

O CONFLITO ENTRE AS NOÇÕES DE PROPRIEDADE APLICADAS À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

Larissa Alves Nascimento¹

Resumo

Introdução: Em análise à complexidade do processo de regularização fundiária urbana em área de preservação permanente, o artigo discute o conflito entre os direitos à moradia e ao meio ambiente equilibrado, além de demonstrar como são refletidos na propriedade privada. **Objetivo:** analisar a norma vigente e esclarecer como a propriedade se comporta em área de preservação permanente regularizada em núcleo urbano. **Método:** pesquisa analítica com abordagem qualitativa, método dedutivo baseado em busca bibliográfica. **Resultado:** apresentação de um estudo que estabelece o equilíbrio adequado entre os direitos e que se propõe a indicar alternativas para os conflitos na propriedade privada, respeitando as garantias fundamentais e a dignidade humana. **Conclusão:** este trabalho identificou uma confusão de conceitos entre posse e propriedade referente a REURB em APP, além da dificuldade de uma compreensão harmônica entre o direito à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado que diversos tribunais buscam solucionar mediante interpretações claras e precisas para resolver mal-entendidos que surgem no processo de formalização fundiária.

Palavras-chave: Regularização fundiária urbana, Área de Preservação Permanente – APP; propriedade; moradia; posse.

Abstract

Introduction: In an analysis of the complexity of the process of urban land regularization in a permanent preservation area, the article discusses the conflict between the rights to housing and a balanced environment, in addition to

¹ Advogada e pós-graduanda em Direito Ambiental e Gestão Estratégica da Sustentabilidade.

demonstrating how they are reflected in private property. **Objective:** Analyze the current norm and clarify how the property behaves in a regularized permanent preservation area in an urban core. **Method:** Analytical research with a qualitative approach, deductive method based on bibliographic search. **Results:** presentation of a study that establishes the appropriate balance between rights and proposes to indicate alternatives to conflicts in private property, respecting fundamental guarantees and human dignity. **Conclusion:** This work identified a confusion of concepts between possession and property related to REURB in PPAs, in addition to the difficulty of a harmonious understanding between the right to housing and the ecologically balanced environment that several courts seek to solve through clear and precise interpretations to resolve misunderstandings that arise in the process of land formalization.

Keywords: urban land regularization; permanent preservation area; property; habitation; possession.

Introdução

O Direito, como ciência conectada com a evolução da sociedade, compreende uma pluralidade de temáticas, entre elas, o direito à moradia e o direito ao meio ambiente equilibrado. Nesta esteira, considerando a complexidade dos dias atuais e o necessário respeito às garantias fundamentais e a dignidade da pessoa humana, nos vemos diante de situações que evidenciam a colisão de direitos e a exigência de uma solução adequada ao problema proposto. Neste sentido, o presente artigo visa debater o conflito existente entre estas duas garantias fundamentais, além de apresentar os recursos legais que buscam a sua ponderação e harmonia.

A relevância deste artigo se justifica pela confusão notada entre conceitos presentes no contexto de regularização fundiária urbana (REURB) em áreas de preservação permanente (APP), com destaque nas noções de propriedade, poderes e deveres atribuídos a partir da formalização do feito. Com isso, percebeu-se que as peculiaridades características da APP e liberdades reconhecidas pela REURB soavam incompatíveis entre si à primeira vista, exigindo estudos mais aprofundados sobre a problemática.

Nesse teor, o trabalho irá analisar a normativa vigente e esclarecer os procedimentos e interpretações jurídicas, a fim de agregar informação e sanar mal-entendidos decorrentes da formalização fundiária.

Na intenção de desenvolver o tema proposto, o artigo foi dividido em quatro seções que abordam os principais pilares do assunto e como se relacionam entre si. A começar pelo direito à moradia, conceituado desde o direito internacional até alcançar o refinamento constante na legislação brasileira, a garantia se destaca por compreender o lar com características além da mera propriedade do imóvel, consolidando-se no contexto urbano que agregue dignidade aos indivíduos por meio de um ambiente saudável, seguro e bem estruturado.

Em atenção ao caráter jurídico da moradia, o direito à propriedade urge como ferramenta fundamental para a segurança jurídica ao morar e permanecer naquele lugar, instrumentalizado por instrumentos legais e cartorários que assegurem a inviolabilidade desses status.

Na sequência, a função social da propriedade atua como parâmetro limitador das liberdades do bem imóvel ao conduzir o uso e destinação das regiões, em ações voltadas à manutenção do bem-estar coletivo focadas na mitigação de prejuízos e otimização de espaços à luz do interesse público.

Ainda com foco neste último, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado se destaca com atuação intergeracional, já que imprime restrições à população atual em favor da preservação necessária para a satisfação de gerações futuras. Nesse diapasão, limitações aos proprietários de áreas de preservação permanente, ainda que formalizada por regularização fundiária, se fazem imprescindíveis para assegurar a qualidade e longevidade das vegetações nativas.

Por fim, a proposta esmiuçar o contexto de propriedade privada regularizada através de REURB, sobretudo em APP. Nesta oportunidade, há que se falar sobre a distinção entre instrumentos de reconhecimento de posse e/ou aquisição de propriedade, bem como eventuais conflitos entre os conceitos aplicados a este cenário.

1. Do direito à moradia

Primeiramente, o direito à moradia foi conceituado no âmbito internacional pela Organização das Nações Unidas (ONU) por intermédio da Provedoria dos Direitos Humanos e Justiça, que publicou, em 1991, a Compilação de Instrumentos Internacionais de Direitos Humanos. Nessa ocasião, o Ponto 07.7 caracteriza a moradia como um bem que deve garantir a dignidade, a paz e a segurança das pessoas que se utilizam dela, nos termos:

Ponto 07.7. Na opinião do Comitê, o direito ao alojamento não deve entender-se em sentido restrito. Não se trata aqui de proporcionar um simples teto a servir de abrigo ou de considerar o direito ao alojamento exclusivamente como um bem. Pelo contrário, deve ser visto como o direito a um lugar onde seja possível viver em segurança, em paz e com dignidade. No mínimo, por duas razões. Primeiro, o direito ao alojamento está inteiramente ligado a outros direitos humanos e aos princípios fundamentais que formam as premissas do Pacto. Assim, “a dignidade inerente à pessoa humana”, de que decorrem os direitos enunciados no Pacto, exige que a expressão “alojamento” seja interpretada de modo a ter em conta diversas outras considerações e, principalmente, o facto de que o direito ao alojamento deve ser assegurado a todos sem discriminação alguma com base nos rendimentos ou no acesso a outros recursos económicos. Segundo o disposto no artigo 11.º, n.º 1 não deve ser entendido como visando um “alojamento” tout court, mas sim um alojamento adequado. Como o afirmou a Comissão sobre os Estabelecimentos Humanos e se encontra definido na Estratégia Global para o Abrigo para o Ano 2000, “uma habitação adequada compreende [...] intimidade suficiente, espaço adequado, segurança adequada, iluminação e ventilação suficientes, infra-estruturas básicas adequadas e localização adequada relativamente ao local de trabalho e aos serviços essenciais – tudo isto a um custo razoável para os beneficiários. (ONU, 1991, p 111)

