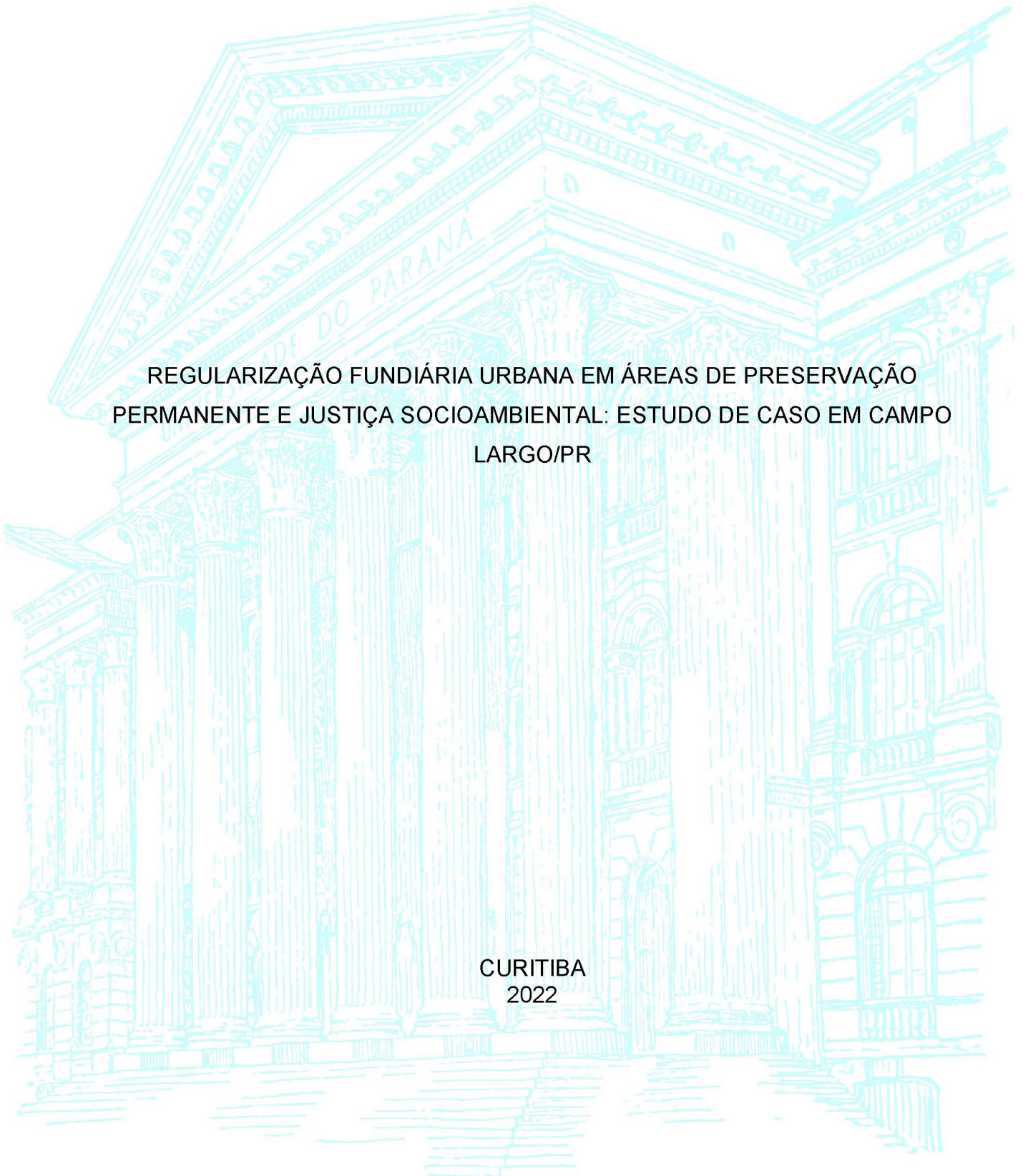


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

BRUNO OLIVEIRA DE SOUZA KRYMINICE

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO
PERMANENTE E JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL: ESTUDO DE CASO EM CAMPO
LARGO/PR

CURITIBA
2022



BRUNO OLIVEIRA DE SOUZA KRYMINICE

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO
PERMANENTE E JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL: ESTUDO DE CASO EM CAMPO
LARGO/PR

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento, Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Clovis Ultramari.

Coorientadora: Prof^a. Dr^a. Cristina de Araújo Lima.

CURITIBA
2022

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA

Kryminice, Bruno Oliveira de Souza
Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente e
justiça socioambiental: estudo de caso em Campo Largo/PR. / Bruno Oliveira de
Souza Kryminice. – Curitiba, 2022.

1 recurso online: PDF.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de
Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação Meio Ambiente e
Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Clovis Ultramari.

Coorientadora: Prof^a. Dr^a. Cristina de Araújo Lima.

1. Área de preservação ambiental. 2. Justiça ambiental. 3. Campo Largo
(PR). I. Ultramari, Clovis. II. Lima, Cristina de Araújo. III. Universidade Federal do
Paraná. Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento. .
IV. Título.

Bibliotecário: Douglas Alex Jankoski CRB 9/1167



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MEIO AMBIENTE E
DESENVOLVIMENTO - 40001016029P1

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **BRUNO OLIVEIRA DE SOUZA KRYMINICE** intitulada: **Regularização Fundiária Urbana em Áreas de Preservação Permanente e Justiça Socioambiental: estudo de caso em Campo Largo/PR.**, sob orientação do Prof. Dr. CLOVIS ULTRAMARI, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 30 de Março de 2022.

Assinatura Eletrônica

30/03/2022 18:08:29.0

CLOVIS ULTRAMARI

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

30/03/2022 20:22:40.0

RAFAELA ANTUNES FORTUNATO

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

30/03/2022 15:50:20.0

KÁTIA ATSUMI NAKAYAMA

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO)

Rua dos Funcionários 1540 - CURITIBA - Paraná - Brasil
CEP 80035-050 - Tel: (41) 3350-5764 - E-mail: made@ufpr.br

Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.

Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 170040

Para autenticar este documento/assinatura, acesse <https://www.prrpg.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp>
e insira o código 170040

Combati o bom combate, terminei a minha carreira, guardei a fé. Desde já me está reservada a coroa da justiça, que me dará o Senhor, justo juiz, naquele dia; e não somente a mim, mas a todos os que tiverem esperado com amor sua aparição (2 Timóteo 4,6-8).

AGRADECIMENTOS

Agradeço à UFPR – Universidade Federal do Paraná pela única e sensacional oportunidade de realizar essa pesquisa nesta renomada e honrosa universidade e ao PPGMADE – Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela incrível oportunidade de conviver e aprender muito neste ambiente de interdisciplinariedade.

Ao meu orientador, Professor Dr. Clovis Ultramari, que com respeito e compreensão conduziu minha orientação, realizando as correções necessárias sem nunca me desmotivar.

À minha coorientadora, Professora Dra. Cristina de Araújo Lima, pela disponibilidade, atenção, carinho e paciência com que dispensou, de forma leve, humilde e prestativa, durante a orientação.

Às Professoras que compuseram as bancas de qualificação e de defesa, Dra. Rafaela Antunes Fortunato e Dra. Kátia Atsumi Nakayama, pelas críticas, contribuições e apontamentos que tiveram grande importância no processo de construção do presente estudo.

Agradeço a minha esposa, Ariane Letícia Fior Kryminice, pelo seu companheirismo, apoio e incentivo durante todo o mestrado e elaboração desta dissertação, por todo o respeito aos momentos de ausência, muitas vezes assumindo integralmente o cuidado e afeto com a família, cuidando dos nossos filhos enquanto eu estava estudando, e por estar sempre ao meu lado.

Aos meus filhos Maria Clara e João Vicente, por serem a luz e a razão da minha vida, que fazem com que todos meus dias valham a pena.

Aos meus pais Miguel Kryminice e Antonélia Oliveira de Souza Kryminice, por sempre me apoiar e incentivar.

Agradeço aos meus colegas de Procuradoria Geral do Município de Campo Largo, o que faço na pessoa do Procurador Geral do Município, Dr. Sílvio Seguro, pelo apoio nos estudos e compreensão nos momentos finais da elaboração desta dissertação e preparação para a banca de defesa, bem como ao setor técnico da Prefeitura de Campo Largo, o que faço na pessoa da Regina Maria Izé, pelo apoio e ensinamentos repassados a cada consulta e troca de ideias e conhecimentos.

RESUMO

Os loteamentos irregulares/ clandestinos são efeitos da segregação socioespacial formatadora do processo de urbanização das cidades brasileiras, no qual é possível observar um intenso e desenfreado crescimento de uma urbanização informal, caracterizada por ocupações em áreas/loteamentos irregulares (seja administrativa ou patrimonialmente) ou clandestinos, algumas inclusive localizadas às margens de cursos d'água, topos de morros/encostas, em áreas de riscos ou Áreas de Preservação Permanente (APP), em todos os casos, desprovidas de infraestrutura urbana essencial (como sistema de abastecimento de água potável; sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário; rede de energia elétrica domiciliar; serviços de drenagem, etc), vulneráveis às enchentes e demais intempéries naturais, sendo as ocupações irregulares/clandestinas nas áreas ambientalmente protegidas o interesse do presente estudo. A presente dissertação busca, a partir do estudo de caso da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (REURB-E), ocorrida no Jardim Lise, Campo Largo, Região Metropolitana de Curitiba (RMC), Paraná, a compreensão e a viabilidade da utilização da Regularização Fundiária Urbana (REURB), como instrumento que engloba aspectos jurídico, físico e social, objetivando a legalização/titulação da posse e a permanência dos moradores de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, acarretando conseqüentemente, em melhorias no ambiente urbano do assentamento, resgatando a cidadania e a qualidade de vida da população beneficiária, garantindo-lhe a efetividade do direito à moradia e a justiça socioambiental.

Palavras-chave: Regularização Fundiária Urbana; Áreas de Preservação Permanente; Justiça Socioambiental; Direito à Moradia; Direito ao Ambiente Ecologicamente Equilibrado.

ABSTRACT

The Irregular/clandestine subdivisions are effects of the socio-spatial segregation that shape the urbanization process of Brazilian cities, in which it is possible to observe an intense and unbridled growth of informal urbanization, characterized by occupations in irregular (administrative or patrimonial) or clandestine areas/subdivisions. some even located on the banks of water courses, tops of hills/slopes, in risk areas or Permanent Preservation Areas (APP), in all cases, lacking essential urban infrastructure (such as a drinking water supply system; sewage collection and treatment system, domestic electricity network, drainage services, etc.), vulnerable to floods and other natural weather conditions, with irregular/clandestine occupations in environmentally protected areas being the interest of the present study. The present dissertation seeks, from the case study of Urban Land Regularization of Specific Interest (REURB-E), which took place in Jardim Lise, Campo Largo, Metropolitan Region of Curitiba (RMC), Paraná, to understand and the feasibility of using the Urban Land Regularization (REURB), as an instrument that encompasses legal, physical and social aspects, aiming at the legalization/title of ownership and the permanence of residents of occupied urban areas in violation of the law for housing purposes, consequently resulting in improvements in the urban environment of the settlement, rescuing the citizenship and quality of life of the beneficiary population, guaranteeing the effectiveness of the right to housing and socio-environmental justice.

Keywords: Urban Land Regularization; Permanent Preservation Areas; Social and Environmental Justice; Right to Housing; Right to an Ecologically Balanced Environmen.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Diferenças entre MCMV e PCVA.....	33
Quadro 2: Evolução legislativa das APP's.....	61
Quadro 3: Evolução legislativa da REURB.....	84
Quadro 4: População total, urbana e rural dos municípios do Núcleo Urbano Central (NUC1) da RMC (IBGE, 2010).....	110
Quadro 5: Parâmetros de uso e ocupação do solo.....	114
Quadro 6: Condições de serviços públicos no Jardim Lise no ano de 2015.....	115

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Fluxograma do processo administrativo da REURB.....	96
Figura 2: Localização do Município de Campo Largo na Região Metropolitana.....	108
Figura 3: Áreas ambientalmente protegidas em Campo Largo.....	113
Figura 4: Localização do Jardim Lise.....	116
Figura 5: Vista aérea do Jardim Lise.....	116

LISTA DE ABREVIATURAS

ABRAINCO:	Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias
APP:	Área de Preservação Permanente
BNH:	Banco Nacional de Habitação
CC:	Código Civil
CFlo:	Código Florestal
CEF:	Caixa Econômica Federal
CF:	Constituição Federal
COGEPE:	Companhia de Geotecnologias do Paraná LTDA
CONAMA:	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CRF:	Certidão de Regularização Fundiária
CRI:	Cartório de Registro de Imóveis
Dec.:	Decreto
Dec.-lei:	Decreto-lei
EC:	Estatuto da Cidade
FAR:	Fundo de Arrendamento Residencial
FCP:	Fundação Casa Popular
FGTS:	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC:	Fernando Henrique Cardoso
FJP:	Fundação João Pinheiro
IAP:	Instituto de Aposentadoria e Pensões
IBGE:	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA:	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU:	Imposto Predial e Territorial Urbano
LPSU:	Lei de Parcelamento do Solo Urbano
MC:	Ministério das Cidades
MP:	Medida Provisória
ODS:	Objetivo do Desenvolvimento Sustentável
OMS:	Organização Mundial da Saúde
ONU:	Organização das Nações Unidas

PAC:	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR:	Programa de Arrendamento Residencial
PCVA:	Programa Casa Verde e Amarela
PEHIS-PR:	Plano Estadual de Habitação de Interesse Social
PL:	Projeto de Lei
PLHIS:	Plano Local de Habitação Social
PlanHab:	Plano Nacional de Habitação
PMCMV:	Programa Minha Casa, Minha Vida
PMCMV Rural:	Programa Minha Casa Minha Vida Rural
PNAD:	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNHR:	Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU:	Programa Nacional de Habitação Urbana
PRAD:	Plano de Recuperação de Áreas Degradadas
PRF:	Programa de Regularização Fundiária
REURB:	Regularização Fundiária urbana
REURB-E:	Regularização fundiária urbana de interesse específico
REURB-I:	Regularização Fundiária Inominada
REURB-S:	Regularização fundiária urbana de interesse social
RMC:	Região Metropolitana de Curitiba
SFH:	Sistema Financeiro de Habitação
SISNAMA:	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SMDU-CL:	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de Campo Largo
SMF-CL:	Secretaria Municipal de Finanças de Campo Largo
SMMA-CL:	Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Campo Largo
SNPU:	Secretaria Nacional de Programas Urbanos
STF:	Supremo Tribunal Federal
STJ:	Superior Tribunal de Justiça
ZEIS:	Zona especial de interesse social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	23
3 DAS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS NO BRASIL.....	25
3.1 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE COMO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL.....	33
3.2 DO ESTATUTO DA CIDADE.....	37
4 DO APARENTE CONFLITO ENTRE DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	41
4.1 DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO.....	42
4.2 DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA.....	45
4.3 DO APARENTE CONFLITO ENTRE OS DIREITOS FUNDAMENTAIS À MORADIA E AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO.....	50
5 DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE.....	54
6 DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO DIREITO BRASILEIRO.....	69
6.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICO-LEGISLATIVA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL.....	77
6.2 PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA.....	89
6.3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE	97
7 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL.....	100
8 ESTUDO DE CASO: JARDIM LISE, CAMPO LARGO, PARANÁ.....	105
8.1 METODOLOGIA DO ESTUDO DE CASO.....	105
8.2 SOBRE O MUNICÍPIO DE CAMPO LARGO.....	108
8.3 A OCUPAÇÃO NO JARDIM LISE E O PROCESSO DE SUA REGULARIZAÇÃO	113
8.3.1 Análise das entrevistas com os técnicos.....	121
8.3.2 Análise das entrevistas com os moradores.....	124
9 CONCLUSÕES DO ESTUDO DE CASO.....	128
10 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	131
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	134

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a partir da análise do processo de urbanização ocorrido nas últimas décadas, é possível observar um intenso e desenfreado crescimento de uma urbanização informal, caracterizada por ocupações em áreas/loteamentos irregulares (seja administrativa ou patrimonialmente) ou clandestinos, algumas inclusive localizadas às margens de cursos d'águas, topos de morros/encostas, em áreas de riscos ou Áreas de Preservação Permanente (APP), em todos os casos, desprovidas de infraestrutura urbana essencial (como sistema de abastecimento de água potável, rede de energia elétrica domiciliar, tratamento adequado de esgoto e lixo, saneamento básico, etc), vulneráveis às enchentes e demais intempéries naturais, sendo as ocupações irregulares/clandestinas nas áreas ambientalmente protegidas¹ o interesse do presente estudo.

A questão da luta pela habitação, seu provimento pelo estado ou a carência sentida pela população, é atributo fundamental do processo de urbanização brasileiro. O modo como ela é ofertada, apropriada por regras de mercado ou obtida por meios alternativos, constitui a grande feição das cidades brasileiras². As ocupações em áreas irregulares não estão restritas aos grandes centros urbanos, podendo ser constatadas, com exceções, em parte significativa dos 5.564 municípios do Brasil. De acordo com pesquisa realizada pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), no ano de 2010, dos 44 milhões de domicílios existentes no Brasil, aproximadamente 12 milhões encontravam-se em situação irregular, existindo um *déficit* habitacional³ aproximado de 8 milhões de unidades e existindo 6 milhões de imóveis vagos (BRASIL, 2010). Pesquisas realizadas na sequência, entretanto, captariam um singular momento de melhorias nesses indicadores: de fato, em 2019, segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (FJP, 2021)⁴, o *déficit* habitacional se encontrava em aproximadamente 6 milhões de moradias (8% do total de domicílios nacionais). Estudos mais recentes já

1 Para este artigo, utiliza-se o conceito de áreas ambientalmente protegidas como aquelas sobre as quais exista proteção legal devido aos seus atributos específicos e seus recursos naturais característicos.

2 Segundo Rolnik (2006), apesar de não existirem números exatos ou um levantamento específico sobre famílias e domicílios existentes em loteamentos irregulares, clandestinos ou de alguma forma irregulares, seja administrativa ou patrimonialmente, pode-se afirmar a sua presença na maioria do território urbano no país. A pesquisa Perfil Municipal (IBGE, 2001) comprovou a existência de assentamentos irregulares em quase 100% das cidades com mais de 500 mil habitantes, e em 80% das cidades entre 100 mil e 500 mil habitantes.

3 Para este artigo, utiliza-se o conceito *déficit* habitacional da Fundação João Pinheiro – FJP, que a define como a necessidade de construção de novas moradias para solucionar os problemas sociais e específicos de habitação. Quanto ao conceito de inadequação de moradias, a FJP a define como os problemas na qualidade de vida dos moradores relacionados às especificidades internas das moradias, volta-se para a melhoria dos domicílios. (FJP, 2018).

4 Os dados foram obtidos a partir da análise do “Relatório Inadequação de Domicílios no Brasil 2016-2019”, elaborado pela FJP durante a apresentação dos dados durante um webinar.

atestam o retrocesso desse cenário, agora incorporando um número crescente de moradores de rua⁵. (FIGUEIRAS, 2022).

Sobre a situação do alcance da infraestrutura urbana essencial (iluminação elétrica, rede de abastecimento de água com canalização interna, esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo), esses serviços atingem apenas 18,7% dos domicílios brasileiros. (AQUINO; FARIAS, 2021)

Em relação ao Estado do Paraná, de acordo com o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS-PR) - cuja última revisão aconteceu em 2019 – o *déficit* habitacional do Paraná, no ano de 2007, era de 272,5 mil unidades, sendo 240,8 mil unidades (88%), nas áreas urbanas. No mesmo ano de 2007, a Região Metropolitana de Curitiba (RMC) apresentava um *déficit* total de 91,4 mil unidades⁶.

Segundo Fernandes (2007), o aumento das formas de ocupações irregulares/ clandestinas nos grandes centros urbanos, é consequência do processo de segregação socioespacial que caracteriza a forma de urbanização ocorrida no país, e que faz com que um número cada vez maior de famílias economicamente carentes passe a fixar residência em ocupações irregulares, sem segurança jurídica da posse, em condições precárias/perigosas, geralmente em áreas periféricas, ambientalmente protegidas e/ou de riscos, em todos os cenários, desprovidas de serviços públicos e infraestrutura urbana adequada. Assim, é recorrente na literatura técnica dos estudos urbanos brasileiros, a defesa da sempre imediata adoção de políticas públicas efetivas para incorporar essas famílias à cidade legal⁷, concedendo-lhes a formalização da posse dos terrenos, provendo-as de infraestrutura e equipamentos urbanos que permitam incorporar aquele núcleo familiar ao restante da cidade, trazendo-lhes a segurança da posse e a justiça socioambiental, bem como adequando aquele assentamento aos padrões urbanísticos e ambientais. (vide, por exemplo, ROLNIK, 2007).

Com efeito, a realidade atual apresenta uma impossibilidade econômica de acesso das camadas populares ao mercado formal de moradia, o que fora agravada de

5 Infelizmente, uma parcela significativa da população não tem sequer acesso a uma “moradia inadequada”. As pessoas em situação de rua são extremamente vulneráveis à violência, a oscilações no clima, a doenças, além de lhes ser dificultado o exercício de diversos direitos inerentes a todo cidadão. Como os moradores de rua não foram incluídos no último censo do IBGE, não há como precisar quantos estão nessa situação. (AQUINO, FARIAS, 2021, p. 50).

6 Disponível em: <<https://www.cohapar.pr.gov.br/PEHIS-PR>>.

7 A “cidade legal” é aquela que é atendida por infraestrutura essencial, com a disponibilidade de serviços como água potável, energia, tratamento adequado de esgoto e lixo, saneamento básico, etc, destinada à população de rendas média e alta. Por outro lado, a “cidade ilegal” quando possui infraestrutura essencial e serviços públicos, são precários. A cidade ilegal é constituída de forma irregular e em desacordo com a legislação de uso e ocupação do solo municipal, legislação relativa à propriedade e requisitos do direito tributário, o que acaba por gerar impactos socioambientais negativos.

forma sem precedentes com a situação da pandemia, declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS), decorrente do vírus da COVID-19, e que, somados aos regramentos jurídicos de caráter elitista e excludente, favorecem os processos de ocupações informais para aqueles excluídos das cidades formais, e tem levado a população economicamente desfavorecida, a ocupar as áreas fragilizadas como as ocupações informais, loteamentos irregulares/clandestinos, em sua maioria localizadas em áreas ambientalmente protegidas e/ou de risco. Nesse sentido, Rolnik:

Na ausência desses episódios, no entanto, parece “natural” o *apartheid* que separou nossas cidades em centros e em periferias. O “centro” é o ambiente dotado de infraestrutura completa, onde estão concentrados o comércio, os serviços e os equipamentos culturais; e onde todas as residências de nossa diminuta classe média têm escritura devidamente registrada em cartório. Já a “periferia” é o lugar feito exclusivamente de moradias de pobres, precárias, eternamente inacabadas e cujos habitantes raramente têm documentos de propriedade registrados. (2006, p. 201).

Esse processo de segregação espacial vai além de uma simples expressão de desigualdade social, ela é um meio de reprodução da desigualdade socioespacial, fortalecendo os processos informais de ocupação do solo urbano para aqueles excluídos da cidade legal⁸. Corroborando com esse entendimento:

Os assentamentos informais – e a conseqüente falta de segurança da posse, vulnerabilidade política e baixa qualidade de vida para os ocupantes, resultam no padrão excludente dos processos de desenvolvimento, planejamento, legislação e gestão das áreas urbanas. Mercados de terras especulativos, sistemas políticos clientelistas e regimes jurídicos elitistas não têm oferecido condições suficientes e adequadas de acesso à terra urbana e à moradia para os pobres, provocando assim a ocupação irregular e inadequada (FERNANDES, 2002, p. 12).

A ocupação irregular das áreas ambientalmente protegidas acaba por afetar tanto o direito à moradia quanto ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, uma vez que o Poder Público não se faz presente nessas ocupações, estando aquelas pessoas que a

8 Enfrentando a problemática, Alfonsin (2005) destaca que o processo de segregação socioespacial acaba por deixar a população economicamente vulnerável sem escolhas, que não sejam a fixação de residências em condições inadequadas, desvalorizadas pelo mercado imobiliário formal, dadas suas características de risco, num fenômeno conhecido como urbanização de risco:

A ausência de alternativas legais de acesso à terra urbana e à moradia com preços compatíveis com os níveis de renda da população pobre empurrou essa população para os terrenos mais impróprios para fins de moradia, muitas vezes para áreas ambientalmente vulneráveis (sem valor no mercado imobiliário regular, porém mais baratas no mercado clandestino) e, em grande parte dos casos, para as periferias das cidades. A cidade resultante desse processo é marcada por uma “urbanização de risco” (ROLNIK; SAULE JÚNIOR, 2002, p. 24), perversa não apenas para os que vivenciam as duras condições de vida de quem não tem “direito à cidade”, mas também para a cidade como um todo, que se expande ilimitadamente, exacerbando a segregação socioespacial, avançando sobre áreas de interesse ambiental, comprometendo recursos naturais e pagando um alto custo pela expansão da infraestrutura.

ocupam desguarnecidas de serviços públicos e infraestrutura urbana e as áreas ambientalmente protegidas, uma vez ocupada, acabam por sofrer uma progressiva degradação. Ao se confrontar com essa situação, percebe-se o eventual conflito entre os mencionados direitos fundamentais, os quais devem ser compatibilizados para o fim de se concretizar o direito à moradia, com a titulação de sua posse aos seus ocupantes, porém, sem trazer prejuízos à população, incluindo os próprios beneficiados com o processo da REURB, uma vez que põe em risco a qualidade do meio ambiente, um direito coletivo. (TORTATO, 2020).

A presente dissertação discute a utilização da REURB, como instrumento da viabilidade da mudança de um assentamento informal em espaço formal, localizados em APP e de ocupação intensamente consolidada, com bases em princípios constitucionais, bem como a luz da legislação vigente, como a Lei nº 13.465/2017, entre outras, com enfoque nos conflitos socioambientais existentes, garantindo-se a justiça socioambiental àquela população atingida, visando, não apenas a legalização de títulos de direitos reais, como também a implementação de infraestrutura essencial, com a disponibilidade de serviços públicos indispensáveis, como água potável, energia elétrica, tratamento adequado de esgoto e lixo, saneamento básico etc, necessários à moradia digna.

Para tanto, foi adotada como metodologia para o desenvolvimento da presente dissertação a abordagem qualitativa, com objetivo descritivo, com técnica de estudo de caso, a partir da análise do processo de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (REURB-E) ocorrido no Jardim Lise, no município de Campo Largo, localizado na RMC, e aplicação de entrevistas semiestruturadas com os técnicos da Prefeitura de Campo Largo/PR, que atuaram diretamente no processo de aprovação, bem como com os moradores diretamente atingidos pela REURB.

O trabalho tem como marco teórico as obras de autores como LEFEBVRE, (2016) e HARVEY (2012), em relação ao Direito à Cidade. Da mesma forma, foram realizadas revisões bibliográficas dos autores ROLNIK (2003; 2006; 2007; 2011; 2019), MARICATO, (2000; 2015), FERNANDES, (2002; 2006; 2007; 2010) e ALFONSIN (2001; 2002; 2005), que fundamentaram o estudo no tocante ao Direito à Moradia, ao Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado, ao Estatuto da Cidade (EC), à REURB, e ainda sobre a Função Social da Propriedade e as APP's. Por fim, em relação à justiça socioambiental, fundamentou-se os estudos a partir da leitura das obras de ACSELRAD, MELLO, e BEZERRA (2009), ALMEIDA (2007; 2014) e BONDUKI (2008; 2017), esta última especialmente sobre o histórico habitacional do Brasil.

A escolha do tema se justifica, na medida que o processo de urbanização dos grandes centros urbanos acarretou na situação em que a sua população mais carente, precisando fixar residência, acabou por ocupar terrenos localizados em sua maioria nas regiões periféricas, desprovidos de serviços públicos e infraestrutura essencial, eventualmente dando início às ocupações irregulares em áreas de risco e nas APP's. Estas últimas, faixas não edificáveis que tem por objetivo a preservação do ambiente ecológico urbano, e uma vez ocupadas, causam uma progressiva degradação ambiental.

Em relação à escolha do caso concreto, o Jardim Lise, em Campo Largo, localizado na RMC, esse foi escolhido por causa das suas peculiaridades, que envolvem muitas das problemáticas possíveis de se constatar em um processo de REURB. Primeiramente, trata-se de um loteamento irregular, que teve início aproximadamente há 50 anos, partir do ano de 1970. Logo, anterior a edição da Lei Federal nº 6.766/1979 - Lei de Parcelamento do Solo Urbano (LPSU), a qual trata do parcelamento do solo urbano, impondo normas das quais, antes do processo de REURB, o loteamento encontrava-se em desacordo. Tratando-se de um núcleo urbano consolidado há quase 50 anos, anterior a edição da LPSU, sua origem não pode ser considerada ilegal, pois não havia ainda qualquer legislação que disciplinasse o parcelamento de solo. Dessa forma, era necessária a regularização documental, garantindo-se o direito de titulação da posse aos seus ocupantes.

Tal fato foi corriqueiro na RMC. Conforme explica Cristina de Araújo Lima (2000), antes do advento da LPSU, que instituiu requisitos mínimos para aprovação de loteamento e balizou a ocupação do solo e o parcelamento, e antes da exigência legal de existência de Planos Diretores Municipais, em poucos anos, foram implantados diversos loteamentos que buscavam atender, em sua maioria, a população de baixa renda recém-chegada a Curitiba. Essa forma de ocupação se caracterizava pela precariedade de padrão técnico de construção, ausência de infraestrutura e sua localização inadequada, o que acabou por gerar uma mudança na paisagem da jovem RMC, e que progressivamente deixaria apenas a lembrança das tranquilas, e protegidas, áreas verdes ao longo do rio Iguaçu e seus afluentes.

Dessa forma, no final da década de 70, houve a ocupação e constituição de uma série de loteamentos localizados em áreas inadequadas, bem como as que posteriormente seriam destinadas a proteção ambiental e área não edificável, realidade vivenciada nos municípios da RMC.

O fato dele se tratar de um núcleo urbano informal consolidado em data anterior à LPSU, traz uma particularidade que não foi observada pelos Requerentes, quando da tramitação do Processo de REURB. Isto porque, a REURB deveria/poderia ter sido tramitada na modalidade Inominada (REURB-I), prevista no artigo 69, da Lei nº 13.465/2017 e destinada a núcleos urbanos informais consolidados anteriormente à LPSU, apresentando um procedimento mais simplificado que as demais modalidades. O processo de REURB-I é puramente administrativo e tem sua tramitação perante o CRI, sendo que a participação do Município se restringe à emissão de documento oficial/certidão, que ateste que a implantação daquele parcelamento é anterior à 19 de dezembro de 1979, e que aquele núcleo urbano informal encontra-se integrado ao perímetro urbano. O procedimento da REURB-I é muito mais simplificado que as demais modalidades, dispensando-se a apresentação do PRF, de estudo técnico ambiental, de CRF, bem como de quaisquer outras manifestações, tais como aprovações, licenças ou alvarás emitidos pelos órgãos públicos, conforme previsto no artigo 69, §2º, da LRF, o que torna o procedimento extremamente célere.

Nos termos do artigo 69, §1º, da LRF, o requerimento administrativo de registro do parcelamento será apresentado ao CRI, acompanhado da planta da área em regularização assinada pelo interessado responsável pela regularização e por profissional legalmente habilitado, acompanhada da ART, no Crea ou de RRT no 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. Dessa forma, tendo em vista que o pedido de readequação do procedimento ocorreu após o advento da Lei nº 13.465/2017, poderiam/deveriam os interessados ter apresentado requerimento administrativo de registro do parcelamento perante o CRI, na modalidade REURB-I, uma vez que se trata de um parcelamento é anterior à 19 de dezembro de 1979 e a sua tramitação ocorreria de forma simplificada e mais célere.

O Jardim Lise é um loteamento que ocupa uma área total de 96.279,91 m², sendo 5.909,48 m² de APP (mais 5% da área total), ou seja, traz toda uma peculiaridade e problemática sobre a necessidade de proteção ambiental e a eventual possibilidade de manutenção das famílias que ocupam referida área ambientalmente protegida.

O processo de REURB do Jardim Lise teve início em 2013, através do processo administrativo nº 28.684, sendo o mesmo distribuído na modalidade Regularização

Fundiária de Interesse Social (REURB-S)⁹, com fundamento na Lei Federal nº 11.977/2009¹⁰, Lei Federal nº 6.015/1973 e Lei Federal nº 10.257/2001, legislações vigentes no ano de 2013. Diante da superveniência da Lei nº 13.465/2017, que derogou os capítulos referentes à REURB da Lei nº 11.977/2009, bem como diante de intercorrências ocorridas ao longo do processo de aprovação, e que serão tratadas em tópico específico, a Companhia de Geotecnologias do Paraná LTDA (COGEPE), empresa contratada pelos moradores para ser responsável pela elaboração do PRF do loteamento Jardim Lise, a partir do processo administrativo nº 20.206/2018, solicitou o reenquadramento do processo de REURB para a modalidade interesse específico¹¹, sendo o projeto reanalisado, por completo.

Como será explicado em capítulo específico, nas últimas décadas, o país passou por uma série de políticas públicas voltadas à questão habitacional que se mostraram ineficientes no combate ao *déficit* habitacional. Essas ocupações informais nas regiões carentes de infraestrutura e serviços públicos, acabam por ocorrer nas regiões periféricas das cidades, onde a especulação imobiliária¹² estabelece valores mais acessíveis à população de baixa renda, o que somada a falta de adequado planejamento urbano, implica na escassez dos serviços públicos, que acabam por ser direcionados às regiões centrais das cidades¹³.

Os loteamentos irregulares são efeitos da segregação socioespacial decorrente do processo de urbanização das cidades brasileiras. Cilento, ao analisá-lo:

9 Nos termos do art. 13, I, da Lei nº 13.465/2017, 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 (BRASIL, 2017).

10 Lei de Regularização Fundiária vigente no momento do protocolo do pedido.

11 Nos termos do art. 13, II, da Lei nº 13.465/2017, a REURB-E é a Regularização Fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo. (BRASIL, 2017).

12 Sobre os efeitos da especulação imobiliária nas ocupações irregulares:

“As leis urbanísticas são na sua maioria elitistas e tecnocráticas, especialmente na esfera municipal, determinando valores absurdos de preços de terrenos e construções, e não reservando espaço para os pobres nas áreas centrais dotadas de infraestrutura e serviços. Isso tem sido agravado pela concentração desigual de serviços e equipamentos em poucas áreas das cidades (...). Nesse contexto, historicamente, a informalidade passou a ser a única opção de produção da moradia nas cidades para grande parcela da população (...). Contudo, também deve ser reconhecido que essa única opção existente, por mais que efetivamente envolva grande dinamismo e criatividade por parte dos moradores em assentamentos informais, não pode ser considerada uma opção adequada em termos ambientais, urbanísticos, sociais e jurídicos”. (FERNANDES, 2010, p. 34-35).

13 Sobre o tema, David Harvey (2012) afirma que a forma de urbanização ocorrida no país, dividiu a cidade em diferentes partes separadas, como se fosse uma espécie de “microestados”, onde existe um lado riquíssimo, provido de todos os tipos de serviços, educação, esporte, transporte e segurança; ao passo que do outro lado o que se vê são casas compartilhadas como regra, instalações ilegais de água e luz, ausência de saneamento básico e infraestrutura urbana precária, com estradas que se transformam em lamaçal sempre que chove.

Nesse contexto, passou-se a vislumbrar – cada vez com mais frequência – os parcelamentos de solo informais, que se valendo de procedimentos e mecanismos ilegais se consolidaram, primordialmente, em áreas periféricas, com pouca ou nenhuma infraestrutura urbana básica, como esgotamento sanitário, rede de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário (saneamento básico), acesso aos equipamentos públicos (escolas, creches, hospitais e postos de saúde). (2017, p. 22).

Tal situação acaba por gerar grandes bolsões de ocupação urbana desordenada, voltados à população de baixa renda, que acabavam por depender de programas governamentais sociais para sua sobrevivência. Nesse sentido:

Excluídos do marco regulatório e dos sistemas financeiros formais, os assentamentos irregulares se multiplicaram em terrenos frágeis ou em áreas não passíveis de urbanização, como encostas íngremes e áreas inundáveis, além de constituir vastas franjas de expansão periférica sobre zonas rurais, eternamente desprovidas das infraestruturas, equipamentos e serviços que caracterizam a urbanidade. Ausentes dos mapas e cadastros de prefeituras e concessionárias de serviços públicos, inexistentes nos registros de propriedade nos cartórios, esses assentamentos têm uma inserção no mínimo ambígua nas cidades onde se localizam. Modelo dominante de territorialização dos pobres nas cidades brasileiras, a consolidação desses assentamentos é progressiva, eternamente incompleta e totalmente dependente de uma ação discricionária do poder público – visto que para as formas legais de expressão de pertencimento à cidade esses assentamentos simplesmente não existem. (ROLNIK, 2006, p. 199-200).

Maria Lúcia Refinetti Martins (2006), afirma que o conflito entre os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente equilibrado é a tônica do processo de urbanização brasileira, apresentando impactos ambientais negativos, como a poluição dos recursos hídricos. A ocupação de moradores de baixa renda em APP, ainda traz um duplo impacto nefasto, o primeiro, relacionado às condições de “sub-cidadania” pela ausência das condições de moradia que afetam aquela população que se viu, sem alternativas, a ocupar áreas inadequadas. Outro aspecto está na degradação ambiental decorrente daquela ocupação irregular e que é produzida pela própria rotina de reprodução humana na área.

