



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Gustavo de Menezes Souza Campos

O direito a cidades sustentáveis e a ocupação de áreas de preservação permanente em áreas urbanas consolidadas para fins de moradia

Rio de Janeiro

2020

Gustavo de Menezes Souza Campos

O direito a cidades sustentáveis e a ocupação de áreas de preservação permanente em áreas urbanas consolidadas para fins de moradia

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais. Linha de Pesquisa: Direito da Cidade

Orientadora: Prof.^a Dr.^a. Arícia Fernandes Correia

Rio de Janeiro

2020

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

C198 Campos, Gustavo de Menezes Souza.
O direito a cidades sustentáveis e a ocupação de áreas de preservação permanente em áreas urbanas consolidadas para fins de moradia / Gustavo de Menezes Souza Campos. - 2020.

119 f.

Orientadora: Prof.^a Dra. Arícia Fernandes Correia.

Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Direito à moradia - Teses. 2. Direitos fundamentais - Teses. 3. Direito ambiental - Teses. I. Correia, Arícia Fernandes. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 349.44

Bibliotecária: Angélica Ribeiro CRB7/6121

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Gustavo de Menezes Souza Campos

O direito a cidades sustentáveis e a ocupação de áreas de preservação permanente em áreas urbanas consolidadas para fins de moradia

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais. Linha de Pesquisa: Direito da Cidade

Aprovada em 30 de abril de 2020.

Banca examinadora:

Prof. Dra. Arícia Fernandes Correia (Orientadora)
Faculdade de Direito -UERJ

Prof. Dra. Ângela Moulin Simões Penalva Santos
Faculdade de Economia -UERJ

Prof. Dra. Danielle de Andrade Moreira
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ)

Rio de Janeiro

2020

AGRADECIMENTOS

A Deus, por guiar-me sempre e ser a razão do meu existir;

Aos meus pais, Ivan e Sandra, por entenderem minhas imperfeições, pelo amor e amizade dedicados, por ser a minha base, ensinando-me a persistir nos meus objetivos;

Aos meus irmãos, Marcio e Elisa, por me inspirarem e compartilharem os momentos de conquistas e angústias;

À minha orientadora, Arícia Fernandes Correia, pela disponibilidade, pela paciência, e acima de tudo pela competência e seriedade que desempenha seu trabalho;

Às professoras Ângela Penalva Santos e Danielle de Andrade Moreira, que muito contribuíram para a minha qualificação e realização deste trabalho;

A todos os professores que ministraram aulas neste curso de Mestrado, na linha de Direito da Cidade, pelo carinho e conhecimento transmitidos;

A todos os meus amigos e colegas de turma, em especial aos amigos (e agora mestres) Carol, Eric, Maria Isabel e Rodolfo, que, sem dúvida, tornaram meus dias no curso muito mais agradáveis;

Aos amigos e colegas de trabalho, pela troca de aprendizado e compreensão, sem a qual não seria possível concluir este curso;

Aos funcionários do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, que não mediram esforços para suprir as necessidades dos alunos e contribuíram para a realização do curso com excelência.

RESUMO

CAMPOS, Gustavo de Menezes Souza. *O direito a cidades sustentáveis e a ocupação de áreas de preservação permanente em áreas urbanas consolidadas para fins de moradia*. 2020. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito da Cidade) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2020.

Este trabalho busca realizar uma análise jurídica acerca da ocupação de Áreas de Preservação Permanente para fins de moradia nas cidades e os reflexos desta ocupação na garantia do direito a cidades sustentáveis. Para tanto, a partir do conceito de direito à cidade, será traçado um breve panorama acerca da necessidade de interrelação entre as agendas urbana e ambiental ante a consolidação de um contexto político-legislativo que assegura o direito a cidades sustentáveis e sua função social, de modo a demonstrar o papel dessas agendas na busca por alternativas para o estabelecimento das bases necessárias à efetivação da função socioambiental da cidade. Sob essa perspectiva, torna-se indispensável realizar uma análise de como o ordenamento jurídico brasileiro adotou o direito a cidades (sustentáveis), contexto no qual merece destaque o Estatuto da Cidade, importante marco legal no Brasil que reconheceu a necessidade de se regular a propriedade urbana em prol do bem coletivo e do equilíbrio ambiental e apresenta os direitos mínimos para o atendimento à função social da cidade (dentre os quais destacam-se o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer). Tem-se, então, o direito a cidades sustentáveis como direito humano fundamental, sendo ressaltando o papel exercido pelo direito à moradia digna e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado na concretização desse direito. A partir dessa análise, questiona-se como lidar com a ocupação para fins de moradia quando esta afeta espaços territoriais ambientalmente protegidos, como as Áreas de Preservação Permanente, cuja intervenção é, em regra, proibida. Para que se possa responder a esse questionamento, é indispensável a análise da Lei Federal nº 12.651/12 e da Lei Federal nº 13.465/17, de forma a entender como a nova lei florestal tratou destes espaços quando inseridos em áreas urbanas consolidadas, bem como os aspectos de proteção ambiental trazidos na Lei Federal nº. 13.465/17, que dispõe, dentre outros temas, sobre o instituto da regularização fundiária.