Já no âmbito nacional, a moradia foi tratada na legislação em nível constitucional no artigo 6º² da Carta Magna, momento em que foi reconhecida como um direito social fundamental. Assim, a garantia compreendida na esfera de direitos sociais passou a compor o escopo de obrigações estatais, acompanhada dos demais direitos básicos relacionados como saneamento básico, lazer, mobilidade urbana, entre outras previsões necessárias em favor da dignidade humana e não excluídas nas ocasiões precarizadas em decorrência da atividade social. Entretanto, ao longo do processo de urbanização, a associação de fatores históricos, económicos, sociais, ambientais entre outros, acarretou a precariedade habitacional dos dias de hoje, caracterizada pela busca da população em obter condições mínimas de vida contempladas na legislação que rege o planejamento urbano brasileiro.

Estas habitações insalubres são carentes de infraestrutura urbana satisfatória, de serviços públicos, de equipamentos coletivos e de proteção ambiental, reproduzindo o contexto de vulnerabilidade agravado, ainda, por fatores como a insegurança jurídica da posse e propriedade, que expõe os moradores a riscos de despejos e remoções. Neste teor, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na publicação “Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2023”, analisa a questão da regularidade documental e

² Art. 6º, Constituição Federal de 1988 “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 Constituição”

o ônus excessivo com aluguel nas favelas e territórios³, ocasião em que revela os maiores índices de precariedade expressivamente comuns entre a população com menor rendimento financeiro em 2022. O levantamento indicou que entre os 64,6% de brasileiros com domicílio próprio, cerca de 18,5% não conta com documentação da propriedade, percentual concentrado entre os indivíduos no quinto menor rendimento, enquanto, em contrapartida, os números entre os mais favorecidos financeiramente caem para 2,8%. Na sequência, os dados apontam que 9,7% do primeiro grupo ocupa cenários de aluguéis excessivamente onerosos a ponto de comprometer outras necessidades essenciais, em extremo oposto aos 1,3% de maior rendimento per capita na mesma situação.

Frente a este contexto apresentado, Amadei, Pedroso e Filho (2018, p. 11) afirmam que alternativas a título de exceção passaram a compor a realidade do poder público, que por anos cedeu anistias a loteamentos e construções irregulares como medidas pontuais, até o ano de 2017, momento em que surge o instituto da Regularização Fundiária Urbana (REURB) mediante a edição da Lei Federal nº. 13.465/17. A legislação citada tem como objetivo regularizar as flexibilizações dos direitos relacionados tanto ao planejamento urbanístico quanto a garantia do direito à moradia. Com isso, as diretrizes da norma de regularização fundiária não propuseram apenas a legitimação de regiões, viabilizando processos de inclusão capazes de promover acesso de comunidades a garantias fundamentais da cidade, mas também atribuíram instrumentos de segurança jurídica e patrimonial a pessoas até então despidas de respaldo cartorial sobre as propriedades ocupadas. Assim, a REURB se consagrou como um novo gênero na forma de intervenção pública no intento de sanar questões fundiárias irregulares.

Adicionalmente, a proposta atende a esfera fundamental (no direito à moradia) e real (no direito à habitação) em seu escopo. No teor fundamental, a garantia de segunda dimensão se expressa como uma forma de princípio legislativo, que exige uma “postura positiva do Estado na realização da justiça social, com vistas a substituir-se a igualdade e liberdade abstratas pela igualdade e liberdade concretas” (Pinto, 2009, p. 131). Já a interface real do feito, como afirma Costa (1999), concretiza o princípio dimensional no plano das coisas, incorporando a personalidade do titular vinculada a um objeto sobre o qual se exerce o direito. De forma prática, a REURB

³ O termo “aglomerados subnormais” foi alterado pelo IBGE em 2024, na Nota metodológica n. 01, que instituiu a nova adequação para “favelas e comunidades urbanas”.

materializa o direito fundamental por meio de uma solução real de habitação, também prevista no artigo 1.225, do Código Civil.

Portanto, com o advento da regularização supracitada, a legitimação fundiária em âmbito cartorial foi fundamental para atribuir ao beneficiário poderes de propriedade sobre a área ocupada, passando a contar com a liberdade de usar, fruir, dispor e reivindicar o que lhe pertence no intento de promover o pleno gozo e segurança características do direito à moradia.

Uma vez compreendida como instituto em prol da regularização de ocupação irregular, a formalização em pauta não se priva de manifestar-se inclusive sobre as Áreas de Preservação Permanente e Unidades de Conservação de uso sustentável, cenário previsto no artigo 11, § 2º, da Lei 13.465/2017, desde que acompanhado por estudos técnicos e propostas de melhorias que em seu escopo justifiquem a intervenção. Sobretudo, insta questionar o conflito decorrente da disponibilidade de bens imóveis de titularidade de gerações atuais e futuras (representadas pela União) ao atribuir a propriedade regularizada, em ato capaz de comprometer garantias de cunho difuso e coletivo no escopo da regularização. Neste debate, cabe identificar as peculiaridades da propriedade a fim de mensurar os impactos da regularização.

2. Do direito à propriedade

O direito à propriedade se destaca como um dos principais pilares entre construções societárias, manifestado a partir do contrato social no qual se abdica a liberdade natural em troca da “liberdade civil e a propriedade de tudo que possui” (Rousseau, 2014, p. 35). Nesse sentido, impossível não o relacionar quando se fala sobre moradia, uma vez que, nas posições de garantias fundamentais, guardam íntima relação entre si ao decorrerem da mesma essência entre poderes de pertencer e resguardar.

Formalmente, a propriedade que está consagrada no artigo 5º, XXII, da Constituição Federal de 1988 e delimitada no Código Civil (Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), emerge atribuindo ao proprietário as faculdades de usar, gozar, dispor da coisa e, nos casos em que esta esteja injustamente na posse ou detenção de outrem, reavê-la, conforme disposto no artigo 1.228.