A consequência da segregação socioespacial é que para as famílias carentes, sobra apenas a opção pelo mercado informal de terras, normalmente naquelas áreas em que há vedação de sua ocupação pela legislação urbanística-ambiental. (ROLNIK, 2006). Ou seja, uma parcela considerável de imóveis ocupados a serem regularizados estão localizados em APP's. (Lei nº 13.465/2017, art. 11, § 2º¹⁴).

14 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 arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a

Dessa forma, quando o Poder Público constata a existência de ocupações irregulares em área ambientalmente protegidas, em especial nas APP's, deve buscar soluções para o aparente conflito entre proporcionar uma moradia digna àquela família que se viu sem alternativas, a não ser ocupar aquela área, e ao meio ambiente equilibrado, buscando-se o equilíbrio entre urbano e ambiental. Isto porque as ocupações irregulares são marcadas pela insegurança e vulnerabilidade socioambiental, sendo que estes problemas socioambientais não afetam as cidades de forma igual, atingindo especialmente as ocupações onde residem as classes sociais desfavorecidas. No caso de ocupação em APP a situação é mais grave, quando se constata o comprometimento do abastecimento de água, uma vez que algumas fontes de água subterrânea de água potável estão situadas em áreas irregularmente ocupadas, passíveis de poluição, sem que haja uma intervenção controladora por parte do Poder Público.

Assim, quando nos deparamos com situações em que as ocupações urbanas irregulares estão localizadas em APP's de intensa consolidação, encontramos-nos diante de um complexo problema existente, qual seja, garantir à população o direito fundamental à moradia digna. A partir desta constatação, deve-se atentar, não somente à legalização de títulos de direitos reais, como também pela implementação de infraestrutura essencial e a prestação de serviços públicos básicos àquela população, promovendo-se a justiça socioambiental no setor habitacional, especialmente aos grupos sociais vulneráveis.

A presente dissertação discute a REURB como meio de pacificação do conflito entre os interesses socioambientais envolvidos na regularização de ocupações em APP, obtendo-se os benefícios socioambientais, fornecendo-se a infraestrutura essencial e os serviços públicos adequados aos ocupantes destas áreas, possibilitando a compatibilização entre os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente equilibrado.

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.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo apresenta os procedimentos metodológicos estabelecidos para a escolha e análise do estudo de caso, dos objetivos propostos, e o procedimento trilhado para o estabelecimento dos mesmos. O desenvolvimento da problematização de pesquisa busca a discussão sobre quais são as diretrizes legais referentes à moradia, regularização fundiária e o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A dissertação é dividida em duas grandes partes.

A primeira, a parte teórica, destaca a importância e a atualidade do problema, propondo-se que a sua discussão seja feita da seguinte maneira na presente dissertação: inicialmente são abordadas as políticas públicas habitacionais existentes, abordando desde a criação dos primeiros Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP's), que pela primeira vez, proporcionou aos trabalhadores a possibilidade de financiamento para a aquisição de moradias, bem como ao financiamento dos primeiros conjuntos residenciais no país (capítulo 3).

Na sequência, aborda-se a função social da propriedade (subcapítulo 3.1), demonstrando que a Constituição Federal (CF) de 1988 inovou no ordenamento jurídico, dispondo sobre o direito urbanístico e alçando a política urbana a *status* constitucional, dedicando à política urbana, um capítulo específico, do qual, destacam-se os artigos 182 e 183¹⁵, nos quais se impõem a propriedade urbana a necessidade do cumprimento da sua função social.

15 Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

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

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Os artigos 182 e 183, da CF/88 foram regulamentados por meio da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade (EC), que trata da função social da propriedade urbana e do plano diretor em seu Capítulo III, nos artigos 39 a 42 (BRASIL, 2001), razão pela qual se fez necessário o estudo do EC em tópico específico (subcapítulo 3.2).

No Capítulo 4, discute-se a importância dos direitos fundamentais ao meio ambiente equilibrado e do direito à moradia, passando-se a análise do (aparente) conflito entre os referidos direitos fundamentais, quando se pretende solucionar o problema das ocupações irregulares em APP's. Para ressaltar a importância e peculiaridades das ocupações nestas áreas ambientalmente protegidas, trata-se em tópico específico (capítulo 5), as APP's, seu conceito, tratamento legislativo e necessidade de sua preservação, bem como a eventual manutenção de ocupações irregulares que ocorrem em suas áreas.

No Capítulo 6 e seus subcapítulos, é estudado o instituto da REURB, seu conceito, origem histórica e legislativa, desde a sua primeira previsão legal, até a atual Lei nº 13.465/2017; o estudo e compreensão de todo o procedimento administrativo, suas dificuldades, seus instrumentos, suas deficiências e problemáticas. Da mesma forma, atenta-se para o fato de a REURB ser utilizada para a regularização de condomínios de alta renda, que desde o final dos anos 1990, passaram também a ocupar as periferias brasileiras, muitas das vezes em APP's. Finalizando o capítulo, discute-se as particularidades do processo de REURB quando envolve ocupações em APP's. Concluindo a grande parte teórica da presente dissertação, estuda-se a justiça socioambiental, sua origem, conceito e aplicabilidade e necessária observação na resolução de conflitos fundiários urbanos em APP's. O objetivo do capítulo 8 e subcapítulos subsequentes é de compreender como a REURB pode contribuir com a justiça socioambiental.

Com a parte teórica concluída, passa-se a parte empírica da dissertação.

Para tanto, nos capítulos seguintes da dissertação, realiza-se uma pesquisa de caráter exploratório, através de entrevistas com os moradores diretamente atingidos e com os técnicos da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de Campo Largo (SMDU-CL), que tiveram atuação efetiva para o desfecho do processo administrativo em que tramitou a REURB-E do Jardim Lise, passando-se a investigar a efetividade do instrumento, confrontando-se a teoria a uma situação fática, estudando o real alcance da REURB plena e se é possível atingir a justiça socioambiental a partir referido instrumento.

3 DAS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS NO BRASIL

De acordo com os dados apresentados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cerca de 84% da população brasileira residia em áreas urbanas no ano de 2010, sendo que o espaço urbano se constitui de dinâmicos e múltiplos usos e funções, que são criados e recriados a partir das ações que se promovem sobre o mesmo. E uma das consequências dessa dinâmica, provocada pela intensa urbanização ocorrida no Brasil, é o grande número de residência em condições precárias. Estima-se que, atualmente, existam mais de 2,3 milhões de pessoas que morem em condições precárias, sem condições sanitárias ou infraestrutura urbana adequada, muitas vezes decorrentes da inércia do poder público, que tem tratado o direito à moradia como questão secundária, dando prioridade a interesses econômicos em detrimento da função social. (SOUZA, 2013). Posteriormente, com os dados apresentados na Nota Técnica nº 5, do IPEA - Estimativas do *Déficit* Habitacional Brasileiro (PNAD 2007-2012), constatou-se que o *déficit* habitacional apresentado no Censo do IBGE, do ano de 1991, alcançou no ano de 2012, o número de 5,2 milhões (IPEA, 2013).

Segundo dados da FJP (2018), em 2015, atingiu-se praticamente o número de 6,5 milhões de domicílios. Em 2017, segundo números apresentados no levantamento realizado pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias – ABRAINC, atingiu-se um *déficit* habitacional de aproximadamente 7,8 milhões de unidades. (ABRAINC, 2018). Comparando-se os dados apresentados, é possível constatar um agravamento progressivo do problema do *déficit* habitacional. Sobre a problemática do *déficit* habitacional, Canutto apresenta que:

O último censo elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), relativo ao ano 2000, registra que a população brasileira cresceu 15,7% em relação ao Censo de 1991, passando de 146,8 milhões de habitantes para mais de 169 milhões de pessoas. As projeções do Instituto são que haverá no país, em 2050, cerca de 259 milhões de habitantes. O *déficit* habitacional só seria possível de ser equacionado com a população estabilizada em cerca de 200 milhões de pessoas. No censo de 2000, o *déficit* habitacional era de 6,6 milhões e cresceu mais de um milhão, em relação a 2006. (2010, p. 203).

Segundo Maricato, não se pode culpar a inexistência ou insuficiência de legislação urbanística pelo controle desorganizado das cidades, mas sim a deficiência/ insuficiência das políticas públicas habitacionais:

Nunca é demais repetir que não é por falta de planos e nem de legislação urbanística que as cidades brasileiras cresceram de modo predatório. Um abundante aparato regulatório normatiza a produção do espaço urbano no Brasil - rigorosas leis de zoneamento, exigente legislação de parcelamento de solo, detalhados códigos de edificações são formulados por corporações profissionais que desconsideram a condição da população urbana brasileira em relação à moradia e à ocupação da terra, demonstrando que a exclusão social passa pela lógica da aplicação discriminatória da lei. (2000, p. 147).

O *déficit* habitacional tem levado a população de baixa renda a ocupar os terrenos vazios na zona urbana, através de ocupações informais. No entanto, as mesmas não são acompanhadas da presença do Poder Público, apresentando infraestrutura insuficiente (quando existente) e com pouca, quando nenhuma, prestação de serviços públicos, acarretando na recusa da própria dignidade do ser humano. Por não exercer o direito à moradia, aqueles que ocupam irregularmente aquelas áreas, estão excluídos, por consequência, do acesso aos direitos básicos, como educação, saúde, etc.

Apesar da constante produção legislativa que apresenta como objetivo a busca pela justiça socioambiental, as cidades ainda enfrentam o problema da segregação socioespacial, marcada pela mercantilização do solo urbano. Vive-se atualmente uma disputa pelo valor do uso das cidades, sendo que a produção do espaço urbano é impulsionada pela especulação imobiliária, que continua sendo mais determinante nas decisões do Poder Público, do que os interesses da sociedade ou a função social da propriedade. (KAPP, 2012).

Sob forte influência do mercado imobiliário, percebe-se uma valorização de algumas áreas, através da construção de grandes empreendimentos, os quais garantem o direito à moradia aos seus proprietários, mas se nega o direito à cidade, uma vez que o acesso a esses empreendimentos é direcionado à pequena parcela da população. Segundo Lefebvre, tal fenômeno ocorre desde o início do processo de urbanização mundial:

As terras escapam aos feudais e passam para as mãos dos capitalistas urbanos enriquecidos pelo comércio, pelo banco, pela usura. Segue-se a "sociedade" no seu conjunto, compreendendo a cidade, o campo e as instituições que regulamentam suas relações, tende a se constituir em rede de cidades, com uma certa divisão de trabalho (tecnicamente, socialmente, politicamente) feita entre as cidades ligadas por estradas, por vias fluviais e marítimas, por relações comerciais e bancárias. Pode-se pensar que a divisão de trabalho entre as cidades não foi nem tão extremada, nem tão consciente que determinasse associações estáveis e pusesse fim às rivalidades e concorrências. Esse sistema urbano não chegou a se instalar. O que se levanta sobre essa base é o Estado, o poder centralizado. Causa e efeito dessa centralização particular, a centralização do poder, uma cidade predomina as outras: a capital. (2016, p. 13).

No final do século XIX, 80% dos trabalhadores brasileiros ainda viviam na zona rural, mas o processo de industrialização começou a se expandir intensamente, e as cidades passaram de locais de atividades financeiras e comerciais, para virar locais de produção e moradia. A chegada às cidades dos imigrantes e dos trabalhadores advindos da zona rural, acabou por acarretar no crescimento desordenado das cidades, gerando uma grande demanda por moradia, transporte, serviços urbanos e produtos industriais para a sua sobrevivência. (MARICATO, 2015).

Dessa forma, a revolução industrial provocou a aceleração do êxodo rural, com o crescimento desordenado das cidades no país. Ao deixarem a área rural para se concentrarem nos grandes centros urbanos em busca de emprego, a população rural encontra um mercado de trabalho oferecendo baixos salários e com baixas condições de salubridade. Em contrapartida, o mercado imobiliário cobra altos valores de aluguel e a compra de imóveis é inviável à classe operária/trabalhadora, o que acaba por gerar a impossibilidade de acesso dessa população à moradia digna, originando-se assim um mercado residencial restrito e excludente. (MARICATO, 2000).

No Brasil, entre os anos de 1930-1945, período que ficou conhecido como “a Era Vargas”, marcado pela crise da cafeicultura brasileira e pela industrialização, a qual, impulsionada pela política de incentivo, acarretou no aumento do número de postos de trabalho e a necessidade de adequação da legislação trabalhista. Com a reforma da legislação trabalhista, ampliando-se os direitos trabalhistas e sendo criados os primeiros IAP's, os quais, embora não tivessem como objetivo o fomento da habitação, acabaram por proporcionar recursos à produção de moradia, impossibilitando-se a formulação de uma política efetiva de habitação social (BONDUKI, 2017). Dessa forma, destaca-se a importância da criação dos IAP's, ao proporcionarem aos trabalhadores a possibilidade do financiamento para aquisição de moradias, e que acabaram por financiar os primeiros conjuntos residenciais do país, gerando um grande crescimento urbanístico nacional. (ALMEIDA; LIMA; FERREIRA, 2014).

Isto posto, em que pese a era Vargas ter marcado o surgimento da habitação social no Brasil, o que se viu nos quinze anos da “Era Vargas” foi a intensificação da urbanização que culminou com uma crise de moradia social, que nunca esteve no centro das preocupações dos governos, que se mostraram incapazes de formular uma proposta para atender as necessidades habitacionais do país (BONDUKI, 2017).

Em 1946, é criado o primeiro agente nacional, a Fundação Casa Popular (FCP), para atender as necessidades habitacionais da população de baixa renda e que não eram associados dos IAP's. Com a criação da FCP, o Poder Público demonstrou a sua preocupação com o problema do crescimento urbano desordenado e o *déficit* habitacional, sendo criado, no ano de 1964, o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que representou o primeiro grande marco histórico na política pública habitacional no Brasil, sendo a primeira política pública organizada de forma estruturada e com o forte propósito de enfrentar o grave problema de *déficit* habitacional (ALMEIDA, 2007), sendo subsidiado pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), e fundos governamentais e poupança voluntária alavancando em grande número a construção de moradias de baixo custo, dando acesso há grande massa da população.

Segundo Nolasco (2008), pretendia-se com o SFH, a facilitação do crédito imobiliário à população de baixa e média classe, sem que houvesse o comprometimento da renda dos mutuários, tendo em vista que a parcela do financiamento não poderia ultrapassar um terço da renda familiar. Dessa forma, existia um interesse social de que os brasileiros de menor renda, ao pagarem as parcelas dos empréstimos, retornassem aos cofres dos agentes financeiros o capital suficiente para garantir a efetivação de novos financiamentos. Na mesma Lei Federal nº 4.380/64, foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH), vinculado ao Ministério da Fazenda, e que tinha por objetivo “estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda” (BRASIL, 1964).

Ocorre que a política desenvolvida pelo BNH não atendeu os seus propósitos, tendo em vista que se mostrou ineficiente no atendimento da faixa de população com renda de até três salários-mínimos, uma vez que o financiamento, mesmo sendo governamental, era regido pelas normativas bancárias, o que acabou por torná-lo inacessível a grande parte da população de menor poder aquisitivo, contribuindo para o processo de segregação socioespacial, em decorrência dos critérios de aplicação dos recursos, que eram desvinculados das políticas habitacionais. Com a extinção do BNH, pelo Decreto-Lei nº 2.291/1986, houve um período de ausência de políticas públicas habitacionais estruturadas e de recursos destinados à habitação, tendo ocorrido a extinção do BNH em um momento de crise econômica, de crescente inflação, o que levou a uma progressiva inadimplência perante o SFH. Com o desmonte da política nacional de habitação, restou aos municípios a articulação de medidas para assegurar as urgências sociais e mediar as organizações populares. (BONDUKI, 2008).

A retomada das políticas públicas habitacionais ocorreu somente após 9 anos, no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), no ano de 1995, com o financiamento de aquisição de imóveis, de construção e obras de saneamento e infraestrutura, a partir dos recursos do FGTS. A nova política habitacional instituída, adotou como diretriz a flexibilidade, descentralização, diversidade e reconhecimento da cidade real, passando-se a rejeitar os programas convencionais que se sustentavam na produção de grandes conjuntos habitacionais. (BONDUKI, 2008).

Ainda sob o governo de FHC, foram criados os programas Pró-Moradia, aplicado na urbanização de áreas precárias, o Programa de Arrendamento Residencial - PAR, direcionado à produção de unidades novas para arrendamentos utilizando recursos do FGTS e de origem fiscal. Referidos programas habitacionais não tiveram o êxito esperado, tendo em vista que, na prática, não impactaram no *déficit* habitacional e acabaram por favorecer a classe média, em detrimento da população mais carente, público-alvo dos programas.

A partir do governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva (LULA), adotou-se uma política de desenvolvimento urbano nacional, sendo criado, no ano de 2003, o Ministério das Cidades, visando diminuir a crise urbanística das cidades, a falta de moradia, de infraestrutura pública e de saneamento ambiental.

O governo Lula deu início ao novo Plano Nacional de Habitação (PlanHab), que buscava equacionar o problema habitacional ampliando recursos em um plano de estratégias no prazo de quinze anos, tendo como perspectiva o ano de 2023 (BONDUKI, 2009). No ano de 2007, foi promulgado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e no ano de 2009, o governo lança o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), principal programa lançado pelo PlanHab.

O principal objetivo do PlanHab é formular uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país, direcionando da melhor maneira possível, os recursos existentes e a serem mobilizados, e apresentando uma estratégia nos quatro eixos estruturadores da política habitacional: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil. Com ele se pretende implementar um conjunto de ações capazes de construir um caminho que permita avançar no sentido de atingir o principal objetivo da PNH: universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro. (BRASIL, 2009).

De acordo com a Lei nº 11.977/2009, com a redação dada pela Lei nº 12.424/2011, o PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e

produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais), e compreende os seguintes subprogramas: I - o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), e; II - o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). (BRASIL, 2009, Art. 1º).

Ao publicar o novo programa [Minha Casa, Minha Vida] antes de apresentar o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) uma estratégia de longo prazo para equacionar o problema habitacional, formulada e debatida por ano e meio, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação, que estava pronta para ser publicada em janeiro de 2009, o governo perdeu uma excelente oportunidade para mostrar como uma ação anticíclica poderia se articular com uma estratégia estrutural para atacar um problema brasileiro crônico, no âmbito de um projeto nacional de desenvolvimento com inclusão social. (BONBUKI, 2009, p. 108).

Neste sentido Menezes (2017) destaca que o PMCMV é uma política pública lançada com o objetivo de fomentar a construção habitacional para a população de mais baixa renda, por meio da aquisição de título de propriedade via financiamento imobiliário. O programa construiu, segundo fontes oficiais, 2,6 milhões de moradias em todo o país até o ano de 2017, e pretendia construir mais 2 milhões nos anos subsequentes, contemplando mais de 9,2 milhões de pessoas. Destaque-se que o PMCMV fora criado como uma alternativa para a aquisição da casa própria, dando condições à população mais carente de poder adquirir uma moradia digna com um custo mais baixo, utilizando-se de financiamento público, via crédito hipotecário, bem como pela oferta de subsídios. Porém, mesmo que o programa traga benefícios e incentivos, ele não consegue suprir a demanda habitacional.

O PMCMV acabou se mostrando como uma articulação entre os agentes públicos e privados no capitalismo brasileiro. Da mesma forma que incentivou e fomentou o mercado imobiliário, através da produção de habitação popular, ela também se mostrou dependente de recursos públicos, para fins de subsidiar a aquisição dessas habitações populares pelas famílias de baixa e média rendas. (ROLNIK, 2015). Assim, o PMCMV não atingiu o objetivo de combater o *déficit* habitacional, já que a escassez de imóveis é criada via mercado e protegida pelo direito e a política. Segundo Menezes (2017), o *déficit* habitacional é menor do que número de domicílios fechados/imóveis vazios no país, tendo em vista que estes números dependem de demanda monetária e das massas salariais existentes, não da quantidade de imóveis.

Sobre a ineficiência do PMCMV no atingimento dos seus objetivos, Cilento destaca que:

Os projetos habitacionais do PMCMV foram produzidos em ampla quantidade em todo o país, mas apenas 40% das moradias da primeira fase da implantação do programa foram destinadas a famílias com renda inferior à três salários mínimos, ou seja, justamente as famílias pobres, que incham o *déficit* de habitação no Brasil. Contudo, foi apurado, nessa primeira fase da produção habitacional financiada com recursos públicos, que elas representam menos de 10% do total produzido. Isto é, novamente contribuindo para a produção de riqueza que se concentrarão na mão da minoria. (2017, p. 32).

Destaca Raquel Rolnik (2019) que embora o PMCMV tenha conseguido atingir a população de baixa renda, o mercado imobiliário, em especial as incorporadoras financeirizadas, acabou sendo o maior beneficiado do programa, uma vez que o crédito habitacional passou de 1,55% do PIB do país, em 2006, para 3,48% em 2010 e 6,67% em 2013. O PMCMV também alcançou seu efeito anticíclico, pois do ponto de vista do crescimento econômico e geração de empregos, o programa foi bem-sucedido.

Segundo Menezes (2017), o PMCMV tinha por objetivo a satisfação das necessidades de moradia dos trabalhadores, bem como uma resposta à crise econômica mundial que se iniciou em 2008. Isto porque as construtoras estavam com grande quantidade de terrenos ociosos, e com o PMCMV, sob o mote de combater o *déficit* habitacional, o PMCMV alavancou o mercado imobiliário, tendo apenas efeitos secundários sobre o problema da habitação.

Dessa forma, no PMCMV a habitação foi tratada como mercadoria, buscando a produção e comercialização de unidades habitacionais em massa, incentivando a cadeia produtiva da construção civil, não atingindo o seu objetivo previsto no PlanHab¹⁶, o que resultou no crescimento do setor de construção civil em detrimento do combate ao *déficit* habitacional, gerando, por consequência, o aumento do preço das terras e dos imóveis.

Bonduki (2014 *apud* MENEZES, 2017) ressalta que o Estado tem enfrentado o problema do *déficit* habitacional por meio de subsídios públicos para a construção de moradias, o que termina por elevar o “custo das moradias populares, mesmo as informais, e a sugar as unidades de habitação social, produzidas com subsídios, para quem dele não tem necessidade, como aconteceu em toda história de habitação pública”.

O resultado disso é que mantendo um padrão em relação às anteriores políticas habitacionais implementadas no país, o PMCMV não atendeu prioritariamente a parcela mais pobre da população. Prova disso é que em 2015 o programa entregou para faixa 2, quase o dobro do número de unidades entregues para a faixa 1, onde se concentra a maior parte do *déficit* habitacional, segundo levantamento da Fundação João Pinheiro (MENEZES, 2017, p. 131).

16 Um dos principais objetivos da PNH é retomar o processo de planejamento do setor habitacional e garantir as condições para atingir sua principal meta: promover as condições de acesso à moradia digna – urbanizada e integrada à cidade – a todos os segmentos da população, em especial para a população de baixa renda.

Outro ponto que se pode fazer críticas ao PMCMV, é que ele comprometeu muito a renda das famílias da faixa 1, o que levou a inadimplência e dificuldade da manutenção desses empreendimentos em um curto espaço de tempo. Isto porque o padrão construtivo verticalizado, com cobrança de valores a título de taxa condominial, e que somado às despesas de água, luz, gás e a prestação dos valores do financiamento do apartamento, levaram a um alto comprometimento de renda, principalmente na faixa 1, provocando a inadimplência dos contratos, revelando uma perspectiva de colapso na manutenção desses empreendimentos em um curto espaço de tempo. (ROLNIK, 2019).

Reiterando o desvirtuamento do PMCMV e analisando a política de gestão de recursos do programa, Pontes afirma que:

Para além dessa questão, como a operação dos recursos foi subordinada às regras de uma instituição financeira, que embora com viés público, possui atuação voltada à concorrência de mercado, administrando os recursos e tratando de sua própria sustentabilidade econômica, o resultado tem sido a instituição de uma grande quantidade de regulação e instrumentalização do crédito, sem se preocupar com o resultado Direito à Moradia ou o impacto social da política de moradia (2014, p. 214-215).

Por fim, apesar de ter oportunizado a construção de milhares de unidades habitacionais para pessoas de baixa renda, o PMCMV acabou por não atingir seu objetivo de diminuir o *déficit* habitacional no país e acabou por fortalecer a concentração da propriedade nas mãos de poucos, reforçando a segregação habitacional;

Em 2020, o presidente Jair Messias Bolsonaro, por meio de medida provisória, instituiu o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), como programa substituto do PMCMV. Convertida na Lei nº 14.118 de 12 de janeiro de 2021, o seu artigo 1º, apresenta o objetivo do PCVA como:

Art. 1º É instituído o Programa Casa Verde e Amarela, 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. (BRASIL, 2021)

O objetivo do PCVA é facilitar o acesso à casa própria e ainda incluir processos importantes para garantir moradia digna à população, como a REURB e melhorias habitacionais. Para isso, são utilizados recursos de verbas orçamentárias da União, como o FDS (Fundo de Desenvolvimento Social) e o FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social). Dessa forma, o PCVA pretende ampliar a oferta de moradias em

atendimento às habitacionais da população, pretendendo promover o desenvolvimento institucional de forma eficiente no setor de habitação e estimular a modernização do setor da construção e a inovação tecnológica.

Em relação ao PMCMV, pode-se perceber diversas diferenças. Enquanto no PMCMV, havia uma única modalidade de atendimento, de subsídios para a produção habitacional, pelo qual fora oportunizado, para a população de baixa renda, a possibilidade à casa própria. O PCVA, por sua vez, prevê as modalidades de produção subsidiada, REURB, melhoria habitacional e REURB e produção financiada. Referidas diferenças podem ser visualizadas no quadro abaixo:

Quadro 1: Diferenças entre MCMV e PCVA

Programa Minha Casa Minha Vida.			Programa Casa Verde e Amarela.		
Faixa.	Faixa de renda.	Modalidades de atendimento.	Grupo.	Faixa de renda.	Modalidades de atendimento.
Faixa 1.	Até R\$ 1.800,00.	- Produção subsidiada.	Grupo 1.	Até R\$ 2.000,00.	- Produção subsidiada. - Regularização Fundiária. - Melhoria habitacional e Regularização Fundiária. - Produção Financiada.
Faixa 1,5.	Até R\$ 2.600,00.	- Produção financiada.	Grupo 2.	Entre R\$ 2.000,00 e R\$ 4.000,00.	- Produção financiada e Regularização Fundiária (Até R\$ 5.000,00).
Faixa 2.	Até R\$ 4.000,00.		Grupo 3.	Entre R\$ 4.000,00 e R\$ 7.000,00.	
Faixa 3	Entre R\$ 4.000,00 e R\$ 7.000,00.				

Fonte: site do Ministério do Desenvolvimento Regional. (BRASIL, 2020).

Não obstante, o PCVA traz taxas de juros que variam de acordo com a faixa de renda e a localização do imóvel, sendo reduzidas, por exemplo, para moradores das regiões norte e nordeste, razão pela qual, em primeira análise, não será eficiente para atingir os seus objetivos propostos, pois essa discriminação nas taxas de juros vai contra a ideia de uma política pública voltada para as camadas mais necessitadas da população.

3.1 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE COMO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL

Como visto anteriormente, com a extinção do BNH, houve um período de ausência de políticas públicas habitacionais no país, o que acabou por agravar e aumentar o *déficit* habitacional e o número de ocupações irregulares do solo, com sérias implicações ambientais, econômica e sociais.

Deve-se ressaltar que as ocupações irregulares, além dos problemas relacionados à ausência de segurança da posse e de serviços e infraestruturas públicas¹⁷, promovem a segregação socioespacial. Ocorre que somente nas últimas décadas se enfrentou a problemática, admitindo-se a intervenção estatal na propriedade, exigindo-se do Poder Público uma atuação ativa e eficiente nas questões urbanísticas e ambientais.

Antes do advento da CF/88, já havia a previsão legal de alguns instrumentos que objetivavam a efetivação da função social, tais como a desapropriação, que era utilizada para fins de REURB e encontrava-se prevista no Decreto-lei nº 3.365/1941, cuja ementa “dispõe sobre desapropriações por utilidade pública”, e na Lei nº 4.132/1962 (Art. 1º¹⁸), que definia os casos de desapropriação por interesse social e dispunha sobre a sua aplicação. Referidas legislações funcionavam como reserva legal para aplicação de programas de REURB.

Posteriormente, a LPSU reconheceu a necessidade de atuação do Poder Público na definição de regras mínimas para o adequado parcelamento e posterior uso do solo, estabelecendo a obrigatoriedade do terreno ser provido de infraestrutura básica (escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação)¹⁹.

Embora prevista desde a CF/34 e o Estatuto da Terra²⁰ trazer os requisitos para a efetivação da função social da propriedade, a sua previsão legal somente foi positivada

17 “A prática tem demonstrado que, em sua maioria, os loteamentos ilegais existentes no Brasil ocorrem em locais desprovidos, ou pouca infraestrutura instalada, serviços públicos deficitários, ou inexistentes (escolas, postos de saúde, etc), com moradias precárias. Por isso, surgiram conflitos por insegurança na posse, reivindicação por infraestrutura, equipamentos, serviços públicos e legalização, o que fez surgir a necessidade da construção de uma política de regularização fundiária. Os instrumentos da REURB, previstos no artigo 15, da Lei nº 13.465/2017, possibilitaram o aprimoramento do instituto, com sua desburocratização, com atenção especial à desjudicialização, a padronização de procedimento e ao aumento expressivo de aprovações de regularizações fundiárias”. (CILENTO, 2017).

18 Art. 1º A desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social, na forma do art. 147 da Constituição Federal.

19 Art. 2º. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes. (...)

§ 5º A infra-estrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação.

20 Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

com o advento da CF/88, que a erigiu a princípio constitucional, impondo-se a Administração Pública o dever de defesa dos direitos urbanísticos e ambientais, representando um marco na ordem jurídica e urbanística, que passou a ser fundamentado nos princípios da propriedade e da função social da propriedade, este último, objeto do presente capítulo. A importância dada aos referidos princípios, elevados à condições de princípios constitucionais, fizeram com que as leis infraconstitucionais posteriores, tivessem que observar os ideais de justiça socioambiental e moradia digna previstos na Carta Magna.

A CF/88 dispôs, em seu artigo 5º, XXIII, que a propriedade atenderá a sua função social, bem como prevê a função social como princípio geral da ordem econômica nacional, tratando no seu Capítulo II, sobre a Política Urbana, nos artigos 182 e 183, que posteriormente foram regulamentados por meio da Lei nº 10.257/2001, que trata da função social da propriedade urbana e do Plano Diretor, em seu Capítulo III, nos artigos 39 a 42 (BRASIL, 2001), e que estabelece em seu artigo 39, que a propriedade urbana cumprirá sua função social ao atender as determinações do Plano Diretor.

Da mesma forma, a Carta Magna garante tratamento especial à propriedade produtiva, determinando a fixação de normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social (art. 185, parágrafo único), sendo que o descumprimento da função social da propriedade rural enseja a desapropriação por interesse social (art. 184). Consta também previsão constitucional do cumprimento da função social da propriedade, quando se atende, simultaneamente e segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: a) aproveitamento racional e adequado; b) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; c) observância das disposições que regulam as relações de trabalho; d) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (art. 186). (MENDES; BRANCO, 2020).

Sobre a função social da propriedade, Aparecido Júnior (2012):

A função social da propriedade conforma o direito de propriedade, sendo decorrência da equação entre o Estado Democrático de Direito constituído sob a égide da proteção a direitos individuais e pelos ditames da justiça social e da busca de uma existência digna para todos. Isto significa que, da propriedade tem conotação de dever jurídico que obriga a todos os detentores do domínio. Assim, o proprietário não deve apenas abster-se de praticar determinados atos contrários à lei ou ao interesse coletivo, como na hipótese de abuso de direito (Código Civil, art. 1.228, § 2º). Estará obrigado também a agir, a adotar condutas positivas no sentido de imprimir ao bem um uso em consonância não só aos seus interesses individuais, mas também aos interesses da coletividade, vinculando a todos, inclusive ao poder público. (p. 81).

Para fins do presente estudo, a implementação da função social da propriedade passa pela concretização do direito à moradia digna, que deve ser assegurada pelo Poder Público. O direito à moradia, reconhecido internacionalmente, é direito humano fundamental reconhecido constitucionalmente como primeira função social a ser exercida na cidade. Quando se nega o direito fundamental à moradia digna, está se negando a saúde e bem-estar daquele núcleo social, causando-lhes graves prejuízos. Dessa forma, a habitação deve ser uma das diretrizes do planejamento urbano, por se constituir em direito humano fundamental, a ser promovido e protegido como condição de uma vida digna. (MELO, 2010).

Deve-se ressaltar que a atual crise habitacional é resultado de um processo de urbanização excludente, em que a mercantilização das terras determinou a ocupação das cidades, com a exclusão da sua população carente, relegadas às regiões periféricas²¹. Todavia, com a elevação da função social a princípio constitucional, surgiu um novo horizonte propício ao surgimento da REURB dos assentamentos urbanos informais, fortalecendo-se no ordenamento jurídico brasileiro. (SHEID, 2017).

Pode-se definir a função social como o dever de proteger o interesse social, tendo a mesma duas acepções, a individual, que tutela os interesse dos particulares, e a coletiva, efetivando-se o direito à moradia digna e buscando o atingimento da justiça social ao maior número de pessoas, sendo esta última objeto do presente estudo. Corroborando com esse entendimento:

Do ponto de vista da política fundiária, podemos identificar dois movimentos importantes visando à garantia da função social da propriedade urbana: o reconhecimento dos direitos dos ocupantes de áreas informais ou irregulares e a conquista de instrumentos para melhorar o acesso à terra urbanizada para a população de baixa renda. O primeiro vem sendo construído por meio de ferramentas conquistadas na legislação e em programas governamentais locais de regularização (como o usucapião urbano e a concessão especial para fins de moradia) e o outro por meio de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, como as Zonas Especiais de Interesse Social, plano diretor e novos instrumentos de gestão do solo urbano". (ROLNIK, 2006, p. 5).

Os municípios, com o advento do EC, passaram a contar com políticas públicas para a efetivação da REURB, mesmo antes da edição do seu marco legal (Lei nº

21 Nesse sentido, Rosa MOURA e Clóvis ULTRAMARI (1994).salientam que, na verdade, a construção da cidade, de suas avenidas, de seus becos, de suas periferias e de suas favelas não vem do acaso. Está subordinada ao processo de acumulação e reprodução do capital (...). Como há uma estreita relação entre investimentos públicos e valorização imobiliária, vive-se ainda o paradoxo de que o próprio Estado viabiliza a sobrevivência das imperfeições no funcionamento do mercado imobiliário, favorecendo a especulação e, por sua vez, a periferação. A expansão indiscriminada das periferias cria *déficits*, carência, indicadores sociais de miséria urbana, violência, e a ilusão da irreversibilidade.

11.907/2009, revogada nesta parte Lei nº 13.465/2017). Com a edição da LRF, ocorreu um maior fortalecimento das políticas públicas habitacionais, prevendo-se, além da REURB, à sua correlação com a garantia da função social da propriedade entre os seus objetivos²², como bem ressaltado por Sheid (2017):

Como visto, o surgimento da Regularização Fundiária está intimamente ligado à questão da urbanização brasileira e as deficitárias políticas urbana e habitacional, e a necessidade da propriedade urbana cumprir a sua função social. A política pública de Regularização Fundiária, portanto, tem origem recente, e busca contornar as consequências havidas com a proliferação de processos informais de desenvolvimento urbano, que gera assentamentos precários e compromete o meio ambiente nas cidades. (p. 441).

O EC já no seu artigo 1º, parágrafo único, institucionalizou, como normas gerais de Direito Urbanístico, um conjunto de instrumentos para a intervenção urbanística, possibilitando ao Poder Público uma atuação eficiente nas políticas urbanísticas, viabilizando a concretização dos princípios da função social da propriedade e da moradia digna (MEIRELLES, 2005). Por fim, a partir da elevação da função social da propriedade à *status* de princípio constitucional, pode-se buscar a aplicação da justiça socioambiental e do direito à cidade aos assentamentos irregulares, buscando-se uma sociedade mais justa e equilibrada, onde o acesso e uso da propriedade seja oportunizado de forma ampla a todos os cidadãos independentemente da utilização produtiva que porventura já esteja tendo (MELLO, 2011).

Portanto, como será visto na sequência, com a conclusão do processo de REURB, e a titulação registral de seus beneficiados, ato imprescindível para torná-los proprietários da área, torna-se pleno o aproveitamento econômico da propriedade, tornando-se possível a obtenção de crédito e a circulação do bem, possibilitando-se a sua alienação, o seu uso como garantia dando efetividade a função social da propriedade, o que é um dos objetivos da REURB.

3.2 DO ESTATUTO DA CIDADE

Após longos 13 anos de atraso, houve a regulamentação do capítulo da política urbana da CF/88 (artigos 182 e 183), com a promulgação da Lei nº 10.257, ocorrida em 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, e que representou o marco

22 Art. 10. Constituem objetivos da REURB, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios: (...)

VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;

VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;

legislativo do Direito Urbanístico nacional, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana (art. 2º), elencando os instrumentos de atuação urbanística (art. 4º), dentre os quais a REURB de loteamentos clandestinos ou simplesmente irregulares, ocupados por população de baixa renda. Destaca-se que a REURB não elide o crime de parcelamento irregular do solo.

A nova legislação surgiu como uma resposta política à crescente problemática das ocupações irregulares, da falta de infraestrutura, de habitações sem registro imobiliário, das situações de riscos urbanísticos, ambientais e sociais, sendo o grande marco legal da RF no país²³. Conforme Barbosa:

A lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, conforme já ponderado anteriormente, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências de forma muito semelhante ao Código Civil. Importante observar que, no Capítulo II, dos instrumentos da política urbana, mais especificamente na seção VII, em seus artigos 21 a 24, regulamenta e positiva o direito de superfície urbana. (2006, p. 71).

