiras, pois segundo dados do IBGEeduca, 84,72% da população nacional vive em áreas urbanas, que, segundo a EMBRAPA, representam menos de 1% do território nacional.

Esse modelo de concentração populacional nas cidades desencadeou um modelo de urbanização quantitativo, decorrente do fluxo migratório do homem do campo para a cidade, o que impactou na proliferação de processos informais ou ilegais, formando favelas, mocambos, palafitas, cortiços, núcleos habitacionais informais, áreas periféricas, etc., ocupadas por pessoas de baixa renda, gerando exclusão social e segregação espacial.

Todo esse caos urbano gera demanda por moradia, como apontam dados da Fundação João Pinheiro, ano-base 2019, que indicam que o Brasil possui um *déficit* habitacional em torno de 5,8 milhões de moradia, ou seja, essa demanda reprimida é fruto da grande parcela da população que não tem acesso ao mercado de financiamento imobiliário.

A pesquisa retratou as iniciativas políticas até aqui adotadas como forma de enfrentamento dessa realidade negativa, revelando ainda que o *déficit* habitacional é um fator decisivo e constante na definição de políticas públicas urbanas, que normalmente seguem pela via da iniciativa de intervenção, inclusive para promoção da regularização fundiária urbana em assentamentos informais/ilegais.

Com isso, a legislação urbanística sempre operou como uma linha demarcatória na formação do território, e hoje isso não é diferente, pois tem como um de seus pilares a Lei Federal n. 13.465 de 2017, autodeclarada Reurb, norma federal que define parâmetros para a regularização fundiária urbana no Brasil (regime jurídico estruturado), inclusive nas áreas de preservação permanente, propondo soluções ao enfrentamento de questões centrais, que interferem no direito à moradia digna e no acesso à terra urbanizada, com o objetivo de erradicar a pobreza.

O conjunto de inovações não alterou o fato de que, legalmente, a regularização fundiária urbana 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 termos do art. 9º da Lei Federal 13.465 de 2017, e que por isso é considerada uma política pública e social que visa resgatar os direitos de cidadania e dignidade das pessoas que ocupam áreas urbanas degradadas, visando o *status* de proprietário e, conseqüentemente, o direito subjetivo à moradia digna.

Em respeito à coerência indispensável na aplicação do direito, encontrou-se robusto alicerce na doutrina que fortalece a dimensão principiológica e constitucional do direito à moradia digna, que se mostra componente fundamental para o fim a que se destina na regularização fundiária urbana de núcleos urbanos informais consolidados em área de preservação permanente, tendo o estudo técnico ambiental como pressuposto para essa implementação.

Também foi estudado o direito à moradia e seu objetivo de inclusão social e urbana dos cidadãos, amparado e ampliado internacionalmente pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1969, como também na Conferência Habitat II (1996), sequência normativa que forma a compreensão do direito à habitação como um direito humano, fundamental, social, especial e autônomo.

A Constituição Federal, amparada nos artigos 182 e 183, bem como o Plano Diretor, protegem esse substrato da regularização fundiária urbana e o direito à moradia, abarcadas pela política de desenvolvimento urbano, com competência dos Municípios para sua execução.

A partir deles, foram criadas as condições para a cidade identificar as necessidades sociais e estruturais que interferem na qualidade de vida das pessoas, permitindo a regularização fundiária urbana e a concretização do direito à moradia.

Deste ponto em diante, o estudo se concentrou na discussão das áreas de preservação permanente e do instrumento para a regularização fundiária urbana em núcleos urbanos informais ali consolidados em tais espaços protegidos, a partir da elaboração de laudo técnico ambiental.

É justamente neste ponto que o problema que se objetiva esclarecer reside: a regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente, localizadas em áreas urbanas, pela natureza constitucional de tais espaços, além de ser um

direito fundamental de todos, portanto um bem difuso, de responsabilidade do poder público e da coletividade, sendo um interesse de toda a humanidade.

Não é difícil perceber que na esteira da dimensão ambiental, a regularização fundiária urbana, que por si só já é complexa e polêmica, é agravada, pois o objetivo é legitimar intervenções que, invariavelmente, acabam por diminuir a proteção à natureza conferida pela Carta Cidadã de 1988, em seu art. 225.

Historicamente, a regularização fundiária em área de preservação permanente sempre esteve ligada ao critério da consolidação da ocupação ou do assentamento informal, tendo em vista que a Lei Federal n. 11.977 de 2009 rezava que a regularização fundiária urbana em área de preservação permanente daria em situações excepcionais para populações predominantemente de “baixa renda” e “áreas consolidadas”.

A Lei da Reurb institui um novo conceito, qual seja: de núcleo urbano informal, o que por si só é insuficiente para caracterizar a consolidação.

Para a análise macro da consolidação, o conceito de núcleo urbano informal deve agregar também outro conceito também disciplinado na própria Lei da Reurb, do conceito de núcleo urbano informal consolidado, vez que complementa o primeiro, proporcionando, ao mesmo tempo, a devida segurança jurídica e técnica nas análises em relação à situação fática da ocupação para fins de consolidação.

A consolidação aqui ventilada envolve vários fatores e entendimentos, tais como: consolidação prévia a ocupação, a irreversibilidade, a dificuldade de reversão das edificações, vias de circulação, tempo da ocupação, a existência de edificações, existência de equipamentos públicos essenciais, além de outros requisitos a serem exigidos pelo ente municipal ou responsável, nas situações concretas.

Dá robustez à interpretação da consolidação adicionar outro conceito legal de “área urbana consolidada”, que volta ao ordenamento jurídico, com a promulgação da Lei Federal n. 14.285, de 2021, alterada pela Lei Federal n. 12.651 de 2012. Adota novos critérios para as situações específicas das tipologias de faixas marginais, não abarcando todas as ocorrências legais caracterizadas como área de preservação permanente, de acordo o art. 4º do diploma florestal, também introjetado no conceito de “núcleo urbano informal consolidado”.

Na conjuntura do núcleo urbano informal consolidado, a Súmula 613 do STJ não será impedimento para que a regularização fundiária de fato ocorra em ocupações inseridas em área de preservação, já que a análise irá suplantiar simplesmente a regularização fundiária, sendo também uma obrigação atemporal para as necessárias intervenções estruturais urbanísticas e ambientais que serão realizadas no futuro, especialmente respeitando os valores ambientais.

Portanto, para as análises dos procedimentos administrativos de regularização fundiária urbana em área de preservação permanente, o fundamento para caracterizar a consolidação da ocupação será com base no conceito de núcleo urbano informal consolidado.