Assim, pouco surpreende quando se identifica recorrente confusão entre características da propriedade e da moradia como, por exemplo, na inviolabilidade do lar, mencionada no artigo 5º, XI da Constituição Federal. Isto porque o caráter

protetivo do direito à moradia sadia pode erroneamente incitar a sensação de propriedade sobre o bem ainda que alheio, já que prioriza a segurança de habitar com a finalidade de assegurar a dignidade humana frente a eventuais fatores que possam ameaçar a estadia e comprometer o desenvolvimento individual e/ou familiar (Oliveira, 2019, p. 191). Sobretudo, uma vez elencados os verbos que conceituam a propriedade, percebe-se que a moradia também é capaz de transitar entre atividades limitadas mais compatíveis com o instituto da posse, consagrado no artigo 1.196 do Código Civil⁴.

Aplicadas às operações cotidianas, a posse e propriedade sofrem os impactos causados pelos movimentos sociais urbanos a ponto de fragilizar a sua compreensão, sendo necessário, por vezes, reiterar a diferença entre a propriedade e o exercício de posse de um imóvel alugado, por exemplo. Por todo o exposto, especialmente nos casos das ocupações irregulares despidas de segurança jurídica sobre a coisa, fácil entender como esses conceitos ficam nublados.

Neste ponto, insta pontuar o perfil multifacetado do direito à moradia, que se manifesta não só na propriedade, mas também na posse por meio de instrumentos de locação de imóveis. Isto porque a garantia universal tem conexão intrínseca com a qualidade de vida do indivíduo ao qual se garante a dignidade humana (Dias e Santos, 2021, p. 04), não a coisa imóvel. Em outras palavras, não há que se falar em satisfação do direito à moradia sem que o beneficiário goze de completo bem-estar físico, mental e social naquele ambiente (Sarlet, 2008). Em ato contínuo, a reflexão também demonstra que a mera propriedade de imóvel por si só não reflete a completude da proposta, revelando um problema social ainda mais complexo quando se fala sobre a regularização habitacional.

Então, para garantir esta segurança jurídica o registro imobiliário adquire relevância fundamental. Constituído no Brasil através da Lei nº 601/1850 que instituía instrumentos declaratórios com o condão de registrar itens de domínio público e particular, após a evolução legislativa entre os anos, o conceito alcançou o refinamento constante no Código Civil, consagrando popularmente o princípio de que “a propriedade imóvel só se adquire pelo registro” (Paiva, 2014, p. 38). Com isso, as atividades realizadas pelo Cartório de Registro de Imóveis já nasceram munidas de valor jurídico e social, já que reconhecem, elucidam e atestam o status jurídico da

⁴ Art. 1.196 do Código Civil de 2002 “considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade”.

coisa em relação ao respectivo titular frente à sociedade civil por intermédio de declarações, em especial a matrícula, a título de registro singular sobre todo o histórico e existência do imóvel.

Portanto, nos processos de regularização fundiária a atividade cartorária é essencial para garantir o registro público sobre a propriedade em questão. Porém, uma vez que a REURB se configura precisamente por ocupações irregulares, por vezes sequer há os pré-requisitos de registro da propriedade para a aquisição de uma matrícula, seja pelas condições à margem da lei, seja pela quase sempre situação de hipossuficiência do beneficiário, razão que motivou a previsão legal sobre isenção de custas em todas as etapas do processo a partir da Certidão de Regularização Fundiária (CRF), conforme mencionado no artigo 13, §1º, da Lei nº 13.465/2017⁵. Isto garante não só o reconhecimento público dos direitos sobre a propriedade atribuídos ao beneficiário, mas principalmente a inclusão do imóvel no planejamento urbano da cidade no intento de garantir o acesso a condições de vida adequadas abarcadas por políticas urbanísticas, tais como saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte e serviços públicos, trabalho e lazer, conforme prevê o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001).

2.1. Da função social da propriedade urbana e da cidade

De acordo com Carvalho (2017) a função social da propriedade sujeita o proprietário ao uso da coisa própria em favor das necessidades sociais, no intuito de promover o bem-estar comum além dos interesses pessoais. O princípio consagrado pelo artigo 5º, XXIII da Constituição Federal também é formalizado no artigo 1228 do Código Civil, atuando como parâmetro orientador da propriedade e, ao mesmo tempo, forma de limitação do direito (Tartuce e Simão, 2012, p. 111). Em continuidade, o

⁵ Art. 13, Lei 13.465 de 2017 "(...) § 1º Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrares 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. (...)"

referido conceito pode ser aplicado ao contexto rural, delimitado pelo artigo 186 da Constituição Federal, e urbano, conforme o artigo 182, § 2^o, tópico mais pertinente à discussão do presente trabalho e, portanto, norteador dos assuntos decorrentes.

O instituto também atrai um olhar atencioso aos impactos sociais dos feitos particulares ao partir do viés lógico de que não há como ater-se, exclusivamente, ao contexto privado dos negócios sem considerar suas consequências na sociedade em que estão inseridos, já que nela são produzidos os efeitos do acordo. Dessa maneira, já aplicada ao contexto patrimonial, compreende-se que a ferramenta tem o condão de pautar as formas como as propriedades se comportam e se destinam no ambiente urbano e rural, à luz da melhor utilidade de recursos para “o bem maior”, em esclarecimento superficial. Em outras palavras, a função social vincula a satisfação da propriedade urbana com a completude dos requisitos básicos de utilidade e harmonia social, nos termos da Lei nº 10.257/2001⁷.

O ponto de destaque na propriedade urbana surge na dependência do Plano Diretor para satisfação da devida função, de modo que a Carta Magna imprime nele o reflexo do interesse comum. Nesse ponto, destaca-se o caráter social do direito à moradia e a sua relação íntima com o objeto norteador das cidades, instrumento também previsto no dispositivo legal supracitado, voltado para o desenvolvimento compatível com a expansão urbana municipal. É do Plano Diretor, inclusive, que emanam medidas advindas do princípio da função social da propriedade refletidos na cidade, na intenção de promover a qualidade de vida dos moradores, como se pode observar no entendimento de Farias e Rosenvald a seguir:

A função social da cidade pode redirecionar os recursos e a riqueza de forma mais justa, combatendo situações de desigualdade econômica e social vivenciadas em nossas cidades, garantindo um desenvolvimento urbano sustentável no qual a proteção aos direitos humanos seja o foco, evitando-se a segregação de comunidades carentes. (Farias e Rosenvald, 2019, p. 338)

Como mecanismo ativo no combate às desigualdades na destinação de riquezas e privilégios, o instituto se manifesta diretamente entre os motivadores que respaldam a regularização fundiária, já que esta nada mais é do que uma flexibilização

⁶ “(...) § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.”