O EC avançou na busca da justiça socioambiental e a garantia do direito à moradia. Isto porque, apesar do Código Civil (2002) disciplinar a proteção da propriedade, ele não apresentava nenhuma proteção à posse, tornando-se inviável à regularizações das áreas ocupadas em desacordo com a legislação, tendo em vista que, mesmo após a CF/88, a mesma trouxe apenas normas pragmáticas, sem aplicabilidade imediata, e que mostraram-se ineficientes até o advento do EC, instrumento de grande importância para o desenvolvimento urbanístico dos municípios.

O EC tem como objetivo ordenar o desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade urbana, mediante um *rol* de diretrizes gerais estabelecidos para o atingimento dos seus objetivos. Ao tratar das diretrizes gerais, Rodrigues afirma que:

O pressuposto do Estatuto de que a cidade é um bem coletivo e que as propriedades devem cumprir sua função social refere-se à apropriação, à propriedade e ao uso do solo. É necessário definir critérios específicos, em especial sobre subutilização de imóveis, quando cumprem sua função social. Considerando que, para limitar a especulação imobiliária, é indispensável verificar

23 Segundo Silve KAPP, a regulamentação dos arts. 182 e 183 pelo Estatuto da Cidade representou um marco da noção de direito à cidade e que possibilitou a criação de uma nova ordem jurídica urbanística, conforme afirma:

“O Brasil incorporou formalmente a noção de ‘direito à cidade’ em seu sistema legal. O processo possibilitou a criação de uma ordem jurídico-urbanística na qual as chamadas funções sociais da propriedade e da cidade são declaradas prioritárias, bem como a criação de um Ministério das Cidades para articular políticas habitacionais e urbanas, um Sistema Nacional e um Fundo Nacional de Habitação, e inúmeros órgãos e conselhos estaduais e municipais para detalhá-las e pô-las em prática”. (2012, p. 466).

as formas pelas quais ocorre a retenção de imóveis (edificados ou não) para “valorização” futura. (2004, p. 20).

Referido instrumento inovador, estabeleceu normas de ordem pública e de interesse social, regulamentando o uso da propriedade urbana em *prol* do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, deixando de ter a visão do direito civil sobre a propriedade em si mesma, para se buscar o seu objetivo maior, a sua função social, protegendo-se também a posse do imóvel.

Dessa forma, a partir do EC, a responsabilidade pela execução de políticas de gestão urbanística passa a ser dos Municípios, que deverão concretizá-las através do seu Plano Diretor. Para a consecução política urbanística, o EC apresenta um conjunto de instrumentos que incorporam a avaliação dos efeitos da legislação urbanística sobre o mercado de terras, propiciando ao município meios de intervenção na propriedade, realizando, assim, a função social da cidade e da propriedade.

Com base no artigo 2º²⁴, apresentam-se as diretrizes para a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, tais como a garantia do direito a cidades sustentáveis; gestão democrática por meio da participação da população; planejamento do desenvolvimento das cidades; a ordenação e controle do uso do solo, de forma a se evitar o parcelamento do solo, a edificação, ou o uso excessivo ou inadequado em relação à infraestrutura urbana, bem como evitar a poluição, a degradação ambiental e a exposição da população à situações de riscos de desastre.

A responsabilidade pela aplicação das diretrizes gerais do EC é dos Municípios, que devem adequar as suas leis, a partir do Plano Diretor, e as políticas públicas, de acordo com as suas especificidades e realidade local, para dar a efetividade pretendida pelo EC. A elaboração do Plano Diretor é um dever para os municípios que se encontrem na obrigatoriedade prevista no artigo 41, do EC. Não obstante, o EC prevê uma gestão urbana democrática, através de instrumentos que permitem o exercício da democracia, através da participação popular nas decisões do município, possibilitando, assim, o debate das questões de urbanização estabelecidas no Plano Diretor do município.

24 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: (...)

VI –ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; (...);
- g) a poluição e a degradação ambiental;
- h) a exposição da população a riscos de desastres. [\(Incluído dada pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

Destaque-se que o EC fortaleceu o instituto da REURB no seu artigo 2º, XIV, ao dispor que a “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”, como uma das diretrizes para o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade. Assim fazendo, ressaltou-se o papel do município na elaboração de políticas urbanas, que devem ser centralizadas no plano diretor, como instrumento básico da política urbana, com ênfase na gestão democrática.

Com efeito, a dinâmica atual de habitação deixa clara a impossibilidade econômica das camadas populares ao mercado formal de moradia, qual seja, aquela que atende a legislação urbanística, fazendo com que a população mais carente passe a habitar as áreas fragilizadas como as ocupações informais, loteamentos irregulares e áreas ambientalmente protegidas.

Os processos de territorialização da pobreza nortearam a alocação dos contingentes mais pobres nas periferias urbanas, caracterizadas, do ponto de vista urbanístico, por profundas precariedades de circulação e de condições de moradia, por carências em diversos setores dos serviços sociais, culturais e infraestruturais, e pela insuficiência de formas de sociabilidade e de espaços públicos qualificados que acolham as atividades coletivas, a vida social, as relações de trocas e interlocuções capazes de erigir uma esfera pública efetiva. Marcadas pela concentração de renda, desigualdades sociais e processos de exclusão socioterritorial, os riscos se ampliam e, por sua vez, vão exacerbando os conflitos, como fica evidenciado principalmente pela violência urbana que coloca a vida da sociedade como um todo sob um grau máximo de vulnerabilidade. (ROLNIK, 2003. p. 6-7).

Esse grande problema deve ser enfrentado, uma vez que o avanço da urbanização sobre essas áreas ambientalmente vulneráveis, alteram o tamanho da cidade, numa escala de complexidade na questão da gestão urbana, tornando-se necessárias as instalações de instrumentos e infraestruturas públicas para contemplar essa região, da qual o Poder Público municipal não tinha planos de atendimento, exigindo-se assim o planejamento adequado, e consequente execução efetiva, do desenvolvimento da cidade e da ocupação do solo urbano.

4 DO APARENTE CONFLITO ENTRE DIREITOS FUNDAMENTAIS

O processo de urbanização dos grandes centros urbanos acarretou na situação em que a sua população mais carente, precisando fixar residência, acabou por ocupar terrenos localizados em sua maioria nas regiões periféricas, desprovidos de serviços públicos e infraestrutura essencial (como água potável, energia, tratamento adequado de esgoto e lixo, saneamento básico, etc), eventualmente dando início às ocupações irregulares em áreas de risco e nas APP's, áreas vulneráveis às enchentes e demais intempéries naturais.

De fato, as ocupações irregulares/clandestinas em APP's são associadas ao processo de urbanização excludente, e tem levado a população economicamente desfavorecida, excluída do acesso às cidades formais, a ocupar as áreas fragilizadas como as ocupações informais, loteamentos irregulares/clandestinos, em sua maioria localizadas em áreas ambientalmente protegidas e/ou de risco.

Quando se discute a problemática da REURB em APP, depara-se com um aparente conflito entre o direito fundamental à moradia, quando famílias com menor (quando nenhum) poder aquisitivo, excluídas da cidade formal e não encontrando alternativas para construção de suas casas, acabam por ocupar áreas ambientalmente protegidas, e o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, uma vez que a manutenção das ocupações acaba por causar um duplo impacto nefasto, o primeiro, relacionado às condições de "sub-cidadania" pela ausência das condições de moradia que afeta aquela população que se viu, sem alternativas, a ocupar áreas inadequadas. Outro aspecto está na degradação ambiental decorrente daquela ocupação irregular e que é produzida pela própria rotina de reprodução humana na área.

Nos termos descritos, o grande desafio da REURB é conseguir a consolidação da justiça socioambiental, através da compatibilização, diante do caso concreto, do direito fundamental à moradia, constitucionalmente assegurado e ligado ao direito de propriedade, ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, garantindo-se uma vida digna aqueles que a ocupam irregularmente/clandestinamente, problemática objeto do presente capítulo.

4.1 DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado demonstra que o Brasil tem por objetivo o cuidado, precaução, prevenção e preocupação com o equilíbrio ambiental, elegendo-o como direito fundamental da pessoa humana. Dessa forma, a relação entre o homem e o meio ambiente deve ser amistosa, e com vistas ao futuro, com o objetivo de garantir um equilíbrio entre a preservação natural e as ações humanas.

Combater a crise ambiental sempre foi o grande desafio da sociedade, a qual fora dado maior enfoque nas últimas décadas, dada a preocupação de se proporcionar o desenvolvimento econômico, preservando-se o meio ambiente, evitando-se assim colocar em risco a própria sobrevivência humana no planeta. Isso porque um dos maiores desafios em relação aos direitos humanos é como garantir um planeta sem poluição, que garanta as condições de desenvolvimento sustentável às futuras gerações.

Visa-se, com essa conciliação, assegurar a manutenção de todas as formas de vida na Terra, inclusive a humana. Busca-se, por meio desse princípio, melhorar a qualidade de vida, respeitando a capacidade de suporte dos ecossistemas. Objetiva-se, com isso, a diminuição da miséria, da exclusão social e econômica, do consumismo, do desperdício e da degradação ambiental. Há quem entenda que a dicotomia desenvolvimento/ preservação ambiental está superada. Precisa-se, segundo estes críticos, conciliar sustentabilidade com tecnologia, em benefício do meio ambiente. Toda decisão (seja ela política, econômica ou social) deverá ter um viés ambiental. Assim, não devemos buscar mais a conciliação ou a compatibilização do desenvolvimento econômico com proteção ambiental. A questão ambiental deve ser parte integrante da decisão econômica, por exemplo. Alguns doutrinadores denominam princípio da ubiquidade, ou seja, o viés ambiental deve estar presente em todas as decisões humanas impactantes (SIRVINSKAS, 2016, p. 114).

O meio ambiente equilibrado foi previsto na Declaração de Estocolmo das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano de 1972, evento no qual se alertou os países para a degradação ambiental causada pelo crescimento econômico desenfreado (MILARÉ, 2018), e no qual foram definidos os seguintes princípios:

Princípio I – O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequada em um meio cuja qualidade lhe permite levar uma vida digna e gozar de bem-estar e tem a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as gerações presentes e futuras.

Princípio II - Os recursos naturais da terra incluso o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente as amostras representativas dos ecossistemas naturais devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou regulamentação segundo seja mais conveniente.

Reforçando que o reconhecimento internacional ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ocorrido na Conferência de Estocolmo, impulsionou a elaboração de diversos tratados internacionais e legislações nacionais. Sobre o tema, José Afonso da Silva enfatiza que:

A Declaração de Estocolmo abriu caminho para que as constituições supervenientes reconhecessem o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental entre os direitos sociais do homem, com sua característica de direitos a serem realizados e direitos a não serem perturbados. (2003, p. 44).

À nível nacional, a preocupação com o meio ambiente foi consagrada com a CF/88, que em seu artigo 225, *caput*, prevê expressamente o direito ao meio ambiente equilibrado, afirmando que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

A Constituição Federal de 1988, no capítulo destinado ao meio ambiente, impôs o dever de proteção, de preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais, do manejo ecológico das espécies e ecossistemas; da preservação da diversidade e integridade do patrimônio genético; da proteção diferenciada a espaços territoriais especialmente protegidos e de seus componentes; a proteção da fauna e da flora das atividades que coloquem em risco sua função ecológica e provoquem sua extinção; e considera os biomas da Floresta Amazônica, Mata Atlântica, Serra do Mar, Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira como patrimônio nacional. (PADILHA, 2010, p. 27-28).

Embora não esteja expressamente previsto, deve-se considerar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental, por ser uma prerrogativa individual, cuja realização envolve uma série de atividades públicas e privadas, produzindo não só a sua consolidação no mundo da vida, como trazendo em decorrência disto, uma melhoria das condições de desenvolvimento das potencialidades individuais, bem como uma ordem social livre. (CUNHA JÚNIOR, 2010). Corroborando com esse entendimento, Derani afirma que:

O direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado pode ser caracterizado como um direito fundamental, gozando do mesmo “status” daqueles descritos no artigo quinto desta carta. Este bem jurídico, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, é um pressuposto para a concretização da qualidade de vida, a qual se afirma, por sua vez, como finalidade máxima das normas do capítulo do meio ambiente. Este capítulo revela-se em normas destinadas a reformular a ação do homem sobre o seu meio ambiente (1997, p. 78-79).

Ou seja, o direito ao meio ambiente equilibrado é um direito fundamental de forma expressa e também de forma atribuída no texto constitucional, conferindo-lhe amplitude material por toda a Carta Magna, conforme defende Milaré:

De fato, nosso legislador constituinte, a par dos direitos e deveres individuais e coletivos elencados no art. 5º, acrescentou, no *caput* do art. 225, um novo direito fundamental da pessoa humana, que diz com o desfrute de adequadas condições de vida em um ambiente saudável, ou, na dicção da lei, “ecologicamente equilibrado”. Direito fundamental que, enfatize-se, nada perde em conteúdo por situar-se topograficamente fora do Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais), Capítulo I (Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos) da Lei Maior, já que esta admite, como é da tradição do constitucionalismo brasileiro, a existência de outros direitos “decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (art. 5º, § 2º). (2018. p. 259).

Ressalte-se que o Supremo Tribunal Federal classificou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de terceira geração, no julgamento do RE nº 134.297²⁵, de relatoria do Ministro Celso de Mello, nos seguintes termos ementados:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO - ESTAÇÃO ECOLÓGICA - RESERVA FLORESTAL NA SERRA DO MAR - PATRIMÔNIO NACIONAL (CF, ART. 225, PAR.4.) - LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA QUE AFETA O CONTEÚDO ECONÔMICO DO DIREITO DE PROPRIEDADE - DIREITO DO PROPRIETÁRIO A INDENIZAÇÃO - DEVER ESTATAL DE RESSARCIR OS PREJUÍZOS DE ORDEM PATRIMONIAL SOFRIDOS PELO PARTICULAR - RE NÃO CONHECIDO. [...] A ordem constitucional dispensa tutela efetiva ao direito de propriedade (CF/88, art. 5., XXII). Essa proteção outorgada pela Lei Fundamental da República estende-se, na abrangência normativa de sua incidência tutelar, ao reconhecimento, em favor do dominus, da garantia de compensação financeira, sempre que o Estado, mediante atividade que lhe seja juridicamente imputável, atingir o direito de propriedade em seu conteúdo econômico, ainda que o imóvel particular afetado pela ação do Poder Público esteja localizado em qualquer das áreas referidas no art. 225, PAR. 4., da Constituição. - **Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: a consagração constitucional de um típico direito de terceira geração** (CF, art. 225, *caput*). (RE 134297, Relator(a): CELSO DE MELLO, Primeira Turma, julgado em 13/06/1995, DJ 22-09-1995 PP-30597 EMENT VOL-01801-04 PP-00670). (grifo do autor).

Por ser considerado um direito fundamental de terceira geração ou dimensão (também conhecido como direito de solidariedade ou de fraternidade) junta-se a outros direitos fundamentais como à paz, à qualidade de vida, à comunicação, à autodeterminação dos povos e ao patrimônio comum da humanidade²⁶. Ou seja, os direitos fundamentais de terceira geração não objetivam a proteção dos interesses

²⁵ Da mesma forma, reconhecendo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de terceira geração temos o julgamento do MS 22164, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 30/10/1995, DJ 17-11-1995 PP-39206 EMENT VOL-01809-05 PP-01155.

individualmente considerados, mas objetivam proteger toda a humanidade. Sobre a temática, Paulo Affonso Leme Machado:

O meio ambiente é um bem coletivo de desfrute individual e geral ao mesmo tempo. O direito ao meio ambiente é de cada pessoa, mas não só dela, sendo ao mesmo tempo “transindividual”. Por isso, o direito ao meio ambiente entra na categoria de interesse difuso, não se esgotando numa só pessoa, mas se espalhando para uma coletividade indeterminada. (2008, p. 123).

O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como direito fundamental, também encontra-se previsto nos artigos 2º²⁷e 4º, I²⁸, da Lei nº 6.938/81, que “dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências”.

Dessa forma, como direito fundamental direcionado a toda a humanidade, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é pressuposto indissociável ao direito a vida, fundamental para que se possa usufruir os demais direitos humanos, sendo portanto, inerente ao próprio direito à vida. Isto porquê, não basta viver ou conservar a vida, é necessário se buscar a qualidade de vida. (MACHADO, 2008).

4.2 DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA

Com um movimento de urbanização intensificado a partir da década de 1970, o Brasil deixou de ter uma ocupação rural para se tornar preponderantemente urbana, ocasionando situações de irregularidades fundiárias, dificuldades ao acesso à moradia digna para uma parte de sua população, em sua maioria de baixa renda, que são atraídas pela oferta de moradias a baixo custo em loteamentos irregulares/clandestinos, locais em que inexistem condições dignas de moradia, desprovidos de serviços públicos e infraestrutura básica, o que demonstra a relevância, jurídica e social, do debate sobre ao direito à moradia, direito fundamental albergado pela CF/88.

Ocorre que, mesmo estando reconhecido como um direito social na CF/88, por força do artigo 23, IX²⁹, segundo o qual é da competência comum da União, Estados,

26 MARCHESAN, A. M. M; STEIGLEDER, A. M; CAPELLI, S. **Direito ambiental**. 3. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006, p. 20.

27 Art 2º. A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

28 Art 4º. A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

29 Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...)

Distrito Federal e Municípios, promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento, podemos verificar a proteção do direito à moradia digna em outros dispositivos constitucionais, seja na ideia de dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), do direito à intimidade e à privacidade (art. 5º, X), bem como da casa como asilo inviolável (art. 5º, XI). Porém, somente no ano de 2000, através da EC nº 26, que o direito à moradia passou a constar no *rol* dos direitos sociais do artigo 6º, da CF/88, 12 anos após a sua promulgação³⁰. Essa demora no reconhecimento do direito à moradia à *status* constitucional foi objeto de críticas por Ingo Wolfgang Sarlet:

Nada obstante as anteriores referências ao longo do texto constitucional na sua redação original, o direito à moradia só veio a ser positivado expressamente, com a EC nº 26, de 14.02.2000, transcorridos, pois, doze anos da promulgação da Constituição Federal, o que, em parte, é atribuído às residências do Brasil em relação a diversos aspectos regulados pelos instrumentos internacionais concernentes à moradia. (2012, p. 587).

O direito à moradia deve ser observado pelo Poder Público na elaboração de políticas públicas habitacionais, em especial as de REURB, que não podem ficar restritas à titulação da posse, mas deve-se garantir a segurança da posse, juntamente à regularização do loteamento, tanto urbanística quanto das edificações presentes.

Segundo José Afonso da Silva:

O direito a moradia significa ocupar um lugar como residência; ocupar uma casa, apartamento, etc., para nele habitar. No “morar” encontramos a ideia básica da habitualidade no permanecer ocupando uma edificação, o que sobressai com sua correlação com o residir e o habitar com a mesma conotação de permanecer ocupando um lugar permanentemente. O direito à moradia não é necessariamente o direito à casa própria. Quer se garanta um teto onde se abrigue com a família de modo permanente, segundo a própria etimologia do verbo *morar*, do latim “*morari*”, que significa demorar, ficar. (2005, p. 314).

O direito à moradia consiste na possibilidade da posse exclusiva, com intenção de continuidade, de um espaço em que a pessoa possa usufruir, protegida contra qualquer intempérie, tendo protegida a sua intimidade e as suas condições de vida (alimentação, repouso, higiene, etc). Portanto, trata-se de um direito *erga omnes*. Neste sentido, a moradia é o lugar íntimo de sobrevivência do ser humano, onde ele escolhe, com vontade

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

30 O direito à moradia já era reconhecido como expressão dos direitos sociais por força mesmo do disposto no artigo 23, IX, segundo o qual é da competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento. Aí já se traduzia um poder-dever do Poder Público que implicava a contrapartida do direito correspondente a tantos quantos necessitem de uma habitação. Essa contrapartida é o direito à moradia, que agora a EC nº 26, de 14.2.2000 explicitou no artigo 6º. (SILVA, 2013, fl. 317).

de ali permanecer, para alimentar-se, descansar e se reproduzir. Constituindo assim o seu abrigo, onde encontra a proteção para si e para a sua família, nascendo o direito à sua inviolabilidade e à constitucionalidade de sua proteção. (NOLASCO, 2008).

Nesse sentido esclarece Flávio Pansieri:

O Direito à Moradia consolidado como Direito Fundamental e previsto expressamente como um Direito Social no artigo 6º da Constituição brasileira, em correspondência com os demais dispositivos constitucionais, tem como núcleo básico o direito de viver com segurança, paz e dignidade e, segundo Pisarello, somente com a observância dos seguintes componentes se encontrar plenamente satisfeito: segurança jurídica da posse; disponibilidade de serviços e infraestrutura; custo de moradia acessível; habitabilidade; acessibilidade; localização e adequação cultural. (2008, p. 51).

No mesmo sentido, destacando a importância do direito à moradia como um direito fundamental:

O direito à moradia do possuidor/ocupante, ao contrário do direito à propriedade, é um direito fundamental relacionado à proteção da dignidade humana e que se diferencia do direito à propriedade privada, cuja manutenção se dá pela mera titulação, já que há a necessidade de demonstração de vínculo da pessoa com o solo ocupado. Por essa razão, chamar pela função social da propriedade, pelo prisma da função social da posse, é imprescindível para o reconhecimento do direito à moradia, pois o uso e a sua vinculação a uma finalidade são essenciais para o cumprimento desse importante princípio constitucional, previsto nas diretrizes da política urbana brasileira. (CILENTO, 2017, p. 43).

Para atender esse novo direito social, a CF/88 disciplinou as competências/deveres, de forma a satisfazer esse direito/necessidade humana, competindo a União a instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano e habitação (art. 21, XX³¹), bem como estabelecendo a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para “promover programas de construção de moradias e a melhoria de condições habitacionais e de saneamento básico”. (art. 23, IX). Da mesma forma, o artigo 182, CF/88, estabelece que a política de desenvolvimento urbano municipal tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, garantindo-se dessa forma, o direito à moradia digna.

Se o texto constitucional não traz parâmetros explícitos quanto à definição do conteúdo do direito à moradia, cumpre registrar o esforço legislativo e jurisprudencial no sentido de recepcionar e, em alguns casos, adequar ao contexto interno, os critérios materiais desenvolvidos no âmbito do sistema internacional, como dão conta os exemplos de segurança jurídica da posse, a disponibilidade de infraestrutura básica capaz que assegurar condições de habitabilidade, o acesso a

31 Art. 21. Compete à União: (...)

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

serviços essenciais e o respeito às peculiaridades locais, inclusive em termos de identidade e diversidade cultural da população, como propõem os órgãos da Organização das Nações Unidas (ONU). (SARLET, 2012, p. 587-588).

O Brasil é signatário do Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966 e da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, importantes instrumentos internacionais que reconhecem e protegem o direito à moradia. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, em seu artigo 17.1, prevê o direito à propriedade, ao dispor que “todo ser humano tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros” e, em seu artigo 25.1³², traz a previsão que toda pessoa tem direito à habitação, como um dos elementos essenciais dos direitos Humanos.

Deve-se ressaltar que o direito social à moradia não pode ser resumido, ou confundido, a um simples direito à propriedade. Primeiramente, porque este último é um direito de natureza individual, sendo observado apenas ao titular do bem e somente ele poderá exercê-lo. Por sua vez, o direito à moradia é um direito coletivo, diretamente relacionado à condição humana, direito fundamental de segunda geração. Ao se negar/negligenciar o direito à moradia, acaba por causar aos moradores atingidos graves e inúmeras violações à vida, à saúde e à própria dignidade e cidadania, além de direitos como a identidade, a qualidade de vida e a segurança. Destaca-se também a noção apresentada por Raquel Rolnik, sobre o direito à moradia adequada como direito coletivo:

Moradia é mais que um objeto físico de quatro paredes. (...) Uma moradia adequada (...) tem que proteger a pessoa. Mas também, uma moradia adequada é aquela que está ligada a uma infraestrutura. Portanto, tem que necessariamente oferecer para quem mora nela, condições de acesso a água segura, de esgoto e de lixo. (...) A partir dela deve ser possível, também, acessar uma rede de equipamentos de saúde, de educação, de cultura, que permita a família que mora ali naquela moradia as possibilidades de desenvolvimento econômico, de desenvolvimento social. Além disso, (...) ela tem que permitir o acesso aos meios de vida. (...) a moradia para o trabalhador na indústria é no lugar onde o emprego existe ou que ele tem transporte rápido e acessível de acordo com seu bolso para poder acessar as oportunidades de trabalho e emprego. Além do mais, outra dimensão da moradia é o que se chama de *affordability*, quer dizer, a moradia não pode custar mensalmente ou uma vez só na vida mais do que a vida pode pagar. (2011, p. 39).

Como direito fundamental ligado à segunda geração, é irrenunciável, indissociável de sua vontade e indisponível, sendo um dever do Estado, atuar de forma ativa, atendendo a legislação infraconstitucional que traz a proteção à moradia, como a Lei nº

32 Artigo 25. (...)

1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

10.257/2001 (Estatuto da cidade) e a Lei nº 13.465/2017, entre outras.

Dessa forma, da simples leitura de toda a legislação *retro* mencionada, compete ao Poder Público, em todos os seus níveis, implantar políticas públicas habitacionais, objetivando satisfazer o direito à moradia daquelas populações economicamente vulneráveis e que se encontram habitando, irregularmente, locais ambientalmente protegidos. Quando aplicamos o direito à moradia ao instituto da REURB, não podemos resumir-lo simplesmente à mera possibilidade de continuidade de habitação no local considerado irregular, ou da regularização documental da posse, mas também deve-se contemplar as condições que garantam o exercício da dignidade, através de uma moradia digna. Conforme José Afonso da Silva:

O conteúdo do direito à moradia envolve não só a faculdade de ocupar uma habitação. Exige-se que seja uma habitação de dimensões adequadas, em condições de higiene e conforto e que prese a intimidade pessoal e a privacidade familiar, como se prevê na Constituição Portuguesa (art. 65). Em suma, que seja uma habitação digna e adequada, como quer a Constituição Espanhola (art. 47). Nem se pense que estamos aqui reivindicando a aplicação dessas constituições ao nosso sistema. Não é isso. É que a expressão direito à moradia, como direito social, agora inserido expressamente em nossa Constituição, encontra normas e princípios que exigem que ele tenha aquelas dimensões. Se ela prevê, como um princípio fundamental, a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), assim como o direito à intimidade e à privacidade (art. 5º, X), e que a casa é um asilo inviolável (art. 5º, XI), então tudo isso envolve, necessariamente, o direito à moradia. (2013, fl. 318).

Ressalte-se que o direito à moradia não significa a obrigação do Poder Público de construir moradias a todos os indivíduos, ou a possibilidade de se exigir essa prestação em juízo, tendo em vista que o papel do Estado é de atuar como um agente facilitador e garantista. Dessa forma, deve-se viabilizar o acesso dos cidadãos à moradia digna. Castanhero acrescenta:

Promover a Regularização Fundiária não é tarefa simplista, exigindo-se profissionalismo e atuação da equipe multidisciplinar, com empenho e vontade política do Poder Executivo, especialmente o municipal, incentivado e apoiado técnica e financeiramente pelo Estado e União, quando o caso, bem como com a participação da comunidade. Nesse sentido, devem ser promovidas audiências públicas, visando informar aos moradores do teor do projeto de Regularização Fundiária em esboço, colher sugestões e obter adesões deles, até para obter a sua colaboração, evitando novas invasões através da fiscalização. (2014, p. 111).

Não se pode pensar que o direito à moradia se perfectibiliza simplesmente com a regularização domínial. Deve-se atentar as condições e aspectos urbanísticos e ambientais, de forma a não comprometer ou colocar em risco toda a população atingida

pela REURB, e sim de proporcionar àquela população, o seu direito fundamental à justiça socioambiental e ao direito à cidade, muito além do direito fundamental à moradia digna.

Portanto, o direito à moradia tem que ser compreendido como o direito à moradia adequada, e este só poderá ser alcançado mediante a garantia de uma infraestrutura básica e uma proteção jurídica eficaz que tome possível o atendimento das necessidades básicas dos cidadãos, tais como o lazer, transporte, trabalho e saúde, aspectos essenciais para a concreção do princípio da dignidade da pessoa humana (AQUINO; FARIAS, 2021, p. 37).

Compreende-se, portanto, que a REURB possa ser um instrumento de efetivação do direito fundamental à moradia³³, e somente poderá ser concretizado se cumprida a função social da propriedade urbana, a qual, não pode ficar restrita à sua previsão constitucional (artigo 5º, XXII e XXIII³⁴, CF/88), tendo em vista que o direito à moradia e a REURB estão relacionados à observância da função social, pela qual torna-se possível a efetivação da justiça socioambiental.

4.3 DO APARENTE CONFLITO ENTRE OS DIREITOS FUNDAMENTAIS À MORADIA E AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO

Os grandes centros urbanos não estavam preparados para receber a demanda habitacional provocada pelo êxodo rural, o que, somando-se a omissão/insuficiência do estado brasileiro na formulação de políticas públicas habitacionais, resultou em milhares de famílias de baixa renda acabando por escolher, para a construção das suas casas, APP's destinadas à proteção do meio ambiente contra a intervenção do homem. (FORTUNATO, 2014). Disso resultaria a segregação da população de baixa renda, direcionando-a para as periferias das cidades, e não poucas vezes, essa população desprotegida utiliza-se do recurso das invasões em APP's ao longo dos rios, onde constroem suas moradias, promovendo uma progressiva degradação ambiental.

O acelerado processo de urbanização ocorrido no Brasil, também teve por característica, desde o seu início, a combinação entre os processos de exclusão social e segregação espacial. Essa combinação entre a alta taxa de urbanização e o aumento da pobreza social tem levado ao fenômeno crescente da urbanização da pobreza. Os impactos socioambientais desse processo têm sido equiparados às consequências de enormes desastres naturais dos quais – ainda – o país tem sido poupado. (FERNANDES;

33 Compreendida como aquela que preenche uma série de condições que possa garantir uma vida digna aos seus ocupantes, inclusive com a titulação.

34 Art. 5º. (...)

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

ALFONSIN, 2006).

As ocupações ilegais de população de baixa renda em áreas de fragilidade ambiental fazem contrapor dois valores e direitos constitucionalmente garantidos: o direito de permanecer na área ocupada para moradia e o direito de todos ao meio ambiente saudável. Ocorre que para regularizar uma ocupação em desacordo com a legislação, impõe-se a flexibilização dos parâmetros urbanísticos e ambientais para viabilizar a permanência do assentamento, o que pode expor a qualidade do meio natural a impactos irreversíveis. (BEZERRA; CHAER, 2012).

Essas construções, não raro, acabam por ocorrer em APP's, gerando-se assim a colisão entre os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O adensamento surgido com a migração impossibilitou a absorção do seu contingente pela cidade, o que, aliado ao aumento demográfico, provocou, ao mesmo tempo, a urbanização brasileira e a segregação espacial da população de baixa renda, sem prejuízo de considerar o papel do Estado como contributivo para a segregação e a informalidade urbana vivenciadas atualmente (...) a lógica da exclusão social faz parte do modelo de desenvolvimento urbano como parte e consequência "natural" do modelo econômico adotado, o que não difere da maioria dos países latino-americanos. As questões urbanas se agravam tanto quanto os direitos humanos são reivindicados e a cada dia aumenta o número de pessoas circulando, migrando para as cidades, sejam advindas do campo ou de outros centros urbanos, em busca de emprego, trabalho para assumir um novo emprego, e todos necessitam, basicamente, acessar uma das principais funções da cidade: a moradia. (MELO, 2010, p. 28-33).

Os espaços ambientalmente protegidos, que eram para ser preservados, ao longo dos anos foram se transformando em locais de moradia de uma população excluída socialmente, que encontram nesses locais uma facilidade de ocupação, gerando dessa forma o conflito entre o direito à moradia e o direito a um ambiente saudável. (RAMALHO; SILVA, 2008).

Dessa forma, as questões ambiental e urbana aparentam ser conflitantes quando se trata de REURB. Ocorre que ambas as questões são indiferentes uma com a outra, sendo os dois direitos fundamentais reconhecidos constitucionalmente, e quando estamos diante de um aparente conflito de princípios/direitos fundamentais constitucionais, deve-se buscar medidas compensatórias a favor do que foi afetado, aplicando-se a técnica da ponderação de princípios constitucionais ao conflito aparente. Tratando-se de julgamento subjetivo, teremos, eventualmente, resultados diferentes em face o conflito dos mesmos direitos fundamentais (moradia e meio ambiente ecologicamente equilibrado).

Em pesquisa jurisprudencial, é possível encontrar decisões, tanto a favor do direito ao meio ecologicamente equilibrado, quanto em favor ao direito à moradia. Quanto a essa última, observam-se situações que comprovadamente é necessária a manutenção da edificação para fins de se garantir o princípio da dignidade da pessoa humana e o exercício da cidadania para a população em situação de vulnerabilidade, razão pela qual ocorre a prevalência do direito fundamental à moradia, conforme se destaca:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DEMOLITÓRIA. CONSTRUÇÃO IRREGULAR EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. AUSÊNCIA DE LICENÇA MUNICIPAL. MUNICÍPIO DE CABO FRIO. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. RECURSO DO RÉU. (...)

7. Assim, restou configurada a colisão de um direito fundamental ligado intrinsecamente à garantia do princípio da dignidade da pessoa humana e um direito fundamental fora do núcleo essencial do princípio da dignidade da pessoa humana, qual seja, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

8. Prevalência da garantia do direito à moradia.

9. Dever da Municipalidade de buscar o controle e a vigilância permanente e preventiva da área para evitar novos desmatamentos, além de promover políticas de regularização fundiária e de saneamento básico para impedir maiores danos ambientais e sociais.(...)

11. Improcedência do pedido autoral.

12. Sentença reformada. Recurso provido.

(0013448-90.2009.8.19.0011 - Apelação. Des (a). Marco Aurélio Bezerra de Melo - Julgamento: 04/09/2018 - Décima Sexta Câmara Cível, TJRJ).

No caso concreto analisado no julgado acima citado, a prevalência do direito à moradia tomou por base as violações aos direitos humanos que ocorreriam com a remoção forçada daqueles moradores, em especial àqueles mais vulneráveis, tendo sido ainda consideradas as situações de consolidação da posse e a omissão fiscalizatória estatal.

Baseando-se na ponderação entre meio ambiente e moradia e do sopesamento entre direitos fundamentais igualmente relevantes, primeiramente o julgador definiu o sistema de normas relevantes ao caso concreto, ou seja, a existência de tensão entre meio ambiente e moradia; a seguir, numa segunda fase, a interrelação dos elementos normativos, salientando-se a necessidade de superação do antagonismo, por se tratar de valores constitucionais relevantes; e, finalmente, na terceira fase, a necessidade de ponderação concreta, ou seja, a análise do caso concreto dos interesses e direitos em conflito; e a utilização do vetor imperativo: direito fundamental ao meio ambiente equilibrado como preponderante no caso em análise.

Ressalta-se que, mesmo não sendo o objeto do presente estudo, convém destacar que as ocupações em APP's não se resumem às informais ou irregulares. Isto

porque, desde final dos anos 1990, as periferias brasileiras passaram a contar também com condomínios de alta renda, estes instalados em áreas ambientalmente protegidas.

Da mesma forma, existem também sobre essas áreas, construções regulares em contrariedade com o Código Florestal – CFlo. Essas ocupações regulares, logo, autorizadas pelo Poder Público, deixam clara a falta de compromisso com os propósitos exigidos pelo CFlo, produzindo cidades desequilibradas ambientalmente.

A irregularidade fundiária pode ser dominial, ou seja, o possuidor ocupa terra pública ou privada, mas não tem título sobre essa ocupação. Mas pode ser também urbanística e ambiental, se o parcelamento do solo está em desacordo com a legislação urbanística e ambiental e não foi devidamente licenciado. Para a efetiva integração dessa parte da cidade real à cidade formal, não se prescinde do enfrentamento de todas as questões e envolve um conjunto de providências previstas na lei. (...) Embora o maior beneficiado com a Regularização Fundiária seja o hipossuficiente, é possível também regularizar bairros e loteamentos ocupados por famílias de média e alta renda, mas que também estão em desacordo com a lei. Por isso há duas espécies de Regularização Fundiária a de interesse social, aplicável a assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda, e a de interesse específico, adequada a assentamentos irregulares não enquadrados como de interesse social. (NALINI, 2014, p. 06).

Essas construções regulares são atraídas, muitas vezes, pela paisagem, pela proximidade dos bens naturais, que acabam por favorecer a supervalorização da área, atraindo empreendimentos de alto padrão, que são legitimados pelo poder público, ficando, novamente, porém sob outro aspecto, claro o conflito existente entre moradia e preservação ambiental.

Por fim, por mais que seja de suma importância e extremamente necessária a preservação do meio ambiente, ele não poderá se sobrepor aos objetivos constitucionais da erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais sejam descuidados.

Dessa forma, a preponderância do Direito à Moradia acaba por solucionar dois problemas, quais sejam: a) o acesso à moradia, combatendo o *déficit* habitacional e; b) a regularização das inadequações/irregularidades das moradias existentes, diminuindo o elevado número de moradias precárias/insalubres/ilegais.

A preferência pela conservação das residências erguidas em áreas ambientalmente vulneráveis, mais especificamente em APP, em consonância com o direito à moradia só deverá ocorrer quando estas áreas forem realmente imprescindíveis para a garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e não estando presentes outros elementos de vulnerabilidades, situações nas quais as vantagens superaram os eventuais prejuízos ambientais.