Na esteira das ocupações informais, clandestinas, ilegais, que assolam as cidades brasileiras, elemento-chave para a regularização fundiária urbana de núcleos urbanos informais consolidados, encontra-se a raiz da necessidade do direito à moradia. Assim, por que o direito à moradia, como um direito fundamental social, não é de fato concretizado nas áreas de preservação permanente?

Não obstante o vigoroso embasamento teórico disponível, verificou-se que a regularização fundiária urbana enfrenta crise de valores, num processo transitório de implementação da Reurb, cuja evolução, ainda desconhecida, motiva justificada preocupação com as exigências que são realizadas pelos órgãos responsáveis por sua execução enquanto política.

O grande impasse reside na exigência do licenciamento ambiental pelo responsável da regularização fundiária, geralmente será o ente municipal que, direta ou indiretamente, requisitará a devida licença ambiental de tais ocupações, quando localizados total ou parcialmente em área de preservação permanente.

A revogada Lei Federal n. 11.977 de 2009 expressamente exigia o licenciamento ambiental nas situações previstas para a regularização fundiária urbana sustentável nas modalidades de interesse social e de interesse específico.

Por sua vez, a Lei Federal n. 13.465 de 2017 desburocratizou e simplificou o procedimento de regularização fundiária urbana, inclusive nas áreas de preservação permanente urbana, apontando que, para a regularização de tais espaços, faz-se necessário a elaboração de estudo técnico ambiental.

Aí está o embaraço, pois os órgãos responsáveis continuam a exigir o licenciamento ambiental, não aceitando simplesmente o estudo técnico ambiental, uma das condicionantes previstas para a regularização fundiária em área de preservação permanente.

O licenciamento ambiental é ato complexo que antecede a atividade ou começo do empreendimento; no caso da regularização fundiária urbana, as áreas já estão previamente ocupadas por pessoas (adensamento humano), geralmente de baixa renda. Como atender às exigências se já há ocupação consolidada, já que houve a caracterização do núcleo urbano informal consolidado?

A dimensão jurídica dada ao estudo técnico ambiental soma-se à leitura do art. 12, seus parágrafos, da Lei Federal n. 13.465 de 2017, que prevê a obrigatoriedade da aprovação municipal da Reurb, além de observar os requisitos dos artigos 64 e 65 da Lei Federal n. 12.651 de 2012, que tratam, respectivamente, da regularização fundiária de interesse social e interesse específico.

Outra justificativa importante para a não exigência do licenciamento ambiental refere-se ao rol de atividades elencadas na própria Resolução Conama n. 237 de 1997, que não indicou o procedimento de regularização fundiária urbana de assentamentos informais ou núcleos urbanos informais, passíveis de licenciamento ambiental.

Os Municípios podem legislar sobre a obrigatoriedade do licenciamento ambiental no Plano Diretor ou em legislação específica, contudo gerará conflito de competência legislativa, provocando mais uma discussão desnecessária na gestão urbana ambiental das cidades brasileiras.

Além de expressamente exigir o laudo técnico ambiental ou socioambiental, e de sua aprovação, o ente municipal deverá possuir órgão ambiental capacitado, observando as diretrizes da Lei Complementar n. 140 de 2011, como das diretrizes delineadas nos artigos 64 e 65 do Código Florestal.

Assim sendo, havendo corpo técnico qualificado e órgão ambiental capacitado, não haverá óbice para a aprovação do estudo técnico ambiental pelo Município nas situações de regularização fundiária de interesse social ou de interesse específico em núcleos urbanos informais consolidados localizados total ou

parcialmente em área de preservação permanente, para fins de regularização fundiária urbana, conforme previsão estabelecida na Reurb.

O estudo técnico ambiental será incorporado como um dos requisitos no projeto de regularização fundiária, conjuntamente com outros documentos e estudos obrigatórios, conforme rito descrito no art. 35 da Lei da Reurb, além de indicar a elaboração do estudo específico para as áreas de risco, ou seja, o estudo técnico ambiental não realizará o diagnóstico e estudos das áreas de risco, mas, sim, a indicação da necessidade de tal estudo específico.

Com respaldo nessa problemática, conferiu-se status maior ao estudo técnico ambiental, diretriz ambiental incorporada na Reurb, como o grande instrumento indutor da regularização fundiária urbana em área de preservação permanente de núcleos informais urbanos consolidados, que determinará as medidas de mitigação e compensações ambiental, quando couber.

O direito personalíssimo à moradia digna nos núcleos urbanos informais consolidados em área de preservação permanente terá como grande ferramenta de natureza ambiental o estudo técnico ambiental, obrigatório nos procedimentos de regularização fundiária urbana, viabilizando a tão almejada segurança ambiental, social, urbanística, jurídica, econômica, superando e enfrentando a desigualdade social, o acesso à terra urbanizada, a segregação socioespacial, a erradicação da pobreza, segurança da posse, dentre outros.

Com esse intuito, recorreu-se nesta tese a sólidos argumentos pautados no ordenamento jurídico e na ética norteada, principalmente pela dignidade da pessoa humana, que se busca aos ocupantes que pleiteiam a regularização fundiária urbana em área de preservação permanente.

Algumas reflexões são necessárias sobre a forma de ocupação na área de preservação permanente para fins de regularização fundiária urbana, diante das constantes restrições e entendimentos jurisprudenciais impostas aos entes federados, sobretudo pelos Municípios, dentre as quais, do conjunto de achados da investigação, derivou-se um conjunto de propostas para a solução dos conflitos fundiários de pessoas que ocupam área de preservação permanente urbana nas cidades brasileiras.

Resumidamente, as conclusões são as seguintes:

1) De todo o conjunto de normas jurídicas nacionais e internacionais, existe tratamento explícito reconhecendo direitos fundamentais ao direito à moradia digna, mesmo que localizada em áreas de preservação permanente, que deve ocorrer por meio da regularização fundiária urbana;

2) Que a Lei Federal n. 13.465 de 2017, autodeclarada Reurb, é norma geral que disciplina novos parâmetros para a regularização fundiária urbana, nas modalidades de interesse social e interesse específico;

3) Que a Lei Federal n. 13.465 de 2017 não instituiu comandos profundos em relação à regularização fundiária em área de preservação permanente, não alterando aquilo que já estava previsto nas revogadas Lei Federal n. 4.771 de 1965, como também na Lei Federal n. 11.977 de 2009, com exceção a não exigência do licenciamento ambiental;

4) Que o grande conceito legal para fins de caracterização da consolidação é o conceito de “núcleo urbano informal consolidado”, tendo como elementos fundamentais internalizados outros conceitos: “núcleo urbano informal” e “área urbana consolidada”;

5) Que a nova Lei da Reurb exige e consagra o estudo técnico ambiental para os núcleos urbanos informais consolidados, inseridos total ou parcialmente em área de preservação permanente, como instrumento de gestão ambiental que garante a sustentabilidade do ambiente urbano e a dignidade da pessoa humana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMPA. ABRAMPA pede que PGR examine a inconstitucionalidade da Lei n. 14.285/21, que reduz a proteção ambiental no entorno de cursos d'água em áreas urbanas. Disponível em: <https://abrampa.org.br/abrampa/site/index.php?ct=conteudoEsq&id=1015&modulo=NOT%C3%8DCIA>. Acesso em: 13 mar. 2021.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução Virgílio Afonso da Silva, 2. ed., 5. tiragem. São Paulo: Editora Malheiros, 2017.