Palavras-chave: Cidades Sustentáveis. Direito à moradia. Áreas de preservação permanente. Regularização fundiária.

ABSTRACT

CAMPOS, Gustavo de Menezes Souza. *The right to sustainable cities and the occupation of permanent preservation areas in consolidated urban areas for housing purposes*. 2020. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito da Cidade) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2020.

This dissertation aims to accomplish a legal analysis of the occupation of Permanent Preservation Areas for housing purposes in the cities and the reflects of this occupation on the right to sustainable cities. Therefore, from the concept of right to the city, we will trace a brief overview of the need for interrelation between the urban and environmental agendas in view of the consolidation of a political-legislative context that ensures the right to sustainable cities and their social function, in order to demonstrate the role of these agendas in the search for alternatives for the establishment of the necessary bases to concretize the social-environmental function of the city. From this perspective, it is essential to carry out an analysis of how the Brazilian legal order has adopted the right to (sustainable) cities - context in which the City's Statute, an important legal framework in Brazil deserves a highlight - which recognized the necessity of regulating the urban property for the sake of collective good and environmental balance and that presents the minimum rights to meet the social function of the city (among which stand out the right to urban land, housing, environmental sanitation, urban infrastructure, transportation and public services, work and leisure). The right to sustainable cities is understood, then, as a fundamental human right, with a highlight to the role played by the right to decent housing and to ecologically balanced environment in the concretization of this right. From this analysis, we argue how to deal with occupation for the purpose of housing when it affects territorial spaces environmentally protected, such as the Permanent Preservation Areas, which intervention is, in general, prohibited. In order to answer this question, it is essential the analysis of the Federal Law nº 12.651/12 and Federal Law nº 13.465/17, in order to understand how the new forestry law has approached these cases when inserted in consolidated urban areas, as well as the aspects of environmental protection brought by Federal Law nº. 13.465/17, which provides, among other topics, about the land regularization issue.

Keywords: Sustainable Cities. Right to housing. Permanent preservation areas. Land regularization.

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	7
1	DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL: A URBE E O EQUILÍBRIO AMBIENTAL	12
1.1	Cidade: “o grande laboratório do homem”	12
1.2	A sustentabilidade da urbe e a Agenda Urbana	20
1.3	O Direito a cidades (sustentáveis) no ordenamento jurídico brasileiro	27
1.3.1	<u>Direitos mínimos para o atendimento à função social da cidade</u>	32
1.3.2	<u>O Plano Diretor e o zoneamento ambiental como instrumentos da política urbana</u>	34
1.3.3	<u>Sustentabilidade das cidades e o Estatuto da Cidade</u>	40
2	CIDADES SUSTENTÁVEIS COMO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL: O DIREITO À MORADIA DIGNA E AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO	42
2.1	O direito à moradia como direito humano	46
2.1.1	<u>A tutela da moradia urbana na Constituição Federal de 1988 e na legislação</u>	51
2.2	Moradia vs. Meio Ambiente: um falso paradoxo?	56
2.3	Breve contexto em que as leis foram editadas	64
2.3.1	<u>Lei Federal nº 12.651/2012</u>	64
2.3.2	<u>Lei Federal nº 13.465/2017</u>	65
3	A OCUPAÇÃO DE APP EM ÁREA URBANA PARA FINS DE MORADIA E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	68
3.1.1	<u>APPs: evolução legislativa</u>	68
3.1.1.1	<u>Redução dos limites mínimos de APP estabelecidos pelo Código Florestal</u>	72
3.1.2	<u>Ocupação da APP em área urbana</u>	79
3.1.3	<u>Regularização Fundiária Urbana Sustentável?</u>	82
3.1.3.1	<u>O marco legal: o antigo e o novo</u>	84
3.1.3.2	<u>Consolidação de ocupação em Área de Preservação Permanente</u>	95
3.1.3.3	<u>O meio ambiente e a aplicação da lei na prática</u>	100
3.1.3.4	<u>Conceito de núcleo urbano informal</u>	99
3.1.3.5	<u>Certidão de Regularização Fundiária – CRF</u>	101
3.1.3.6	<u>Reurb-E: limites de faixa não edificante</u>	102
	CONCLUSÃO	104
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	112