5 DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

Com fundamento na constituição³⁵, na doutrina³⁶ e na jurisprudência³⁷, pode-se conceituar as Áreas de Preservação Permanente (APP) como uma modalidade de área sob regime especial de administração, com o objetivo de proteger os atributos ambientais justificadores do seu reconhecimento e individualização pelo Poder Público (MILARÉ, 2009), razão pela qual devem permanecer sob controle rigoroso, a fim que se cumpra tal papel. O regime especial de administração se justifica, tendo em vista a CF/88 prevê proteção especial ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, e quanto as metragens das APP's e as hipóteses de intervenção ou supressão, as mesmas somente podem ser alteradas através de lei, conforme disposto no artigo art. 225, § 1º, III, da CF/88.

Inicialmente, cumpre ressaltar que a Lei Federal nº 4.771/65, Código Florestal de 1965, era omissa em relação a possibilidade da existência de APP's em áreas urbanas. Dessa forma, o Código Florestal de 1965, em seu artigo 4º, §2º³⁸, para as hipóteses de APP's em área urbana, trazia a exigência de autorização do órgão ambiental competente, condicionada a existência de conselho do meio ambiente e plano diretor no município.

Em razão desta omissão normativa no Código Florestal, as regras da LPSU prevaleciam com fundamento no princípio da especialidade³⁹. Assim, verifica-se da redação original do artigo 4º, da LPSU, que os loteadores são obrigados a reservar de

35 Art. 225. (...) § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: (...)

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;

36 MACHADO, 2008, p 146.

37 STF, ADI 3540-DF, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01.09.2005. Em julgamento de medida cautelar em ação proposta pelo Procurador-Geral da República contra dispositivos da Medida Provisória 2.166-67/01, a Corte Suprema entendeu que as APP's são espaços territoriais especialmente protegidos, somente podendo alterar-se ou suprimir-se seu regime jurídico por lei. Aduziu-se, no entanto, ser possível que, mediante ato do Poder Executivo, seja concedida autorização para supressão de vegetação em APP's, não se dependendo da edição de lei específica para tanto.

38 Art. 4º. A supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. ([Redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001](#)) (...)

§2º. A supressão de vegetação em área de preservação permanente situada em área urbana, dependerá de autorização do órgão ambiental competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico.

39 Pelo princípio da especialidade, a norma especial deve ser observada sobre a norma geral. Dessa forma, havendo controvérsia sobre a aplicação de duas leis que regulamentem a mesma matéria, deve-se aplicar a norma especial em detrimento da geral. No caso em apreço, o Código Florestal é normal geral, enquanto a Lei de Parcelamento de Solo Urbano é normal especial.

uma faixa *non aedificandi* de 15 (quinze) metros de cada lado (salvo maiores exigências da legislação específica), ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos⁴⁰. Dessa, forma, diante da ausência de previsão expressa no Código Florestal de 1965 da existência de APP's em áreas urbanas, e que a LPSU, na redação original do artigo 4º, previa a obrigatoriedade da reserva de uma faixa não edificável de 15 (quinze) metros da margem do curso d'água, existia uma dúvida sobre qual norma deveria prevalecer para definição da faixa de reserva das margens de cursos d'águas naturais, em áreas urbanas consolidadas.

Sobre a controvérsia a respeito da lei regente para a determinação da faixa não edificável a ser respeitada ao longo das águas correntes e dormentes em área urbana, leciona Édis Milaré:

Sempre houve controvérsia a respeito da configuração de uma área como de preservação permanente, quando se tratar de área localizada em zona urbana. Pela redação original do Código Florestal de 1965, não se fazia distinção entre áreas urbanas e rurais. (...). Um ano depois, a Lei 6.766, de 19.12.1979, estabeleceu diretrizes básicas para o parcelamento do solo urbano, estipulando no art. 4.º, III que, ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica. A parte final desse dispositivo ajudou a alimentar divergências doutrinárias a respeito da aplicação do Código Florestal em área urbana – posto se tratar de legislação específica – o que ensejaria maiores restrições daquela faixa de 15 metros ao longo da faixa marginal dos cursos de água, prevista na Lei 6.766/1979. (2018, p. 1671).

Essa situação de dúvidas quanto à aplicabilidade do Código Florestal a áreas urbanas, gerou consequências prejudiciais à proteção ambiental, levando a emissão de autorizações para supressão/intervenção em APP urbana, com fundamento na LPSU ou no Plano Diretor, com margem inferior à estabelecida pelo Código Florestal.

A discussão chegou ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) que, em Acórdão relatado pelo ministro Og Fernandes, decidiu nos seguintes termos ementados:

⁴⁰ A redação original do inciso III, do artigo 4º, da Lei 6.777/79, continha a seguinte redação:

Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos: (...)

III - ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos, será obrigatória a reserva de uma faixa *non aedificandi* de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica;

Após algumas alterações, o inciso III, do artigo 4º, consta com a seguinte redação, dada pela Lei nº 13.913, de 2019:

III – ao longo das faixas de domínio público das rodovias, a reserva de faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado poderá ser reduzida por lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento do planejamento territorial, até o limite mínimo de 5 (cinco) metros de cada lado. ([Redação dada pela Lei nº 13.913, de 2019](#))

AMBIENTAL. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO 535 DO CPC/1973. Não OCORRÊNCIA. ANTINOMIA DE NORMAS. APARENTE. ESPECIFICIDADE. INCIDÊNCIA DO CÓDIGO FLORESTAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. MAIOR PROTEÇÃO AMBIENTAL. PARCIAL PROVIMENTO. RESPEITO AO LIMITE IMPOSTO PELO CÓDIGO FLORESTAL VIGENTE À ÉPOCA DOS FATOS. (...)

2. A proteção ao meio ambiente integra axiologicamente o ordenamento jurídico brasileiro, sua preservação pelas normas infraconstitucionais deve respeitar a teleologia da Constituição Federal. Dessa forma, o ordenamento jurídico deve ser interpretado de forma sistêmica e harmônica, por meio da técnica da interpretação corretiva, conciliando os institutos em busca do interesse público primário.

3. Na espécie, a antinomia entre a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6.766/1979) e o Código Florestal (Lei n. 4.771/1965) é apenas aparente, pois a primeira impinge um reforço normativo à segunda, intensificando o mínimo protetivo às margens dos cursos de água.

5. A Lei n. 4.771/1965, ao excepcionar os casos de construções em área urbana (art. 2º, parágrafo único), condiciona a hipótese de exceção a escorreita observância dos princípios e limites insculpidos no Código.

6. A proteção marginal dos cursos de água, em toda sua extensão, possui importante papel de proteção contra o assoreamento. O Código Florestal (Lei n. 4.771/1965) tutela em maior extensão e profundidade o bem jurídico do meio ambiente, logo, é a norma específica a ser observada na espécie.

7. Recurso especial parcialmente provido. (STJ. REsp-SC nº 1.518,490-SC. Segunda Turma. Rel. Min. Og Fernandes. Julgamento em 09.10.2018. DJe. 15.10.2018).

Diante do cenário de incertezas apresentado diante da ausência de previsão expressa sobre a incidência das APP's em áreas urbanas, coube ao Poder Judiciário encerrar a controvérsia, utilizando-se da prioridade da maior proteção ambiental e atentando-se a prevalência da norma específica, determinar a observação do Código Florestal para a proteção dos cursos de águas em toda a sua extensão, devendo prevalecer a distância mínima de 30 metros para área não edificável, a contar do leito do curso de água. Tal posicionamento foi reforçado na data de 28 de abril de 2021, quando o STJ, julgando o tema nº1010, fixou a seguinte tese:

Na vigência do novo Código Florestal (Lei nº 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.

Ressalte-se que, em relação à LPSU, durante a elaboração da presente dissertação, houve o advento da Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021, de duvidosa constitucionalidade, que incluiu o III-B⁴¹, ao seu artigo 4º, autorizando ou municípios, por

41 Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos: (...)

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 nº 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

meio dos seus Planos Diretores e Leis de Uso do Solo, modificar/adequar a faixa não edificável de curso d'água dentro das suas áreas urbanas consolidadas, atendidos os demais requisitos legais.

A Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989 incluiu o parágrafo único ao artigo 2º⁴², do Código Florestal então vigente, a previsão da aplicação dos limites de APP's também em áreas urbanas. Tal inclusão reforçou a ideia de que até a Lei nº 7.803/1989, as APP's somente se aplicavam às áreas rurais. Utiliza-se a ideia de reforço e não definição, tendo em vista que a redação do parágrafo único, incluído pela Lei nº 7.803/1989, admite a interpretação que somente se aplicariam os limites de APP's também em áreas urbanas, quando previstos nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, nos mesmos termos previstos no artigo 4º, §2º, do Código Florestal de 1965.

A Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, cuja ementa dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências, criou para integrar o CONAMA como órgão consultivo e deliberativo do SISNAMA, e que, nos termos do artigo 6º, II, tem por 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 competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida⁴³. O CONAMA, a partir da Resolução nº 303, de 20 de março de 2002, cuja ementa "Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente", dando fim a controvérsia e orientando a aplicação das APP's previstas no Código Florestal de 1965 nas cidades, estabeleceu em seu artigo 3º, os limites referentes às APP's.

Ultrapassadas tais premissas, cumpre apontar o atual cenário florestal brasileiro após a promulgação da Lei Federal nº 12.651/2012 (Novo Código Florestal). Nesse

Município; [\(Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021\)](#)

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

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. [\(Incluído pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989\)](#)

43 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: (...)

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 competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida; [\(Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990\)](#)

prisma, destaca-se que as APP's são espaços constitucionalmente protegido que impõe a compatibilização entre proteção ao meio ambiente e propriedade privada. Sobre o tema Paulo de Bessa Antunes discorre que:

O atual estágio de desenvolvimento do Direito brasileiro, com todo o arcabouço jurídico constitucional de proteção ao meio ambiente, não só permite, mas, principalmente, impõe, que a interpretação dos institutos previstos na Lei nº. 12.651/2012 se faça de forma cada vez mais voltada para proteção do patrimônio florestal como um conjunto de bens que, simultaneamente, interessa à coletividade e ao titular do domínio. Ambos deverão agir em coordenação, de forma que a ação de um não descaracterize o direito do outro. (2016, p. 975).

As APP's são também definidas pelo artigo 3º, II, da Lei 12.651/2012, como 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. A mesma legislação, expressamente divide as APP's em duas categorias distintas: as legais (decorrentes de previsão legal), elencadas no artigo 4º⁴⁴; e as APP's

44 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;
- 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;

II - as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de:

- a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros;
- b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas;

III - as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento;

IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros;

V - as encostas ou partes destas com declividade superior a 45º, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;

VI - as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

VII - os manguezais, em toda a sua extensão;

VIII - as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;

IX - no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25º, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação;

X - as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação;

XI - em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado.

instituídas por ato administrativo do Chefe do Poder Público, previstas no seu artigo 6º⁴⁵. (APP's administrativas). Diferem-se, além do instrumento de veiculação, pelo fato da APP legal estar elencada em *rol* taxativo, enquanto à APP administrativa apresentar uma margem de discricionariedade.

Como mencionado acima, com a superveniência da Lei nº 14.285/2021, de duvidosa constitucionalidade, atribuiu-se competência legislativa ao Município para dispor sobre APP ciliar em área urbana. Dessa forma, o Município poderá fixar metragem de APP de forma diversa a do Código Florestal⁴⁶.

Paulo Affonso Leme Machado, sobre as características das APP's:

É uma área e não mais uma floresta (no Código Florestal de 1965, com a 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) não é uma área qualquer, mas uma “área protegida”, proibindo-se “qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção” (Art. 225, § 1º, III, da Constituição); c) a área é protegida de forma “permanente”, isto é, não é uma proteção descontínua, temporária ou com interrupções; d) é uma área protegida, com funções ambientais específicas e diferenciadas, apontadas na Lei n. 12.651/2012: funções ambientais de preservação abrangendo os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade; função de facilitar o fluxo gênico de fauna e de flora; proteção do solo, evitando a sua erosão e conservando a sua fertilidade; finalidade de assegurar o bem-estar das populações humanas; e) 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; e f) 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 da propriedade ou da posse do imóvel rural. (2012, p. 11-12).

45 Art. 6º Consideram-se, ainda, de preservação permanente, quando declaradas de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo, as áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação destinadas a uma ou mais das seguintes finalidades:

- I - conter a erosão do solo e mitigar riscos de enchentes e deslizamentos de terra e de rocha;
- II - proteger as restingas ou veredas;
- III - proteger várzeas;
- IV - abrigar exemplares da fauna ou da flora ameaçados de extinção;
- V - proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico, cultural ou histórico;
- VI - formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;
- VII - assegurar condições de bem-estar público;
- VIII - auxiliar a defesa do território nacional, a critério das autoridades militares.
- IX - proteger áreas úmidas, especialmente as de importância internacional.

46 Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

- § 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: [\(Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021\)](#)
- I – a não ocupação de áreas com risco de desastres; [\(Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021\)](#)
 - 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 [\(Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021\)](#)
 - 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. [\(Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021\)](#)

Sendo assim, as APP's são caracterizadas, via de regra, pela sua impossibilidade de utilização para fins econômicos. Não obstante, em nome do desenvolvimento sustentável, tanto o Código Florestal, como as Resoluções do CONAMA, permitiram exceções à regra, através da possibilidade de permissão para a supressão ou intervenção de vegetação nas APP's. Uma importante regulamentação do tema, a Resolução CONAMA n° 369, publicada em 2006, que dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, apresenta situações que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em APP, como nos casos previstos nos artigos. 2º e 3º⁴⁷ da Resolução acima mencionada.

47 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 agroflorestal, 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.

Art. 3º A intervenção ou supressão de vegetação em APP somente poderá ser autorizada quando o requerente, entre outras exigências, comprovar:

I - a inexistência de alternativa técnica e locacional às obras, planos, atividades ou projetos propostos;

II - atendimento às condições e padrões aplicáveis aos corpos de água;

III - averbação da Área de Reserva Legal; e

IV - a inexistência de risco de agravamento de processos como enchentes, erosão ou movimentos acidentais de massa rochosa.

Quadro 2: Evolução legislativa das APP's

Legislação	Destaques	Previsão Legal
<p>Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1.934. (Código Florestal de 1.934).</p>	<p>Primeira previsão legal de proteção de áreas ambientalmente frágeis, tratando-as em seu artigo 4º, o que atualmente se entende por APP's como "florestas protetoras", elencando suas destinações, sem, entretanto, dispor quanto às faixas de proteção</p> <p>O CFlo/1934, em seu artigo 1º, previa as florestas existentes no território nacional, como bem de interesse comum a todos os habitantes, do país.</p>	<p>Art. 1º. As florestas existentes no território nacional, consideradas em conjunto, constituem bem de interesse comum a todos os habitantes, do país, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que as leis em geral, e especialmente este código, estabelecem. (...)</p> <p>Art. 4º Serão consideradas florestas protetoras as que, por sua localização, servirem conjunta ou separadamente para qualquer dos fins seguintes:</p> <ol style="list-style-type: none"> conservar o regime das águas; evitar a erosão das terras pela ação dos agentes naturais; fixar dunas; auxiliar a defesa das fronteiras, de modo julgado necessário pelas autoridades militares; assegurar condições de salubridade pública; proteger sítios que por sua beleza mereçam ser conservados asilar espécimes raros de fauna indígena.
<p>Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1.965. (Código Florestal de 1.965).</p>	<p>O CFlo/1965, apesar de apresentar um <i>rol</i> das APP's, não previu expressamente a possibilidade da existência de APP's – em áreas urbanas. Isto porque, para os casos de APP's situada em área urbana, previa em seu artigo 4º, §2º, a exigência de autorização do órgão ambiental competente, condicionada a existência de conselho do meio ambiente e plano diretor no município.</p> <p>Isto posto, conforme será melhor explicado neste estudo, dada a omissão do CFlo/1965 quanto a possibilidade da existência de APP's – em áreas urbanas, existia a controvérsia sobre a aplicabilidade às áreas urbanas das regras da LPSU.</p>	<p>Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:</p> <ol style="list-style-type: none"> ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será: <ol style="list-style-type: none"> de 5 (cinco) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura; igual à metade da largura dos cursos que meçam de 10 (dez) a 200 (duzentos) metros de distância entre as margens; de 100 (cem) metros para todos os cursos cuja largura seja superior a 200 (duzentos) metros; ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais; nas nascentes, mesmo nos chamados "olhos d'água", seja qual for a sua situação topográfica; no topo de morros, montes, montanhas e serras; nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive; nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues; nas bordas dos tabuleiros ou chapadas; em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, nos campos naturais ou artificiais, as florestas nativas e as vegetações campestres.
<p>Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1.979. (LPSU).</p>	<p>A LPSU fixou uma faixa <i>non aedificandi</i> de 15 (quinze) metros ao longo de cada margem de cursos d'água.</p> <p>Porém, tratando-se de norma urbanística, não pode ser considerada uma margem de limita-</p>	<p>Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos: (...)</p> <p>III - ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos, será obrigatória a reserva de uma faixa <i>non aedificandi</i> de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica;</p>

	<p>ção de APP, tratando-se apenas de uma faixa não edificável.</p> <p>Dessa forma, mesmo não se tratando de uma lei ambiental, a LPSU previu expressamente uma faixa não edificável de 15 metros para as áreas urbanas.</p> <p>Entretanto, tal legislação, por se tratar de norma urbanística e não ambiental, não trouxe nenhuma vedação a supressão de mata nativa nas margens dos cursos d'água.</p>	<p>Referido dispositivo legal recebeu alterações pela Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021, que incluiu o III-B, ao seu artigo 4º, autorizando ou municípios, por meio dos seus Planos Diretores e Leis de Uso do Solo, modificar/adequar a faixa não edificável de curso d'água dentro das suas áreas urbanas consolidadas, atendidos os demais requisitos legais, <i>in verbis</i>:</p> <p>Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos: [...]</p> <p>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 nº 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; (Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021).</p>
<p>Lei nº 7.511, de 07 de julho de 1986.</p>	<p>A Lei nº 7.511/1986, ampliou os limites de APP previstas no CFlo/1965, inserindo também novas hipóteses de caracterização de APP's.</p> <p>Não obstante, mesmo com a ampliação das áreas de proteção para 30 metros, é fato que ainda após a Lei nº 7.511/1986, as disposições do CFlo ainda só eram aplicadas as áreas rurais e que possuísem mata nativa, cabendo às construções em áreas urbanas somente a observância da LPSU .</p>	<p>Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:</p> <p>a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. de 30 (trinta) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura; (Redação dada pela Lei nº 7.511, de 1986) 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 nº 7.511, de 1986) 3. de 100 (cem) metros para os cursos d'água que meçam entre 50 (cinquenta) e 100 (cem) metros de largura; (Redação dada pela Lei nº 7.511, de 1986) 4. 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 nº 7.511, de 1986)
<p>Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989.</p>	<p>A Lei nº 7.803/1989 incluiu o parágrafo único ao artigo 2º, do CFlo então vigente, a previsão da aplicação dos limites de APP também em áreas urbanas.</p> <p>Tal inclusão reforça a ideia de que até a edição da Lei nº 7.803/1989, as APP's somente se aplicavam às áreas rurais.</p>	<p>Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas: (...)</p> <p>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. (Incluído pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)</p>
<p>Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001.</p>	<p>Com a promulgada a MP nº 2.166-67, consolidou-se conceito legal de APP, como a área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função</p>	<p>Art. 1º As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade, com as limitações que a le-</p>

	<p>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;</p> <p>Da mesma forma, trouxe a hipótese de supressão de vegetação em APP, somente podendo ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto.</p>	<p>gislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem. (...)</p> <p>§ 2º Para os efeitos deste Código, entende-se por: <u>(Incluído pela MP nº 2.166-67, de 2001)</u> (...)</p> <p>II - área de preservação permanente: área protegida nos termos dos arts. 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; <u>(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)</u></p> <p>Art. 4º. A supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto.</p> <p>§1º A supressão de que trata o <i>caput</i> deste artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo.</p> <p>§2º A supressão de vegetação em área de preservação permanente situada em área urbana, dependerá de autorização do órgão ambiental competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico.</p> <p>§3º O órgão ambiental competente poderá autorizar a supressão eventual e de baixo impacto ambiental, assim definido em regulamento, da vegetação em área de preservação permanente.</p> <p>§4º O órgão ambiental competente indicará, previamente à emissão da autorização para a supressão de vegetação em área de preservação permanente, as medidas mitigadoras e compensatórias que deverão ser adotadas pelo empreendedor.</p> <p>§5º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, ou de dunas e mangues, de que tratam, respectivamente, as alíneas "c" e "f" do art. 2º deste Código, somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.</p> <p>§6º Na implantação de reservatório artificial é obrigatória a desapropriação ou aquisição, pelo empreendedor, das áreas de preservação permanente criadas no seu entorno, cujos parâmetros e regime de uso serão definidos por resolução do CONAMA.</p>
		<p>Art. 3º Constitui Área de Preservação Permanente a área situada:</p> <p>I - em faixa marginal, medida a partir do nível mais alto, em projeção horizontal, com largura mínima, de:</p> <p>a) trinta metros, para o curso d'água com menos de dez metros de largura;</p> <p>b) cinquenta metros, para o curso d'água com dez a cinquenta metros de largura;</p> <p>c) cem metros, para o curso d'água com cinquenta a</p>

<p>Resolução CONAMA nº 303, de 20 de março de 2002.</p>	<p>Orientou a aplicação das APP's previstas no CFlo/1965 nas cidades, bem como estabeleceu em seu artigo 3º os limites referentes às APP's.</p>	<p>duzentos metros de largura; d) duzentos metros, para o curso d'água com duzentos a seiscentos metros de largura; e) quinhentos metros, para o curso d'água com mais de seiscentos metros de largura; II - ao redor de nascente ou olho d'água, ainda que intermitente, com raio mínimo de cinquenta metros de tal forma que proteja, em cada caso, a bacia hidrográfica contribuinte; III - ao redor de lagos e lagoas naturais, em faixa com metragem mínima de: a) trinta metros, para os que estejam situados em áreas urbanas consolidadas; b) cem metros, para as que estejam em áreas rurais, exceto os corpos d'água com até vinte hectares de superfície, cuja faixa marginal será de cinquenta metros; (...)</p>
<p>Resolução CONAMA nº 369 de 28 de março de 2006.</p>	<p>Previu as hipóteses de intervenção ou supressão em APP, nos casos, excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, comprovando-se que não há alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, e que foram atendidas as outras exigências contidas no art. 3º da Resolução.</p> <p>Da mesma forma, em sua seção IV, que trata da Regularização Fundiária Sustentável de Área Urbana, artigo 9º e ss, prevê expressamente as hipóteses de regularização fundiária em APP's situadas em área urbana.</p> <p>Sendo assim, restou incontra-versa a aplicação dos limites de áreas de proteção permanente previstas no CFlo/1965, também em áreas urbanas.</p>	<p>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 agroflorestal, 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;</p>

		<p>c) a regularização fundiária sustentável de área urbana;</p> <p>d) as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente;</p> <p>III - intervenção ou supressão de vegetação eventual e de baixo impacto ambiental, observados os parâmetros desta Resolução.</p> <p>Art. 3º A intervenção ou supressão de vegetação em APP somente poderá ser autorizada quando o requerente, entre outras exigências, comprovar:</p> <p>I - a inexistência de alternativa técnica e locacional às obras, planos, atividades ou projetos propostos;</p> <p>II - atendimento às condições e padrões aplicáveis aos corpos de água;</p> <p>III - averbação da Área de Reserva Legal; e</p> <p>IV - a inexistência de risco de agravamento de processos como enchentes, erosão ou movimentos acidentais de massa rochosa.</p>
<p>Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. (Novo Código Florestal).</p>	<p>A Lei nº 12.651/2012, prevê expressamente a incidência de APP tanto nas áreas rurais quanto urbanas (Art. 4º), trazendo em seus incisos as hipóteses de caracterização dessas áreas ambientalmente protegidas, sendo elas nas faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em larguras que variam de 30 (trinta) a 500 (quinhentos) metros, entre outras.</p> <p>Na atual redação dos artigos 64 e 65 do CFlo, é prevista a possibilidade da REURB-S e REURB-E que ocupem APP's não identificadas como áreas de risco, a REURB, por meio da aprovação do PRF, na forma da LRF.</p> <p>Para os casos de REURB-E que se localizarem ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, é prevista a manutenção da faixa não edificável com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado. Já para os casos de REURB-S não é mencionada qualquer metragem mínima de faixa de APP.</p>	<p>Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:</p> <p>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:</p> <p>a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;</p> <p>b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;</p> <p>c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;</p> <p>d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;</p> <p>e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;</p> <p>II - as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de:</p> <p>a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros;</p> <p>b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas;</p> <p>III - as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento;</p> <p>IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros;</p> <p>V - as encostas ou partes destas com declividade superior a 45º, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;</p> <p>VI - as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;</p>

	<p>Com a superveniência da Lei nº 14.285/2021, de duvidosa constitucionalidade, atribuiu-se competência legislativa ao Município para dispor sobre APP ciliar em área urbana.</p> <p>Dessa forma, o Município poderá fixar metragem de APP de forma diversa a do CFlo.</p>	<p>VII - os manguezais, em toda a sua extensão; VIII - as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais; IX - no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25° , as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação; X - as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação; XI - em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado. (...)</p> <p>Art. 6º Consideram-se, ainda, de preservação permanente, quando declaradas de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo, as áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação destinadas a uma ou mais das seguintes finalidades:</p> <p>I - conter a erosão do solo e mitigar riscos de enchentes e deslizamentos de terra e de rocha; II - proteger as restingas ou veredas; III - proteger várzeas; IV - abrigar exemplares da fauna ou da flora ameaçados de extinção; V - proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico, cultural ou histórico; VI - formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias; VII - assegurar condições de bem-estar público; VIII - auxiliar a defesa do território nacional, a critério das autoridades militares. IX - proteger áreas úmidas, especialmente as de importância internacional (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).</p> <p>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. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)</p> <p>§ 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.</p> <p>§ 2º O estudo técnico mencionado no § 1º deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:</p> <p>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;</p>
--	--	--

		<p>IV - recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;</p> <p>V - 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;</p> <p>VI - comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e</p> <p>VII - garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água.</p> <p>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. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)</p> <p>§ 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: (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)</p> <p>I - a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área;</p> <p>II - a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;</p> <p>III - a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos;</p> <p>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;</p> <p>V - a especificação da ocupação consolidada existente na área;</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>VIII - a avaliação dos riscos ambientais;</p> <p>IX - a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e</p> <p>X - a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.</p> <p>§ 2º Para fins da regularização ambiental prevista no <i>caput</i>, ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, será mantida faixa não edificável com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado.</p>
--	--	--

		§ 3º Em áreas urbanas tombadas como patrimônio histórico e cultural, a faixa não edificável de que trata o § 2º poderá ser redefinida de maneira a atender aos parâmetros do ato do tombamento.
--	--	---

Fonte: elaborado pelo próprio Autor.

Dessa forma, constata-se a existência de possibilidades legalmente previstas de alteração e supressão das APP's, mesmo sendo exceções à regra, exigindo-se ainda a comprovação de que não exista alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, bem como aos demais requisitos legais.

As APP's encontram proteção com *status* constitucional no artigo 225, §1º, III, da CF, que incumbiu ao Poder Público, para assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, “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”, sendo que durante o presente estudo, analisar-se-á a possibilidade da realização de REURB em APP, como meio de atingimento da justiça socioambiental.

6 DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO DIREITO BRASILEIRO

O presente capítulo apresenta o instrumento da REURB, discutindo-se seu conceito, sua evolução histórico-legislativa, bem como seus fundamentos, princípios, objetivos, pressupostos, o procedimento administrativo e os requisitos para que se enquadre em uma das suas duas modalidades.

A REURB pode ser conceituada como o processo que envolve aspectos jurídico, físico e social, objetivando a legalização/titulação e a permanência dos moradores de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação. Tal processo acarreta, conseqüentemente, em melhorias no ambiente urbano do assentamento, resgatando a cidadania e a qualidade de vida da população beneficiária, garantindo-lhe a efetividade do direito à moradia, à justiça socioambiental e ao direito à cidade. (ALFONSIN, 2001)⁴⁸.

A primeira conceituação legal da REURB ocorreu com o artigo 46⁴⁹, da Lei nº 11.977/2009, (posteriormente revogado pela Lei nº 13.465/2017 - Lei de Regularização Fundiária - LRF). Por sua vez, a LRF em seu artigo 9º, define a REURB como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Ressalte-se o entendimento de FERNANDES (2007), para quem a REURB não deve ser entendida apenas como forma de legalização da posse da terra consolidada, garantindo a segurança da posse da terra, compreendendo também uma série de ações que promovam, além da regularização jurídica/documental, a regularização urbanística, ambiental e social, com a integração socioespacial dessas áreas.

CUNHA (2021), acrescenta que a REURB resolve problemas de ordem: a) jurídica: apresentando instrumentos para a regularização plena de núcleos informais; b)

48 No mesmo sentido assevera Solange Gonçalves DIAS:

“Sob o aspecto jurídico, o processo de legalização de assentamentos urbanos informais visa a atribuição do domínio ou da posse da terra, por meio de alienação ou de concessão, onerosa ou gratuita, de uso, aos ocupantes de áreas que as utilizam para sua moradia e/ou de sua família, mediante aprovação municipal do parcelamento do solo e do conseqüente registro cartorial, com abertura de matrículas individualizadas, lote a lote. O que se almeja com a regularização jurídica é conferir segurança aos ocupantes de terras que não lhes pertencem legalmente. Todavia, a mera distribuição de títulos, sem a necessária intervenção urbanística, pode resultar na perpetuação da precariedade”. (2009, fl. 33).

49 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. ([Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016](#)) ([Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017](#))

urbanística: reconhecendo os núcleos informais como violadores de normas urbanísticas, admitindo a flexibilização dessas normas, a criação de parâmetros próprios a cada núcleo, a serem previstos no projeto de regularização fundiária (PRF)⁵⁰, além do conceito de infraestrutura essencial⁵¹; c) ambiental: permite a REURB em APP, mediante elaboração de estudo técnico nos termos previstos nos artigos 64 e 65⁵², do CFlo, desde que sejam evidenciadas melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por compensação ambientais, quando for o caso; e; d) social:

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

§ 1º Para fins da REURB, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edifícios.

51 Art. 36. O projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, indicação: (...)

§ 1º Para fins desta Lei, considera-se infraestrutura essencial os seguintes equipamentos:

I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual;

II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual;

III - rede de energia elétrica domiciliar;

IV - soluções de drenagem, quando necessário; e

V - outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais.

52 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. [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

§ 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 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. [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

§ 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: [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

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;

permite a outorga de propriedade plena, a partir da legitimação fundiária, concretizando o direito à moradia digna.

Assim, a REURB não pode se resumir ao direito de propriedade, mas deve buscar a concretização da função social da propriedade. Nesse sentido, MELO (2010) ensina que somente outorgar um título ou registro de propriedade, sem garantir condições dignas de moradia, com infraestrutura básica como água, esgoto, energia elétrica, é ferir o princípio da dignidade de pessoa humana e o direito fundamental à moradia digna.

Segundo Sheid (2017), o surgimento da REURB é consequência da questão urbanística brasileira, das deficitárias políticas urbanas e habitacionais, e da necessidade de cumprimento da função social da propriedade. A política pública de REURB busca diminuir as consequências negativas da proliferação de processos informais de desenvolvimento urbano, que gera assentamentos precários e compromete o meio ambiente nas cidades.

Os objetivos da REURB são previstos no artigo 10, da LRF, dos quais se destacam a ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados (III); a garantia ao direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas (VI); da efetivação da função social da propriedade (VII), e da ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar de seus habitantes (VIII). Dessa forma, da análise dos objetivos elencados no artigo 10, constata-se que se trata de um processo multidimensional, que compreende as garantias jurídicas, as preocupações ambientais e a estruturação da área, normalmente degradada e carente de infraestrutura (TORTATTO, 2020), com claro foco no atingimento das condições dignas de moradia, para além da preocupação meramente documental da REURB. Por sua vez, o parágrafo 1º, do artigo 9º, da LRF, apresenta os princípios da sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, como norteadores da REURB.

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.

§ 2º Para fins da regularização ambiental prevista no *caput*, ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, será mantida faixa não edificável com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado.

§ 3º Em áreas urbanas tombadas como patrimônio histórico e cultural, a faixa não edificável de que trata o § 2º poderá ser redefinida de maneira a atender aos parâmetros do ato do tombamento.

O artigo 11 da LRF apresenta conceitos fundamentais para se compreender o instituto e a sua implementação. Preliminarmente, pela definição de núcleo urbano informal consolidado, como 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 (art. 11, III). Observa-se que se trata de um conceito aberto, em que a definição ficará a critério de cada Município. O núcleo urbano informal é aquele clandestino, irregular, ou que de alguma forma não se foi possível realizar a titulação de seus ocupantes. Essa situação pode ocorrer devido à ausência de aprovação do município, a inexistência de registro imobiliário ou pela execução do projeto diversa do que foi aprovado e registrado (art. 11, II).

Ressalte-se que, conforme aponta Michely Freire Fonseca CUNHA (2021, p. 45), “é perfeitamente possível ter um loteamento totalmente registrado, com matrículas abertas para os lotes ou unidades autônomas e ser necessário fazer o uso da REURB para cumprir o aspecto jurídico da titulação final”. Dessa forma, podemos estar diante de um determinado empreendimento que esteja devidamente registrado, porém, a sua construção ocorreu de forma diversa daquela documentalmente registrada, podendo, nestas circunstâncias, ser objeto da REURB.

Para a instrumentalização das REURB's, a lei conta com a demarcação urbanística, prevista nos artigos 11, IV, e 19 e ss., da LRF, promovida pelo município, e que tem por objetivo identificar os bens públicos e privados que assim se encontram, bem como a obter a concordância dos proprietários, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da REURB, a ser promovida a critério do Município, e que deve ser instruída com os documentos constantes do artigo 19, §1º, da LRF. O artigo 19, §3º, prevê que o procedimento da demarcação urbanística não constitui condição para o processamento e a efetivação da REURB.

A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é o documento expedido pelo município, que instrumentaliza a aprovação do procedimento da REURB, acompanhado do PRF aprovado, o termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, apresenta a lista dos ocupantes da área objeto do processo, suas qualificações e os direitos que lhes foram conferidos.

Concluída a REURB, o Município deve providenciar o registro da CRF no CRI, e nos casos de REURB-S, o Município também é responsável pelo requerimento da

titulação final outorgada, junto ao CRI. Tratando-se de REURB-E, a responsabilidade sobre tais atos caberá aos próprios legitimados.

A legitimação da posse é o ato pelo qual o poder público reconhece o exercício da posse e confere o título ao beneficiário, nele devendo constar a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse. Conforme o artigo 25, §1º, da LRF, esse direito pode converter-se em propriedade, estando apto a ser objeto de cessão por ato *causa mortis* ou *intervivos*.

Fazendo-se uma leitura a *contrário sensu* do artigo 25, § 2º⁵³, da LRF, a legitimação da posse somente é aplicável às áreas privadas. Após o decurso de prazo de 5 anos, e independente de prática registral, desde que sejam atendidos os requisitos do artigo 26, §2º, da LRF, a legitimação de posse será convertida automaticamente em propriedade. Entretanto, caso o Poder Público verifique o desatendimento da legislação, poderá cancelar a legitimação de posse, sem que seja devida indenização àquele que indevidamente se beneficiou do instrumento, sem atender a legislação.

A legitimação fundiária é ato discricionário, aplicável em áreas públicas e privadas com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado, constituindo título de aquisição originária de propriedade, desde que este estivesse ocupando o local até 22 de dezembro de 2016 (arts. 11, VII e 23, LRF). Portanto, difere da legitimação de posse (aplicada só em caso de imóveis particulares), pois garante a propriedade, independente de lapso temporal ou do atendimento de certos requisitos para que o possuidor consolidar a propriedade e virar efetivamente dono.

Trata-se de modo originário de aquisição do direito real de propriedade (exceção ao princípio da continuidade), conferido por ato do Poder Público, exclusivamente no âmbito da REURB, mediante a emissão da CRF, àquele que detiver áreas públicas ou privadas, unidade imobiliária com destinação urbana integrante de núcleo urbano informal consolidado (núcleo urbano de impossível ou difícil reversão), existente em 22 de dezembro de 2016. (ALMEIDA, 2018, p. 27).

Importante destacar que para a legitimação fundiária, a LRF, em seu artigo 23, fixou como marco temporal final de ocupação do imóvel objeto da REURB, o dia 22 de dezembro de 2016. Ocorre que na Lei nº 11.977/2009, existia o marco temporal para a ocupação em APP, se comprovada ocupação até a data de 31 de dezembro de 2007 (art. 54⁵⁴, Lei nº 11.977/2009). Portanto, a LRF aumentou o marco temporal final de ocupação

53 Art. 25. (...) § 2º A legitimação de posse não se aplica aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público.

54 Art. 54. O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público. ([Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016](#)) ([Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017](#))

do imóvel objeto da REURB em quase 9 anos, indicando que essas áreas continuam a ser demasiadamente ocupadas irregularmente ao passar dos anos. Percebe-se que as sucessivas leis que vão regularizando as situações consolidadas, acabaram por incentivar a continuação das irregularidades, tendo em vista que a população que promove a ocupação sempre tem a expectativa de uma alteração legislativa que autorize a REURB futura. Mesmo prevista em lei, a legitimação fundiária em áreas públicas representa grande afronta a vedação constitucional expressa da usucapião de bens públicos.