ALFONSIN, Betânia. Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. *In: Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. FERNANDES, Edésio (org.). Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

ALMEIDA, Carolyne Ribeiro Rodrigues. Da Legitimação de Posse. *In: Comentários à Lei Regularização Fundiária*. CORREIA, Arícia Fernandes; MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira. (coord.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

ALMEIDA, Julio Vacker. **Comentários sobre a Lei 14.285/2021**. Competência legislativa dos municípios sobre APP de mata ciliar. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/95697/comentarios-sobre-a-lei-14-285-2021-competencia-legislativa-dos-municipios-sobre-app-de-mata-ciliar>. Acesso em: 06 abr. 2022.

AMADEI, Vicente de Abreu. Algumas dificuldades constitucionais da Lei 13.465/2017. *In: Regularização fundiária - Lei 13.465/2017*. PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. São Paulo: Thompson Reuters do Brasil, 2018.

AMARAL, Luma Marques Leomil. Da vedação da ocupação em área de preservação permanente à possibilidade de regularização fundiária de interesse específico. *In: Teoria da regularização fundiária*. MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Mauricio Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino Azevedo (org.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

AMARAL, Marcia do. **O papel do direito urbanístico na sociedade potencializadora de desastres**. Curitiba: Editora Prismas, 2018.

AMORE, Caio Santo. Minha Casa, Minha Vida para iniciantes. *In: Minha casa... e a cidade?* Avaliação programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros. AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (org.). 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ANDRADE, Eric Santos. Da Legitimação Fundiária. *In: Comentários à Lei Regularização Fundiária*. CORREIA, Arícia Fernandes; MOURA, Emerson

Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira. (coord.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **A proteção insuficiente e a Lei n. 14.285/2021**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jan-03/paulo-antunes-protecao-insuficiente-lei-142852021>. Acesso em: 06 abr. 2022.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentários ao novo Código Florestal: Lei n. 12.651/12**, atualizado de acordo com a Lei n. 12.727/2012. São Paulo: Atlas, 2013.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 7. ed., revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

AQUINO, Vinicius Salomão; FARIAS, Talden. **Regularização fundiária em áreas de preservação permanente sob a perspectiva da sustentabilidade socioambiental**. Atualizada de acordo com a Lei n. 13.465/2017 e o Decreto 9.310/2018. João Pessoa: Editora da UFPB, 2017.

ARAÚJO, Alexandra Fuchs; LIMA, Paulo de Araújo Mendes. A Lei n. 13.465/2017 e o direito à moradia: novos caminhos para a tutela de antigos direitos. *In: Novos paradigmas da regularização fundiária urbana: estudos sobre a Lei n. 13.465/2017*. CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lilian Regina Gabriel. São Paulo: Almedina, 2019.

ARAUJO, Juliana Rubiniak. Lei 13.465/2017: objetivos e conceitos adotados pela Reurb. *In: Estatuto Fundiário Brasileiro: comentários à Lei n. 13.465/2017*. Homenagem ao professor José Manoel de Arruda Alvim Neto. CAMBLER, Everaldo Augusto; BATISTA, Alexandre Jamal; ALVES, André Cordelli (coord.). São Paulo: Editora IASP, 2018.

AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra. Legislação florestal e regularização fundiária em áreas urbanas, retrocessos diante de extremos climáticos. *In: Cadernos de direito da cidade: estudos em homenagem à professora Maria Garcia*. AIETA, Vânia (coord.). Rio de Janeiro: Lume Juris, 2014.

BARREIRA, Solange A. **Quatro partidos questionam no STF lei que alterou as APPs urbanas**. Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2022/04/20/quatro-partidos-questionam-no-stf-lei-que-alterou-as-apps-urbanas/>. Acesso em: 24 abr. 2022.

BARROS, Wellington Pacheco. **Curso de direito ambiental**. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

BAZZOLI, João Aparecido; GOMES, Déborha Souza Alves. Regularização fundiária urbana (Reurb): um compromisso institucionais dos municípios. *In: Instrumentos urbanísticos e sua (in)efetividade*. VIEIRA, Bruno Soeiro; VIEIRA, Iracema de Lourdes Teixeira (org.), v II. Londrina: Thoth, 2021.

BECK, Ulrick; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: Unesp, 1997.

BENTE, Richard Huge. **Regularização fundiária de interesse social no estado de São Paulo**: uma análise dos programas Pró-lar e Cidade legal nos municípios Vale do Paraíba. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-14032011-085802/publico/richard_hugh_bente.pdf. Acesso em: 07 abr. 2022.

BERALDO, Anna de Moraes Salles. Direito de superfície. *In*: **Estatuto da Cidade**. ALVIM, José Manoel de Arruda; CAMBLER, Everaldo Augusto (coord.). São Paulo: Thomson Reuters, 2014.

BEZERRA, Regina Iara Ayub. Conjuntos habitacionais segundo a Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. *In*: **Regularização fundiária** - Lei 13.465/2017. PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. São Paulo: Thompson Reuters do Brasil, 2018.

BOECHAT, Wagner S. F. Lemgruber. **Gestão jusambiental de cidades**: possibilidade de influir no meio ambiente artificial. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

BOTREL, Karla. O Plano Diretor, a Constituição e o Estatuto da Cidade. *In*: **Direito urbanístico e ambiental**: estudos em homenagem ao professor Toshio Mukai. AGRELLI, Vanusa Murta; SILVA, Bruno Campos (coord.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

BRASIL, Luciano de Faria. **Elementos para uma teoria geral do direito urbanístico**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Manual da regularização fundiária plena**. ISBN. 978856013359, 2009.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4ª Região). Agravo de Instrumento AG 5018759-40.2021.4.04.0000. Relator: Vânia Hack de Almeida. Data de julgamento: 10/08/2021, Terceira Turma. **Jusbrasil**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=reurb>. Acesso em: 02 jul. 2022.