⁷ “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.”

do teor normativo em favor da garantia do interesse e direito social à moradia digna, conforme já conceituado anteriormente neste artigo.

Com isso, percebe-se que os fluxos de regularização fundiária transcendem noções rasas ou imediatistas limitadas ao mero reconhecimento de ocupação, tornando-se apenas o primeiro passo para a integração daquela comunidade em medidas políticas estruturais favoráveis à dignidade humana e pautadas por uma série de normas correlacionadas em um sistema organizado e exponencial.

3. Do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado aplicado à área de preservação permanente

O meio ambiente ecologicamente equilibrado, por sua vez, se manifesta como direito e dever, já que “transcende a esfera do indivíduo, supera o interesse coletivo e projeta-se como direito transgeracional, fixando responsabilidades desta geração para com as gerações futuras, e assim sucessivamente” (Nascimento, 2016, p. 01). Apesar do valor notório de iniciativas conscientes entre indivíduos, a intervenção estatal ocupa posição de destaque na tomada de medidas efetivas, já que tem o condão de moldar e movimentar a sociedade em ações de impacto exponencial. Dessa forma, por meio de um ecossistema legislativo que preserve a fauna e flora a longo prazo, o poder público é capaz de envolver comunidades, indústrias e o planejamento urbano em estratégia concatenada, sustentável e participativa.

Nesta altura, nos anos 2000 surge o conceito de unidade de conservação, regulado pela Lei nº 9.985/2000 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, com o propósito de promover uma estrutura organizacional capaz de gerenciar regiões específicas a fim de proteger a diversidade, preservar ou recuperar paisagens e, ainda, associar o desenvolvimento humano a métodos sustentáveis a partir dos recursos naturais. A medida parte do pressuposto de que o ser humano e a natureza podem e devem coexistir em harmonia, sobretudo se reinventando em favor da sustentabilidade.

Posteriormente, sob o mesmo princípio, percebeu-se que soluções de uso sustentável direto ou indireto dos recursos naturais não eram suficientes para a preservação necessária em áreas pontuais, considerando a sensibilidade do material abrigado e demais condições de existência. Nesse ponto, entre outras previsões implementadas pelo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), surgiu o instituto de Área de Preservação Permanente com o objetivo 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”, conforme o artigo 2º, II da norma. À ocasião, as áreas protegidas foram caracterizadas pelo artigo 4º como situadas em zonas rurais e/ou urbanas, abarcando faixas marginais de qualquer curso d’água natural perene e intermitente, desde a borda da calha do leito regular em largura mínima estimada entre 30 e 500 metros de acordo com a largura do curso em questão. Ademais, regiões com atributos de lagos e lagoas naturais, reservatórios d’água artificiais, encostas, restingas, manguezais, entre outras áreas também foram protegidas pela legislação supracitada.

3.1. Das limitações da propriedade em APP

Apesar do respaldo das restrições legais na intenção de evitar agravos ambientais, os reflexos civis na propriedade suscitaram múltiplos questionamentos, já que a novidade impôs limitações inexistentes até então para os proprietários de áreas de proteção ambiental. Ao constituir a APP como patrimônio ecológico, urge o “interesse comum ao Estado e a sociedade, que devem protegê-la de forma solidária” (Cardoso, Mazzeiro e Tebar, 2021, p. 06). Em contrapartida, se reduz a satisfação de interesses pessoais do proprietário, que se encontra em cenário acrescido de obrigações acessórias sujeitas a sanções relativas à preservação do bem ambiental, além de intervenções restritas a casos de utilidade pública, interesse social ou desenvolvimento de atividades baixo impacto ambiental, nos termos do artigo 8º do Código Florestal.

Surge daí a figura do gestor responsável, acompanhada da responsabilização nas esferas civil, administrativa e penal na ocasião de qualquer lesão ao ambiente protegido. A legislação estendeu a responsabilidade ao possuidor ou ocupante a qualquer título ao instituir a obrigação *propter rem*, que acompanha o objeto ainda que, de acordo com a decisão do Tribunal Regional Federal da 3ª Regional (TRF 3) na Apelação Cível 0003852-53.2013.4.03.6112/SP⁸, “o autor da degradação ambiental inicial não seja o atual o proprietário, possuidor ou ocupante, pois aquela adere ao título de domínio ou posse, sem prejuízo da solidariedade entre os vários causadores

⁸ SÃO PAULO. Tribunal Regional Federal da 3ª região. Terceira Turma. Apelação Cível nº 0003852-53.2013.4.03.6112/SP. Apelante: Uniao Federal. Apelado: Terezinha Ferreira de Oliveira. Desembargador Relator: Antonio Cedenho. Data de julgamento: 06/09/2017. Data de publicação: 18/09/2017. Disponível em: <http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/6294872>.

do dano”. Isso indica que não se escusam, inclusive, futuros possuidores, de modo que ainda que a propriedade seja transmitida a terceiros, os deveres e restrições acessórias permanecem vinculados à área, perpetuando a responsabilidade, nos termos do artigo 2º, §2º do código supracitado.

Na sequência, o dispositivo legal somente contemplou construções em ambientes rurais associados a atividades de plantio familiar, excluída do escopo ordinário a possibilidade em região urbana. Com isso, o segundo cenário foi restrito às hipóteses de utilidade pública, interesse social ou desenvolvimento de atividades de baixo impacto ambiental, posteriormente delimitadas pela Resolução CONAMA nº 369/2006, em especial no artigo 2º:

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:

I - utilidade pública:

- a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;
- b) as obras essenciais de infra-estrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia;
- c) as atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais, outorgadas pela autoridade competente, exceto areia, argila, saibro e cascalho;
- d) a implantação de área verde pública em área urbana;
- e) pesquisa arqueológica;
- f) obras públicas para implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados; e
- g) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos privados de aquicultura, obedecidos os critérios e requisitos previstos nos §§ 1º e 2º do art. 11, desta Resolução.

II - 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, de acordo com o estabelecido pelo órgão ambiental competente;
- b) o manejo agroflorestral, ambientalmente sustentável, praticado na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterize a cobertura vegetal nativa, ou impeça sua recuperação, e não prejudique a função ecológica da área;
- c) a regularização fundiária sustentável de área urbana;
- d) as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente;

III - intervenção ou supressão de vegetação eventual e de baixo impacto ambiental, observados os parâmetros desta Resolução. (CONAMA, 2006, grifos nossos)

A partir do trecho, percebe-se que, além do proprietário da área protegida, a norma também instituiu uma rede de gestão integrada que vincula a intenção de suprimir ou intervir à autorização do órgão ambiental competente, em processo adequado e

necessário mediante solicitação antecipada. Ademais, o feito também manifesta o caráter solidário da gerência entre múltiplas partes interessadas, uma vez que busca envolver o ocupante a título de representação atual e o poder público em favor do propósito intergeracional de equilíbrio.