Outra característica da legitimação fundiária, é que a sua aplicabilidade na modalidade REURB-S é condicionada aos requisitos previstos no artigo 23, §1^{o55}, da LRF. Dessa forma, tratando-se de REURB-S, a legitimação fundiária somente será concedida aos beneficiários, caso sejam cumpridos os seguintes requisitos: a) o beneficiário não podem ser concessionário, foreiro ou proprietário exclusivo de imóvel urbano ou rural; b) o beneficiário não pode ter sido contemplado com legitimação de posse/fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e; c) tratando-se de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação. As citadas restrições (que não se aplicam à REURB-E, por expressa previsão legal), servem como uma espécie de punição àqueles ocupantes enquadrados como de baixa renda, mas que possuam outro imóvel em seu nome, se já tiverem sido beneficiados pela RF, ou se a unidade objeto da REURB não tenha destinação residencial e não tenha o reconhecimento de interesse público de sua ocupação (CUNHA, 2021).

Em qualquer das suas modalidades, o beneficiário recebe o imóvel livre de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, que possam estar inscritos na matrícula original, exceto quando digam respeito ao próprio beneficiário da REURB, caso em que devem ser transportados os ônus da matrícula de origem

§ 1º O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.

55 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.

§ 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; ([Redação dada pela Lei nº 14.118, de 2021](#))

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.

para as matrículas das unidades imobiliárias que não houverem sido adquiridas por legitimação fundiária. (TOÉ, 2021, p. 79).

A REURB independe da publicação de lei municipal específica (art. 28, parágrafo único), tendo aplicação autônoma, uma vez que a sua criação ocorreu justamente pela ineficiência dos municípios tratarem a regularização de núcleos urbanos informais pelos instrumentos legais até então existentes. A Lei nº 13.465/2017, prevê três modalidades de regularização fundiária urbana – REURB-S, REURB-E e REURB-I.

A REURB-S é prevista no artigo 13, I, da Lei nº 13.465/2017 como a regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente (50% + 1), por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal. Não obstante as áreas objeto de REURB-S poderem ser definidas através de ZEIS (através do Plano Diretor), também podem ser definidas através de ato do Poder Público, como o decreto, uma vez que o Plano Diretor somente é obrigatório nos casos previstos no artigo 41, da Lei nº 10.257/2001.

A REURB-E é prevista no artigo 13, II, da Lei nº 13.465/2017 como a “regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo”. A *novel* legislação adotou o critério residual, sendo direcionada para aqueles núcleos urbanos informais que os moradores, apesar de gozarem de melhores condições financeiras, por algum motivo ainda não têm um documento de sua propriedade, sendo que para esta modalidade de interesse, a renda dos ocupantes não é determinante para a sua tramitação.

Por sua vez, a Regularização Fundiária Urbana Inominada (REURB-I) é prevista no artigo 69⁵⁶, da Lei nº 13.465/2017, como aquela destinada a núcleos urbanos

56 Art. 69. As glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que não possuem 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.

§ 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.

informais, que não possuem registro, e que estejam consolidados em data anterior a 19 de dezembro de 1979 (advento da LPSU). Ou seja, essa modalidade é aplicada às áreas parceladas há, no mínimo, 40 anos, de consolidação inquestionável, devendo, portanto, lhe ser conferido um processo mais célere de aprovação.

O processo de REURB-I é puramente administrativo e tem sua tramitação perante o CRI, sendo que a participação do Município se restringe à emissão de documento oficial/certidão, que ateste que a implantação daquele parcelamento é anterior à 19 de dezembro de 1979, e que aquele núcleo urbano informal encontra-se integrado ao perímetro urbano. O procedimento da REURB-I é muito mais simplificado que as demais modalidades, dispensando-se a apresentação do PRF, de estudo técnico ambiental, de CRF, bem como de quaisquer outras manifestações, tais como aprovações, licenças ou alvarás emitidos pelos órgãos públicos, conforme previsto no artigo 69, §2º, da LRF, o que torna o procedimento extremamente célere.

Nos termos do artigo 69, §1º, da LRF, o requerimento administrativo de registro do parcelamento será apresentado ao CRI, acompanhado dos seguintes documentos: a) planta da área em regularização assinada pelo interessado responsável pela regularização e por profissional legalmente habilitado, acompanhada da ART, no Crea ou de RRT no 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.

A classificação da modalidade de interesse da REURB tem apenas o objetivo de identificar os responsáveis pela implantação/adequação das obras de infraestrutura essencial, bem como reconhecer o eventual direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas (art. 13, § 5º, da LRF). Não se pode classificar os imóveis com outra finalidade, que não seja de ordem puramente econômica, quanto aos benefícios concedidos pela norma emergente. Ressalte-se que a existência de processo judicial no qual se discutam direitos reais da área objeto da REURB não impede a sua regularização, ressalvada decisão judicial específica que proíba a implementação da REURB ou o seu registro.

Por todo o exposto, pode-se afirmar que a REURB busca, a princípio, a permanência dessas populações nas áreas regularizadas, mediante um processo multidimensional e democrático com a readequação desses espaços, integrando àquela

população à cidade formal, conferindo-lhe a justiça socioambiental, mediante a efetivação do direito à moradia digna, garantindo-lhe o direito de propriedade, afastando o estigma da marginalização socioespacial, sem ofender o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

6.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICO-LEGISLATIVA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL

A temática urbanística-ambiental aparece hoje como um dos assuntos que mais preocupam a humanidade nas últimas décadas, na exata medida em que se torna mais evidente que o crescimento econômico, e até a simples sobrevivência da espécie humana, não podem ser pensados sem o saneamento do planeta, sem a administração dos recursos naturais e sem pensar no desenvolvimento sustentável. (MILARÉ, 2011).

O Estado Socioambiental Democrático de Direito, ao reconhecer o direito à moradia digna como direito fundamental vem, de forma inovadora, regulamentando suas normas para o fim de tornar possível a regularização das áreas de ocupações clandestinas, através de uma relação de interdependência e integração entre as normas urbanísticas e ambientais. Através de recentes alterações legislativas, foram criados instrumentos jurídicos aptos a contribuir no planejamento urbano e gestão ambiental, e que podem ajudar a diminuir, ou até mesmo evitar, os impactos negativos decorrentes dessas ocupações ilegais e clandestinas.

Um dos grandes e maiores desafios do Poder Público em relação à temática socioambiental, está em como enfrentar a dinâmica das ocupações ilegais e que causam degradação ambiental em áreas de urbanização consolidadas, tendo em vista o *déficit* habitacional e a ausência de políticas públicas sociais habitacionais. A REURB surge como um poderoso instrumento de gestão urbanística, para fins de se garantir a função social da cidade.

Para melhor se entender o instituto da REURB, deve-se estudar o seu histórico legislativo. A primeira legislação que trouxe importantes conceituações e estrutura para a atual REURB foi a LPSU, que teve grande importância na previsão de diversos conceitos legais e estruturas de REURB. A LPSU acabou por representar um importante marco legal do Direito Urbanístico brasileiro, prevendo a obrigatoriedade da atuação do Poder Público na definição de limites das condições aceitáveis para o parcelamento e o uso posterior do solo, devendo ser considerado espaço urbano como algo pertencente a um todo maior, inserido em diversos contextos, inclusive o social, demandando serviços e

equipamentos públicos (NASCIMENTO, 2013). Os parcelamentos previstos e disciplinados no LPSU, devem ser executados através de loteamento ou desmembramento, com o objetivo de urbanização.

O parcelamento do solo, o loteamento e o desmembramento, encontram previsão legal no artigo 2º, da LPSU, sendo: a) o parcelamento do solo urbano, a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação; b) o loteamento como a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes, e; c) o desmembramento é a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

Da definição legal, conclui-se que a diferença entre loteamento e desmembramento é que o loteamento é a divisão voluntária da gleba em lotes menores com a abertura de vias e logradouros públicos, enquanto que no desmembramento não ocorre a abertura de novas vias, além de existir a possibilidade jurídica de abertura do processo de desmembramento por decisão judicial. Os casos de vedação do parcelamento de solo urbano, encontra-se previstos no parágrafo único do artigo 3º⁵⁷.

Os parcelamentos disciplinados pelo LPSU possuem fins urbanos, que conferem aos parcelamentos urbanos as características de cidade e primordialmente bairros, implicando a implantação de lotes destinados à edificação (de residências, comércios ou indústrias), dotados equipamentos urbanos e comunitários (GASPARINI, 1988). Essa finalidade urbana é o que confere ao parcelamento a característica de loteamento, devendo o interessado elaborar projeto de loteamento, dirigindo-se a prefeitura para aprovação e após aprovado, terá o prazo de 180 dias realizar o registro no CRI competente, tendo ainda a obrigação de realizar as obras de infraestruturas no respectivo loteamento. O Município, em constatando a não realização das obras de infraestruturas, deve notificar o loteador para regularizar a área (ALFONSIN, 2002).

57 Art. 3º. (...) Parágrafo único - Não será permitido o parcelamento do solo:

- I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;
- II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;
- III - em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;
- IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;
- V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

O instituto da REURB somente foi sistematizado na CF/88, que representou um marco na ordem jurídica e urbanística, que passou a ser fundamentado nos princípios da propriedade e da função social da propriedade. A importância dada aos referidos princípios, elevados à condições de normas constitucionais, fizeram com que a sua base legal fossem os ideais de justiça socioambiental e moradia digna. Foi a reforma urbana preconizada pela CF/88 e a previsão nela mesma de institutos de regularização urbanística e fundiária, como a usucapião *pro morare* e a base para a concessão de uso especial para fins de moradia, de princípios estruturantes, como o da função social da propriedade urbana e da Cidade e da justa distribuição dos bônus e ônus urbanísticos, que se elevou a matéria ao *status* fundamental, a partir do qual se pode e deve interpretar toda a legislação infraconstitucional.

A CF/88, dedicou à política urbana, um capítulo específico, do qual, destacam-se os artigos 182 e 183, que foram regulamentados por meio do Estatuto da Cidade, que trata da função social da propriedade urbana e do plano diretor em seu Capítulo III, nos artigos 39 a 42. O primeiro deles, de extrema importância, atribuiu aos municípios o dever de criar e executar política de desenvolvimento urbano, assim como o ordenamento territorial, com o objetivo de desenvolver a função social da propriedade e garantir o bem-estar de seus habitantes, utilizando-se para tanto, de instrumentos jurídicos legais criados para a sua viabilização, tais como o plano diretor municipal, o parcelamento e a edificação compulsórios, o IPTU progressivo no tempo, e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

Por sua vez, a CF/88, inovou ao possibilitar, em seu artigo 183, a configuração da usucapião urbana, exclusivamente para terras particulares com área até 250 m², para quem tiver utilizado por, pelo menos cinco anos, para sua moradia ou de sua família, ininterruptamente e sem oposição, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Apesar da CF/88 trazer em seu artigo 182, §2º, que a propriedade urbana atenderá sua função na medida em que atenda as exigências fundamentais fixadas no plano diretor acerca da ordenação da cidade, foi com a promulgação do EC que referido princípio ganhou importância, sendo que seu artigo 39, estabelece que a propriedade urbana cumprirá sua função social ao atender as determinações do plano diretor.

Nos termos do artigo 182, da CF/88, o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. A Carta Magna demonstra

a importância do instrumento, que fixará as diretrizes de orientação das ações do poder público e da sociedade civil em relação a ordenação e desenvolvimento da cidade.

Dessa forma, tendo em vista que o plano diretor é um instrumento técnico, e que deve atender as reais necessidades da população, os seus instrumentos e a função social da cidade devem ser discutidos amplamente com a população do município e aprovados nos planos diretores. Não obstante, os planos diretores, visando diminuir a segregação socioespacial e a expansão desordenada da malha urbana e reabilitando áreas urbanas consolidadas, devem prever medidas que envolvam a dimensão econômica, a criação de empregos, dentre outras necessárias. Para tanto, uma das tarefas na organização do Plano Diretor é a de mapear a área urbana e fiscalizar se esta exerce sua função social. Para que haja a definição e ocupação adequadas do solo, e construir políticas públicas que contribuam para melhorar a qualidade de vida aos habitantes de uma cidade.

No Município de Campo Largo, o Plano Diretor fora instituído pela Lei nº 3.000, de 19 de dezembro de 2018, que "Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Campo Largo e dá outras providências", com o objetivo de organizar o espaço territorial do município, urbano e rural, visando alcançar o desenvolvimento sustentável, a função social da cidade e da propriedade obedecendo o PDM.

No mesmo sentido, a CF/88 dispôs, em seu artigo 5º, XXIII, que a propriedade atenderá a sua função social, bem como prevê a função social como princípio geral da ordem econômica nacional. No artigo 6º da CF, alterado pela EC nº 26/2000, promoveu a inclusão do direito à moradia no rol dos direitos sociais, passando o mesmo a ser protegido pelo princípio da dignidade humana.

O Estatuto da Cidade traz a previsão expressa da REURB como diretriz geral (artigo 2º, XIV⁵⁸), bem como de instrumento jurídico de política urbana (artigo 4º, V, "q"⁵⁹), como fundamento para o direito de preempção (artigo 26, I⁶⁰) e a transferência do direito de construir (artigo 35, III⁶¹), e como parte integrante das operações urbanas consorciadas

58 (...) 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;

59 Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: (...)

V – institutos jurídicos e políticos: (...)

q) regularização fundiária;

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

I – regularização fundiária;

61 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: (...)

(artigo 32, §2º, II⁶²).

Dessa forma, o EC apresentou possíveis soluções, sobretudo, objetivando a REURB de imóveis ocupados por pessoas de baixa renda, em cumprimento da função social da cidade. O EC representou um grande avanço legislativo, elevando o direito à moradia à condição de diretriz geral da política urbana, possibilitando, à população mais carente, o acesso à moradia, com a possibilidade de regularizar o seu imóvel, que até então era irregular e clandestino, ordenando a ocupação do solo, com a identificação dos cidadãos, fazendo-os contribuintes, geradores de recursos, minimizando, e até mesmo evitando, os problemas ambientais nas áreas vulneráveis, garantindo assim uma ocupação mais justa e solidária das cidades.

Com a regularização do imóvel e aumento da arrecadação, espera-se que os recursos sejam revertidos em equipamentos urbanos, na instalação, ou na melhoria da rede de água e esgoto, coleta regular de lixo, bem como o aumento da oferta dos demais serviços de infraestrutura e serviços públicos, garantindo-se assim, o “piso vital mínimo”, como denominado por Fiorillo (2013, p. 274), os direitos sociais previstos no artigo 6º, da Constituição Federal.

No mesmo sentido, a Resolução CONAMA nº 369/2006, representou um grande avanço na legislação urbanística-ambiental, ao permitir a intervenção e a supressão de vegetação em APP para a REURB-S, quando não existir outra solução técnica, estabelecendo medidas mitigatórias e compensatórias para o devido licenciamento. A Resolução CONAMA nº 369/2006, por meio das exigências apresentadas, permite que seja realizada uma análise individualizada das áreas, podendo-se verificar de forma pormenorizada, as características ambientais de cada habitação, pois as funções das APP's são variáveis nos diferentes ecossistemas, e exigem medidas e decisões distintas.

A referida Resolução pode ser considerada como um avanço na tentativa de construção de uma visão urbana da aplicação de APP. Seu teor trata da problemática da ocupação ilegal, com parte do conteúdo dedicado especificamente à regularização fundiária. A Resolução dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação, mediante autorização do órgão ambiental competente. (BEZERRA; CHAER, 2012, p. 31).

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

62 Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas. (...)

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:(...)

II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

O artigo 9º, da Resolução nº 369/2006, apresenta a REURB Sustentável como instrumento de fundamental importância para avaliação individualizada das habitações em APP, através da obrigação de estudos ambientais, levantamentos pertinentes, medidas mitigadoras, compensatórias, além da obrigação de recuperação do meio ambiente degradado, a sua conservação e preservação.

Após a promulgação da CF/88, foi com a Lei nº 11.977/2009, que tivemos a criação de mecanismo para o fomento à aquisição de unidades habitacionais, requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias que possuam a renda prevista na referida legislação. Referida legislação dedicou um capítulo (Capítulo III), ao tema REURB de Assentamentos Urbanos, sendo apresentados novos instrumentos para compatibilização entre as demandas urbanas e ambientais, necessárias para a regularização dos assentamentos clandestinos e precários. A Lei Federal nº 11.977/2009, tratada no capítulo 3, mostrou-se de extrema importância ao permitir a regularização das ocupações situadas em APP, passando a integrar a política urbana de Estados e Municípios. A referida legislação, instituiu um regramento para a REURB, tratando da legitimação da posse direta para fins de moradia, através do registro no CRI.

O PMCMV foi um popular programa o qual, nos termos de seu artigo 1º, tinha como finalidade o incentivo à produção e aquisição de moradias ou requalificação e reforma de imóveis urbanos e rurais, destinado às famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil seiscentos e cinquenta reais) e, que cumpram os demais requisitos descritos no artigo 3º, da Lei que o instituiu.

O Programa foi desenvolvido para atender três faixas de rendas diferentes. A faixa 1 caracteriza-se pela produção de empreendimentos habitacionais destinados às famílias com renda mensal bruta de até R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais). A faixa 2 é destinada a famílias com renda mensal entre R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais) e R\$ 3.600,00 (três mil e seiscentos reais), e a Faixa 3 admite famílias com renda mensal de até R\$ 6.500,00 (seis mil e quinhentos reais). (BRASIL, 2009).

O PMCMV trouxe como destaque, a flexibilização dos parâmetros urbanísticos e ambientais, bem como um novo protagonismo dos municípios no processo de intervenção urbanística, dispondo em seu artigo 53, que a “regularização fundiária de interesse social depende da análise e da aprovação pelo Município do projeto de que trata o art. 51”.

Dessa forma, promovendo uma participação mais enfática dos municípios, o projeto de intervenção passa a ser requisito para o início do processo de REURB. Não obstante seja extremamente oneroso e complexo o processo de destinar aos moradores de assentamentos irregulares as condições mínimas de habitabilidade digna e acesso aos serviços e infraestrutura pública, com o advento da Lei Federal nº 11.977/09, tivemos o fortalecimento do instrumento da REURB, como instituto jurídico apto a garantir o direito de pessoas à moradia, em situações já consolidadas.

Ocorre que as tentativas de regularização de ocupações irregulares no país passam por uma série de problemas, desde a insuficiência da efetivação de políticas públicas habitacionais, passando pela instabilidade legislativa, uma vez que alteram-se as leis sem dar tempo suficiente para que possam dar resultados efetivos, com destaque para a Lei nº 11.977/2009, que teve todo o tratamento jurídico das REURB revogado pelo Lei Federal nº 13.465/2017, que trouxe substanciais alterações nas questões atinentes à REURB, trazendo diversos instrumentos legais para o fim de torná-la efetiva, trazendo segurança jurídica à posse. (TARTUCE, 2018).

A LRF trouxe a previsão de normas gerais e procedimentos aplicáveis à REURB, inclusive prevendo-o expressamente como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes (art. 9º, da LRF). Como dito anteriormente, não foi por falta de legislação que o Brasil chegou a essa crise habitacional e *déficit* de moradias, uma vez que a legislação brasileira possui um rigoroso e amplo aparato regulatório que controla a produção do espaço urbano.

Ocorre que, até a edição da LRF, apesar da existência de instrumentos legais que tentassem garantir a segurança da posse, na realidade, ocorreu o agravamento da situação de crise habitacional no país, com o aumento da exclusão social e espacial, pois, não obstante o PMCMV tenha trazido grande avanço na área da habitação social, proporcionando a um grande número de família o acesso à casa própria, constatou-se que o *déficit* habitacional ainda permaneceu com altos índices.

A habitação não alcançou de forma efetiva a população mais pobre, uma vez que houve uma intervenção do mercado imobiliário, que verificando que a população menos favorecida contava com incentivos e subsídios para aquisição da moradia, promoveu uma valorização imobiliária, com aumento do valor dos imóveis e do seu aluguel, e ainda, a existência de imóveis ociosos, que não observam a função social da propriedade.

Somente com o advento da LRF, inicia-se uma potencial política pública habitacional voltada ao combate da crise habitacional:

Porém, é apenas no final da primeira década do século XXI, que diante do cenário de crise financeira mundial com o recrudescimento de seus impactos negativos sobre a atividade econômica, renda e nível de emprego no país, as decorrentes restrições de crédito, associado às operações de financiamento habitacional, bem como, diagnóstico da ampliação do déficit habitacional no segmento populacional de baixa renda, em razão da impossibilidade de comprovação, regularidade e suficiência de renda e aceleração do fenômeno de urbanização, que foi adotada uma política pública nacional para facilitar o acesso à moradia própria para as famílias de menor renda, através da edição de medida provisória posteriormente convertida em lei. (MOTA, 2018, p. 15).

A LRF foi elaborada visando solucionar essas problemáticas e regularizar os imóveis que se encontram em situação de informalidade, criando novas categorias de ocupações e apresentando novos procedimentos para tratar os institutos já existentes, conforme será melhor tratado no tópico seguinte.

Quadro 3: Evolução legislativa da REURB

Evolução Legislativa Da Regularização Fundiária.		
Legislação.	Destaques.	Previsão Legal.
Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937.	<p>Primeira legislação a tratar do parcelamento do solo, estabelecendo que quando houvesse intenção do proprietário em subdividir seu imóvel para venda em prestações, por oferta pública, ele tinha o dever de registrar o loteamento, depositando em cartório planta e memorial assinados, exemplar do contrato-tipo de compromisso de compra e venda e demais documentos exigidos pela lei.</p> <p>Da mesma forma, previu a necessidade de aprovação do plano e planta do loteamento pela Prefeitura Municipal, ouvidas, quando ao que lhes disser respeito, as autoridades sanitárias e militares</p>	<p>Art.1º Os proprietários ou co-proprietários de terras rurais ou terrenos urbanos, que pretendam vendê-los, divididos em lotes e por oferta pública, mediante pagamento do preço a prazo em prestações sucessivas e periódicas, são obrigados, antes de anunciar a venda, a depositar no cartório do registro de imóveis da circunscrição respectiva: (...)</p> <p>§ 1º Tratando-se de propriedade urbana, o plano e a planta de loteamento devem ser previamente aprovados pela Prefeitura Municipal, ouvidas, quanto ao que lhes disser respeito, as autoridades sanitárias, militares e, desde que se trata de área total ou parcialmente florestada as autoridades florestais. (...)</p> <p>§ 4º O plano de loteamento poderá ser modificado quanto aos lotes não comprometidos e o de arreamento desde que a modificação não prejudique os lotes comprometidos ou definitivamente adquiridos, si a Prefeitura Municipal aprovar a modificação. A planta e o memorial assim aprovados serão depositados no cartório do registro para nova inscrição, observando o disposto no art. 2º e parágrafos.(...)</p> <p>§ 6º Sob pena de incorrerem em crime de fraude, os vendedores, se quiserem invocar, como argumento de propaganda, a proximidade do terreno com algum acidente geográfico, cidade, fonte hidromineral ou termal ou qualquer outro motivo de atração ou valorização, serão obrigados a declarar no memorial descritivo e a mencionar</p>

		nas divulgações, anúncios e prospectos de propaganda, a distância métrica a que se situa o imóvel do ponto invocado ou tomado como referência.
Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1.979. (LPSU).	<p>A LPSU, no art. 4º, III, fixou uma faixa <i>non aedificanti</i> de 15 (quinze) metros ao longo de cada margem de cursos d'água, mas essas áreas não eram consideradas APP's, pois a referida legislação se refere tão somente a uma norma urbanística.</p> <p>Dessa forma, somente a partir da LPSU passou a vigorar a limitação construtiva de 15 metros para as áreas urbanas, mas nenhum impedimento à supressão de mata nativa nas margens dos cursos d'água existia na época.</p>	<p>Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos: (...)</p> <p>III - ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos, será obrigatória a reserva de uma faixa <i>non aedificandi</i> de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica; Referido dispositivo legal recebeu alterações pela Lei nº 13.913/2019, as quais, no entanto, não trouxeram avanço no sentido de extinguir os conflitos entre a norma urbanística e ambiental, tendo mantido a metragem de 15 (quinze metros), tratando-se de uma simples restrição administrativa para construções.</p>
Constituição Federal de 1988.	Incorporação do Capítulo da Política Urbana na CF/88, aprimorando o conceito de função social da propriedade.	<p>Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.</p> <p>§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.</p> <p>§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.</p> <p>§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.</p> <p>§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:</p> <p>I - parcelamento ou edificação compulsórios;</p> <p>II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;</p> <p>III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.</p> <p>Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.</p>

		<p>§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.</p> <p>§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.</p> <p>§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.</p>
Emenda Constitucional nº 26/2000.	O artigo 6º da CF/88, com a alteração promovida pela EC nº 26/2000, passou a prever o direito à moradia no <i>rol</i> dos direitos sociais, passando o mesmo a ser protegido pelo princípio da dignidade humana.	Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 26, de 2000)
Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)	O EC regulamentou os artigos 182 e 183, da CF/88, fortalecendo a promoção da REURB no seu artigo 2º, XIV, ao consagrar que a "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", como uma diretriz de política urbana para o desenvolvimento das funções sociais da cidade.	<p>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: (...)</p> <p>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;</p> <p>Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: (...)</p> <p>V – institutos jurídicos e políticos: (...)</p> <p>q) regularização fundiária;</p> <p>Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:</p> <p>I – regularização fundiária;</p> <p>Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas. (...)</p> <p>§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas: (...)</p> <p>II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.</p> <p>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: (...)</p> <p>III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.</p>

<p>Lei Federal nº 10.931/2004.</p>	<p>Estabelece a gratuidade do primeiro registro decorrente da REURB.</p>	
<p>Lei Federal nº 11.124/2005.</p>	<p>Dispõe sobre o SNHIS, cria o FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.</p>	<p>Art. 11. As aplicações dos recursos do FNHIS serão destinadas a ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social que contemplem: (...) III – urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social; (...) § 4º Fica habilitado o FNHIS a destinar recursos para a compensação, total ou parcial, dos custos referentes aos atos registrais da (REURB-S).</p>
<p>Lei Federal nº 11.481/2007.</p>	<p>Estabelece mecanismos para a RF em terras da União.</p>	
<p>Lei Federal nº 11.952/2009.</p>	<p>Define mecanismos para a RF em terras da União na Amazônia Legal.</p>	
<p>Lei Federal nº 11.977/2009.</p>	<p>Institui o PMCMV, dedicando um capítulo exclusivo à RF de assentamentos informais urbanos.</p>	
<p>Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/2012).</p>	<p>Trouxe a previsão das hipóteses de REURB-S (assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda), permitindo a intervenção ou a supressão de vegetação nativa em APP.</p>	<p>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. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)</p> <p>§ 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.</p> <p>§ 2º O estudo técnico mencionado no § 1º deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> 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 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. <p>Art. 65. Na Reurb-E dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente</p>

		<p>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. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017).</p> <p>§ 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: (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)</p> <p>I - a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área;</p> <p>II - a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;</p> <p>III - a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos;</p> <p>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;</p> <p>V - a especificação da ocupação consolidada existente na área;</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>VIII - a avaliação dos riscos ambientais;</p> <p>IX - a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e</p> <p>X - a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.</p> <p>§ 2º Para fins da regularização ambiental prevista no caput, ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, será mantida faixa não edificável com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado.</p> <p>§ 3º Em áreas urbanas tombadas como patrimônio histórico e cultural, a faixa não edificável de que trata o § 2º poderá ser redefinida de maneira a atender aos parâmetros do ato do tombamento.</p>
--	--	---

Fonte: elaborado pelo próprio Autor.

6.2 PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

A Lei nº 13.465/2017, apresentou um procedimento administrativo mais flexível e simplificado daquele previsto na lei do PMCMV, contendo menos exigências, dispensando certidões, facilitando o registro, aumentando o *rol* de legitimados, dentre outras medidas que facilitaram a tramitação do processo de RF.

Outra grande diferença da *novel* legislação em relação a sua antecessora, foi a de tirar a tramitação do processo do CRI e trazer o procedimento para a responsabilidade do Poder Público Municipal, a partir de uma descrição detalhada do procedimento administrativo de tramitação da REURB, em que se buscou a simplificação e desburocratização do processo. Dessa forma, cabe ao município a instauração e condução do processo administrativo da regularização do núcleo urbano informal⁶³, e como todo processo administrativo, a finalidade é a edição de um ato eficaz, válido e apto ao interesse público.

Da mesma forma, nos termos do artigo 3º, §4º⁶⁴, do Decreto nº 9.310/2018, que regulamenta a LRF, compete aos municípios e ao DF, a partir de lei local específica, a definição dos trâmites internos, bem como os órgãos ou entidades responsáveis pela aprovação da REURB.

Porém, conforme mencionado anteriormente, a inexistência de lei específica municipal que trate do procedimento de REURB não impede a sua tramitação, aprovação e registro, tendo em vista a aplicação autônoma da LRF, e que a sua criação ocorreu justamente pela ineficiência dos municípios tratarem a regularização de núcleos urbanos informais pelos instrumentos legais até então existentes. Todavia, para o fim de fomentar a efetiva implantação das medidas da REURB, os entes federativos poderão celebrar convênios ou outros instrumentos congêneres com o Ministério das Cidades, com vistas a cooperar para a fiel execução LRF (art. 29⁶⁵, LRF).

Da mesma forma, cabe ao Poder Público Municipal, a classificação da modalidade, se REURB-S ou REURB-E⁶⁶, pois através dessa classificação identifica-se o

63 Art. 30. Compete aos Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados: (...)

II - processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária; e

64 Art. 3º Para fins do disposto na Lei nº 13.465, de 2017, e neste Decreto, considera-se: (...)

§ 4º Cabe aos Municípios e ao Distrito Federal a aprovação do projeto de regularização fundiária do núcleo urbano informal de que trata o § 3º.

65 Art. 29. A fim de fomentar a efetiva implantação das medidas da REURB, os entes federativos poderão celebrar convênios ou outros instrumentos congêneres com o Ministério das Cidades, com vistas a cooperar para a fiel execução do disposto nesta Lei.

66 Art. 30. Compete aos Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados:

responsável pela implementação da infraestrutura essencial, dos equipamentos públicos e das melhorias habitacionais: a) se REURB-S, caberá ao Município a responsabilidade pela elaboração e custeio do projeto de REURB-S, bem como a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária⁶⁷; e, b) se REURB-E, a REURB será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados (art. 33, §1º, II, LRF); e, se for sobre áreas públicas, se houver interesse público, o Município poderá proceder à elaboração e ao custeio do PRF e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários. (art. 33, §1º, III, LRF).

Nos termos do artigo 38, o Distrito Federal ou os Municípios deverão definir, por ocasião da aprovação dos PRF's, nos limites da legislação de regência, os responsáveis pela implantação dos sistemas viários, da infraestrutura essencial e dos equipamentos públicos ou comunitários, quando for o caso; bem como das medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental, e dos estudos técnicos, quando for o caso. Para tanto, nos termos do artigo 19, *caput*⁶⁸, da referida LRF, o município poderá se utilizar do procedimento de demarcação urbanística⁶⁹ para identificar os núcleos urbanos informais, classificá-los e levantar dados relevantes para fins de REURB.

São legitimados para requerer REURB a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, os seus beneficiários (individual ou coletivamente), os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores, a Defensoria Pública e o Ministério Público. A ampliação do *rol* de legitimados, trazidos pela *novel* legislação, garante a maior justiça social ao processo, possibilitando que os hipossuficientes, proprietários de imóveis ou eventuais beneficiários pela REURB-S, possam dar início ao processo.

I - classificar, caso a caso, as modalidades da REURB;

67 Art. 33. Instaurada a REURB, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.

§ 1º A elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial obedecerão aos seguintes procedimentos: [\(Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021\)](#)

I - na REURB-S, caberá ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária;

Art. 37. Na REURB-S, caberá ao poder público competente, diretamente ou por meio da administração pública indireta, implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais previstos nos projetos de regularização, assim como arcar com os ônus de sua manutenção.

68 Art. 19. 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.

69 Nos termos do artigo 11, inciso IV, da Lei nº 13.465/17, a demarcação urbanística consiste no procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade de regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município.

Ressalte-se que o fato dos loteadores e os incorporadores estarem incluídos entre os legitimados, não os eximirá de responsabilidades administrativa, civil ou criminal, caso tenham praticado o crime de parcelamento irregular do solo, previsto no artigo 50, I⁷⁰, da Lei nº 6.766/79.

É interessante pontuar que ainda que o imóvel seja de outro ente federativo cabe ao município o processamento da REURB. Com efeito, o artigo 31, § 2º da Lei da REURB dispõe que “Tratando-se de imóveis públicos municipais, o município deverá notificar os confinantes e terceiros eventualmente interessados, para, querendo, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação”.

Nos termos do artigo 28, da LRF, o procedimento da REURB obedecerá as seguintes fases: a) requerimento dos legitimados arrolados no artigo 14, da LRF; b) processamento administrativo do requerimento; c) elaboração do PRF; d) saneamento do processo administrativo; e) decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade; f) expedição da CRF pelo Município, que constitui título executivo extrajudicial hábil a conferir direitos reais aos beneficiários, e; g) o registro da CRF e do projeto de REURB aprovado perante o oficial do CRI em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

Destaque-se que, conforme artigo 31, § 8º⁷¹, da LRF, a partir do requerimento de instauração da REURB ou, na forma de regulamento, a manifestação de interesse nesse sentido por parte de qualquer dos legitimados garante-se aos ocupantes dos núcleos urbanos informais situados em áreas públicas a serem regularizados, a permanência em suas respectivas unidades imobiliárias, preservando-se as situações de fato já existentes, até o eventual arquivamento definitivo do procedimento.

O processo administrativo inicia-se de ofício ou mediante requerimento dos legitimados (artigo 14, da LRF) apresentado ao município, contendo a indicação da modalidade de REURB requerida. O Município então, exercendo a sua competência prevista no artigo 30, I, da LRF, realizará a qualificação da modalidade de REURB adequada para o caso, no prazo de 180 dias, período no qual, poderá indeferir, fundamentadamente, o requerimento, indicando as medidas a serem adotadas, com

70 Art. 50. Constitui crime contra a Administração Pública.

I - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios;

71 Art. 31.(...) § 8º O requerimento de instauração da REURB ou, na forma de regulamento, a manifestação de interesse nesse sentido por parte de qualquer dos legitimados garantem perante o poder público aos ocupantes dos núcleos urbanos informais situados em áreas públicas a serem regularizados a permanência em suas respectivas unidades imobiliárias, preservando-se as situações de fato já existentes, até o eventual arquivamento definitivo do procedimento.

vistas à reformulação e à reavaliação do requerimento, quando for o caso (art. 30, §2º⁷², C/C art. 32, parágrafo único⁷³).

Caso o município não proceda a qualificação da modalidade de REURB adequada para o caso, no prazo fixado, ocorrerá a fixação automática da modalidade de classificação da REURB indicada pelo legitimado em seu requerimento, bem como o prosseguimento do procedimento administrativo da REURB, sem prejuízo de futura revisão dessa classificação pelo Município, mediante estudo técnico que a justifique (art. 30, §3º⁷⁴, LRF).

O segundo passo é dar publicidade do ato e a abertura para possíveis questionamentos, a partir do procedimento previsto no artigo 31, da LRF. Todas as pessoas devem ser notificadas para, querendo, apresentar impugnação no prazo de 30 dias. É realizada a notificação pessoal bem como a publicação de edital para possibilitar o direito ao contraditório a terceiros interessados.

Tratando-se de imóveis públicos ou privados, caberá aos Municípios notificar os titulares de domínio, os responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, os confinantes e os terceiros eventualmente interessados, para, querendo, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação. (art. 31, §1º, LRF). Tratando-se de imóveis públicos municipais, o Município deverá notificar os confinantes e terceiros eventualmente interessados, para, querendo, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação. (art. 31, §2º, LRF)

Nos termos do artigo 57, §1º, da Lei nº 11.977/2009, revogado pela LRF, cabia ao oficial do registro de imóveis a notificação, pessoal, do proprietário da área e, por edital, os confrontantes e eventuais interessados para, querendo, apresentarem, no prazo de 15 (quinze) dias, impugnação à averbação da demarcação urbanística.

Tal atribuição foi repassada ao município, e se apresentada impugnação, será iniciado o procedimento extrajudicial de composição de conflitos, onde através das

72 Art. 30. (...) § 2º O Município deverá classificar e fixar, no prazo de até cento e oitenta dias, uma das modalidades da REURB ou indeferir, fundamentadamente, o requerimento.

73 Art. 32. A REURB será instaurada por decisão do Município, por meio de requerimento, por escrito, de um dos legitimados de que trata esta Lei.

Parágrafo único. Na hipótese de indeferimento do requerimento de instauração da REURB, a decisão do Município deverá indicar as medidas a serem adotadas, com vistas à reformulação e à reavaliação do requerimento, quando for o caso.

74 Art. 30. (...) § 3º A inércia do Município implica a automática fixação da modalidade de classificação da REURB indicada pelo legitimado em seu requerimento, bem como o prosseguimento do procedimento administrativo da REURB, sem prejuízo de futura revisão dessa classificação pelo Município, mediante estudo técnico que a justifique.

câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, busca-se dirimir conflitos relacionados à REURB. A ausência de manifestação/impugnação será interpretada como concordância com a REURB (art. 31, §6º, LRF). O prazo de cada um dos notificados é individual, devendo ser contado da data do recebimento da notificação e em dias corridos.

Superadas as fases de notificações e eventuais impugnações, inicia-se a fase de elaboração do PRF, em obediência ao disposto no art. 35 a 39, da LRF. De acordo com os referidos artigos, o PRF conterá, entre outros elementos obrigatórios, o levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de ART ou RRT, sendo necessário contemplar a descrição dos imóveis e infraestrutura mínima composta de: rede de água, rede de esgotos, rede de energia, escoamento de águas pluviais e, em áreas de risco, a inclusão de estudo técnico que determine as medidas para afastá-lo, além da implantação das soluções apuradas que, se não forem possíveis, determinam ao poder público a realocação da população na REURB-S (art. 39, §2º).