BUTZKE, Alindo; ZIEMBOWICZ, Giuliano; CERVI, Jacson Roberto. **O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**. Caxias do Sul: EducS, 2006.

CANIL, Katia; AMORE, Caio Santo; MORETTI, Ricardo de Sousa. Riscos geológico-geotécnicos, consolidação e segurança jurídica da posse: possibilidades presentes no novo marco legal da regularização fundiária urbana de interesse social. *In*: **Regularização fundiária urbana**: desafios e perspectivas para aplicação da Lei n. 13.465/2017. LEITE, Luis Felipe Tegen Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

CARADORI, Rogério da Cruz. **O Código Florestal e a legislação extravagante**. A teoria e a prática da proteção florestal. São Paulo: Atlas, 2009.

CARDOSO, Myrian Silvana da S; NASCIMENTO, Durbens M. *et al.* Limites e possibilidades à regularização fundiária urbana em Áreas de Preservação Permanente (APPS): experiências na Amazônia. *In: Cidades sustentáveis: Tocantins em Foco*. BAZOLLI, João Aparecido; OLIVEIRA, Mariela Cristina Ayres; PEREIRA, Olivia de Campos Maia (coord.). Palmas: EDUFT, 2017.

CARVALHO FILHO, José Santos. **Comentário ao Estatuto da Cidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2009.

CARVALHO, Mariana Campos. Da regularização fundiária urbana. *In: Comentários à Lei de Regularização Fundiária*. CORREIA, Arícia Fernandes; MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Mauricio Jorge Pereira (coord.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

CASIMIRA, Ligia Melo de. Regularização do espaço urbano: fundamentos e razões para um zoneamento de interesse social no Brasil. *In: Regulação do espaço urbano - 20 anos do programa de pós-graduação em direito político e econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie*. NOHARA, Irene Patrícia; SALGADO, Rodrigo Oliveira; SILVA, Solange Teles (org.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, p. 49 *apud* SANTOS, Milton. **Metamorfose do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da geografia**. São Paulo: Hucitec, 1988.

CILENTE, Bruna Pimentel. **Demarcação Urbanística e Legitimação de Posse na Regularização Fundiária de Interesse Social: aplicação no assentamento São Bento do Recreio (Valinhos-SP)**. Disponível em: <http://tede.bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br:8080/jspui/bitstream/tede/1066/2/BRUNA%20PIMENTEL%20CILENTO.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2022.

COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro. **Proteção jurídica do meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

COSTA, Heloisa Soares de Moura; CAMPANTE, Ana Lucia Goyatá; ARAUJO, Rogério Palhares Zschaber. A dimensão ambiental nos planos diretores dos municípios brasileiros: um olhar panorâmico sobre a experiência recente. *In: Os planos diretores municipais: balanço crítico e perspectivas*. SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; MONTONDON, Daniel Todtmann (orgs.). Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ, 2011.

CYMBALISTA, Renato (org.). **Instrumentos urbanos contra a exclusão social**. São Paulo: Pólis, n. 29, 1997.

DEUS, Teresa Cristina. **Tutela da flora em face do direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003.

DEVISATE, Rogério. **A Lei 14.285/2021 e o Tema 1010 do STJ – como ficam as construções às margens dos cursos d'água?**. Disponível em:

<https://direitoambiental.com/a-lei-14-285-2021-e-o-tema-1010-do-stj/>. Acesso em: 06 abr. 2022.

DIAS, Gisele Gonçalves. Principais alterações da Demarcação Urbanística trazidas pela Lei Federal n. 13.465/2017. *In: Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei n. 13.465/2017*. LEITE, Luis Felipe Tegen Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

EMBRAPA. **Gestão ambiental e territorial**. Mais de 80% da população brasileira habita 0,63% do território nacional. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/28840923/mais-de-80-da-populacao-brasileira-habita-063-do-territorio-nacional>. Acesso em: 09 out. 2021.

FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. *In: Regularização fundiária plena - referências conceituais*. ROLNIK, Raquel *et al.* Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

FERNANDES, Edésio. Legalização de favelas em Belo Horizonte: um novo capítulo na história? *In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FERRARA, Luciana Nicolau; DENALDI, Rosana. O projeto de regularização fundiária urbana: requisitos e aplicação frente às demandas da urbanização de interesse social. *In: Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da Lei n. 13.465/2017*. LEITE, Luis Felipe Tegen Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

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

FERREIRA, Geniana Gazotto; CALMOM, Paulo; FERNANDES, Antônio Sergio Araújo *et al.* Política habitacional no Brasil: uma análise das colisões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social *versus* o Programa Minha Casa, Minha Vida. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/jmR7Y6NdPqRwZf3PgQsVNjN/?lang=pt>. Acesso em: 24 out. 2021.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Disciplina urbanística da propriedade**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. 7. ed. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2006.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Comentários ao Código Florestal: Lei n. 2.651/2012**. São Paulo: Saraiva, 2013.

FUNARI, Marcos Roberto. A regularização fundiária urbana nas unidades de conservação e nas áreas de proteção de mananciais. *In: Regularização fundiária*

urbana: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei n. 13.465/2017. LEITE, Luis Felipe Tegen Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2008**. Belo Horizonte: Convênio PNUD/Ministério das Cidades, 2011.

GOMES, Rosangela Maria de Azevedo. A usucapião urbana, a legitimação da posse e o registro público de bens imóveis: uma análise sobre a aquisição de direitos. *In: Cadernos de direito da cidade: estudos em homenagem à professora Maria Garcia*. AIETA, Vânia (coord.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009.

GUIMARÃES, Berenice Martins. Gestão urbana: o novo formato da política e a situação habitacional na região metropolitana de Belo Horizonte. *In: Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. FERNANDES, Edésio (org.). Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

IBGE EDUCA JOVENS. **Conheça o Brasil - População**. População rural e urbana. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html>. Acesso em: 21 set. 2022.

INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL (IAB). Nota técnica sobre a PEC 80/2019. Retrocesso na política urbana brasileira. Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. Publicado em 15 de julho de 2019. OAB, IAB e IBDU. <https://iabpb.org.br/2019/07/15/oab-iab-e-ibdu-nota-tecnica-contr-a-pec-80-e-a-favor-da-funcao-social-da-propriedade/>. Acesso em: 19 mar. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Ministério da Economia. OLIVEIRA, Erick Alencar (equipe técnica). **Os impactos da regularização fundiária sobre a desigualdade de renda brasileira**. Junho de 2022. Brasília. Nota da Presidência, p. 4. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>. Acesso em: 03 jul. 2022.