Entre outras medidas em favor das áreas de preservação permanente, a rigidez impressa nas limitações mencionadas também se destaca como instrumento fundamental, integrado e pedagógico na proteção do meio ambiente. Isto porque, embora pouco favorável ao proprietário, reconhece o valor intergeracional dos bens protegidos e, principalmente, a vulnerabilidade da região frente às intervenções humanas não orientadas, que podem ameaçar a integridade do patrimônio carente de proteção.

Dessa forma, a solução não só fixa um olhar atencioso de toda a estrutura protetiva naquele ponto, como também integra a comunidade local e demais participantes entre atividades de preservação e educação ecológica, atentas a finalidade expressa no componente 6, item 15 dos princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade (Decreto 4.339/2002). Assim, além dos efeitos práticos imediatos, a estratégia alcança impactos exponenciais a longo prazo, já que imerge a sociedade em contexto lúdico que incentiva o senso comum de preservação ambiental em práticas harmônicas e sustentáveis.

3.2. Da REURB em Área de Preservação Permanente

Considerando o conteúdo visitado até o momento, constata-se que não se admite qualquer intervenção eventualmente prejudicial às áreas de preservação permanente, com a premissa perpétua já impressa na denominação do instituto. Sobretudo, o tempo revelou que as regiões protegidas não foram poupadas dos impactos sociais urbanos mencionados anteriormente, tornando-se palco de ocupações informais que exigiam soluções jurídicas. Neste momento, percebeu-se que a rigidez normativa impedia a coexistência equilibrada das populações e natureza, em prejuízo aos ideais de proteção ambiental e moradia digna, já que as ocupações ou demolições causariam danos e, ao mesmo tempo, a indisponibilidade regional comprometeria elementos como a função social e dignidade humana dos indivíduos (Kryminice, 2023, p. 171).

Para tanto, o Código Florestal previu a possibilidade de conflitos habitacionais quando admitiu, no artigo 8º, § 2º e a título de exceção, a intervenção ou supressão

de vegetação nativa em APP com finalidade de urbanização, desde que fizesse parte de projetos de regularização fundiária de interesse social destinados à população de baixa renda ocupante de áreas já consolidadas. O feito se destacou, inclusive, como estratégia de cunho urbanístico capaz de “adaptar a cidade às suas funções tendo em vista a melhoria do meio físico e das condições necessárias à qualidade de vida” (Milaré, 2008, p. 49).

A solução legislativa também visou equilibrar as demandas ao formalizar exceção aos termos de preservação permanente, desde que atendido o processo particular criado em favor da conformidade ambiental. O Código Florestal foi aditado a fim de comportar as condições de REURB Social e Especial no artigo 64, observado procedimento adaptado com maior rigor expresso no artigo 11 da Lei nº 13.465/2017, que incluiu a necessidade de “estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas”.

Ao regularizar a ocupação, a proposta tem o condão de aprimorar as condições ambientais em comparação ao cenário anteriormente informal, conforme a norma supracitada, além de prever eventuais compensações que impeçam prejuízo considerável ao meio ambiente pelas intervenções advindas da REURB. Ademais, uma vez mapeado o contexto ambiental no qual o núcleo habitacional se inseriu, também é possível traçar novo plano urbanístico que garanta um planejamento digno associado a estratégias compatíveis com as particularidades da região.

Entretanto, frente à nova pesagem de direitos fundamentais envolvendo a temática ambiental, o conflito entre os interesses ecológicos e sociais foi suscitado sob a perspectiva do princípio da vedação ao retrocesso ambiental, já que a solução em tela supostamente reduziria a proteção anterior ao admitir exceções permissivas em áreas de preservação permanente. É o que argumentou o Senador Aloysio Nunes Ferreira Filho na proposta de emenda ao então Projeto da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Brasil, 2012a), ao pontuar que tratando-se de reservatórios já consolidados e considerando o valor das regiões protegidas, restava inadmissível eventual intervenção ou retrocesso.

Nesse teor, as discussões avançaram até a clareza de que não se trata de concorrência entre garantias, mas sim alternativa de coexistência harmônica entre os

ambas, conforme bem esclarecido pelo Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial nº 2018/0268767-7⁹:

12. Inexiste incompatibilidade mortal entre direito a moradia e direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a ponto de a realização de um pressupor o sacrifício do outro, falso dilema que nega a própria essência ética e jurídica do direito à cidade sustentável (Lei 10.257/2001, art. 2º, I). No direito a moradia convergem a função social e a função ecológica da propriedade. Por conseguinte, não se combate nem se supera miserabilidade social com hasteamento de miserabilidade ecológica (...).

Ainda, depreende-se da interpretação do escopo legislativo mencionado até o momento que a REURB de forma alguma descaracteriza a APP, admitindo a possibilidade de supressão benéfica à comunidade ocupante, porém ainda protegida em inteiro teor. Nesse ponto, o artigo 7º do Código Florestal corrobora a responsabilidade ambiental intacta mesmo na regularização fundiária, ao afirmar que a vegetação daquela localidade deve ser mantida pelo proprietário, possuidor ou ocupante a qualquer título.

4. Da propriedade em REURB

Uma vez esclarecido que a regularização fundiária não representa retrocesso no teor protetivo das áreas de preservação permanente e, ainda, atende o direito à moradia, cabe retomar o assunto sobre a propriedade formalizada nesse contexto atípico.

O conteúdo até este ponto demonstrou que, embora seja somente uma das manifestações, a propriedade privada não implica na perfeita satisfação da moradia digna, já que abarca múltiplos fatores além do imóvel em si, envolvendo toda a infraestrutura urbana que deve entregar qualidade de vida aos indivíduos. Em adição, é sabido que a REURB atende, inclusive, a demanda documental ao atribuir a segurança jurídica necessária para que no imóvel possa se estabelecer um lar, desde que atendidos os requisitos impostos pela legislação vigente. Sobretudo, conforme disposto no artigo 23 da Lei nº 13.465/2017, a regularização fundiária não necessariamente entrega a propriedade da área, mas sim um instrumento condicional

⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. Recurso Especial nº 1.782.692-PB (2018/0268767-7). Ministro Relator: Herman Benjamin. Provimento integral, por unanimidade, nos termos do voto do relator. Data de julgamento: 13/08/2019. Data de publicação: 05/11/2019. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=201802687677.

posteriormente convertido no reconhecimento da posse ou na aquisição de propriedade.