O Município então pode instaurar o procedimento através do planejamento do empreendimento, com a elaboração do PFR, que deve discriminar as glebas e unidades imobiliárias a serem regularizadas, bem como as vias de circulação existentes ou projetadas e as medidas de adequação de infraestrutura⁷⁵. Ressalte-se que para o processamento da REURB-I, dispensa-se a apresentação de PRF, de estudo técnico ambiental, de CRF ou de quaisquer outras manifestações, aprovações, licenças ou alvarás emitidos pelos órgãos públicos (art. 69, § 2º, LRF).

Instaurada a REURB, o Município deve aprovar o PRF, do qual devem constar as informações mínimas previstas no artigo 35, da LRF, dentre os quais o termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do PRF.

Ressalte-se que a LRF prevê que as obras previstas no cronograma do PRF podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da REURB, à exceção de obras para áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, que devem preceder à regularização jurídica. Há casos em que o núcleo urbano informal

75 Art. 35. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo: (...)

Parágrafo único. O projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público, quando for o caso.

já possui infraestrutura básica, como ruas asfaltadas e/ou saneamento básico, nestes casos o Termo de Compromisso pode ser utilizado para regulamentar outros aspectos, como o urbanístico, o edílico, ou outros serviços necessários (art. 30, §1º da LRF) caso necessite.

Nesta fase, o Município pode se deparar com situações adversas, podendo ocorrer de uma área compreender imóveis particulares ou de domínio público. Dessa forma, deve o município realizar um estudo completo da área objeto da REURB, identificando os seus proprietários, os titulares de direitos reais e os confrontantes. (LOUREIRO, 2018).

Apreciado o PRF e estando em conformidade às exigências previstas na LRF, deve ser realizado o saneamento do processo administrativo, ato indispensável para identificação de eventuais irregularidades na tramitação da REURB, de observância da análise das impugnações apresentadas, bem assim, da viabilidade de prosseguimento da REURB, culminando com a emissão da decisão da autoridade competente, mediante ato formal ao qual se deve dar publicidade.

Nos termos do artigo 40, da LRF, a decisão de saneamento deverá: a) indicar as intervenções a serem executadas, se for o caso, conforme o PRF aprovado; b) aprovar o PRF resultante do processo de REURB, e; c) identificar e declarar os ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação urbana regularizada, e os respectivos direitos reais. Na sequência, será expedida a CRF pelo Município, que constitui o documento final da REURB. A certidão contempla a aprovação do PRF, a indicação das medidas a serem realizadas, as unidades imobiliárias compreendidas, a identificação dos ocupantes e os respectivos direitos reais⁷⁶.

Caso haja imóveis em áreas de risco, a REURB só poderá ser concluída após a adoção das medidas indicadas nos estudos técnicos realizados na área, seja por meio de obras ou correções de riscos. Ressalte-se que, tratando-se de REURB-S que envolva áreas de riscos que não comportem eliminação, correção ou administração, os Municípios

76 Art. 41. A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é o ato administrativo de aprovação da regularização que deverá acompanhar o projeto aprovado e deverá conter, no mínimo:

I - o nome do núcleo urbano regularizado;

II - a localização;

III - a modalidade da regularização;

IV - as responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma;

V - a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver;

VI - a listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o número de inscrição no cadastro das pessoas físicas do Ministério da Fazenda e do registro geral da cédula de identidade e a filiação.

deverão proceder à realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado.

Encerrada a fase de constituição da CRF, que reconhece a legitimação de posse ou fundiária, conforme o caso, o título deverá ser apresentado ao CRI competente para registro. O Município deve providenciar o registro da CRF no CRI, e nos casos de REURB-S, o Município também é responsável pelo requerimento da titulação final outorgada, junto ao CRI. Tratando-se de REURB-E, a responsabilidade sobre tais atos caberá aos próprios legitimados.

O presente estudo pretende se restringir ao processo administrativo da RF perante o município, destacando o seu papel de protagonismo que foi lhe concedida pela edição da LRF, não sendo a pretensão do presente estudo adentrar aos aspectos do registro da CRF.

Porém, ressalte-se que a emissão da CRF corresponde a última etapa administrativa do processo de instauração da REURB sem o qual não se transmudará nem solidificará o novo *status* jurídico.

Figura 1: Fluxograma do processo administrativo da REURB

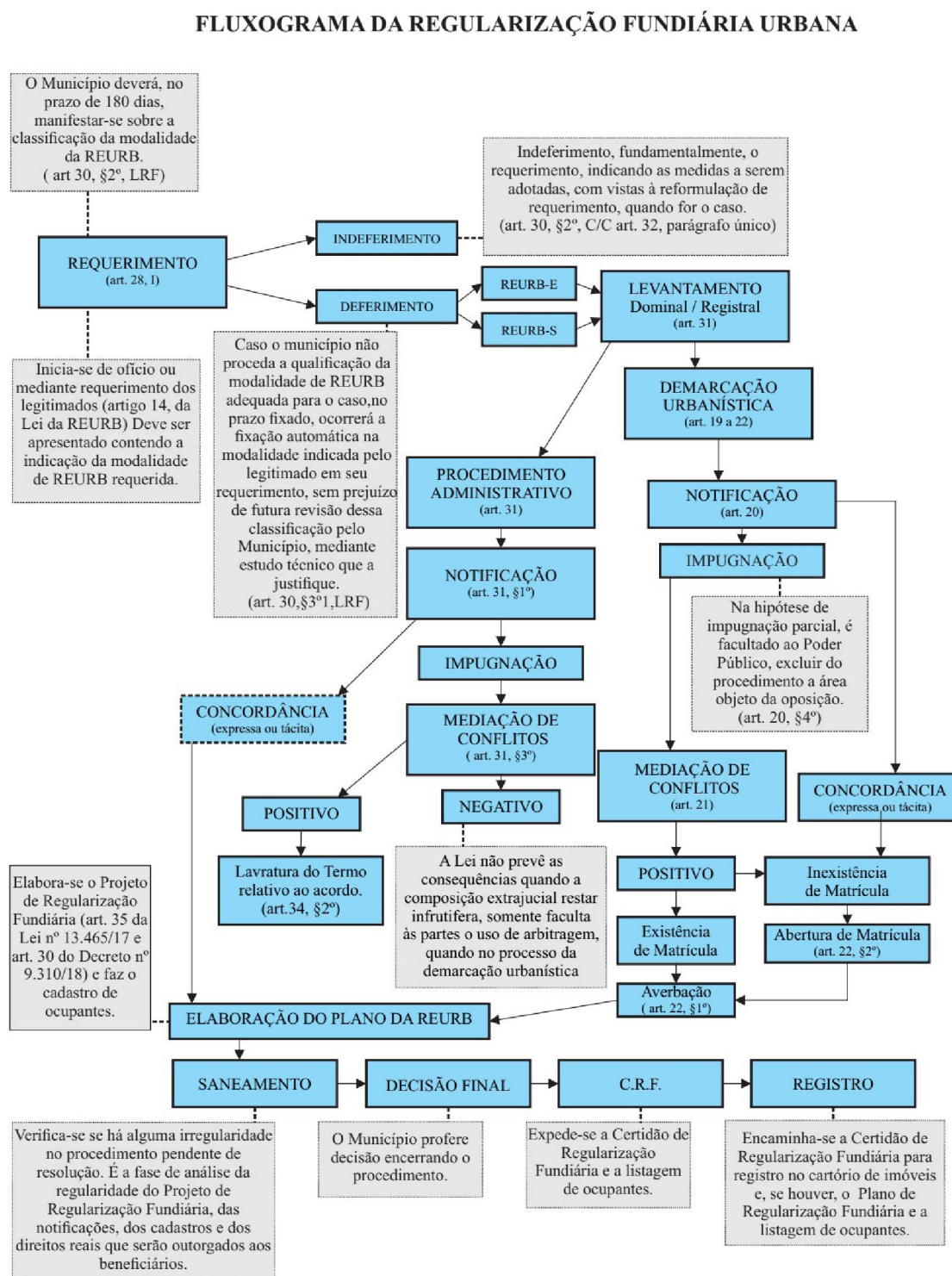


Figura 1: Fluxograma do processo administrativo da REURB

Fonte: elaborado pelo próprio Autor.

6.3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

A constante urbanização nos permite assistir, em nossos grandes centros urbanos, a substituição de valores naturais por ruídos, concreto, máquinas, edificações, poluição, o que ocasiona entre a obra do homem e a natureza, crises ambientais cujos reflexos negativos contribuem para degeneração do meio ambiente urbano, proporcionando condições nada ideais para a sobrevivência humana. (MORO, 1976).

Com a promulgação da LRF, apresentou-se, em seu artigo 54⁷⁷, a possibilidade de REURB em APP, por decisão motivada do Município, desde que tenham sido ocupadas até 31 de dezembro de 2007, que estejam inseridas em área urbana consolidada, e que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior. Assim, reitera-se sempre em uma perspectiva de melhora das condições ambientais, regularizando uma situação já consolidada e garantindo o direito à moradia e proteção do meio ambiente.

Da mesma forma, outros instrumentos normativos foram editados, por exemplo, o CFlo/2012 e a Resolução CONAMA n° 369/2006⁷⁸, que também possibilitaram a REURB

77 Art. 54. O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público. ([Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016](#)) ([Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017](#))

§ 1º O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior. ([Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016](#)) ([Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017](#)) (...)

78 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;

III - ocupação inserida em área urbana que atenda aos seguintes critérios:

a) possuir no mínimo três dos seguintes itens de infra-estrutura 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: (...)

§ 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 definidos 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

em APP.

O CFlo flexibiliza as restrições de intervenções em APP, quando prevê em seu artigo 8^o⁷⁹, que a APP poderá sofrer intervenção ou a supressão de vegetação nativa em casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei, mediante pedido de autorização perante a autoridade ambiental competente.

Da mesma forma o CONAMA, editou a Resolução nº 369/2006, a qual dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em APP, como nos casos previstos em seus artigos. 2º e 3º.

Em 12 de julho de 2017 foi promulgada a LRF, com o objetivo de disciplinar a REURB. Tal legislação, em seu artigo 11, §2º, prevê que, mesmo estando o terreno em APP, é possível realizar a regularização, condicionado ao que dispõe o CFlo, em seus artigos 64 e 65, sendo obrigatória a elaboração de estudos técnicos, justificando os pontos positivos e melhorias ao meio ambiente, no que se refere à situação de ocupação informal anterior.

A LRF trouxe diversas modalidades de REURB, visando a compatibilização dos direitos à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme destacado em seu artigo 9º, § 1º, que prevê os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, na busca da ocupação do solo de maneira eficiente, os quais deverão orientar os poderes públicos na formulação e orientação das políticas públicas.

Social, tendo regime urbanístico específico para habitação popular, nos termos do disposto na Lei nº 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.

79 Art. 8º 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 nesta Lei.

§ 1º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.

§ 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. [\(Vide ADC Nº 42\)](#) [\(Vide ADIN Nº 4.903\)](#)

§ 3º É dispensada a autorização do órgão ambiental competente para a execução, em caráter de urgência, de atividades de segurança nacional e obras de interesse da defesa civil destinadas à prevenção e mitigação de acidentes em áreas urbanas.

§ 4º Não haverá, em qualquer hipótese, direito à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa, além das previstas nesta Lei.

Apresenta-se da mesma forma, um amplo *rol* de objetivos a serem observados por todas as entidades públicas envolvidas no processo de REURB, destacando-se o artigo 10, I, que determina a obrigação de 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.

Sendo assim, têm-se que a REURB se aplica às situações já consolidadas, irreversíveis, que devem ser regularizadas por iniciativa de um *rol* amplo de legitimados, constantes do artigo 14 da Lei. Destaque-se que até os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores poderão requerer a regularização de loteamentos irregulares ou clandestinos, sem prejuízo, por óbvio das responsabilidades que lhes caibam. Igualmente amplo é o *rol* exemplificativo de instrumentos da REURB.

A LRF expressa uma grande preocupação ambiental, constante em todo o seu texto, exigindo-se, para a aprovação da REURB, a elaboração de estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais em todas as constatações de existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em APP, sempre com observância dos arts. 64 e 65 do Código Florestal.

Constata-se na análise da LRF, que todos os PRF's devem conter a discriminação da implementação das medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental, e dos estudos técnicos, se for o caso, sendo que as responsabilidades poderão ser atribuídas aos beneficiários da REURB. Para tanto, os responsáveis pela adoção de medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental deverão celebrar termo de compromisso com as autoridades competentes como condição de aprovação da REURB-E.

Percebe-se que as exceções à proteção ambiental, apresentam como objetivo a melhoria das condições ambientais do núcleo urbano atingido pela REURB, provendo-as de serviços públicos como a coleta de lixo, saneamento básico, protegendo àquela APP de futuras ocupações. (AQUINO; FARIAS, 2021).

Pode-se concluir que a REURB pode ser utilizada para o enfrentamento de situações de ocupações irregulares em APP's, garantindo-se o direito à moradia daqueles moradores, a partir da regularização jurídica/documental de sua posse, bem como respeitando-se ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, proporcionando segurança da posse e justiça social àquele núcleo habitacional.

7 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL

O processo de urbanização e desenvolvimento das cidades, principalmente no que se refere aos processos de planejamento municipal e gestão democrática das políticas urbanas, têm reflexos que interessam a doutrina jurídica. Isto porque o Direito é uma ferramenta para a efetivação da Justiça socioambiental e garantia dos direitos à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Em decorrência da forma como os espaços urbanos foram sendo produzidos, a cidade tornou-se criadora de pobreza devido ao modelo espacial reproduzido em função do modelo socioeconômico⁸⁰. Nesse sentido, revela Milton SANTOS:

Com diferença de grau e intensidade, todas as cidades brasileiras exibem problemáticas parecidas. Seu tamanho, tipo de atividade, região em que se inserem etc. São elementos de diferenciação, mas, em todas elas, problemas como os do emprego, da habitação dos transportes, do lazer, da água, dos esgotos, da educação e saúde são genéricos e revelam enormes carências. Quanto maior a cidade, mais visíveis se tornam essas mazelas. Mas essas chagas estão em toda parte. Isso era menos verdade na primeira metade deste século, mas a urbanização corporativa, isto é, empreendida sob o comando dos interesses das grandes firmas, constitui um receptáculo das consequências de uma expansão capitalista devorante dos recursos públicos, uma vez que esses são orientados para os investimentos econômicos, em detrimento dos gastos sociais. (2009, p. 105).

Na declaração final do Colóquio Internacional sobre Justiça Ambiental⁸¹, realizado em Niterói, Rio de Janeiro/RJ, em setembro de 2001, apresentou-se a definição de injustiça ambiental como o mecanismo pelo qual “sociedades desiguais, do ponto de vista econômico e social, destinam a maior carga de danos ambientais do desenvolvimento às populações de baixa renda, aos grupos raciais discriminados, aos povos étnicos tradicionais, às populações marginalizadas e vulneráveis”.

Dessa forma, grupos economicamente vulneráveis, grupos raciais discriminados, os povos étnicos tradicionais podem sofrer o direcionamento dos efeitos negativos dos gravames impostos pela legislação ambiental, devendo-lhes ser garantido o direito de

80 “Os anseios de melhor distribuição de cidade (partilha da valorização imobiliária e de recursos urbanos) entre os lugares, prescritos no ordenamento jurídico, cedem, na maior parte das vezes, à instituída prática de especulação imobiliária e do aproveitamento privado do trabalho coletivo de urbanização (construção das cidades). O direito na experiência urbana é um instrumento que serve ao controle do uso do solo e, nesse contexto, sua funcionalização resgata as direções constitucionais de justiça social e bem-estar da população no sentido da “justa distribuição da cidade” a todos – moradia digna e acesso aos recursos da infraestrutura urbana. A ambiguidade aqui pode ser reduzida à tensão entre esse aspecto (a funcionalização que deve assumir a propriedade urbana e a urbanização) e o caráter estatutário/instituído do regime individualista da propriedade, responsável por perpetuar um padrão individual de aproveitamento e distribuição da cidade”. (FRANZONI, p. 12).

81 Disponível em: <<https://antigo.mma.gov.br/educacao-ambiental/politica-nacional-de-educacao-ambiental/documentos-referenciais/item/8077-manifesto-de-lancamento-da-rede-brasileira-de-justica-ambiental.html>>. Acesso em: 11 jun. 2022.

participar de todas as decisões que os possam atingir e pleitear as compensações necessárias pelos danos que lhe são destinados.

(...) é nas áreas de maior privação socioeconômica e/ou habitadas por grupos sociais e étnicos sem acesso às esferas decisórias do Estado e do mercado que se concentram a falta de investimento em infraestrutura de saneamento, a ausência de políticas de controle dos depósitos de lixo, a moradia de risco, a desertificação, entre outros fatores, concorrendo para suas más condições ambientais de vida e trabalho (ACSERALD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 8-9).

O termo justiça ambiental surgiu nos Estados Unidos da América vinculado, na década de 1970, a partir da mobilização da comunidade negra, denunciando que a distribuição espacial dos locais potencialmente perigosos, como depósitos de lixos químicos, ou a instalação de indústrias potencialmente poluidoras, não ocorriam de forma aleatória, mas eram realizadas, justamente, nos bairros onde a população pobre e negra instalavam as suas residências, bem como à violação de direitos civis e contra a discriminação racial. A Justiça Ambiental na definição de BULLARD é:

É a condição de existência social configurada através do tratamento justo e do envolvimento significativo de todas as pessoas, independentemente de sua raça, cor, origem ou renda no que diz respeito à elaboração, desenvolvimento, implementação e aplicação de políticas, leis e regulações ambientais. Por tratamento justo entenda-se que nenhum grupo de pessoas, incluindo-se aí grupos étnicos, raciais ou de classe, deva suportar uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas resultantes de operações industriais, comerciais e municipais, da execução de políticas e programas federais, estaduais ou municipais, bem como das consequências resultantes da ausência ou omissão destas políticas (*apud* ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 16).

Isto posto, a justiça socioambiental pode ser definida como uma ferramenta de consolidação do direito, buscando-se o tratamento justo de todas as pessoas, independentemente de qualquer característica particular, a partir da implementação de políticas públicas, leis e regulações ambientais. Isto porque, para fundamentar a justiça socioambiental, há a necessidade de se evocar a justiça para com as futuras gerações, conservando-se o meio ambiente para as futuras gerações. Várias ações são direcionadas às gerações futuras, existindo um dever de responsabilidade para com os seres que estão a vir e a justificativa é a de que neste momento identifica-se um perigo ou um risco às futuras gerações quanto à dificuldade de acesso e garantia a bens ambientais. (KÄSSMAYER, 2009).

No mesmo sentido:

A justiça socioambiental é a condição de existência social configurada através do tratamento justo e do envolvimento significativo de todas as pessoas, independentemente de sua raça, cor ou renda no que diz respeito à elaboração, desenvolvimento, implementação e aplicação de políticas, leis e regulações ambientais. Por tratamento justo entenda-se que nenhum grupo de pessoas, incluindo-se aí grupos étnicos, raciais ou de classe, deva suportar uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas resultantes da operação de empreendimentos industriais, comerciais e municipais, da execução de políticas e programas federais, estaduais, ou municipais, bem como das consequências resultantes da ausência ou omissão destas políticas. (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 16).

Resta exposto na CF/88, a partir da leitura da Ordem Econômica e Financeira insculpida no artigo 170⁸², o desejo intrínseco do constituinte, pelo menos formalmente, de fomentar um desenvolvimento econômico calcado na redução das desigualdades regionais e sociais através do cotejo principiológico que a orienta. Entretanto, em uma direção diametralmente oposta, o que notoriamente se contempla na sociedade capitalista é a prevalência da ordem econômica e financeira, inclusive sobre o meio ambiente ecologicamente equilibrado, contido no artigo 225, CF/88, e irradiado em todo o texto constitucional. (FERRAZ, 2017).

Buscar uma conceituação atual para o termo justiça socioambiental, sendo o mesmo tão subjetivo, não é tarefa fácil. Partindo-se da análise da CF/88, artigo 170, temos a intenção do constituinte em fomentar um desenvolvimento econômico objetivando a redução das desigualdades regionais e sociais. Ao mesmo tempo, contempla-se a prevalência da ordem econômica e financeira, inclusive sobre o meio ambiente ecologicamente equilibrado, a partir de um crescimento econômico não pautado pela melhoria na qualidade de vida dos envolvidos.

A ideia de justiça socioambiental compreende o conjunto de princípios como a dignidade humana, o desenvolvimento progressivo, a proteção e segurança ambientais, o equilíbrio que assegurem que nenhum grupo de atores sociais, suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, de decisões políticas ou de ausência ou omissão de políticas adequadas de combate e controle das desigualdades socioeconômicas e da degradação ambiental oriunda do mau uso da terra e demais formas de poluição.

De tal modo, o conceito de justiça socioambiental pode ser entendido como uma

82 Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...)

III - função social da propriedade; (...)

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003](#)).

noção ampla que reafirma o valor da vida humana em todas as suas manifestações, contra os interesses de riqueza, poder e tecnologia dominantes. Uma das manifestações mais nítidas da segregação espacial e da injustiça socioambiental é justamente a falta de acesso aos serviços públicos essenciais, como o saneamento básico, que acaba por gerar surtos de doenças transmitidas por insetos em países desprovidos desse imprescindível serviço público. Onde o esgoto corre sem proteção, é esperada maior presença de patógenos transmissíveis por vetores como insetos, quando ele não é a própria água contaminada pelo esgoto, que chega ao consumo em condições inadequadas. (RIBEIRO, 2017).

Nesse sentido, a busca pela transformação do espaço urbano em cidades sustentáveis é uma proposição que se mostra viável. Cidades essas que necessitam implementar e estender sua infraestrutura urbana básica para essa população que é diretamente atingida pelas externalidades do modelo econômico que as coloca em situação de permanente vulnerabilidade socioambiental. As cidades necessitam ser sustentáveis em suas dimensões social, econômica e cultural para a promoção dos direitos humanos para todos seus cidadãos e não apenas a parcela destes. Neste caso, é ilustrativo que retomemos o ensinamento de ACSELRAD, MELLO e BEZERRA (2009), quando definem a justiça socioambiental como:

O direito a um meio ambiente seguro, sadio, e produtivo para todos, onde o meio ambiente é considerado em sua totalidade, incluindo suas dimensões ecológicas, físicas construídas, sociais, políticas, estéticas e econômicas. Refere-se, assim, às condições em que tal direito pode ser livremente exercido, preservando, respeitando e realizando plenamente as identidades individuais e de grupo, a dignidade e a autonomia das comunidades. A noção de justiça ambiental afirma, por outro lado, o direito de todo trabalhador a um meio ambiente de trabalho sadio e seguro, sem que ele seja forçado a escolher entre uma vida sob o risco e o desemprego. Afirma também o direito dos moradores de estarem livres, em suas casas, dos perigos ambientais provenientes das ações físico-químicas das atividades produtivas. (2009, p. 16-17)

Assim sendo, o termo justiça socioambiental aqui tratado, deve ser invocado sempre e somente quando o que estiver em jogo diga respeito à distribuição de risco entre todos, ao incentivo das formas até então subalternizadas de atividades econômicas não capitalistas e à participação ativa dos cidadãos envolvidos, sob a égide da cidadania ambiental e sob o novo paradigma ecológico voltado a atender os anseios sociais, dirimir as desigualdades sociais e permitir um convívio harmônico entre homem e natureza, amparado no cotejo principiológico constitucional. (FERRAZ, 2017).

Dessa forma, temos que os programas de REURB apresentam a natureza curativa e não podem estar dissociados de um conjunto de políticas públicas habitacionais

e de planejamento urbano destinadas a reverter o atual padrão de urbanização excludente, devendo adaptar os atuais modelos urbanísticos que são utilizados, ampliando o acesso ao mercado formal imobiliário a parcela mais carente da sociedade. Nesse contexto, as políticas de REURB não podem existir de forma isolada, e para terem o efeito esperado, devem coexistir com outras políticas públicas preventivas para quebrar o processo de segregação socioespacial existente. Isso significa a intervenção direta do Poder Público na produção de opções de moradias, de democratização do acesso a propriedade e promoção da reforma urbanística, garantindo-se assim a justiça social aquela parcela da sociedade que tanto sofre com a segregação. (ROMANELLI, 2007).

Parafraseando Amartya Sen (2011), “O que nos move, com muita sensatez, não é a compreensão de que o mundo é privado de uma justiça completa — coisa que poucos de nós esperamos —, mas a de que a nossa volta existem injustiças claramente remediáveis que queremos eliminar”.

8 ESTUDO DE CASO: JARDIM LISE, CAMPO LARGO, PARANÁ

Neste capítulo, apresenta-se um pouco das características e do histórico de urbanização do município de Campo Largo, Estado do Paraná, com ênfase nas peculiaridades do seu território. É de conhecimento comum que o processo de ocupação desordenada de uma cidade acarreta em grandes dificuldades de gestão e organização da cidade. Desse modo, o poder público municipal buscou alternativas jurídicas para minimizar os problemas de ocupação irregular do solo e problemas habitacionais da cidade, e uma delas é justamente a REURB dessas áreas, com a formalização da posse dos terrenos, provendo-os de infraestrutura e equipamentos urbanos que permitam incorporar aquele núcleo familiar ao restante da cidade, trazendo-lhes a segurança da posse e a justiça socioambiental, bem como adequando aquele assentamento aos padrões urbanísticos e ambientais. Também se traz a análise do estudo de caso da REURB ocorrida na área conhecida como Jardim Lise.

O caso foi escolhido devido às suas peculiaridades, que abarcam, quase por completo, o instituto da REURB. Isto porque, o processo de REURB do loteamento conhecido por “Jardim Lise”, teve início em 2013, através do processo administrativo nº 28.684/2013, sendo o mesmo distribuído na modalidade “REURB-S”, com fundamento na Lei Federal nº 11.977/2009, Lei Federal nº 6.015/1973 e Lei Federal nº 10.257/2001, legislações vigentes no ano de 2013, quando do seu requerimento, sendo ao final, aprovado na modalidade “REURB-E”.

8.1 METODOLOGIA DO ESTUDO DE CASO

Este capítulo apresenta os procedimentos metodológicos estabelecidos para a pesquisa de campo realizada e análise documental do processo de REURB-E, no Jardim Lise, Campo Largo, Estado do Paraná.

Para a realização do estudo de caso do processo de REURB-E, no Jardim Lise, Campo Largo, Estado do Paraná, protocolou-se, junto à Prefeitura Municipal de Campo Largo, pedido de cópia integral do processo administrativo de REURB, sendo a mesma disponibilizada, em mídia eletrônica, na data de 07 de abril de 2021.

O método utilizado para a realização desta pesquisa partiu da definição dos conceitos necessários para compreensão do problema de pesquisa, do estabelecimento do objetivo da análise, sobre o conflito entre os direitos constitucionais à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, focando em ocupações urbanas em áreas

ambientalmente protegidas, buscando a compreensão sobre as mediações oriundas de regularizações fundiárias urbanas para promoção de um cenário de justiça socioambiental.

O questionamento sobre os impactos que o processo de REURB causa nas áreas em que foram implementadas deu ensejo a reflexão central desta dissertação. As perguntas seguintes norteiam as análises aqui apresentadas:

- I. Quais efeitos os processos que o processo de REURB, uma vez finalizada, causou no seu loteamento?
- II. Qual o efeito da titulação da área aos seus moradores, as obras de infraestrutura, e qual o impacto provocado na qualidade de vida dos moradores efetivamente atingidos pelo processo de REURB?
- III. É possível, através do Instrumento da REURB, conseguir conciliar o direito fundamental à moradia e o direito ao meio ambiente equilibrado?
- IV. A partir do estudo de um caso concreto, é possível garantir aos atingidos pelo processo de REURB, uma moradia digna?

Dessa forma, com a presente dissertação, realizou-se uma análise crítica, a partir de um estudo de caso concreto, buscando-se, por meio de análise, estudo e compreensão do processo administrativo em que tramitou o processo de REURB-E do Jardim Lise, bem como a partir da entrevista dos técnicos envolvidos e dos moradores diretamente atingidos, estudando o real alcance da regularização fundiária plena e se é possível atingir a justiça socioambiental a partir referido instrumento. Para tanto, foram utilizados como procedimento de pesquisa em campo, com entrevistas semiestruturadas com a população diretamente atingida pela regularização, bem como com os técnicos da Prefeitura Municipal de Campo Largo, envolvidos na apreciação do caso.

Após o aprofundamento teórico sobre o instrumento da REURB, realizou-se a pesquisa de campo, através de entrevista realizada com os moradores do Jardim Lise, buscando-se identificar os impactos/melhorias decorrentes da conclusão do processo de REURB na qualidade de vida dos seus habitantes, se pode-se considerar como um instrumento efetivo para a realização e efetivação da justiça socioambiental.

O método de entrevistas semiestruturadas dos moradores, fora escolhido, por ser o mais adequado para representar a vivência dos moradores, seus sentimentos em relação à alteração advinda do processo de titulação da posse, com a implantação do processo, permitindo um diálogo entre a teoria e a prática do referido instituto. Por isso, optou-se pelo uso da entrevista semiestruturada, uma vez que essa permite um diálogo conduzido com os entrevistados e ao mesmo tempo aberto a novos temas sugeridos por

eles⁸³.

Para a realização das entrevistas semiestruturadas com moradores diretamente atingidos pela REURB-E do Jardim Lise, no Município de Campo Largo, foram realizadas os seguintes questionamentos:

- I. O (a) Sr (a). concorda e autoriza a presente entrevista?
- II. Qual a composição do(s) núcleo(s) familiares da casa? Há quanto tempo sua família ocupa a área?
- III. Qual a importância que o (a) Sr (a) dá a REURB do Jardim Lise?
- IV. Como poderia descrever a área do Loteamento Jardim Lise antes da realização da REURB? E depois? O (a) Sr (a) pode nos dizer o que percebeu de mudança na Região? Caso positivo, as mudanças foram benéficas?
- V. O (a) Sr (a) participou de alguma forma da REURB do Jardim Lise? Como os moradores tomaram a decisão de contratar uma empresa para promover a REURB?
- VI. Qual o seu objetivo após a titulação da posse? O que mudou na sua vida após a titulação?
- VII. Houve melhorias realizadas pela Prefeitura de Campo Largo/PR, na área do loteamento? Houve a implantação, ou melhoria, da infraestrutura oferecida pela Prefeitura?
- VIII. Como pode avaliar a situação da área em comparação ao momento em que ingressaram no loteamento?
- IX. Existe posto de saúde e escola municipal próximo ao loteamento? Quão próximos estão estes equipamentos públicos?
- X. Como foi a participação do Município de Campo Largo antes, durante e depois da REURB? Ficou satisfeito (a) com a (eventual) participação da Prefeitura? Sente falta de algum serviço público no Jardim Lise?
- XI. Qual seu sentimento após a conclusão do processo de REURB do Jardim Lise?

Foram ouvidas aproximadamente 30 pessoas, das quais somente 10 autorizaram a divulgação das respostas. Para a entrevista com os dois técnicos da Prefeitura Municipal de Campo Largo, envolvidos no processo de REURB do Jardim Lise, no Município de Campo Largo, foram realizadas questionamentos relacionados a tramitação do processo de REURB do Jardim Lise.

Após a conclusão do levantamento dos dados colhidos em pesquisa de campo, passou-se a estruturação e sistematização dos dados colhidos, transcrevendo-se os trechos essenciais citados pelos entrevistados.

83 Em geral, as entrevistas podem ser estruturadas e não-estruturadas, correspondendo ao fato de serem mais ou menos dirigidas. Assim, elas podem apresentar o formato aberto/não estruturado, permitindo-se ao entrevistado que aborde o tema proposto sem qualquer direcionamento. Existem também as entrevistas estruturadas/fechadas, que pressupõem a prévia elaboração de perguntas. Há formas, no entanto, que articulam essas duas modalidades, caracterizando-se como entrevistas semiestruturadas. (DESLANDES; CRUZ NETO; GOMES; MINAYO, 2002).

8.2 SOBRE O MUNICÍPIO DE CAMPO LARGO

O município de Campo Largo está situado na RMC, na Região Sudeste do Paraná, distante 24,5 Km da capital, tendo como principal acesso a Rodovia Federal BR-277. Faz divisa com as cidades de: Castro, Itaperuçu, Campo Magro, Curitiba, Araucária, Balsa Nova, Palmeira e Ponta Grossa. Como a maioria das cidades metropolitanas, Campo Largo sofre com o processo de crescimento rápido e desordenado decorrente da expansão da Capital, Curitiba.

Figura 2: Localização do Município de Campo Largo na Região Metropolitana

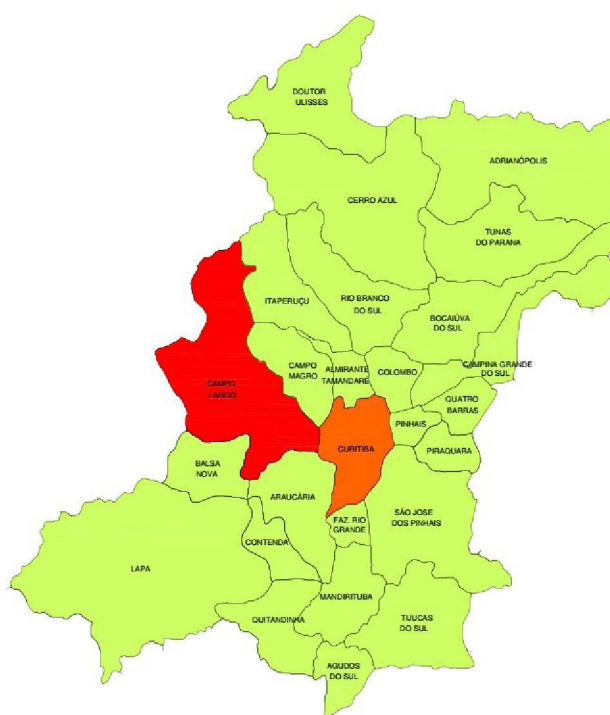


Figura 2: Localização do Município de Campo Largo na Região Metropolitana
Fonte: Anexos Plano Diretor (2005).

Seu principal acesso é a BR-277, a qual atravessa o Município de Campo Largo e que serve de ligação entre o litoral paranaense e o interior do Paraná, chegando até o Estado do Mato Grosso do Sul e as fronteiras com Argentina e Paraguai. Por isso, a BR-277 é uma importante via de acesso ao porto de Paranaguá. Além da rodovia federal, o Município possui três rodovias estaduais:

- a) PR 090 (Rodovia do Ceme), que liga Campo Largo com a região norte do Paraná, passando por Castro;

b) PR 510 inserida em parte pela malha urbana, que liga o Distrito de Bateias com Balsa Nova e;

c) PR 423, chamada de Via Metropolitana 1, que liga a BR 277 com a BR 116 contornando o NUC de oeste a sul com o objetivo de desviar o tráfego pesado.

A sua extensão territorial é de 1.241,188 km², correspondendo à 2% da área total do Estado, e equivalente a três vezes o tamanho de Curitiba⁸⁴, apresentando, majoritariamente, relevo acidentado e possuindo inúmeras nascentes, sendo que cerca de 70% do seu território encontra-se em áreas ambientalmente protegidas.

A população estimada do município de Campo Largo no ano de 2021 era de 135.678 habitantes, tendo um aumento de 23.301 habitantes do último censo realizado pelo IBGE, no ano de 2010, que era de 112.377 habitantes. Neste último censo, apontou-se uma densidade demográfica por habitantes 2010 (hab/km²) de 89,93⁸⁵. O município de Campo Largo possui uma taxa de crescimento geográfico 2010-2021 de 1,88%, superior à média verificada nos municípios que compõem o NUC (1,77%). Cabe destacar que os municípios do NUC vêm apresentando taxas de crescimento superiores à capital (1,09%) e à média do Paraná (1,34%), enfatizando a relação socioeconômica e territorial da Região Ampliada de Articulação Urbana de Curitiba. Em relação a RMC, a mesma vem mantendo uma das três mais altas taxas de crescimento populacional do Brasil, apresentando uma taxa de crescimento de 3,43%, considerando-se a população do Censo de 1991 e a Contagem Populacional do IBGE de 1996. (LIMA, 2000).

O aumento populacional dos municípios integrantes do NUC vem acompanhando o seu grau de urbanização. Isto porque a população gradativamente vai deixando o meio rural direcionando-se aos centros urbanos.

Em Campo Largo, assim como nos municípios que compõem o NUC, essa taxa foi alta da década de 70 pra 80 para depois manter a proporção de cerca 83% a partir de 2000 (conforme se observa do quadro 4).

84 Que possui uma área territorial de 434,87 km².

85 Dados do IBGE. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/campo-largo/panorama>>. Acesso em 22 de nov. de 2021.

Quadro 4: População total, urbana e rural dos municípios do Núcleo Urbano Central (NUC1) da RMC (IBGE, 2010)

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO (IBGE - 2010).			
	TOTAL	URBANA	GRAU DE URBANIZAÇÃO	RURAL
Almirante Tamandaré.	103.204	98.892	95,82%	4.312
Araucária.	119.123	110.205	92,51%	8.918
Campina Grande do Sul.	38.769	31.961	82,44%	6.808
Campo Largo.	112.377	94.171	83%	18.206
Campo Magro.	24.843	19.547	78,68%	5.296
Colombo.	212.967	203.203	95,43%	9.764
Curitiba.	1.751.907	1.751.907	100%	-
Fazenda Rio Grande.	81.675	75.928	92,96%	5.747
Itaperuçu.	23.887	19.956	83,54%	3.931
Pinhais.	117.008	117.008	100%	-
Piraquara.	93.207	45.738	49,07%	47.469
Quatro Barras.	19.851	17.941	90,38%	1.910
Rio Branco do Sul.	30.650	22.045	71,92%	8.605
São José dos Pinhais.	264.210	236.895	89,66%	27.315

Fonte: elaborado pelo próprio Autor, com as informações do Censo do IBGE, 2010.