INSTITUTO PÓLIS. **Estatuto da Cidade:** guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Nelson Saule Júnior, Raquel Rolnik (coord.). Brasília: Câmara dos Deputados, coordenação de publicações, 2001. ISBN. 85-7365-168-7.

KHURI, Naila de Rezende. A função social do registro de imóveis na regularização fundiária urbana. *In: Regularização fundiária urbana - desafios e perspectivas para a aplicação da Lei n. 13.465/2017*. LEITE, Luis Felipe Tegen Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

KISHI, Sandra Akemi Shimada. Princípios fundamentais das políticas nacionais do meio ambiente e da biodiversidade. *In: Direito urbanístico e ambiental: estudos em homenagem ao professor Toshio Mukai*. AGRELLI, Vanusa Murta; SILVA, Bruno Campos (coord.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

LAUREANO, D. S.; MAGALHÃES, J. L. Q. Código Florestal e catástrofes climáticas. *In: Ensaioes especiais publicados por Frei Giovander*, em 24/01/2011. Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2011/02/16/codigo-florestal-e-catastrofes-climaticas-artigo-de-delze-dos-santos-laureano-e-jose-luiz-quadros-de-magalhaes/>. Acesso em: 04 abr. 2022.

LAURINDO, Vitor Hugo; GAIO, Daniel. **As áreas de preservação permanente do novo Código Florestal e o princípio da proibição de retrocesso ambiental**. ANPUR. Universidade Federal do Pará, Belém, 2014. Disponível em: <http://anpur.org.br/app-urbana-2014/anais/ARQUIVOS/GT3-172-31-20140518123512.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2022.

LE CORBUSIER. **A Carta de Atenas/versão de Le Corbusier**: introdução de Rebeca Scheres. São Paulo: JIUCITEC:EDUSP, 1993 – (Estudos Urbanos). ISBN B5 271.090-8. JIUCITEC – ISBN 85.314.0187-9 (EDUSP).

LEITE, José Rubens Morato (coord.) Direito urbanístico: ordenação territorial e meio ambiente. *In: Manual de Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2015.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de Risco e Estado. *In: Direito constitucional ambiental brasileiro*. CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). São Paulo: Saraiva, 2007.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. São Paulo: Editora Forense, 2004.

LEITE, Luis Felipe Tegen Cerqueira. Regularização fundiária urbana em áreas ambientalmente protegidas. *In: Novos paradigmas da regularização fundiária urbana*: estudos sobre a Lei n. 13.465/2017. CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lilian Regina Gabriel. São Paulo: Almedina, 2019.

LEITE, Luis Felipe Tegen Cerqueira; MENCIO, Mariana. Princípios e objetivos da regularização fundiária urbana. *In: Regularização fundiária urbana*: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei n. 13.465/2017. LEITE, Luis Felipe Tegen Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

LIBÓRIO, Daniela Campos. Prefácio. *In: Regularização fundiária urbana*: desafios e perspectivas para aplicação da Lei n. 13.465/2017. LEITE, Luis Felipe Tegen Cerqueira; MENCIO, Mariana (org.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

LIBÓRIO, Daniela Campos; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. Função social da calçada. *In: Regulação do espaço urbano* - 20 anos do programa de pós-graduação em direito político e econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. NOHARA, Irene Patrícia; SALGADO, Rodrigo Oliveira; SILVA, Solange Teles (org.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

LIMA, Léo Vinicius Pires. Reurb e seus instrumentos. *In: Regularização fundiária urbana*. Estudos sobre a Lei 13.465/2017. São Paulo: YK Editora, 2019.

LIMA, Natalia Costa Polastri. Cabimento, objetivos, modalidades, requisitos, legitimados e instrumentos. *In: Teoria da regularização fundiária*. MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino Azevedo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

LOCATELLI, Paulo Antonio. **Elementos para a sustentabilidade da regularização fundiária urbana nas áreas de preservação permanente**. Os desafios para a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento urbano. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2021.

LOPES, Marcel Alexandre. **A agricultura familiar e o Código Florestal**: desafios para uma política socioambiental na contemporaneidade. Dissertação - Programa de Pós-Graduação em Política Social, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT, 2013.

MACHADO, Paulo Afonso. Das áreas de preservação permanente. *In: Novo Código Florestal*: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e ao Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012. MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Afonso (coord.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MAGALHÃES, Juraci Perez. **Comentários ao Código Florestal**. Doutrina e Jurisprudência. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

MARICATO, Ermínia. **A nova política nacional**. Disponível em: http://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/maricato_novapoliticaHab.pdf. Acesso em: 24 out. 2021.

MARICATO, Ermínia. **O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano**. Políticas sociais, acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, n. 12, fev. 2006.

MARRARA, Thiago. Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM): o que mudou em seu regime jurídico desde a Constituição de 1988 até a Lei n. 13.465 de 2017? **Revista de Direito da Cidade**, v. 11, n. 1, 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/35670/27993>. Acesso em: 16 nov. 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MILARÉ, Édis. Um ordenamento jurídico para a qualidade de vida urbana. *In: Direito urbanístico e ambiental*: estudos em homenagem ao professor Toshio Mukai. AGRELLI, Vanusa Murta; SILVA, Bruno Campos (coord.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Dados revisados do déficit habitacional e adequação de moradias nortearão políticas públicas**. Disponível

em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/dados-revisados-do-deficit-habitacional-e-inadequacao-de-moradias-nortearao-politicas-publicas>. Acesso em: 24 out. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Enunciados de delimitação de áreas de preservação permanente em núcleos urbanos informais consolidados**. Disponível em: <https://documentos.mp.sc.mp.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=5331>. Acesso em: 26 jun. 2022.

MONTEIRO, Luiza Cristina Antoniossi; ROPELATO, Cássio; CASTRO, Carolina Maria Pozzi; FRANCISCO, José. Moradia social: responsabilidade municipal pela construção da “cidade-mãe”. In: **O mundo da cidade e a cidade no mundo: reflexões sobre o direito local**. CARVALHO, Ana Luíza Soares; NERY, Cristiane da Costa *et al.* Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2009.

MORAES, Maria Celina Bodin de. **Danos à pessoa humana: uma leitura civil-constitucional dos danos morais**. São Paulo/Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

MOREIRA, Rafael Martins Costa. **A proteção das APPs e os limites da desregulação nas revogações do CONAMA**. Publicado em 06/10/2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-06/rafael-moreira-revogacao-resolucoes-302-303-conama>. Acesso em: 16 mar. 2022.