4.1. Da distinção entre instrumentos de reconhecimento de posse e/ou aquisição de propriedade

Neste ponto, vale discorrer sobre a diferença sutil entre a legitimação de posse e a legitimação fundiária supracitada, ambas previstas na legislação supracitada entre os artigos 23 e 25, respectivamente.

Embora semelhantes na finalidade de validar a ocupação de área informal, os títulos se destacam, especialmente, pela qualidade da propriedade primária da região, que pode pertencer à União ou a particulares. Primeiramente, quando se fala em legitimação de posse, o dispositivo legal usa o termo “reconhecer”, pressupondo a existência anterior daquela condição que será formalizada pelo registro, desde que atendidos os requisitos legais ao longo do prazo de cinco anos, conforme artigo 26 do dispositivo mencionado anteriormente e artigo 19 do Decreto 9.310/2018. Entretanto, conforme Ward (2009, p. 64), os bens públicos não são suscetíveis de apropriação¹⁰, afirmação corroborada inclusive pelo § 2º do mesmo artigo, de modo que não há que se falar em reconhecimento de posse que jamais foi caracterizada por ineficiência do objeto.

É o caso do cenário em tela, no qual a REURB toma palco em área caracterizada como bem de interesse comum no artigo 2º do Código Florestal e, portanto, indisponível para apropriação e despido de respaldo no instrumento mencionado. Nessa altura, no artigo 23, urge o título de legitimação fundiária, que pontua em sua redação o termo “detenção” da área pública, já no intuito de evitar possíveis apontamentos de inconstitucionalidade, contudo, sem privar os indivíduos da segurança jurídica do título, desde que observadas as condições elencadas ao longo do § 1º¹¹.

¹⁰ Conforme Arnoldo Wald (p. 64), o direito brasileiro reconhece a simples detenção em casos de: 1) *em nome alheio ou segundo instruções de outrem (CC, art. 1.198)*; 2) *sem vontade do titular, tratando-se de simples contato material*; 3) *sobre coisas insuscetíveis de apropriação (v.g. coisa pública)*.

¹¹ Lei nº 13.465/2017, artigo 23, § 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.”

Nesse diapasão, a regularização fundiária social se destaca com múltiplas particularidades já que, diferente do instituto do usucapião, por exemplo, não reconhece a posse pacífica em termos elencados como direito subjetivo, mas sim a aquisição originária do direito real por meio de ato discricionário da Administração Pública (Levin, 2023, p. 27), ou seja, depende da liberalidade estatal. A partir disso, conforme disposto no § 5º, a Certidão de Regularização Fundiária é encaminhada para registro imediato da aquisição de propriedade, atribuindo, enfim, os devidos poderes ao ocupante.

4.2. Dos conflitos no conceito de propriedade aplicados à REURB em APP

Uma vez obtida a propriedade, o beneficiário da regularização fundiária em área de preservação permanente adquire também as obrigações destacadas previamente, tornando-se responsável pela preservação do patrimônio que, embora finalmente registrado sob o nome de um titular, permanece de interesse comum pelo valor ambiental.

À ocasião, também são impressas ao imóvel todas as limitações específicas da APP, já que a REURB não descaracteriza a região preservada, somente admite a supressão movida por demanda social na supressão premeditada e estudada da vegetação local.

Sobretudo, surgem daí questionamentos pontuais, uma vez que as condições predeterminadas pela legislação causam desconforto suficiente para abalar a compreensão do conceito, embora bem fundamentado frente ao sistema normativo. Isso porque as reservas aplicadas aos casos de REURB em APP criam conceitos equivocados sobre a concorrência entre a autonomia do proprietário e do poder público.

Nesse ponto, vale citar um dos conflitos jurídicos identificados, já que as cessões em benefício do direito à moradia não escusam o morador dos ônus manifestados em outras frentes como, por exemplo, no âmbito tributário. Precisamente pelas características de domínio, posse e/ou propriedade incidem impostos de natureza territorial, como o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, consolidado nesses termos no artigo 32 do Código Tributário Nacional - CTN (Lei nº 5.172/1966).

A pauta suscitou múltiplas linhas de entendimento contrárias e favoráveis à cobrança de tributos em áreas de preservação permanente. Na primeira vertente, o posicionamento do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios na Apelação Cível nº 0713841-05.2017.8.07.0018¹² se destacou ao decidir que, dadas as limitações ao pleno exercício da propriedade em APP, correto seria afastar a incidência do imposto predial. Em entendimento semelhante discorre Florence Haret (2014, p. 61-77), argumentando no sentido de que o ônus ambiental imposto ao proprietário impacta negativamente não só o uso, mas o valor da propriedade e, portanto, reduz a capacidade contributiva do indivíduo, razão que deveria ser suficiente para a escusa do IPTU.

Entretanto, em corrente oposta, as discussões se respaldam inclusive nas teorias clássicas de posse e propriedade objetiva, onde o indivíduo exerce poderes característicos sobre o bem, e subjetiva, que exige a intenção de ser dono da coisa, consagradas por Ihering e Savigny, respectivamente (Oliveira, 2010, p. 03). É o que se vislumbra na opinião do Supremo Tribunal Federal no Agravo Interno em Recurso Extraordinário nº 1384169¹³, que adotou a segunda corrente doutrinária em decisão recente, na qual concebeu que “não exercer a posse com *animus domini* também não afasta a incidência do IPTU, haja vista que a teor do art. 34 do CTN, o contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título”.

À luz dessa e outras discussões que se identificou a complicação popular no conceito de propriedade aplicado à APP, já que as restrições advindas do interesse comum deram a falsa impressão de “propriedade compartilhada” com a União. Sobretudo, por todo exposto até este ponto, resta evidente que, apesar das limitações administrativas, não há que se falar em eventual participação do poder público no polo proprietário, uma vez que este, por liberalidade, atribuiu referidos poderes ao ocupante através da legitimação fundiária, tornando-o efetivo dono do bem. É o que o Superior Tribunal de Justiça continua a discorrer por meio do Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 2020/0162489-2:

¹² DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Oitava Turma Cível. Apelação Cível nº 0713841-05.2017.8.07.0018. Apelante: Distrito Federal. Apelado: Francisco Alves. Desembargador Relator: Eustáquio de Castro. Data de julgamento: 22/11/2018. Data de publicação: 23/11/2018. Disponível em: <https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj>.

¹³ RIO DE JANEIRO. Supremo Tribunal Federal. Agravante: G L Events Centro de Convenções S. A. Agravado: Município do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 22/08/2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur468779/false>.