O Município é atingido por quatro bacias hidrográficas (Açungui, Passaúna, Verde, Itaqui) e pela área de influência do aquífero Karst, e possui cinco distritos (Campo Largo - Sede, Bateias, Ferraria, São Silvestre e Três Córregos), sendo alguns destes muito distantes da sede Municipal, o que dificulta o acesso e muitas vezes a implantação de infraestrutura.

Em relação à legislação municipal, a Lei Municipal nº 116, de 23 de julho de 1968, cuja súmula “dispõem sobre loteamentos, arruamentos, desmembramentos, estabelece normas técnicas; concede estímulos fiscais e incentivos; autoriza e lavratura de convênios; cria o conselho municipal de planejamento e, dá outras providências”, fora a primeira legislação municipal a tratar sobre o tema de loteamentos, e trazia a previsão de que se o interessado não executasse as obras de abertura de vias de comunicação e praças, a colocação de guias, “sargeteamento”, e a rede de escoamento de águas pluviais, no prazo previsto em acordo assinado, o “alvará de loteamento” seria revogado⁸⁶.

⁸⁶ Art. 14. Satisfeitas as exigências desta lei, o interessado apresentará o projeto Prefeitura e, se aprovado, assinará de acordo, no qual se obrigará a:

I - Executar, à própria custa, no prazo findo pela Prefeitura, a abertura das vias de comunicação e praças, a colocação de guias e sargeteamento, e a rede de escoamento de águas pluviais; [...].

Referida legislação também trazia a proibição de loteamentos em locais considerados impróprios para habitação, ou sujeitos a inundações (sem que sejam previamente aterrados e executadas as obras de drenagem necessárias), bem como a vedação de arruamento em terrenos cujo loteamento prejudique as reservas arborizadas. Da mesma forma, proibia a realização de aterramentos sem autorização municipal⁸⁷.

A lei nº 444, de 12 de dezembro de 1978, trouxe a previsão mais completa do processo administrativo de aprovação de loteamentos, prevendo que os interessados em lotear são obrigados a requerer a aprovação municipal do projeto, juntado a um *rol* de documentos previstos na lei. Trouxe a previsão de que, não atendida as notificações realizadas pela Prefeitura de Campo Largo, será determinado o arquivamento do projeto por abandono. Da mesma forma, previu que os terrenos não arruados deverão primeiramente cumprir a legislação municipal no tocante ao arruamento e que todos os loteamentos deverão respeitar as dimensões mínimas previstas na legislação de zoneamento⁸⁸.

Conforme dados constantes do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná (PEHIS-PR), no ano de 2019, o Município de Campo Largo tinha 29 loteamentos clandestinos, nos quais existem 1.753 edificações e 126 lotes vazios. No total, Campo Largo apresenta um total de 3.950 assentamentos precários. Segundo

Art. 15. Pagos os emolumentos devidos e assinado o artigo a que se refere o artigo anterior desta lei, ser expedido pela Prefeitura o alvará de loteamento revogável se n forem executadas as obras no prazo a que se refere o art. 14º, item 1.

87 Art. 59. Não poderão ser loteados, nem arruados, terrenos que forem, a juízo da Prefeitura, julgados Impróprios para a edificação ou inconvenientes para habitação. Não poderão ser arruados também, terrenos cujo loteamento prejudique reservas arborizadas (florestais).

Art. 60. Não poderão ser aprovados projetos de loteamentos, -nem permitida abertura de via em terrenos baixos, e alagadiços, sujeitos a inundações, sem que sejam previamente aterrados e executadas as obras de drenagem necessárias.

Art 61. Os cursos d'água não poderão ser aterrados sem prévio consentimento da Prefeitura.

88 Art. 28. O interessado em lotear terrenos já arruados, é obrigado a requerer a aprovação do projeto, mencionando sempre a planta de que faz parte o terreno e juntando os seguintes documentos:

I - Planta de arruamento aprovada pela Prefeitura;

II – Prova de domínio, constante e certidão do registro de imóveis;

III – Planta do loteamento em 4 vias, sendo uma delas em papel vegetal desenhado a nanquim em escala de 1:1.000.

Art. 29. O prazo mínimo de aprovação do projeto de loteamento é de quinze (15) dias, a contar da data da sua apresentação no Protocolo Geral, não se computando aí o prazo que o interessado levar para atender qualquer solicitação da Prefeitura, ou por motivo de força maior e devidamente justificado no próprio processo.

Parágrafo único – o não atendimento, por parte do interessado, das notificações feitas pela prefeitura, determinará o arquivamento do processo, por abandono. (...)

Art. 31. Caso os terrenos a lotear não estejam arruados, o interessado deverá primeiramente cumprir as exigências deste livro, no que concerne ao arruamento, podendo, já na ocasião da aprovação do projeto definitivo de arruamento, apresentar, conjuntamente, o plano de loteamento, observadas as disposições contidas na Seção IV, Capítulo II.

Art. 32. Em todos os loteamentos ou desmembramentos de terrenos a serem constituídos neste Município, os lotes deverão possuir dimensões mínimas previstas na legislação de zoneamento.

dados constantes no atlas das necessidades habitacionais no Paraná, (IPARDES, 2004), o *déficit* habitacional do Município era 1.470 habitações. Em 2004, o Município contava com 2.300 famílias cadastradas na COHAPAR, interessadas em habitação. Segundo dados, em 2019 esse número chegou à 3.618 famílias, e um *deficit* habitacional de 7.670 domicílios⁸⁹. A ausência de políticas municipais relacionadas às questões habitacionais, somadas a uma estrutura deficiente de fiscalização e monitoramento, favorece a proliferação de ocupações irregulares em APP's e em áreas de risco.

Como dito anteriormente, o Município de Campo Largo possui cerca de 70% do seu território em áreas ambientalmente protegidas. O município faz parte das bacias hidrográficas que compõem a área de preservação dos mananciais de abastecimento de água. Essa delimitação está definida através de um decreto estadual, pois vem de um interesse metropolitano.

O Decreto nº 12.248/96 define as possibilidades de regulamentação dessas áreas de preservação, sendo as APA's – Área de Proteção Ambiental – e as UTP's – Unidades Territoriais de Planejamento. As APA's são definidas pelas bacias que abrangem os mananciais de abastecimento e as UTP's são definidas pelas áreas adensadas do entorno dos mananciais. Através desses instrumentos de planejamento é possível a manutenção das áreas de interesse de abastecimento de água. Dentro desse decreto existe uma área de proteção específica, chamada Karst - uma formação geológica frágil - que se situa ao norte da área urbana de Campo Largo e possui características diferenciadas de ocupação devido às suas restrições.

Da mesma forma, em Campo Largo existem três APA's: a) do Rio Passaúna; b) do Rio Verde, e; c) da Escarpa Devoniana. Além dessas figuras de planejamento estaduais, existe uma figura de proteção federal, chamada Floresta Nacional do Açungui, uma área de remanescentes de Araucária, situada no centro-norte do município, e uma Reserva Particular do Patrimônio Natural do Tarumã, criada pela Portaria IAP nº 206, de 01 de setembro de 1998, e que encontra-se inserida na APA da Escarpa Devoniana. Por fim, existem duas áreas de preservação municipais, que são as áreas dos Parques Cambuí e da Lagoa.

89 PEHIS 2019. Disponível em: <https://www.cohapar.pr.gov.br/sites/cohapar/arquivos_restritos/files/documento/2020-07/pehis_2019_resultados_07_2020.pdf>

Figura 3: Áreas ambientalmente protegidas em Campo Largo

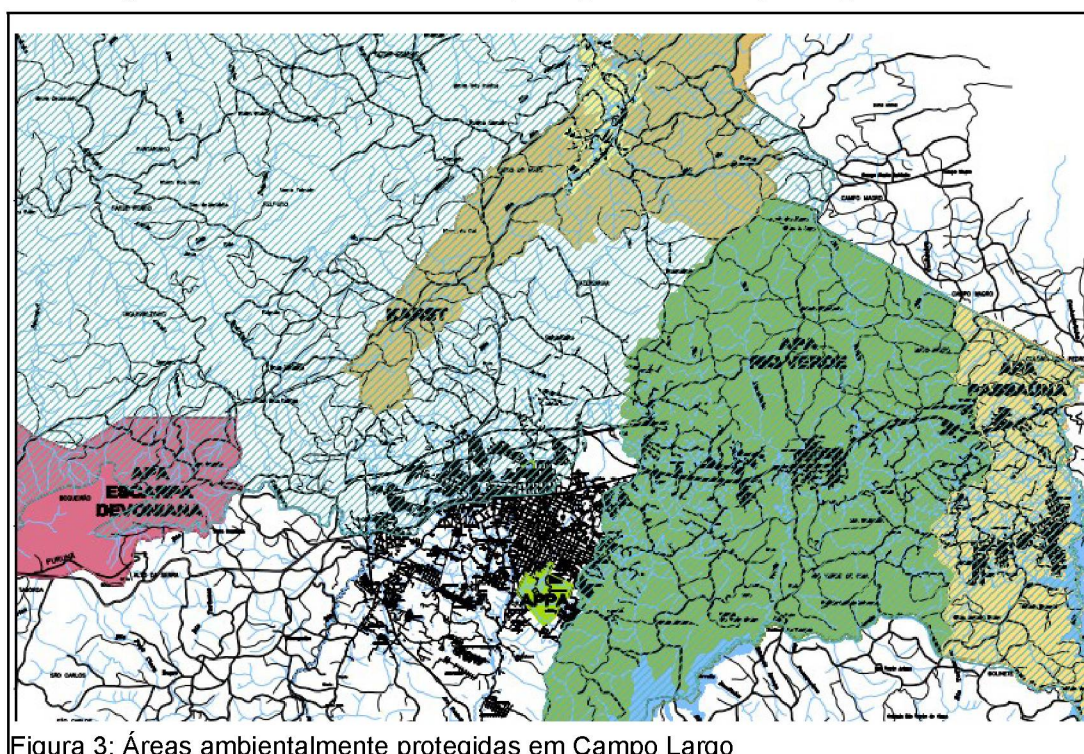


Figura 3: Áreas ambientalmente protegidas em Campo Largo

Fonte: Prefeitura de Campo Largo.

8.3 A OCUPAÇÃO NO JARDIM LISE E O PROCESSO DE SUA REGULARIZAÇÃO

Em relação à escolha do caso concreto, o Jardim Lise, em Campo Largo, foi escolhido por causa das suas peculiaridades, que envolvem muitas das problemáticas possíveis de se constatar em um processo de REURB. Primeiramente, trata-se de um loteamento (documentalmente) irregular, que teve início na década de 1970, com a venda de lotes e abertura de vias durante os anos 70, logo, anterior a edição da LPSU. Dessa forma, inexistindo, à época, legislação sobre parcelamento de solo, não se pode falar em ilegalidade quando do início da sua ocupação.

A área do Jardim Lise encontra-se situada no Bairro Itaqui, com frente para a Estrada Dom Rodrigo, conforme apresentado na figura 4 - Localização do Jardim Lise. O loteamento ocupa uma área total de 96.279,91 m², sendo 5.909,48 m² de APP, e no ano do pedido administrativo de REURB, contava com 140 famílias morando na área, tratando-se de um loteamento irregular, consolidado junto ao perímetro urbano do município, anterior a edição da LPSU, e com mais de 5% da sua área total em APP.

O loteamento está localizado em Zoneamento de Zona Residencial 2⁹⁰ (ZR2),

90 Zona Residencial 2 - ZR2: são áreas com predomínio de uso residencial de média densidade, que permitem atividades comunitárias, de comércio, serviço e industriais compatíveis com o uso residencial

conforme previsto no plano diretor e definida através da Lei Municipal nº 3.001, de 19 de dezembro de 2018, sendo que o referido zoneamento prevê média densidade populacional, devido à infraestrutura e a possibilidade de verticalização para uso habitacional, podendo chegar a quatro pavimentos e tendo coeficiente de aproveitamento básico de 1,5 e máximo 2. (conforme tabela abaixo).

QUADRO II - PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO
ZONA RESIDENCIAL 2 – ZR2

USOS ^{1, 2, 3}			OCUPAÇÃO							
PERMITIDOS	PERMISSÍVEIS ^{4, 5}	PROIBIDOS	TESTADA (m) / LOTE MÍN (m ²)	Nº DE PAVIMENTOS	COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO		TAXA DE OCUPAÇÃO MÁX. (%)	TAXA DE PERMEABILI- DADE DO SOLO MÍN. (%)	RECUO FRONTAL MÍN. (m)	AFAST. MÍN. DE DIVISAS
					BÁSICO	MÁX.				
- habitação unifamiliar; - condomínio - casas em série (paralela e transversal); - condomínios de pequeno porte; - condomínio edilício vertical; (2) - comunitário 1; - Comércio 1 e 2 - Serviço 1 e 2	- condomínio edilício horizontal de médio porte; - condomínio sustentável; (2) - institucional 1; - institucional 2; - habitação transitória 1; - comunitário 2.1 (lazer e cultura); - comunitário 2.2 (ensino); - comunitário 2.3 (saúde); - Comércio 3 - Serviço 3 - industrial 1 ^{12, 13} ; - industrial 2 ^{12, 13} ;	- condomínio sustentável; - habitação transitória 2; - comunitário 2.4 (culto); - comunitário 3; - Comércio 4 ¹⁴ - Serviço 4 ¹⁵ - industrial 3 ^{12, 13} ; - industrial 4 (condomínio); - Industrial 5 (especial); - agropecuária; - extrativista; - condomínio edilício horizontal de grande porte;	12/360	4	1,5	2	50	30	5	h/5 ^{16, 17}

Observações:

(1) As atividades potencialmente poluidoras somente poderão ser instaladas no Município após aprovação dos órgãos municipais e estaduais responsáveis pelo licenciamento ambiental, conforme Decreto Municipal.

(2) Observar categorias de usos do solo que exigem a elaboração de EIV.

(3) Para todos os usos permissíveis, observar art. 2º § 1º da Lei Municipal.

(4) Exceto oficinas de pintura, pintura, autoelétrica e mecânica de veículos à critério da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

(5) Exceto fabricação de bolinhas de pequeno porte, a critério da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

(6) Exceto posto de combustível e hipermercado.

(7) Somente atividades de pequeno porte.

(8) Quando as laterais das edificações não contiverem janelas, o afastamento poderá ser 0 (zero), desde que se respeite o limite máximo de 2 (dois) pavimentos. A partir do terceiro pavimento, deverão ser observados os recuos definidos para as zonas, independentemente das aberturas.

(9) Afastamento mínimo de 1,5m (um metro e meio), quando existir.

(10) Permitido sobrelotação com recuo frontal 0 (zero) desde que a altura máxima do terreno + sobrelotação não ultrapasse 8m.

Quadro 5: Parâmetros de uso e ocupação do solo

Fonte: anexos da Lei Municipal nº 3.001, de 19 de dezembro de 2018.

Na área do Jardim Lise não existe relevo acidentado, nem áreas com grande diferença de cota, mesmo nas áreas próximas ao Rio Itaqui, que margeia a ocupação, sendo que o relevo é praticamente plano, com leve declividade, suficiente para absorver a drenagem natural do terreno.

Conforme levantamento apresentado nos autos de REURB-E, a área apresenta infraestrutura essencial (rede de água, rede de esgoto sanitário e rede elétrica), conforme exigência do §1º do artigo 31⁹¹, do Decreto Federal nº 9.310/2018, além de possuir algumas melhorias como pavimentação em anti-pó, disponibilidade de serviços de telefonia e internet, iluminação pública, coleta de lixo e linha de transporte coletivo, em

91 Art. 31. O projeto urbanístico de regularização fundiária indicará, no mínimo: (...)

IX - as obras de infraestrutura essenciais, quando necessárias; e

§ 1º Para fins do disposto na Lei nº 13.465, de 2017, e neste Decreto, consideram-se infraestrutura essencial os seguintes equipamentos:

I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual;

II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual;

III - rede de energia elétrica domiciliar;

IV - soluções de drenagem, quando necessárias; e ([Redação dada pelo Decreto nº 9.597, de 2018](#))

V - outros equipamentos a serem definidos pelo Poder Público municipal ou distrital em função das necessidades locais e das características regionais.

toda a sua extensão, com exceção da rua João de Barro, a qual fora assinado um termo de compromisso com os interessados proponentes para a implantação dessa infraestrutura.

Quadro 6: Condições de serviços públicos no Jardim Lise no ano de 2015

Condições Dos Serviços Públicos No Jardim Lise No Ano De 2015.			
Condições Dos Serviços Públicos.		Equipamentos Públicos A Uma Distância De 1.000 Metros Do Loteamento.	
Calçadas nas ruas do Jardim Lise.	Parcial.	Posto de saúde.	Sim.
Arruamento.	Parcial.	Escola.	Sim.
Rede elétrica.	Parcial.	Centro de Educação Infantil.	Sim.
Iluminação Pública.	Em toda a área atingida pelo loteamento.	Centro Comunitário.	Não.
Rede de abastecimento de água.	Parcial	Áreas de lazer.	Sim.
Água parada em torno das moradias.	Não verificada.		
Coleta de lixo direta.	Regular.		
Coleta de lixo indireta.	Eventual.		
Lixo acumulado em córrego.	Pouca incidência.		
Lixo acumulado em terrenos à beira de vias.	Pouca incidência.		
Solução de esgotamento sanitário.	Não tem.		
Valeta de esgoto a céu aberto.	Não tem.		
Sinal de odores e gases.	Não tem.		
População do loteamento irregular é atendida por transporte público?			Sim.

Fonte: Próprio autor com base nos dados coletados no sistema SISPEHIS da COHAPAR.

Trata-se de um loteamento que ocupa uma área total de 96.279,91 m², sendo 5.909,48 m² de APP (mais 5% da área total), ou seja, traz toda uma peculiaridade e problemática sobre a necessidade de proteção ambiental e a eventual possibilidade de manutenção das famílias que ocupam referida área ambientalmente protegida, em aparente conflito entre os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Figura 4: Localização do Jardim Lise



Figura 4: Localização do Jardim Lise
Fonte: Google (2022).

Figura 5: Vista aérea do Jardim Lise



Figura 5: Vista aérea do Jardim Lise
Fonte: Google Earth (22 de janeiro de 2022).

De acordo com dados constantes do sistema de informações sobre necessidades habitacionais do Paraná – SISPEHIS/COHAPAR, no ano de 2015 (anterior à conclusão do processo de REURB), existiam no Jardim Lise 127 lotes, sendo 60 lotes com edificações e 67 lotes vazios, sendo uma área de baixo risco de inundação, onde mais de 60% das casas eram de alvenaria e se encontravam em bom estado de conservação.

O processo de REURB do Jardim Lise teve início em 2013, pelo processo administrativo nº 28.684/2013, a partir de protocolo realizado pela Companhia de Geotecnologias do Paraná LTDA – COGEPE, empresa contratada pelos moradores para ser responsável pela elaboração do PRF do loteamento Jardim Lise, na modalidade REURB-S, com fundamento na Lei Federal nº 11.977/2009, Lei Federal nº 6.015/1973 e Lei Federal nº 10.257/2001, vigentes no momento da protocolo do pedido (2013).

Na sequência, sem passar por nenhuma análise técnica pela equipe da Prefeitura do Município de Campo Largo, sem qualquer manifestação da Municipalidade, ou tramitar perante a Comissão de REURB, foi expedido o Decreto nº 276, de 11 de dezembro de 2014, no qual o Município de Campo Largo aprovava o Projeto de REURB-S do Loteamento Jardim Lise.

Após dois anos sem tramitação do processo administrativo nº 28.684/2013, foi emitido o auto de demarcação urbanística, em 2016, sendo o processo encaminhado ao CRI de Campo Largo para análise, sendo realizadas algumas exigências, todas elas atendidas pelos Requerentes. Após as correções exigidas, no início do mês de outubro de 2016, o processo enviado novamente a SMDU-CL, para aprovação final do auto de demarcação urbanística. O Município de Campo Largo, em atendimento à exigência do CRI de Campo Largo, publicou o Decreto nº 277, de 13 de outubro de 2016, aprovando o Projeto de REURB do Loteamento Jardim Lise, dando-se início ao processo de análise da planta de parcelamento do solo.

Ocorre que se verificou a existência do processo administrativo nº 18.240/2016, que tramitava junto à Secretaria Municipal de Finanças, paralelamente ao processo de REURB, e que tinha por objeto questões relativas às dívidas de IPTU que recaiam sobre os imóveis localizados na área do Jardim Lise. Dessa forma, condicionou-se a finalização do auto de demarcação urbanística ao encerramento do PA nº 18.240/2016.

Em outubro de 2016, o Município autorizou o envio do projeto de parcelamento do solo para análise do CRI, o qual, através da prenotação nº 141.033, exigiu assinaturas para aprovação da planta, as quais atendidas, o processo fora novamente reencaminhado ao Município. Em novembro de 2016, foi encaminhado o termo de confissão de dívida junto ao processo administrativo nº 18.240/2016, e após tramitação junto a Procuradoria Geral do Município (PGM), emitiu-se parecer jurídico autorizando o prosseguimento da tramitação do processo.

Em dezembro de 2016, foram retirados junto ao Município de Campo Largo, a planta do auto de demarcação urbanística, devidamente aprovado em julho de 2016, justificado pelo fato da necessidade da sua coincidência com a data de emissão do auto de demarcação urbanística para fins de registro, uma vez que o processo de parcelamento do solo foi aprovado em dezembro de 2016 e autorização ambiental foi emitida em dezembro de 2016. No mesmo mês, foram fornecidas novas indicações fiscais dos lotes originários da REURB para encaminhamento ao CRI.

Ocorre que em março de 2017, o Ministério Público do Estado do Paraná instaurou o Inquérito Civil nº 0023.17.000348-9, para apurar a expedição de vários decretos de aprovação de projetos de REURB no final do ano de 2016, sem que, supostamente, estes projetos aprovados de fato existissem, sendo expedida, a Recomendação Administrativa nº 12/2017, para o fim de ser anulado o Decreto nº 277/2016, que tratava do Jardim Lise, tendo em vista que se verificou que o projeto não passou por nenhuma análise técnica pela equipe da Prefeitura do Município de Campo Largo, o que seria essencial para sua posterior análise e aprovação/correção.

Com a publicação do Decreto Municipal nº 88/2017, foram suspensos diversos decretos municipais que aprovaram PRF's de loteamentos em diversas localidades do Município de Campo Largo, dentre os quais, o Decreto nº 276/2014, que tratava do Jardim Lise. Na sequência, foi expedido o Decreto nº 163/2017, ocorrendo a revogação da suspensão do Decreto nº 276/2014.

Em agosto de 2017, a comissão de REURB, apreciando o processo envolvendo o Jardim Lise, deliberou no sentido que, por ser a REURB da ocupação promovida pelo proprietário, entendeu-se tratar-se de REURB-E, portanto, não caberia o instrumento de auto de demarcação urbanística. Contra a referida decisão, a COGEPE apresentou pedido de reconsideração, o qual fora apreciado, após a emissão de parecer jurídico, decidindo a comissão de REURB, em reunião realizada em 26 de outubro de 2017, que o Decreto nº 277/2016, deveria ser revogado e que o Requerente deveria reiniciar o processo de aprovação do projeto de REURB-E.

Paralelamente, o MPPR, após instrução do Inquérito Civil, e diante de fortes indícios de falsificação de documentos e uso indevido de carimbos de aprovação, expediu a Recomendação Administrativa nº 23/2017, recomendando a declaração de nulidade do processo de REURB-S do loteamento Jardim Lise. Dessa forma, durante o período de suspensão do Decreto nº 276/2014, a Prefeitura de Campo Largo adotou as medidas cabíveis para sanar as irregularidades, sendo emitidos os laudos técnicos sobre a

regularidade do projeto de REURB do loteamento Jardim Lise, bem como organizando a rotina de trabalho entre as Secretarias Municipais de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e a Comissão de REURB, a fim de ser evitar futuras irregularidades ou inconsistências nos projetos e decretos expedidos pela Prefeitura de Campo Largo. Tendo ocorrido o saneamento das irregularidades do PRF do loteamento Jardim Lise, o MPPR promoveu o arquivamento do Inquérito Civil nº 0023.17.000348-9/MPPR.

Diante da superveniência da LRF, que derogou os capítulos referentes à REURB da Lei nº 11.977/2009, e da decisão da Comissão de REURB, de que o Decreto nº 277/2016 deveria ser revogado e que o Requerente deveria reiniciar o processo de aprovação do projeto de REURB-E, a COGEPE, a partir do processo administrativo nº 20.206/2018, solicitou o reenquadramento do processo de REURB para a modalidade REURB-E, sendo o projeto reanalisado, por completo.

A SMDU-CL, por meio da Secretaria Adjunta de Habitação e Regularização Fundiária, expediu memorando às Secretarias Municipais, requisitando informações sobre a eventual necessidade de áreas institucionais para equipamentos públicos na região do Loteamento Jardim Lise. Em atendimento à requisição, a Secretaria Municipal de Saúde, nos autos de processo administrativo nº 25.573/2019, informou que a Unidade de Saúde do Bairro Itaboa, devido a sua proximidade da região, atende a população residente no Jardim Lise. A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, a partir dos autos de processo administrativo nº 25.574/2019, informou que o Jardim Lise se encontra na área de abrangência do CRAS Rivabem, sendo atendida pelos serviços ofertados por aquele equipamento. A Secretaria Municipal de Educação (à época Secretaria Municipal de Educação e Esportes), a partir dos autos de processo administrativo nº 25.575/2019, informou a necessidade da criação de dois equipamentos públicos na região, um Centro municipal de Educação Infantil (CMEI) e uma Escola, tendo em vista que a aprovação da REURB-E provocará um adensamento futuro na região, com uma população projetada de 1.500 habitantes, sendo necessária a previsão de área para implantação dos referidos equipamentos públicos. Tratando-se de um núcleo urbano consolidado há quase 50 anos, houve um estudo da contemplação de equipamentos públicos, mesmo que de forma indireta, que pudessem contemplar a região.

Por todas as especificidades, o estudo do caso concreto abrange muitas das problemáticas envolvendo o instituto da REURB, tornando-se um caso de extrema relevância a ser estudado, podendo ser usado como exemplo, por outros Municípios, para elucidação de casos similares. O estudo técnico ambiental dos autos de processo

administrativo nº 28.684/2013, apresentou um plano de recuperação de áreas degradadas (PRAD), com o objetivo de recuperar a vegetação nativa, entendendo-se essa como a recuperação da APP não edificada.

Ocorre que além de recuperar a APP não edificada, não se pode deixar de se atentar para as situações das ocupações consolidadas nas áreas ambientalmente vulneráveis. Destaca-se que a área do Jardim Lise apresenta um córrego, afluente do Rio Itaqui, o qual teve ao longo dos anos, a sua faixa de APP afetada por ocupação antrópica consolidada, caracterizando-se como áreas ambientalmente frágeis do loteamento. Dessa forma, objetivando a harmonização entre os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, apresentou-se um estudo das medidas mitigadoras e de adequação ambiental necessárias para manutenção das edificações consolidadas na faixa de proteção ambiental.

Em análise ao estudo técnico ambiental apresentado, a SMMA-CL (2019) apontou a existência de várias residências dentro da faixa de 15 metros do córrego e que o estudo não previu a remoção dessas edificações, somente a implementação de arborização e a remoção de muros. Dessa forma, solicitou-se a retificação do projeto para prever a remoção das casas existentes na faixa de 15 metros do córrego, promovendo o isolamento e recuperar dessa faixa não edificável, em atendimento ao §2º, do artigo 65, do CFlo. Da mesma forma, observou-se que o projeto não previu a implementação do sistema integrado de drenagem de águas superficiais, conforme exige o artigo 64, §2º, III, CFlo.

A COGEPE respondeu que atenderia a exigência em relação às remoções das casas existentes na faixa de 15 metros do córrego, porém que não seria necessária a implementação do sistema integrado de drenagem de águas superficiais, tendo em vista a inexistência de riscos de inundação na área, que doará um lote para instalação de equipamento urbano e que, em relação a duas ruas existentes no loteamento, comprometeu a assinar um termo de compromisso de implantação de infraestrutura urbana.

Apresentadas as correções, obteve-se parecer favorável ao projeto de REURB da SMMA-CL em dezembro de 2019.

A Sanepar e a COPEL apresentaram pareceres favoráveis ao projeto de REURB-E do Jardim Lise. A anuência da COPEL foi necessária, tendo em vista a existência de servidão perpétua de passagem, averbada em matrícula, sobre a área total de 5.453,24 m² na área do loteamento.

Foi emitida a CRF do Loteamento Jardim Lise, na data de 20 de janeiro de 2020, contendo todas as condicionantes e obrigações previstas no instrumento de compromisso de implantação de infraestrutura urbana, acompanhado dos títulos de legitimação de posse dos beneficiários do processo, dando-se por concluído o processo de REURB-E no Jardim Lise. Por fim, apresentou-se cronograma previsto no instrumento de compromisso de implantação de infraestrutura no Jardim Lise, com prazo para a elaboração de projeto, aprovação e execução de redes de distribuição de água, de esgoto sanitário, de energia elétrica e de drenagem pluvial, pavimentação, a ser concluído em até trinta meses.

8.3.1 Análise das entrevistas com os técnicos

Em relação aos questionamentos realizados junto aos técnicos que participaram da análise e aprovação do projeto de REURB-E do Jardim Lise, é possível extrair as seguintes conclusões.

A Prefeitura de Campo Largo tem o levantamento das áreas de loteamentos irregulares no Município, realizado durante a fase de diagnóstico e levantamento de dados do PLHIS 2008, que abrange NUC's e núcleos subnormais, o qual vem sendo atualizado sistematicamente devido a dinâmica atual dos processos de REURB e a política habitacional municipal em andamento, e que este mapeamento será revisado até o final do ano de 2022. Porém, devido a falta de servidores suficientes, não existe um levantamento de dados aprofundados. Dessa forma, não existe uma política habitacional específica em relação às regularizações dessas ocupações irregulares.

Atualmente, existem duas áreas, dos loteamentos Jardim Meliane e Novo Horizonte, em que constam levantamentos e foram adquiridos recursos junto à Caixa Econômica Federal (CEF) para regularização dessas áreas públicas ocupadas irregularmente e de forma desordenada.

Sobre o Loteamento Jardim Lise, os técnicos informaram que a ocupação existe há aproximadamente 50 anos, tendo tramitado anteriormente na SMDU a sua implementação, sendo desconhecidas as causas de sua não aprovação. Em 2013, quando do novo requerimento de REURB, o Jardim Lise apresentava lotes demarcados, arruamento e caixa de via adequadas.

O processo ficou paralisado por alguns anos na SMDU, quando em 2017, a Prefeitura de Campo Largo realizou novos levantamentos, identificando várias inconsistências nos documentos que acompanhavam o requerimento apresentado. Essas

inconsistências decorreram do conhecimento, a partir de informação enviada pelo MPPR, de irregularidades na aprovação dos vários projetos de REURB's apresentados na SMDU, entre eles o do Jardim Lise.

Os técnicos demonstraram que a Prefeitura de Campo Largo passou a ter dúvidas quanto à tramitação das REURB's, razão pela qual foi criada uma equipe composta por técnicos para analisar todos esses procedimentos e emitir laudos técnicos quanto à legalidade dos documentos apresentados nos requerimentos de REURB, bem como, o rito a ser seguidos frente a superveniência da Lei nº 13.465/2017, pois o Jardim Lise se trata de área particular, não podendo ter mais a sua tramitação sob a modalidade interesse social, e sim de interesse específico.

Os entrevistados informaram que, constatado o equívoco na modalidade de REURB requerida, cientificou-se a empresa COGEPE, que apresentou requerimento de requalificação da REURB para interesse específico, de acordo com o artigo 13, da Lei nº 13.465/2017, combinada com o artigo 5º, do Decreto Federal nº 9.310/2018, que a define como a REURB aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de interesse social, instruído conforme projetos e demais documentos previstos no artigo 19⁹², da Lei de RF, e de acordo com Decreto Municipal nº 277/2016, conforme processo administrativo nº 28.684/2013, culminando na sua aprovação em 2019.

A avaliação concluiu que não se tratava de área de riscos ambientais, razão pela qual não se fez necessária a flexibilização da faixa de APP para a aprovação da REURB, sendo que os terrenos que continham faixas de APP, restaram averbados na matrícula a vedação de sua utilização para qualquer finalidade.

De modo geral, extraiu-se dos entrevistados que a cidade de Campo Largo apresenta diversos loteamentos irregulares ainda pendentes da conclusão, ou ainda não iniciados, processos de REURB. Um deles, o Loteamento Jardim Itália, mais conhecido como Razera, quando da análise técnica, verificou-se se tratar de área de risco, razão

92 Art. 19. 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.

§ 1º 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 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.

pela qual houve a necessidade da realocação de quase todos os ocupantes da área, sendo alguns destinados para os apartamentos do “Residencial Campo Largo”, destinados à faixa 1 do PMCMV e financiado pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).

Conforme informado pelos técnicos, a maioria desses citados casos de loteamentos irregulares se tratam de áreas que já passaram por análise de REURB e são consideradas áreas consolidadas, já possuindo estruturas e serviços públicos (como água, luz, via pavimentada, etc). Outras, a exemplo do Loteamento Jardim Rondinha (que se assemelha muito com o Loteamento Jardim Lise), possui várias obras de infraestrutura.

Os impactos da conclusão do processo de REURB-E no Jardim Lise foram extremamente positivos, pois serviu de *case* para que a Prefeitura pudesse enfrentar várias problemáticas, as quais foram prontamente sanadas, ocorrendo a tramitação adequada e célere no âmbito da SMDU-CL, tendo em vista que os técnicos não detinham tanto conhecimento da legislação anterior, quanto passaram a ter com a atual legislação que rege o processo de REURB (Lei nº 13.465/2017).

Quando discorriam sobre a conclusão do processo de REURB-E da área objeto da presente dissertação, no tocante a população atingida, os entrevistados, que participaram ativamente e por muitas vezes visitaram a área objeto de regularização, puderam sentir que a finalização do processo de REURB-E trouxe autoestima aos moradores da região, pois com o terreno regular, os proprietários passaram a ter definitivamente a posse, podendo exercer todos os direitos inerentes à tal titularização, podendo ter acesso a financiamentos, a possibilidade de construção e reformas, bem como o Poder Público pode passar a investir na região, a partir da arrecadação com o recolhimento do IPTU, trazendo melhorias para as famílias atingidas, com a oferta de todos os serviços públicos necessários e adequados, tais como saúde, educação e segurança, garantidos aos moradores o direito à moradia digna.

Os entrevistados ressaltam que, as melhorias na região, assim como em toda a municipalidade, são contínuas e realizadas para fazer frente as necessidades apresentadas e que o Jardim Lise é bem assistido, porém, existem melhoramentos que são importantes e que serão feitos na medida em que as necessidades que se apresentarem.

Atualmente o Município de Campo Largo tem 3 processos de REURB concluídos (Jardim Lise, Esmeralda e Onça Pintada, na região do distrito de Bateias), tendo em

andamento, aproximadamente 40 outros processos, alguns em fase de finalização. Apreciando a relação (ou conflito) entre políticas ambientais e habitacionais em áreas ambientalmente vulneráveis, os técnicos responderam que os conflitos devem ser superados/ harmonizados e não penalizados. Nesse sentido, as associações de bairro são extremamente positivas, pois ajudam o poder público na melhor condução, se for o caso, de realocar um vulnerável.

Por fim, de todas as informações passadas pelos técnicos, pode-se concluir que o processo de REURB-E do Jardim Lise representou um grande aprendizado aos técnicos da SMDU, que tinham conhecimento técnico, mas não tinham ainda a prática do seu processamento, e o que tinham em mãos, inicialmente, era um processo em que apresentava uma instrução bem deficitária. Ou seja, com esse processo de REURB, em conjunto com a equipe técnica, foram criados, após várias reuniões com equipe técnica, Procuradoria Geral do Município, Cartório de Registro de Imóveis, COMEC, IAT, Fiscalização Ambiental e de Obras, procedimentos adequados na legislação municipal.

Da análise das entrevistas realizadas com os técnicos que participaram do processo de aprovação da REURB-E do Jardim Lise, constata-se que, por ter sido o primeiro processo a ser finalizado, e dadas as intercorrências ocorridas durante a tramitação do processo, desde a superveniência alteração da legislação que rege o processo de REURB, bem como a alteração da modalidade de REURB, suspeitas de irregularidades que justificaram a intervenção do Ministério Público do Estado do Paraná e que levaram a suspensão do decreto de aprovação da REURB, a falta de pessoal para a análise dos mais diversos processos de REURB em tramitação na SMDU-CL, a sua aprovação representou um grande ganho, tanto para os moradores, que tiveram garantidos os seus direitos à moradia digna, à justiça socioambiental e a titulação da posse, bem como ao Município de Campo Largo, que adaptou seus procedimentos e legislação, aprendendo e adquirindo conhecimentos práticos com um caso que apresentou as mais diversas intercorrências, para que os processos de REURB pudessem ter uma aprovação mais célere.

8.3.2 Análise das entrevistas com os moradores

Entre os dias 16 e 23 de fevereiro do ano de 2022, realizou-se o trabalho de pesquisa de campo, com aplicação de questionários e entrevistas semiestruturadas junto aos moradores do Jardim Lise, sendo que de mais de 30 casas que foram visitadas, 10 autorizaram a divulgação das respostas do questionário para fins de subsidiar a presente

pesquisa.

Nas visitas realizadas, utilizou-se da estrada Dom Rodrigo, e do acesso ao Jardim Lise pela Rua dos Canários, onde iniciou-se a caminhada até a rua Beija-Flor, em toda a sua extensão, retornando pela Rua das Codornas. Verificou-se boas condições do asfalto, postes de iluminação em todas as ruas, serviço de água, ponto de ônibus próximo da área. Porém, um dos dias tinha chovido um pouco antes da minha chegada e presenciei pontos de formação de poças por falta de bueiros, o que aparenta ser um sistema de drenagem de águas pluviais precário e a área passível de enchentes.