MOTA, Mauricio Jorge Pereira; MOURA, Emerson Affonso da Costa. A formação das cidades e a questão fundiária no Brasil *apud* BARAT, Josef. Problemas institucionais do planejamento urbano. In: KACOWICZ, Mateus, pp. 128-136. In: **Teoria da regularização fundiária: doutrina, legislação e jurisprudência à luz da Lei Federal n. 13.465/2017**. MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Mauricio Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino Azevedo (org.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. As funções sociais da cidade e a Constituição Federal de 1988: das Cartas de Atenas à ordem pluralista constitucional. **Revista de Direito das Cidades**, v. 12, n. 4, ISSN 2317-7721. DOI: 101295/RDC.2005012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/50812/36067>. Acesso em: 09 out. 2021.

NIEBUHR, Pedro. **Manual das áreas de preservação permanente: regime jurídico geral, modalidades e exceções**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022.

OLIVEIRA, André Luiz de. **Regularização fundiária em áreas de preservação permanente ou de risco**. Publicada em 18/11/2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/77909/regularizacao-fundiaria-em-areas-de-preservacao-permanente-ou-de-risco>. Acesso em: 02 jul. 2022.

OLIVEIRA JUNIOR, Zedequias. **Áreas de preservação permanente urbana dos cursos d'água**. Responsabilidade do poder público e ocupação antrópica à luz do novo Código Florestal e seus reflexos jurídicos. Curitiba: Juruá, 2014.

OLIVEIRA, Fabricio Leal; BIASOTTO, Rosane. O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. *In: Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. SANTOS JUNIOR, Orlando Alvez; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ, 2011.

ONU. **Nova Agenda Urbana**. Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), realizada em Quito (Equador), em 20 de outubro de 2016. Foi aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), no 68º Encontro Plenário para a sua 71ª Sessão, em 23 de dezembro de 2016. Disponível no site: http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazil.pdf?fbclid=IwAR2kolM7MtgBh6i57G4fxWeWpbK52Jr7sXlrGdBbJF81bF2GSzY527FWdAY&utm_medium=website&utm_source=archdaily.com.br. Acesso em: 14 fev. 2021.

PAPP, Leonardo. **Comentários ao novo Código Florestal Brasileiro: Lei 12.651 de 2012**. Campinas: Editora Millennium, 2012.

PEDRON, Fabricio de Araújo; DALMOLIN *et al.* Solos Urbanos. *Ciência do Solo. Ciência Rural*, 34, (5), out. 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-84782004000500053>. Acesso em: 07 abr. 2022.

PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. Impressões práticas sobre o sistema da regularização fundiária urbana idealizado pela Lei 13.465/2017 (artigos 9º a 54). *In: Regularização fundiária – Lei 13.465/2017*. PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (coord.). São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2018.

PERES, Isabela Kojin. **Conflitos nas políticas ambientais: uma análise do processo de alteração do Código Florestal**. Dissertação (Mestrado em Ciências), Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2016. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/91/91131/tde-19042016-092527/publico/Isabela_Kojin_Peris-versao_revisada.pdf. Acesso em: 07 mar. 2022.

PINTO, Victor de Carvalho. **Mitos e verdades sobre a nova Lei da Regularização Fundiária Urbana**. De um lado, quem vê a lei como salvação para os moradores de assentamentos informais, de outro, como uma desculpa para regular assentamentos de alta renda. Disponível em: <https://caosplanejado.com/mitos-e-verdades-sobre-a-nova-lei-da-regularizacao-fundiaria-urbana/>. Acesso em: 02 nov. 2021.

P. MARRARA, Thiago; CASTRO, André Simionato. O processo administrativo de regularização fundiária urbana na Lei 13.465/2017. *In: Regularização fundiária urbana: estudos sobre a Lei n. 13.465/2017*. MARCHI, Eduardo C. Silveira; KUMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (coord.). São Paulo: YK editora, 2019.

POMAROLI, Maria Isabel Santana. *In: Comentários à Lei de Regularização Fundiária*. CORREIA, Arícia Fernandes; MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio; ROCHA NETO, Pedro Cesar. Regulação do espaço urbano e a estratégica de desenvolvimento sustentável por meio das zonas especiais de dinamização urbanística e socioeconômica. *In: Regulação do espaço urbano* - 20 anos do programa de pós-graduação em direito político e econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. NOHARA, Irene Patrícia; SALGADO, Rodrigo Oliveira; SILVA, Solange Teles (org.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. A Resolução CONAMA n. 369/2006: a hipótese da regularização fundiária sustentável. *In: Direito urbanístico e ambiental: estudos em homenagem ao professor Toshio Mukai*. AGRELLI, Vanusa Murta; SILVA, Bruno Campos (coord.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

RATES, Alexandre Waltrick. O exercício do licenciamento ambiental municipal através de consórcios públicos: uma análise acerca da legislação aplicada. *In: Direito ambiental e os 30 anos da Constituição de 1988*. GONÇALVES, Albenir Querubini; BURMANN, Alexandre; ANTUNES, Paulo de Bessa (org.). Londrina: Editora Thoth, 2018.

RIBEIRO, Isadora; ROLNIK, Raquel. **Regularização fundiária Verde e Amarela:** endividamento e precariedade. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/regularizacao-fundiaria-verde-e-amarela-endividamento-e-precariedade/>. Acesso em: 31 out. 2021.

RIBEIRO, Renato Fernando da Silva; DANTAS, Higor da Silva; CABRAL, Francisco Leite. **Direito à moradia ante as ocupações e construções de moradias irregulares nos complexos urbanos brasileiros**. Disponível em: <http://www.site.ajes.edu.br/congresso/arquivos/20141112234443.pdf>. Acesso em: 02 out. 2021.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. Financeirização: a ameaça do modelo fundiário brasileiro para o mais pobre. *In: Reforma urbana e direito à cidade: os desafios do desenvolvimento*. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/financeirizacao-a-ameaca-do-modelo-fundiario-brasileiro-para-os-mais-pobres/>. Acesso em: 12 jun. 2022.

RICALDE, Mario do Carmo. **Regularização fundiária rural e urbana:** impactos da Lei n. 13.465/2017. Campo Grande: Contemplar, 2019.

RIOS, Aurélio Virgílio Veiga; DERANI, Cristiane. Princípios gerais do direito internacional ambiental. *In: O direito e o desenvolvimento sustentável: curso de direito ambiental*. RIOS, Aurélio Virgílio Veiga; IRIGARAY, Carlos Teodoro Hugueney (org.). São Paulo: Peirópolis; Brasília: IEB, 2005.