TRIBUTÁRIO, AMBIENTAL E URBANÍSTICO. IPTU. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. ART. 32 DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. LIMITAÇÃO AMBIENTAL AO DIREITO DE PROPRIEDADE. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. IMPOSSIBILIDADE ABSOLUTA DE USO DA TOTALIDADE DO BEM PELO PROPRIETÁRIO. IMPACTOS TRIBUTÁRIOS DA NATUREZA NON AEDIFICANDI DE IMÓVEL URBANO. DIREITO TRIBUTÁRIO NO ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL. PRINCÍPIO POLUIDOR-PAGADOR. EXTERNALIDADES AMBIENTAIS NEGATIVAS. NECESSIDADE DE REVOLVIMENTO DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

(...) a limitação não tem caráter absoluto, pois poderá haver exploração da área mediante prévia autorização da Secretaria do Meio Ambiente do município" (REsp 1.128.981/SP, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 25/3/2010, grifo acrescentado). Em sentido assemelhado: "**não se pode confundir propriedade com restrição administrativa**, pois esta não afasta o fato gerador do imposto e a titularidade para efeitos de tributação"(...) (REsp 1.801.830/PR, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 21/05/2019).

(grifos nossos)

Ademais, no tocante aos desentendimentos advindos de óbices ao uso do imóvel, insta pontuar que este ainda está sujeito aos princípios que motivaram sua formalização. Destaca-se, nessa linha, a própria função social da propriedade que, enquanto outrora respaldou a cessão da área em favor do bem coletivo, agora também vislumbra o interesse popular sobre o bem ecológico. É o que ponderam Paulo Afonso Cavichioli Carmona e Fernanda Loures de Oliveira (2017, p. 84) no trecho:

o proprietário-construtor deve ter em mente que, embora possua o domínio do imóvel, não pode dar a ele o uso e a destinação que lhe aprouver, pois o direito de construir não se submete, apenas, aos domínios do direito privado, mas, ao contrário, deve observar uma série de restrições decorrentes do direito urbanístico.

Dessa forma, resta evidente que o cenário é constituído pela pesagem harmônica de direitos e deveres, contemplando, especialmente, a diversidade de matérias envolvidas em situações multidisciplinares que exigem a coexistência de garantias, livres de sobreposições.

Considerações Finais

O direito à moradia associado à função social da propriedade urbana respaldou a criação do instituto da regularização fundiária, em claro propósito voltado à dignidade humana e garantias fundamentais. No mesmo sentido, foi admitida a possibilidade de intervenção em área de preservação permanente, alinhada aos interesses comuns atualizados de acordo com os movimentos da sociedade presente.

Sobretudo, a compreensão do público geral não acompanhou os avanços legislativos nesse teor, de modo que, enquanto as pautas de direto impacto social à

constituição de propriedade são constantes no conceito popular, noções sobre o valor e efeitos da proteção ambiental nas gerações atuais e futuras ainda restam nubladas ou, ainda, em segundo plano.

Em continuidade, quando se fala em REURB em APP, percebe-se uma confusão de ideias que retroage aos conceitos de posse e propriedade, estendendo-se até o exercício de poderes e responsabilidades sobre o bem imóvel formalizado. O cenário também revela que as predisposições de educação ambiental ainda não alcançaram a sabedoria coletiva que, além de interpretar ações protetivas como prejuízo, não compreendem a abrangência urbana do Direito Ambiental refletida em qualidade de vida. Nesse contexto, os indivíduos facilmente se encontram em dilemas entre direitos, concluindo que um pressupõe o sacrifício de outro e não assimilando, porém, que as garantias ambientais cumprem função imprescindível a todos, inclusive à geração atual, que segue carente de noções aprofundadas e, portanto, interpreta atos de preservação como represálias unicamente prejudiciais às liberdades do indivíduo.

Por todo o exposto, compreende-se que o conflito suscitado se limita principalmente à desinformação da população nacional, tanto sobre os direitos que possui, nesta ocasião focados na moradia e no meio ambiente ecologicamente equilibrado, quanto sobre o teor sustentável e harmônico da estrutura legislativa de modo geral, suscitando a necessidade de ações mais efetivas no propósito de conscientização e educação dos cidadãos a fim de entender e reivindicar garantias constitucionais.

Por fim, no teor legislativo, o debate evidenciado nada mais é do que a manifestação prática da convergência de direitos enquanto a sociedade opera, sobretudo livre de conflitos normativos. Trata-se de cenário respaldados principalmente no princípio da função social da propriedade, que respeita os limites e disponibilidades organizadas em um mosaico legislativo que visa a harmonia entre indivíduos e elementos essenciais à existência humana digna.

Referências

AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; FILHO; Ralpo Waldo de Barros Monteiro. **Primeiras Impressões Sobre a Lei nº 13.465/2017**. São Paulo: ARISP, 2018. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Primeiras-impressoes-sobre-a-lei-13465_2017.pdf. Acesso em: 02 out. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 dez. 2023.

_____. **Decreto 4.339, de 22 de agosto de 2002**. Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade. Brasília, DF: Presidência da República, 20. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4339.htm. Acesso em: 22 fev. 2024.

_____. **Decreto 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm. Acesso em: 17 dez. 2023.

_____. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Brasília, DF: Presidência da República, 1850. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm. Acesso em: 05 mar. 2024.

_____. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 05 mar. 2024.

_____. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da

República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm. Acesso em: 05 mar. 2024.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 17 dez. 2023.

_____. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 12 dez. 2023.

_____. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm. Acesso em: 31 jan. 2024.

_____. **Lei nº 13.465/2017, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 12 dez. 2023.

_____. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Oitava Turma Cível. **Apelação Cível nº 0713841-05.2017.8.07.0018**. Desembargador Relator: Eustáquio de Castro. Provimento negado, por unanimidade, nos termos do voto do relator. Data de julgamento: 22/11/2018. Data de publicação: 23/11/2018. Disponível em: <https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj>. Acesso em: 05 mar. 2024.

_____. Tribunal Regional Federal da 3ª região. Terceira Turma. **Apelação Cível nº 0003852-53.2013.4.03.6112/SP**. Desembargador Relator: Antonio Cedenho. Parcial provimento, por unanimidade, nos termos do voto do relator. Data de julgamento: 06/09/2017. Data de publicação: 18/09/2017. Disponível em: <http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/6294872>. Acesso em: 14 fev. 2024.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. **Recurso Especial nº 1.782.692-PB (2018/0268767-7)**. Ministro Relator: Herman Benjamin. Provimento integral, por unanimidade, nos termos do voto do relator. Data de julgamento: 13/08/2019. Data de publicação: 05/11/2019. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=201802687677. Acesso em: 28 fev. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. **Agravo Interno no Recurso Extraordinário com Agravo n 1384169**. Ministro Relator: Alexandre de Moraes. Provimento negado, por unanimidade, nos termos do voto do relator. Data de julgamento: 22/08/2022. Data de publicação 26/08/2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur468779/false>. Acesso em: 28 fev. 2024.