Introdução

Historicamente, seja por questões de segurança (posição geográfica estratégica) ou pela necessidade constante de busca por água para as atividades domésticas e agrícolas, a ocupação de topos de morro e das matas ciliares pelos antigos grupamentos urbanos era uma situação comum.

As primeiras cidades nasceram na região da Mesopotâmia, entre os Rios Tigres e Eufrates. Civilizações como as mesopotâmicas e a egípcia, que floresceram no Crescente Fértil, só existiram em função dos rios que permitiram ao homem se fixar à terra, através dela tornar seu solo fértil, graças a ela sobreviver.

Ainda hoje, não raro, as cidades nascem e crescem ao longo dos cursos d'água, pois, além de funcionar como canal de comunicação (transporte), os rios são recursos vitais de sobrevivência, sendo fonte de abastecimento de água para consumo e alimentação, bem como meio de eliminação dos efluentes sanitários e industriais¹.

Além disso, não se pode deixar de considerar outra importante função dos rios na formação das cidades (e que está intimamente ligada ao próprio conceito da cidade): a de espaço de convivência e uso público. Nesta hipótese, os rios são frequentemente incorporados à paisagem urbana, em regra, *(i)* pelo seu papel na fundação da cidade e na viabilização do crescimento econômico local ou, mais recentemente, *(ii)* pela sua valorização ante a especulação imobiliária (principalmente em zonas residenciais)². Tornam-se, assim, objetos de intervenção urbanística, com especial atenção do poder público, de modo a se tornar um espaço de uso comum na cidade.

Assim, a forma de ocupação das margens dos corpos hídricos pode assumir, a rigor, dois vieses distintos: a adoção do rio como elemento integrante da paisagem – quando os habitantes (e, obviamente, o poder público) o incorporam como símbolo do lugar, valorizando-o e preservando, tornando-se um espaço de uso coletivo – ou exercendo apenas a funcionalidade de articulação viária ou de despejo de efluentes sanitários – quando, na maioria das vezes, são objeto de abandono pelo poder público, esquecidos e maltratados no cenário da cidade.

¹ ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. *As Áreas de Preservação Permanente e a questão Urbana*. Câmara dos Deputados, 2002.

² MENEZES, Maria Lucia Pires. *A cidade e o rio, o rio e a cidade: espaços para o público*. IX Colóquio Internacional de Geocrítica, Porto Alegre, 2007.

Nota-se, entretanto, um ponto em comum entre tais vieses: a importância dos rios na configuração histórica e geográfica do espaço urbano.

Contudo, tem-se que a expansão das cidades e o adensamento do uso e ocupação urbanas refletiram – e continuam a refletir – na ocupação e deterioração das margens dos corpos hídricos, rechaçando o uso destes espaços por parte da população e, muitas vezes, resultando na invasão destas áreas por segmentos sociais sem alternativa de moradia na cidade³.

No Brasil, um dos países com maior disponibilidade hídrica do mundo, não foi diferente. A situação aqui é agravada já que, desde a colonização, a ocupação do solo brasileiro foi marcada pela exploração econômica e pela política excludente, de modo que o acesso formal à terra se restringia àqueles que detivessem o capital, gerando a mercantilização da propriedade privada com os seus efeitos perniciosos, como a ocupação irregular do solo urbano⁴.

Com o avanço da industrialização e crescimento dos centros urbanos nacionais, intensificam-se os problemas urbanos de desemprego e violência, inundações e deslizamentos, falta de equipamentos urbanos e sobrecarga da demanda por serviços públicos, emergindo a questão do acesso precário à moradia e a ocupação de áreas ambientalmente protegidas pela população marginalizada⁵.