RODRIGUES, Marcela Abelha. **Direito ambiental esquematizado**. De acordo com o novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012 e alterações da Lei 12.727/2012). LENZA, Pedro (coord.). São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

RODRIGUES, Michelle Cordeiro. *In: Comentários à Lei de Regularização Fundiária*. CORREIA, Arícia Fernandes; MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

ROLNIK, Raquel. Para além da lei: legislação urbanística e cidadania - (São Paulo 1886-1936). *In: Maria Adélia A. Souza; Sonia C. Lins; Maria Pilar C. Santos; Murilo da Costa Santos (org.). MetrÓpole e Globalização - conhecendo a cidade de São Paulo*. São Paulo: Editora CEDESP, 1999. Disponível em: <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/08/paraalemdalei.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2022.

ROLNIK, Raquel; PEREIRA, Álvaro Luis dos Santos; LOPES, Ana Paula de Oliveira *et al.* Inserção urbana no PMCMV e a efetivação do direito à moradia adequada: uma avaliação de sete empreendimentos no estado de São Paulo. *In: À guisa de conclusão: nota pública da Rede Cidade e Moradia. Minha Casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros*. AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ROSA, Thaís Troncon. Planejamento urbano e política habitacional no Brasil: institucionalização, dicotomização, municipalização. Reflexões a partir do caso de São Carlos-SP. *In: Revista da USP*. Artigos e ensaios: planejamento urbano e política habitacional, n. 16, 2012. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/73470>, p. 18. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.1984-4506.v0i16p17-34> *apud* HECK, Eneida R. Beluzzo Godoy. A EMURB como instrumento de planejamento urbano em São Paulo: 1971-2001. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), FAU-USP, São Paulo, 2004.

RUSO, João Paulo Rezende; SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; RAMME, Rogério Santos. Direitos humanos, direitos sociais e as questões habitacionais brasileiras. *In: Congresso comemorativo aos 10 anos do Estatuto da Cidade*. ALFONSIN, Betânia de Moraes; PAGANI, Elaine Adelina, et al., Porto Alegre: Exclamação, 2011.

SABINO, Jamilson Lisboa. **Área urbana consolidada**. A possibilidade de redução da área de preservação permanente por lei municipal. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/357950/area-urbana-consolidada>. Migalhas n. 5.379. Acesso em: 26 jun. 2022.

SABOYA, Renato. **Urbanismo e planejamento urbano no Brasil – 1875 a 1992**. Publicado em 10/11/1992. Disponível em: <https://urbanidades.arq.br/2008/11/10/urbanismo-e-planejamento-urbano-no-brasil-1875-a-1992/>. Acesso em: 18 mar. 2022.

SALEME, Edson Ricardo. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. Com destaques às Leis n. 11.977/2009, n. 12.587/2012, n. 12.608/2012, n. 13.089/2015 e n. 13.465/2017. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018.

SALEME, Edson Ricardo; BONAVIDES, Renata Soares. Da regularização fundiária no espaço urbano. *In: Novos paradigmas da regularização fundiária urbana: estudos sobre a Lei n. 13.465/2017*. CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lilian Regina Gabriel. São Paulo: Almedina, 2019.

SALEME, Edson Ricardo; BONAVIDES, Renata Soares; SABORITA, Silvia E. Barreto. O papel das ZEIS na regularização fundiária. *In: Instrumentos urbanísticos e sua (in)efetividade*. VIEIRA, Bruno Soeiro; VIEIRA, Iracema de Lourdes Teixeira (org.), v. II. Londrina: Thoth, 2021.

SANDER, Nilo; IRIGARAY, Carlos Teodoro; SILVA, Carolina J.; NUNES, Josué. Áreas protegidas na Amazônia mato-grossense: riscos e desafios a preservação e conservação. Junho, 2013. DOI:10.5801/ncn.v16i1.1440. **Novos Cadernos NAEA**, v. 16, n. 1, Suplemento, pp. 221-249, jun. 2013. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/278785441_Areas_protegidas_na_Amazonia_mato-grossense_riscos_e_desafios_a_conservacao_e_preservacao. Acesso em: 08 maio 2022.

SANTINI, Janaina Rigo; CAMERON, Rafaela. Direito urbanístico e regularização fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 3. ISSN 2317-7721 DOI: 10.12957/rdc.2018.32734, pp. 1595-1621; 1608/1609. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br>. Acesso em: 16 abr. 2022.

SANTOS, Angela Moulin Penalva; VASQUES, Pedro Henrique Prado. A política urbana no contexto federativo: o desafio do saneamento básico. *In: Regulação do espaço urbano - 20 anos do programa de pós-graduação em direito político e econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie*. NOHARA, Irene Patrícia; SALGADO, Rodrigo Oliveira; SILVA, Solange Teles (org.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

SANTOS, Raphael Bischof. A Reurb e o regime jurídico de áreas de preservação permanente: evolução de entendimentos e alterações legais. *In: Regularização fundiária urbana, desafios e perspectivas para aplicação da Lei n. 13.465/2017*. LEITE, Luis Felipe Tegen Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

SANTOS, Sandro Schmitz. Sociedade de risco, espaço urbano e estatuto da cidade: a crise de identidade na sociedade pós-moderna. *In: Congresso de direito urbano-ambiental*. 5 anos do Estatuto da Cidade: desafios e perspectivas. Porto Alegre: CORAG, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang; PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Direito à cidade, Lei Federal n. 13.465/2017 e proibição do retrocesso**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-nov-20/direitos-fundamentais-direito-cidade-lei-federal-1346517-proibicao-retrocesso>. Acesso em: 17 nov. 2021.

SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

SÉGUIN, Elida. **O direito ambiental: nossa casa planetária**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SILVA, Bruno Mattos. **Compra e venda de imóveis aspectos jurídicos, cautelas devidas e análise de riscos**. Barueri: Atlas, 2022.

SILVA, José Afonso. **Direito ambiental constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Matheus Faccin. **A nova regularização fundiária aplicada nos assentamentos informais**. Curitiba: Editora CRV, 2020.

SILVA, Tatiana Monteiro Costa. **Avanços e retrocessos na regularização fundiária urbana: o que é legitimação**. Eduardo Oliveira (coord.). Piracanjuba: Editora Conhecimento Livre, 2020.

SILVA, Tatiana Monteiro Costa. **Compensação da área de reserva legal: análise jurídica das possibilidades e limites de sua implementação**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental, Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2007.