CARDOSO, Ana Paula Mattoso Miskulin; MAZZIEIRO, Lya Gabriella Parreira Guimarães Rogatty; TEBAR, Wellington Boigues Corbalan; TEBAR, Wilton Boigues Corbalan. **Limitações ao Direito de Propriedade nas Áreas de Preservação Permanente**. Brasil: Toledo Prudente Centro Universitário, 2021. Disponível em: <http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/ETIC/article/view/9043>. Acesso em: 17 jan. 2024.

CARMONA, Paulo; OLIVEIRA, Fernanda. **A Função Urbanística do Registro de Imóveis na Inscrição de Construções**. Revista Brasileira de Políticas Públicas. V 7.i2, 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Paulo-Carmona/publication/320199516_A_FUNCAO_URBANISTICA_DO_REGISTRO_DE_IMOVEIS_NA_INSCRICAO_DE_CONSTRUCOES/links/5efe9a834585155050878fba/A-FUNCAO-URBANISTICA-DO-REGISTRO-DE-IMOVEIS-NA-INSCRICAO-DE-CONSTRUCOES.pdf. Acesso em: 05 mar. 2024.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 4. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2017.

CONAMA. **Resolução CONAMA nº 369, de 28 de março de 2006**. Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP. Brasília, DF: DOU de 29/03/2006. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=112415>. Acesso em: 14 fev. 2024.

COSTA, Dilvanir José da. **O conceito de direito real**. Brasília, DF: Revista de Informação Legislativa: 1999. Disponível em:

[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/531/r144-](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/531/r144-04.PDF?sequence=4&isAllowed=y)

[04.PDF?sequence=4&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/531/r144-04.PDF?sequence=4&isAllowed=y). Acesso em: 30 jan.2024.

DIAS, Daniella Maria dos Santos; SANTOS, Juliana Coelho dos. **Um Estudo Acerca do Aluguel Social Como Instrumento de Acesso ao Direito a Moradia Digna Diante do Déficit De Habitação No Brasil**. Direito da Cidade, vol. 13, no. 3. 2021.

Disponível em:

link.gale.com/apps/doc/A686539919/IFME?u=anon~e8ef1990&sid=googleScholar&xid=3e40ce77. Acesso em: 30 jan. 2024.

FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Direitos Reais**. 15. ed. rev., ampl. e atual. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2019.

HARET, Florence. **Ilegitimidade da incidência de IPTU sobre áreas verdes: argumentos tributários e ambientais sobre o tema**. Revista Dialética de Direito Tributário nº 233, p. 61-77. São Paulo: Dialética, 2014. Disponível em:

<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redes.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2015;1001095889>. Acesso em: 05 mar. 2024.

IBGE – Instituto Brasileiro De Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2023/IBGE**, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102052>. Acesso em: 29 jan. 2024.

_____. **Sobre a mudança de aglomerados subnormais para favelas e comunidades urbanas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em:

<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102062>. Acesso em: 29 jan. 2024.

KRYMINICE, Bruno Oliveira de Souza. **A regularização fundiária urbana de interesse social (REURB-S) em área de preservação permanente como instrumento de justiça socioambiental**. Revista da Faculdade de Direito da FMP, v. 17, n. 2, 2023, p. 153-175. Disponível em

<https://doi.org/https://doi.org/10.53929/rfdf.v17i2.269>. Acesso em: 22 fev. 2024.

LEVIN, Alexandre. **Legitimação fundiária e legitimação de posse**: polêmicas sobre os institutos de regularização fundiária regulados pela Lei nº 13.465/2017. Revista Jurídica Da Procuradoria Geral Do Município De São Paulo, v. 2, n. 12, 2023.

Disponível em: <https://pgmsp.net/ojs/index.php/ripgm/article/view/15>. Acesso em: 04 mar. 2024.

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 (coordenadores). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

NASCIMENTO, Rafael Rodrigues. **O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**. Brasil, 2016. Disponível em: https://www.univates.br/graduacao/media/direito/o_direito_ao_meio_ambiente_ecologicamente_equilibrado.pdf. Acesso em: 17 jan. 2024.

OLIVEIRA, Rachel Louise Braga Delmás Leoni Lopes. **Direito Fundamental à Moradia**: A necessária proteção do morador nas situações jurídicas privadas. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/47857/47857.PDF>. Acesso em: 17 jan.2024.

OLIVEIRA, Ada Bittar Carneiro. **Teoria Subjetiva e Teoria Objetiva da Posse**. Jornal Eletrônico da Faculdade Integradas Vianna Júnior, ano 2, edição 2, 2010. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjVk-Dglo6FAxU7r5UCHR-uD0MQFnoECCMQAQ&url=https%3A%2F%2Fjefvj.emnuvens.com.br%2Fjefvj%2Farticle%2Fdownload%2F593%2F569&usg=AOvVaw1SIfmxSwh3vZfw8lEm6yuW&opi=89978449>. Acesso em: 24 jan.2024.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Nova Iorque, 1991. Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2023.

PAIVA, João Pedro Lamana. **I Curso Em Direito Imobiliário Registral Aplicado aos Bens Públicos**: História do Sistema Registral Brasileiro. 86 slides, color. Porto Alegre. 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/arquivos-antiores-privados/programa-de-modernizacao/linha-do-tempo/arquivos-e-publicacoes/historia-do-sistema-registral-brasileiro.pdf>. Acesso em: 17 dez.2023.

PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. **Direitos Fundamentais Legítimas Prerrogativas de Liberdade, Igualdade e Dignidade**. Revista da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, v. 12, nº 46, 2009. Disponível em:

https://www.emerj.tjrj.ius.br/revistaemerj_online/edicoes/revista46/Revista46_126.pdf

. Acesso em: 30 jan.2024.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Tradução Ricardo Marcelino Palo Rodrigues. São Paulo: Hunterbooks, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. **O direito fundamental à moradia aos vinte anos da Constituição federal de 1988**: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC, ano 2, n. 8, out./dez. 2008, p. 55-92.

TARTUCE, Flávio; SIMÃO, José Fernando. **Direito Civil 4: Direito das coisas**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.

WALD, Arnoldo. **Direito Civil: direito das coisas**, vol. 4. 12ed. São Paulo: Saraiva, 2009.