De início, convém salientar que em várias das casas que foram visitadas, encontram-se moradores que moram há muito pouco tempo na região, atraídos pelas melhorias no bairro ocorridas a pouco tempo, a partir do processo de REURB do Jardim Lise, e da possibilidade, a partir da titulação de posse, de instrumentalizar um contrato de aluguel, compra e venda, etc. Da mesma forma, a primeira vista, verificou-se a existência de várias casas passando por processo de reforma/construção.

Preliminarmente, apenas 10 moradores autorizaram a entrevista e a sua posterior divulgação. Esse número representa aproximadamente 10% do total de moradores e serão utilizadas apenas as respostas dos moradores que autorizaram a divulgação das respostas. Os entrevistados moram em núcleos familiares compostos por 2 a 5 pessoas, e a grande maioria dos entrevistados mora na região há mais de 20 anos, sendo que os demais são moradores que se mudaram recentemente para a região, após o processo de REURB na área.

Todos alegaram que a REURB ocorrida no Jardim Lise foi de extrema importância, alguns alegando maior importância sobre a parte documental, outros sobre a maior oferta de infraestrutura e serviços públicos na região. Porém, todos se mostraram satisfeitos de terem participado do processo de REURB, sendo que alguns apresentaram reclamações no sentido que ainda no talão do IPTU constava o nome da loteadora, insatisfeitos de não ter a situação regularizada junto ao Município de Campo Largo, em relação à titularidade do IPTU.

Os moradores afirmaram, de modo geral, que já estavam satisfeitos com a região do Loteamento Jardim Lise antes mesmo da realização da REURB, apresentando uma insatisfação em relação a inexistência de asfaltamento e da deficiência de alguns serviços públicos em ruas específicas. Porém, o processo da REURB trouxe a segurança da posse, além de mais infraestruturas essenciais, como as previstas no artigo 36, §1º, da Lei nº 13.465/2017, apresentando condições mais benéficas à REURB.

Todos os entrevistados disseram que desconheciam o instituto da REURB, tendo conhecimento apenas quando a empresa responsável pelo processo apresentou a proposta de serviços. Dessa forma, embora fosse o seu desejo, não se opuseram a sua realização. Quando foram oferecidos os serviços, esperavam apenas regularizar a situação da titulação da posse, não tendo participado de reuniões ou discussões para a definição da realização da REURB ou da indicação da empresa a ser contratada, não sabendo como ocorreu tal contratação.

Com a titulação de posse, todos passaram a ter a sensação de morar com maior segurança, sem ter medo de algum despejo ou remoção forçada (tais situações foram espontaneamente mencionadas por 3 dos entrevistados), bem como agora podem planejar reformas em suas residências e cobrar serviços da prefeitura. Praticamente todos comentaram que houve a pavimentação das ruas, obras de drenagem e de uma forma geral, a melhoria da prestação dos serviços públicos, após a REURB.

No tocante a existência de melhorias realizadas pela Prefeitura de Campo Largo/PR, na área do loteamento, a grande maioria afirmou que houve melhorias, como a pavimentação das ruas, maior presença da guarda municipal na região, e que antes da REURB, os serviços de educação e saúde já eram prestados de forma satisfatória na região. Em relação as reclamações, uma minoria alegou que nada mudou com a REURB, e que precisaria de obras de drenagem, de oferta de sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual, da reforma da pavimentação, e uma maior quantidade de linhas de ônibus passando na região.

Os moradores usam a Unidade de Saúde do bairro Itaboa, que fica a aproximadamente 4 quilômetros de distância do Jardim Lise, bem como as Escolas Municipais Hans Ernst Schmidt e Policarpo Miranda, localizadas, respectivamente, a aproximadamente 5 quilômetros de distância, no Bairro Itaqui, e aproximadamente 4,5 quilômetros de distância, no Bairro Itaboa, não apresentando quaisquer reclamações sobre os serviços de saúde e educação, sendo os 3 de fácil acesso aos moradores. Os moradores não souberam informar se foram responsáveis por alguma melhoria na área durante o processo de REURB, tampouco de alguma participação da Prefeitura de Campo Largo antes ou durante o processo de REURB.

Todos se mostraram muito contentes e satisfeitos com a conclusão do processo de REURB do Jardim Lise, e, em se tratando de uma entrevista semiestruturada, a partir de um diálogo conduzido, mas aberto a novos temas sugeridos por eles, com a possibilidade de perguntas abertas e não roteirizadas, a todos foi perguntado se hoje

podem considerar viver em condições dignas, com infraestrutura mínima e serviços públicos adequados, sendo que todos responderam positivamente e que não pretendem se mudar na área, que após a REURB se mostrou o melhor lugar para aquelas famílias morarem.

Pode-se concluir, que do ponto de vista dos moradores da região, existe uma sensação de satisfação com a infraestrutura essencial e serviços públicos, em especial aos de saúde e educação, que foram elogiados por alguns moradores entrevistados, bem como de segurança da posse, com a regularização documental ocorrida. Porém, houve reclamações em relação a cobrança de IPTU ainda constar no nome da loteadora e não ter a situação regularizada junto aos cadastros da Secretaria Municipal de Fazenda.

Da mesma forma, apesar de não ter sido uma reclamação dos moradores, mas do entrevistador, da necessidade de readequação do sistema de drenagem de águas pluviais, bem como da necessidade de fiscalização do cumprimento do termo de compromisso firmado junto a empresa responsável pela REURB, quando a mesma se comprometeu a realizar as remoções das casas existentes na faixa de 15 metros do córrego. Isto porque, em visita *in loco*, não foi possível constatar qualquer indício de demolições ocorridas nas proximidades das casas localizadas próximas ao córrego.

Por fim, a partir da fala dos moradores entrevistados, observa-se que a REURB trouxe muitos benefícios e segurança na posse aos mesmos, a sensação de felicidade e satisfação em morar em condições dignas, o que poderá ser ainda potencializado com a melhoria/instalação do sistema de drenagem, eventualmente algum equipamento público de lazer, uma vez que a região tem diversas crianças e nenhum parque público, praça ou afins, para que as mesmas possam brincar.

9 CONCLUSÕES DO ESTUDO DE CASO

As construções existentes no loteamento Jardim Lise, algumas delas em APP, foram edificadas há mais de 50 (cinquenta) anos. Assim, grande parte da extensão da APP encontrava-se já coberta por imóveis, com trânsito permanente de pessoas e automóveis, inclusive com vias pavimentadas. Ou seja, grande parte da paisagem original foi substituída pelas construções, e, após tantos anos, a situação já se consolidou.

Da análise de todo o processo de REURB da área objeto do estudo, pode-se observar uma série de acontecimentos que o tornaram especial para ser estudado. Saliente-se que foi o primeiro caso de aprovação de REURB no Município de Campo Largo. Logo, constatou-se que a falta de um processo administrativo adequado, bem como a falta de experiência prática, ocasionou uma série de eventos que fizeram com que o processo, que poderia ter tramitado de forma célere, acabasse por tramitar por longos 07 anos desde o primeiro protocolo de requerimento, até a emissão da CRF.

Da análise do caso concreto, temos que o processo de REURB do Jardim Lise teve início na data de 29 de novembro de 2013, através de empresa contratada pelos moradores para ser responsável pela elaboração do projeto, sendo o mesmo apresentado na modalidade REURB-S, com fundamento na Lei Federal nº 11.977/2009, Lei Federal nº 6.015/1973 e Lei Federal nº 10.257/2001, vigentes no momento da protocolo do pedido. Ocorre que, de forma equivocada, sem passar por nenhuma análise técnica pela equipe da Prefeitura do Município de Campo Largo, sem tramitar perante a Comissão de Regularização Fundiária, foi expedido o Decreto nº 276, de 11 de dezembro de 2014, no qual o Município de Campo Largo aprovou o Projeto de REURB-S do Loteamento Jardim Lise, localizado no Bairro Itaqui.

A situação despertou o interesse do MPPR, que a partir do IC nº 0023.17.000348-9/MPPR, investigou a expedição de vários decretos de aprovação de projetos de REURB, dentre os quais o Decreto nº 277/2016, que tratava do Jardim Lise. Na sequência, foi expedida Recomendação Administrativa MPPR nº 12/2017, indicando a necessidade de anulação do Decreto nº 277/2016, tendo em vista que se verificou que o projeto não passou por nenhuma análise técnica pela equipe da Prefeitura do Município de Campo Largo, o que seria essencial para sua posterior análise e aprovação/correção. Entre os meses de março e junho de 2017, houve a suspensão do Decreto nº 277/2016, período em que a Prefeitura de Campo Largo adotou as medidas cabíveis para sanar as irregularidades do projeto de REURB do Jardim Lise, o que fora posteriormente

reconhecido e levou ao conseqüente arquivamento do IC nº 0023.17.000348-9/MPPR, em 08 de maio de 2018.

Concomitantemente, a comissão de REURB promoveu os estudos do processo envolvendo o Jardim Lise, e após várias reuniões, na data de 26 de outubro de 2017, deliberou-se que o Decreto nº 277/2016, deveria ser revogado e que o Requerente deveria reiniciar o processo de aprovação do projeto, sob a modalidade REURB-E. No mesmo sentido, o MPPR, após instrução do Inquérito Civil, e diante de fortes indícios de falsificação de documentos e uso indevido de carimbos de aprovação, expediu na data de 10 de agosto de 2017, a Recomendação Administrativa nº 23/2017, recomendando a declaração de nulidade do processo de REURB do loteamento Jardim Lise.

Dessa forma, somadas as ocorrências acima mencionadas, à superveniência da Lei nº 13.465/2017, que derogou os capítulos referentes à REURB da Lei nº 11.977/2009, o Requerente fora notificado a reiniciar o processo de aprovação do projeto, sob a modalidade de REURB-E, e a COGEPE, a partir do processo administrativo nº 20.206, de 30 de julho de 2018, solicitou o reenquadramento do processo para REURB-E, sendo o projeto reanalisado por completo. Após a tramitação do processo, que dessa vez respeitou todo o devido processo legal e toda a legislação vigente, houve a conclusão do processo de REURB-E, com a emissão das CRF's.

Após análise documental do processo de REURB-E do Jardim Lise das entrevistas realizadas com os moradores da região, têm-se que a maioria dos ouvidos afirmou que a REURB trouxe segurança e avanços ao Jardim Lise, sendo que todos passaram a se sentir parte da cidade, não mais sendo visto como invasores de uma área, passíveis de uma desocupação forçada. Essa preocupação de serem despejados era tão forte entre os moradores, que 3 entrevistados, pelo fato do carnê do IPTU do ano passado não ter saído em seus nomes, mesmo após a conclusão da REURB, ainda temem alguma reintegração de posse, despejo ou retirada forçada de suas casas. Alguns ressaltaram a alegria de poder ter um documento comprovando a sua propriedade do terreno em que moram, de poder reformar sua casa, contrair empréstimos com o imóvel em garantia, ou simplesmente poder exigir a prestação adequada dos serviços públicos, agora que se sentem incluídos oficialmente na cidade.

Quando perguntados sobre o que esperavam, quais eram os objetivos dos moradores com REURB, a resposta quase unânime foi a garantia de poder morar sem medo de despejos, de acabar com o sentimento de insegurança que permeava o imaginário dos moradores da região, e a luta pela legalização de suas propriedades. Com

a finalização da REURB, a sensação da população geral foi de satisfação, segurança e de inclusão. Muitos dos moradores ouvidos e que não autorizaram a sua identificação, relataram que a possibilidade de vender os seus imóveis era a maior vitória com a REURB. Alguns moradores associaram a REURB com o asfaltamento da região, a presença da coleta seletiva, maiores presenças da Guarda Municipal e Polícia Militar, sendo a região mais segura e guarnecida de serviços e instrumentos públicos.

Durante o trabalho de pesquisa de campo, ocorrida entre os dias 16 e 23 de fevereiro do ano de 2022, constatou-se a existência de várias casas para locação/venda, em construção/reformas, todas essas movimentações somente possíveis graças a conclusão da REURB-E, que a partir da regularização documental das casas, também trouxe a valorização dos imóveis.

Importante mencionar também que, a partir da análise das entrevistas realizadas com os técnicos responsáveis pela análise da REURB-E do Jardim Lise, percebe-se que o caso, por ser o primeiro concluído no município de Campo Largo, apesar de ter apresentado grande complexidade, intercorrências e dificuldades para a sua conclusão, serviu para aquisição de muitos conhecimentos aplicados à prática da REURB, sendo que os técnicos demonstraram grande preocupação em garantir a REURB em todas as suas dimensões (sociais, jurídico, ambientais e urbanísticas), sem se restringir a mera titulação, e tratando o processo de REURB dessa forma, contribuíram para que aquela população atingida alcance a garantia da moradia digna e a justiça socioambiental.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A existência de loteamentos irregulares (seja administrativa ou patrimonialmente)/ clandestinos, normalmente localizados em regiões periféricas - e no caso em análise, em APP's - e ocupados pela população economicamente mais vulnerável, que não tem acesso à cidade formal (aquela localizada no centro das cidades e provida de infraestrutura e serviços públicos adequados), dão causa a sua marginalização, à insegurança da posse, pobreza e segregação socioespacial de seus ocupantes, sendo que a manutenção dessas residências, em especial naquelas faixas que deveriam ser destinadas à preservação do meio ambiente, acabam por gerar uma enorme degradação ambiental.

Da mesma forma, os ocupantes dessas áreas de loteamentos irregulares não são atendimentos pelos serviços públicos, porque as áreas ocupadas não estão formalizadas, não tendo escritura/registro imobiliário, tampouco cadastro junto aos órgãos públicos. Estando sem a regularização jurídica/documental, como consequência ocorrem as externalidades negativas, tais como a insegurança a posse desses moradores, a subvalorização dos imóveis, tendo em vista que a irregularidade documental esvazia o valor econômico do imóvel, bem como promove a exclusão da área do atendimento dos serviços públicos. A irregularidade documental, para além da subvalorização econômica, impede a completa fruição do imóvel, tendo em vista que os não podem ter alvará de construção, de reforma, licenciamento, oferecidos em garantia real, ou mesmo ser objeto de locação ou venda.

Dessa forma, a REURB, com a consequente legalização dominial, significa a garantia da justiça social àquela população, que agora passa a integrar a cidade formal, trazendo por consequência as externalidades positivas como a infraestrutura essencial e serviços públicos, além da segurança na posse e a total fruição do seu bem imóvel.

A pesquisa de campo realizada, com entrevista aos moradores diretamente atingidos pela REURB-E do Jardim Lise, indicam que a REURB pode ser um instrumento de garantia da função social da propriedade, trazendo segurança jurídica e justiça socioambiental para os moradores que habitam àquela região, e que por alguma circunstância não conseguiram obter plenamente a propriedade. A REURB permite a inclusão dos moradores à cidade, permite que com a regularização jurídica, aquelas pessoas não tenham mais medo de sofrer despejos ou reintegrações e posse, possam reformar sua casa, contrair empréstimos com o imóvel em garantia, vender seu imóvel, ou

simplesmente poder exigir a prestação adequada dos serviços públicos.

Ocorre que a REURB deve ser olhada para além da mera regularização jurídica da propriedade imóvel, uma vez que ela sozinha não consegue solucionar as questões fundiárias urbanas. Ela deve vir acompanhada de um empenho do Poder Público Municipal, que tem assumido uma função cada vez de maior protagonismo no planejamento urbano e formulação de políticas públicas habitacionais, no sentido de atuar na elaboração de ações coordenadas que incluam e envolvam as medidas sociais, urbanísticas, ambientais e econômicas.

Dessa forma, para além da situação documental, deve-se prover a comunidade atingida pela REURB de toda a infraestrutura básica e de serviços públicos adequados (energia elétrica, pavimentação, saneamento básico, áreas comunitárias de lazer, transporte público adequado, segurança, educação, saúde e assistência social). Essa atuação ampla terá efeitos extremamente positivos no atingimento da inclusão daqueles moradores à cidade forma, garantindo-lhes a justiça socioambiental, possibilitando-se o desejado desenvolvimento sustentável das cidades.

É inquestionável que a Lei nº 13.465/2017 representou um grande progresso em relação à regularização jurídica da propriedade, porém, como demonstrado ao longo do presente trabalho, ela sozinha é insuficiente no combate à atual crise da habitação, devendo ser acompanhada de políticas públicas habitacionais. Dessa forma, para que se possa ser possível garantir àqueles atingidos pela REURB a inclusão socioespacial, a justiça social, a REURB deve atender as dimensões social, econômica e cultural para a promoção dos direitos humanos para todos seus cidadãos e não apenas a parcela destes.

Portanto, confirmou no presente estudo a possibilidade de REURB em ocupações irregulares em APP, uma realidade presente na maioria dos Municípios brasileiros, sendo necessária uma análise individualizada dos casos, assegurando-se a seus ocupantes o direito à moradia e preservando o direito ao meio ambiente com o menor impacto ambiental possível as APP's, tal como feito no caso da REURB-E do Jardim Lise, o qual restou comprovado que a população foi beneficiada em várias dimensões, para além da titulação da propriedade.

Apesar do consagrado princípio da supremacia do meio ambiente, e da inexistência de alegação de fato consumado em questões ambientais, estas premissas devem ser relativizadas, como ocorreu no caso concreto do Jardim Lise, quando verificado que a demolição das obras construídas na APP localizada no Loteamento Jardim Lise, não surtirá benefício algum ao meio ambiente e, ainda, que o dano ambiental

é bastante reduzido, vez que apesar de ter havido a supressão da vegetação nativa há mais de 50 anos, outras espécies foram plantadas e cultivadas no local.

Ressalte-se que a demolição das edificações localizadas em APP's deve ser sempre a última alternativa do Poder Público, somente quando os estudos técnicos determinarem que a demolição trará efeitos positivos ao meio ambiente. Isto porquê, diante da ineficácia das políticas públicas habitacionais, aliadas à falta de fiscalização eficiente pelo Poder Público Municipal, aquela área que tenha as edificações demolidas, poderá ser objeto de novas ocupações irregulares, o que acaba por se tornar objeto de constantes ações demolitórias. Dessa forma, deve-se analisar a situação por diversas dimensões, considerando a eventual consolidação do loteamento diante do decurso de prazo de urbanização e ocupação. No caso em apreço, o histórico de ocupação do Loteamento Jardim Lise, revela que a sua implantação ocorreu há mais de 50 anos, atendendo, presumivelmente, as regras urbanísticas e ambientais vigentes à época.

Desta forma, a REURB representou um grande avanço para a regularização jurídica da propriedade, e se tratada de forma criteriosa, em todas as suas dimensões, com a estrita observância dos requisitos legais, e com especial atenção ao estudo técnico ambiental elaborado, apresenta inúmeros benefícios para a população em geral, diminuindo a segregação socioespacial e representando a democratização das relações socioambientais.

Por todo o exposto, foi possível comprovar que a utilização da REURB em APP's, a princípio, a depender do caso concreto, consegue compatibilizar o direito social à moradia, ao pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, garantindo-se a justiça socioambiental a seus ocupantes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAINC; FGV. **Análise das Necessidades Habitacionais e suas tendências para os próximos dez anos. 2018** (ANEHAB). Disponível em:

<<https://www.abrainc.org.br/estudos/2018/10/17/abrainc-e-fgv-apresentam-estudo-da-analise-das-necessidades-habitacionais-e-suas-tendencias-para-os-proximos-dez-anos/>>

Acesso em: 18 mar. 2022.

ACSELRAD, H.; MELLO, C. C. do A.; BEZERRA, G. das N. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ALFONSIN, B. de M. Regularização Fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. *In*: FERNANDES, E. (Org.). **Direito Urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

_____. *et. al.* **Regularização da terra e da moradia: o que é e como complementar**. São Paulo: Instituto Pólis. 2002.

_____. Depois do estatuto da cidade: Ordem jurídica e política urbana em disputa; Porto Alegre e o Urbanizador Social. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 2, n. 7, p.47-59, nov. 2005. Disponível em:

<<https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/144>> Acesso em: 13 ago. 2021.

ALMEIDA, C. C. O. de. **Habitação Social: origens e produção** (Natal, 1889-1964). 2007. Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo – Escola de Engenharia de São Carlos, São Carlos -SP, set. 2007. Disponível em:

<<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-01122007-140621/publico/dissertacao.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2021.

_____; LIMA, L. M. M. de; FERREIRA, Â. L. de A. **Modernização urbana entre técnicas e teorias. O corpo técnico das CAPs e IAPs e a inserção de inovações na moradia urbana (Nordeste, décadas de 1940-1960)**. Paranoá, Brasília, n. 13, 2014. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/paranoa/article/view/10855>>. Acesso em: 25 jun. 2021.

ANTUNES, P. de B. **Direito Ambiental**. 18. ed. rev., atual. São Paulo: Atlas, 2016.

AQUINO, V. S.; FARIAS, T. **Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente sob a Perspectiva da Sustentabilidade Socioambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2021

APPARECIDO JÚNIOR, J. **Propriedade urbanística & edificabilidade: o plano urbanístico e o potencial construtivo na busca das cidades sustentáveis**. Curitiba: Juruá, 2012.

BARBOSA, D. C. **O Direito de Superfície: À Luz do Estatuto da Cidade**, Curitiba: Juruá, 2006.

BEZERRA, M. do C. de L.; CHAER, T. M. S. Regularização fundiária e os Conflitos com as Normas do Código Florestal para APP Urbana. **Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais e-metropolis**, Rio de Janeiro, n. 10, p. 26-36, set. 2012. Disponível

em: <<http://emetropolis.net/artigo/79?name=regularizacao-fundiaria-e-os-conflitos-com-as-normas-do-codigo-florestal-para-app-urbana>>. Acesso em: 18 jul. 2021.

BONDUKI, N. G. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. Arq. Urb, (1), 70-104. 2008. Disponível em: <<https://revistaarqurb.com.br/arqurb/article/view/81>>. Acesso em: 25 jun. 2021.

_____. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2017.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. **Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm>. Acesso em: 18 fev. 2022.

_____. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. **Institui o novo Código Florestal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 18 fev. 2022.

_____. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. **Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm>. Acesso em: 18 fev. 2022.

_____. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. **Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm>. Acesso em: 18 fev. 2022.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 de jun. 2021.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 22 de jun. 2021.

_____. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 - **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; (...) e dá outras providências**. Brasília: Diário Oficial da União de 8 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 22 de mai. 2021.

_____. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. **Código Florestal. (...)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 18 fev. 2022.

_____. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. **Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana (...) e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 18 fev. 2022.

_____. Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021. **Altera as Leis nºs 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, (...), para dispor sobre as áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14285.htm>. Acesso em: 18 fev. 2022.

_____. **Ministério do Desenvolvimento Regional.** 28 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela/saiba-o-que-muda-com-o-novo-programa>>. Acesso em: 30 jul. 2021.

_____. Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit habitacional no Brasil 2015.** Brasília, Ministério das Cidades, 2018, p. 31 e 51. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/.php?iCodDocumento=76871>>. Acesso em: 20 mai. 2021.

CANOTILHO, J. J. G. **Actos jurídicos públicos e responsabilidade por danos ambientais.** Boletim da faculdade de Direito. Coimbra, v.9,1993.

CANUTTO, E. M. A. **Direito à moradia urbana: aspectos da dignidade da pessoa humana.** Belo Horizonte: Fórum, 2010.

CASTANHERO, I. C. Regularização fundiária urbana: fundamentos, aspectos práticos e propostas. *In:* NALINI, J. R.; LEVY, W. **Regularização fundiária.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CILENTO, B. P. **Demarcação Urbanística e Legitimação de Posse na regularização de interesse social:** aplicação no assentamento São Bento do Recreio (Valinhos/SP). 2017. 128p. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Urbanismo) - Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas-SP.

COMEC. 2012. REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA. **Revista da Região Metropolitana de Curitiba.** Disponível em: <http://www.comec.pr.gov.br/sites/comec/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/revista_fev_2017.pdf>. Acesso em: 22 de jun. 2021.

COSTA, M. L. P.; REZENDE, E. N. **A atuação da defensoria pública na regularização fundiária urbana de interesse social em área de preservação permanente.** Revista do Direito Público, Londrina, v. 9, p. 179-208, jan./abr. 2014.

CUNHA JÚNIOR, D. da. **Curso de direito constitucional.** 4. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2010.

DERANI, C. **Direito ambiental econômico.** São Paulo: Saraiva, 2008.

DESLANDES, S. F.; CRUZ NETO, O.; GOMES, R.; MINAYO, M. C. S. (org). **Pesquisa social:** teoria, método e criatividade. 21. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

DIAS, S. G. (coord.). **Temas de Direito Urbanístico.** Série Pensando o Direito v. 9, 2009.

FERNANDES, E. A produção socioeconômica, política e jurídica da informalidade urbana. *In:* INSTITUTO PÓLIS (Coord.) **Regularização da Terra e Moradia:** o que é e como

implementar. São Paulo: Instituto Pólis, 2002.

_____. Nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. Organizadores. **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

_____. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. *In*: ROLNIK, R. **Regularização fundiária plena**; referências conceituais. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

_____. **Desafios da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas**. Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU. n. 49. Ano 9. Belo Horizonte: Editora Fórum, jan./fev. 2010.

FILGUEIRAS, C. A. C. **Morar na rua: realidade urbana e problema público no Brasil**. **Cadernos Metrôpole [online]**. 2019, v. 21, n. 46. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2236-9996.2019-4613>>. Acesso em: 14 jun. 2022.

FRANZONI, J. Á. **Política Urbana na Ordem Econômica**. Belo Horizonte: Arraes Editora, 2014.

FORTUNATO, R. A. **A sustentabilidade socioambiental nas políticas públicas de habitação de interesse social no Brasil: estudo de caso sobre os riscos e vulnerabilidades socioambientais das populações atendidas por políticas para relocação de áreas de risco de inundações**. Tese (doutorado). Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná. UFPR. Curitiba, 2013.

_____. Favelas e ocupações irregulares em áreas de várzea e fundos de vale: produtos da lei do valor sobre o uso e ocupação do espaço urbano. *In*: LIMA, M. D. V. de; CONTANI, M. L.; ALVES, A. R.; ALVES, J. B.; SILVA, P. J. da. (Org.). **Reflexões socioambientais: interfaces**. Londrina - PR: Editora Mecenaz, 2014, v. 1, p. 60-80.

GASPARINI, D. **Município e o Parcelamento do Solo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

HARVEY, D. **Direito à Cidade**. Tradução Jair Pinheiro. *Lutas Sociais*, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/%20view/18497/13692>>. Acesso em: 16 out. 2021.

IPARDES/IPEA-Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Curitiba 2010. **Licenciamento Ambiental para Fins Urbanos no Estado do Paraná, versão preliminar**. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/biblioteca/docs/Licenciamento_Ambiental_Urbano_Versao_Preliminar.pdf>, Acesso em: 19 abr. 2021.

IPARDES/IPEA-Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Curitiba 2004. **Atlas das necessidades habitacionais do Paraná: Regiões Metropolitanas**. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/biblioteca/docs/Licenciamento_Ambiental_Urbano_Versao_Preliminar.pdf>, Acesso em: 19 abr. 2021.

KAPP, S. **Direito ao espaço cotidiano: moradia e autonomia no plano de uma metrópole.** Caderno Metropolitano, São Paulo, v.14, n. 28, p. 463-483, jul./dez. 2012.

KASSMAYER, K. **Cidade, riscos e conflitos socioambientais urbanos: desafios à regulamentação jurídica na perspectiva da justiça socioambiental.** 2009. 259 f. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento, da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/>>. Acesso em: 16 mar. 2022.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade.** Trad. FORTUNA, Carlos. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2016.

LIMA, C. de A. **A ocupação da área de mananciais na Região Metropolitana de Curitiba: do planejamento à gestão ambiental urbana-metropolitana.** Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento), Universidade Federal do Paraná, 2000. 419p.

LOUREIRO, L. G. **Registros Públicos: Teoria e Prática.** 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2018

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro.** 16. ed. Malheiros editores, 2008.

_____. **Legislação Florestal (Lei. 12.651/12) e Competência e Licenciamento Ambiental (Lei Complementar 140/2011).** São Paulo: Editora Malheiros, 2012.

MARCHESAN, A. M. M; STEIGLEDER, A. M; CAPELLI, S. **Direito ambiental.** 3. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Petrópolis: Vozes, 2000. Cap. 3, p. 121-192.

_____. **Para entender a crise urbana.** São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARTINS, M. L. R. **Moradia e mananciais: tensão e diálogo na metrópole.** São Paulo: FAUUSP/FAPESP, 2006.

MEIRELLES, H. L. **Direito de Construir.** 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

MELLO, C, A. B. de. **Curso de Direito Administrativo.** 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MELO, L. **Direito à moradia no Brasil. Política Urbana e Acesso por meio da regularização fundiária.** Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. **Curso de direito constitucional.** 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MENEZES, R. L. V de S. **Crítica do direito à moradia e das políticas habitacionais.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

- MILARÉ, É. **Direito do Ambiente**. 11. ed. rev., atual. e ampl. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2018.
- MORO, D. Á. **As áreas verdes e seu papel na ecologia urbana e no clima urbano**. Revista UNIMAR. Bauru: Unimar, n. 2, p. 15 - 20, 1976.
- MOTA, M. J. P. Direito à moradia e regularização fundiária. *In*: MOTA, M. J. P.; TORRES, M. A. de A; MOURA, E. A. da C. M. **Direito à moradia e regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen *Juris*, 2018.
- MOURA, R.; ULTRAMARI, C. Metrópole - Grande Curitiba: teoria e prática. **Periferias das cidades: um texto preliminar**. Curitiba: IPARDES, 1994. Disponível em: <https://www.ipardes.pr.gov.br/sites/ipardes/arquivos_restritos/files/documento/2020-03/RP_metropole_12_1994.pdf>. Acesso em 31 jan. 2022.
- NALINI, J. R. Perspectivas da regularização fundiária. *In*: NALINI, J. R.; LEVY, W. **Regularização fundiária**. 2. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- NASCIMENTO, M. C. G. **Regularização fundiária urbana de interesse social no direito brasileiro**. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- NOLASCO, L. G. **Direito fundamental à moradia**. São Paulo: Pillares, 2008.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Plataforma Agenda 2030. **Os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/ods/11/>>. Acesso em 13 jul. 2021.
- OSÓRIO, L. M. (Org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Editor, 2002.
- PADILHA, N. S. **Fundamentos do direito constitucionais do Direito Ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- PANSIERI, F. Do Conteúdo à Fundamentalidade da Moradia. *In*: OLIVEIRA NETO, J. R. de. (Org.) **Constituição e estado social: os obstáculos à concretização da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
- PONTES, D. R. **Direito à Moradia: Entre o Tempo e o Espaço das Apropriações**. Curitiba: Juruá, 2014.
- RAMALHO, A. M. F.; SILVA, V. L. de O. L. da F. e. Conflitos fundiários urbanos: o dilema do direito à moradia em áreas de preservação ambiental. *In*: Anais V Congresso brasileiro de direito urbanístico. **O direito urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988 – Balanço e Perspectivas**. Manaus, 2008.
- RIBEIRO, W. C. **Justiça espacial e justiça socioambiental: uma primeira aproximação**. Estudos Avançados, [S.l.], v. 31, n. 89, p. 147-165, 2017. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/132424>>. Acesso em: 30 nov. 2021.

RODRIGUES, A. M. **Estatuto da Cidade**: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. **Cadernos Metrôpoles**, nº 12 –p. 9 a 26, 2º semestre de 2004.

ROLNIK, R. **Política urbana no Brasil**. Esperança em meio ao caos? Revista da ANTP, São Paulo, 2003. Disponível em: <raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/08/esperancaemmeioaocaos.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2021.

_____. **A Construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país**: avanços e desafios. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Ipea, 2006. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4507>>. Acesso em: 06 nov. 2021.

_____. Apresentação geral – curso a distância em regularização fundiária de assentamentos informais urbanos. *In*: ROLNIK, R. *et al* (Coord.), **Regularização fundiária sustentável**: conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

_____. Moradia é mais que um objeto físico de quatro paredes. *In*: E-metropolis, **Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais**. Ano 2, n. 05, jun 2011. P 37-42. Disponível em: <<http://emetropolis.net/artigo/36?name=moradia-e-mais-que-um-objeto-fisico-de-quatro-paredes>> Acesso em: 28 dez 2021.

_____. **Guerra dos Lugares**. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

ROMANELLI, L. C. **Direito à Moradia à Luz da Gestão Democrática**. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá Editora, 2007.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. 5. ed., 2. Reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria Advogado Editora, 2012.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

_____. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SHEID, C. M. **O princípio da função social da propriedade e sua repercussão na evolução da regularização fundiária urbana no ordenamento jurídico brasileiro**. Revista de direito imobiliário. Ano 40, Vol. 83, p. 423. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais. 2017.

SILVA, J. A. da. **Direito Ambiental Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Comentário Contextual da Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

SIRVINSKAS, L. P. **Manual de direito ambiental**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SOUZA, S. I. N. de. **Direito à Moradia e de Habitação**: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade. 3. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos tribunais, 2013.

SIRVINSKAS, L. P. **Manual de direito ambiental**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

TARTUCE, F. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. **Pensar Revista de ciências jurídicas**. v. 23, n. 3, p. 1-23, jul./set. 2018. Disponível em: <<https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/7800>>. Acesso em: 05. ago. 2021.

TOÉ, C. C. D. **Regularização fundiária em Áreas de Preservação Permanente**: possibilidades e limites. JACOBSEN, G.; DANTAS, M. B. (Org.). Florianópolis: *Habitus*, 2021.

TORTATO, C. E. **Regularização fundiária em Áreas de Preservação Permanente no Núcleo Urbano Central da Região Metropolitana de Curitiba (NUC-RMC)**. 118 f. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) - Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2020

APÊNDICES

Apêndice 01: Termo de consentimento e autorização de uso de questionário e entrevista a ser utilizado com os moradores e técnicos da Prefeitura Municipal.

Pesquisa: Regularização Fundiária Urbana em Áreas De Preservação Permanente e Justiça Socioambiental: Estudo De Caso Em Campo Largo/PR.
Mestrando: Bruno Oliveira de Souza Kryminice.
Orientador: Prof. Dr. Clovis Ultramari.
Coorientadora: Prof^a. Dr^a. Cristina de Araújo Lima.

TERMO DE CONSENTIMENTO E AUTORIZAÇÃO DE USO DE QUESTIONÁRIO E ENTREVISTA.

Visando à realização da Dissertação do curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento, da Universidade Federal do Paraná, você está sendo convidado (a) para participar dessa pesquisa acadêmica para subsidiar dissertação intitulada "Regularização Fundiária Urbana em Áreas De Preservação Permanente e Justiça Socioambiental: Estudo De Caso Em Campo Largo/PR". As informações serão colhidas a partir do uso de entrevista semiestruturada, uma vez que essa permite um diálogo conduzido com os entrevistados, e ao mesmo tempo aberto a novos temas sugeridos por eles, com perguntas fechadas e a possibilidade de perguntas abertas, a depender do desenvolvimento da entrevista, que permitirão o cumprimento dos objetivos propostos pela pesquisa. Poderá ser utilizado de um gravador a fim de conservar a sua fala, ou o envio do questionário para preenchimento e devolução. **Os seus dados serão usados de forma sigilosa (sem identificação dos participantes) e exclusivamente para fins acadêmicos.**

Diante do que foi exposto acima, eu _____
 concordo participar voluntariamente desta pesquisa.

Campo Largo, _____, de _____, de _____.

Entrevistado

Pesquisador

Entrevistado: _____

RG: _____ **CPF:** _____

Apêndice 2: Roteiro de entrevista com os moradores da área objeto da regularização fundiária do loteamento Jardim Lise.

Pesquisa: Regularização Fundiária Urbana em Áreas De Preservação Permanente e Justiça Socioambiental: Estudo De Caso Em Campo Largo/PR.
Mestrando: Bruno Oliveira de Souza Kryminice.
Orientador: Prof. Dr. Clovis Ultramari.
Coorientadora: Prof^a. Dr^a. Cristina de Araújo Lima.

ENTREVISTA COM OS MORADORES DA ÁREA OBJETO DA REURB DO LOTEAMENTO JARDIM LISE.

- I. O (a) Sr (a). concorda e autoriza a presente entrevista?
- II. Qual a composição do(s) núcleo(s) familiares da casa? Há quanto tempo sua família ocupa a área?
- III. Qual a importância que o (a) Sr (a) dá a REURB do Jardim Lise?
- IV. Como poderia descrever a área do Loteamento Jardim Lise antes da realização da REURB? E depois? O (a) Sr (a) pode nos dizer o que percebeu de mudança na Região? Caso positivo, as mudanças foram benéficas?
- V. O (a) Sr (a) participou de alguma forma da Regularização Fundiária do Jardim Lise? Como os moradores tomaram a decisão de contratar uma empresa para promover a REURB?
- VI. Qual o seu objetivo após a titulação da posse? O que mudou na sua vida após a titulação?
- VII. Houve melhorias realizadas pela Prefeitura de Campo Largo/PR, na área do loteamento? Houve a implantação, ou melhoria, da infraestrutura oferecida pela Prefeitura?
- VIII. Como pode avaliar a situação da área em comparação ao momento em que ingressaram no loteamento?
- IX. Existe posto de saúde e escola municipal próximo ao loteamento? Quão próximo estão estes equipamentos públicos?
- X. Como foi a participação do Município de Campo Largo antes, durante e depois da REURB? Ficou satisfeito (a) com a (eventual) participação da Prefeitura? Sente falta de algum serviço público no Jardim Lise?
- XI. Qual seu sentimento após a conclusão do processo de REURB do Jardim Lise?