SILVA, Tatiana Monteiro Costa. O contorno jurídico da Reurb como norma geral e o papel dos municípios em sua competência legislativa. *In: Instrumentos urbanísticos e sua (in)efetividade*. VIEIRA, Bruno Soeiro; VIEIRA, Iracema de Lourdes Teixeira (org.), v. II. Londrina: Thoth, 2021.

SINOREG-ES. **Cartilha de Regularização Fundiária Urbana**, 2017. Disponível em: https://www.sinoreg-es.org.br/___Documentos/Upload_Conteudo/arquivos/CARTILHA_REGULARIZACAO_FUNDIARIA_URBANA_2017.pdf. Acesso em: 16 abr. 2022.

SMOLKA, Martin O. Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. *In: A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SOS FLORESTAS. O Código Florestal em perigo. Histórico do Código Florestal. Raul Silva Telles do Vale (coord.). SERVA, Leão. Congresso Brasileiro vai anistiar redução de florestas em pleno século 21? Código Florestal, WWF Brasil, análise. 32p. il. 2012. Livreto. CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL, CNA 2011. Evolução histórica do Código Florestal Brasileiro. *In: Canal do Produtor Rural*.

SOUZA, Carlos Humberto Francisco. A Legitimação Fundiária e a Legitimação de Posse. *In: Teoria da regularização fundiária*. MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino Azevedo. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

SOUZA, Demétrius Coelho. **O meio ambiente das cidades**. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

SOUZA, Eduardo Stevanato Pereira de Souza; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. Regularização fundiária em área de preservação permanente. *In: **Novos paradigmas da regularização fundiária urbana***: estudos sobre a Lei n. 13.465/2017. CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lilian Regina Gabriel. São Paulo: Almedina, 2019.

SOUZA, Marcelo Mendo Gomes. Mineração e desenvolvimento sustentável: a possibilidade de lavra em áreas de preservação permanente. *In: **Direito minerário aplicado***. Mandamentos Editora: Belo Horizonte, 2009.

SOUZA, Vânia Gonçalves; COSTA, Denise Souza. Direito à moradia digna e educação emancipadora. O paradigma da rede de sustentabilidade da Vila Chocolate. *In: **Congresso Comemorativo aos 10 anos do Estatuto da Cidade***. II Congresso de Direito Urbano-Ambiental - 10 anos do Estatuto da Cidade. ALFONSIN, Betânia de Moraes; PAGANI, Elaine Adelina; SOMENSI, Simone; PRESTES, Vanêsa Buzelato (orgs.), v. 2. Porto Alegre: Exclamação, 2011.

SUMARIVA, Mariano Nazareno Lopes. **O Auto de Demarcação Urbanística para a regularização fundiária urbana**. Dissertação (Pós-Graduação em Engenharia Civil), Universidade Federal de Santa Catarina, 2013, p. 69. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/122599/325545.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 23 abr. 2022.

TARTUCE, Flávio. A Lei da Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. **Pensar**, v. 23, n. 3, p. 1-23, jul./set. 2018. Disponível em: <http://periodicos.unifor.br>. Acesso em: 07 abr. 2022.

TIERNO, Rosane de Almeida. A incidência da Lei Federal n. 13.465/2017 no processo de revisão dos planos diretores. *In: **Novos paradigmas da regularização fundiária***. CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lilian Gabriel Moreira (coord.). São Paulo: Almedina, 2019.

TIERNO, Rosane de Almeida. Legitimação de Posse e Legitimação Fundiária na Lei Federal n. 13.465/2017. *In: **Regularização fundiária urbana***: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei n. 13.465/2017. LEITE, Luis Felipe Tegen Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. Questões urbanas. Uma reflexão sobre a ocupação do espaço urbano. O capital e a função social da cidade. *In: **Cadernos de Direito da Cidade***: estudos em homenagem à professora Maria Garcia. AIETA, Vânia (coord.). Rio de Janeiro: Lume Juris, 2014.

TRELLES, Eduardo Alberto Manjarrés. Aprovação da Reurb por decisão administrativa. *In: **Comentários à Lei de Regularização Fundiária***. CORREIA,

Arícia Fernandes; MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira (org.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL Terence. **Licenciamento ambiental**. Niterói/RJ: Impetus, 2007.

TRENNEPOHL, Terence Dorneles. **Manual de direito ambiental**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA. Apelação n. 0009215-45.2014.8.24.0008. Relator: Hélio do Valle Pereira. Data de Julgamento: 08/03/2022. Quinta Câmara de Direito Público. **Jusbrasil**. Disponível em: <https://tj-sc.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1407054194/apelacao-apl-92154520148240008>. Acesso em: 10 jul. 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Agravo de Instrumento n. 2276974-65.2020.8.26.0000. Relator: Paulo Ayrosa. Data de Julgamento: 03/03/2021, Segunda Câmara Reservada ao Meio Ambiente. Data de Publicação: 03/03/2021. **Jusbrasil**. Disponível em: <https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1176472229/agravo-de-instrumento-ai-22769746520208260000-sp-2276974-6520208260000>. Acesso em: 02 jul. 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO MATO GROSSO. Processo n. 10173068420208110000 MT. Relator: MARCIO VIDAL. Data de Julgamento: 28/06/2021, Primeira Câmara de Direito Público e Coletivo. Data de Publicação: 07/07/2021. **Jusbrasil**. Disponível em: <https://tj-mt.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1243483885/10173068420208110000-mt>. Acesso em: 02 jul. 2022.

VALLE, Raul Silva Telles. Código Florestal: mudar é preciso. Mas para onde? In: **Código Florestal: desafios e perspectivas**. SILVA, Solange Teles; CUREAU, Sandra; LEUZINGER, Márcia Dieguez. São Paulo: Editora Fiuza, 2010.

VIANA, Mauricio Boratto. **A contribuição parlamentar para a política florestal no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/1203>. Acesso em: 07 abr. 2022.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdUSP, 1999.

VIZZOTTO, Andrea Teichmann; PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Direito urbanístico**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009.

WAGNER JUNIOR, Luiz Guilherme da Costa. **A ação civil pública como instrumento de defesa da ordem urbanística**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

ZURCHER, Patrícia de Figueiredo Ferreira. **Política habitacional no Brasil: equívocos repetidos ou negações perpetuadas? Elementos para análise**. Seminário de Serviço Social, Trabalho e Política Social. Universidade Federal de Santa

Catarina. Disponível em:

https://seminarioservicosocial2017.ufsc.br/files/2017/05/Eixo_3_277.pdf. Acesso em: 24 out. 2021.