Assim, frente aos mais de quinhentos anos de ocupação em contraposição às poucas décadas de legislação ambiental e urbanística⁶, a presença humana nestes espaços protegidos gera uma grande dificuldade de se dar efetividade à implementação de uma legislação

³ —. *Ob. Cit.*

⁴ MOURA, Emerson Affonso da Costa. MOTA, Mauricio. *Regularização Fundiária de Ocupação em Áreas Ambientais e Tutela Judicial no Novo Código de Processo Civil*. In: Revista de Direito da Cidade, v. 10, nº 4, p. 2316.

⁵ MOURA, Emerson Affonso da Costa. MOTA, Mauricio. *Regularização Fundiária de Ocupação em Áreas Ambientais e Tutela Judicial no Novo Código de Processo Civil*. In: Revista de Direito da Cidade, v. 10, nº 4, p. 2316.

⁶ Após a Segunda Guerra Mundial começa-se a tomar uma consciência prática da finitude dos recursos naturais, de forma mais concreta. Matérias-primas, energia e água, por exemplo, tornam-se mais raros e caros. Assim, “no final da década de 60, preocupada com o crescimento econômico e o processo de industrialização predatória, a Suécia propôs à ONU a realização de uma conferência internacional para discutir os principais problemas ambientais que já alcançavam uma dimensão global, relacionando-os a questões socioeconômicas, em especial à pressão do crescimento demográfico sobre os recursos naturais nos países pobres. A proposta foi acatada pela ONU que, em junho de 1972, na cidade de Estocolmo, realizou a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano”, resultando na elaboração da Declaração de Estocolmo, contendo 26 princípios referentes a comportamento e responsabilidades, que se destinam a nortear os processos decisórios de relevância para a questão ambiental. Assim, sob o influxo desta Conferência, emerge uma onda conscientizadora no Brasil, cujo primeiro marco legislativo mais significativo foi a edição da Política Nacional de Meio Ambiente, em 1981. (MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p.238-240).

restritiva⁷. A ocupação de terras em áreas ambientalmente protegidas implica em um novo desafio à regulação estatal à medida em que o conflito entre a proteção da posse funcionalizada à moradia e a proteção para a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado repercute diretamente no instituto da regularização fundiária⁸.

Assim, com ocupação consolidada, a proteção ambiental de tais áreas – que possuem a função 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”⁹ – com a estipulação de limites ambientais que, a rigor, vêm sendo estabelecidos, em algum medida, desde o Código Florestal de 1934, é hoje um grande desafio e fonte de diversas discussões. Afinal, na prática, a legislação “não altera a realidade de muitas cidades brasileiras, nas quais o próprio processo histórico de formação e consolidação se deu com a ocupação de áreas próximas a cursos d’água. Não é difícil perceber que a aplicação pura e simples das metragens fixadas (...) colocaria na ilegalidade parcela das áreas urbanas de muitas cidades”¹⁰.

É neste contexto que se insere o objeto do presente estudo: uma análise jurídica acerca da ocupação de Áreas de Preservação Permanente para fins de moradia nas cidades e os reflexos desta ocupação na garantia do direito a cidades sustentáveis.

Para tanto, a partir do conceito de direito à cidade, buscar-se-á traçar um breve panorama acerca da necessidade de interrelação entre as agendas urbana e ambiental ante a consolidação de um contexto político-legislativo que assegura o direito a cidades sustentáveis e sua função social, cujo importante marco teórico seminal é a Carta de Planificação da Cidade, também conhecida como Carta de Atenas, pois, nela, pela primeira vez, a “função social da cidade” foi determinada de forma concreta. Por consequência, definidas as funções-chaves do urbanismo – habitar, trabalhar, recrear-se (nas horas livres) e circular – o debate sobre a análise de tais funções passa a nortear os princípios que inspiram o planejamento da urbe. O afloramento de valores ambientais, culturais e históricos é inserido, assim, no debate para a definição de novos ideais para a cidade do século XXI.

Frise-se, desde logo, que essas funções-chave elencadas na Carta de Atenas servem apenas como parâmetros básicos na busca pelo direito a cidades sustentáveis, mas, a elas não

⁷ MIRANDA, Anaiza Helena Malhardes. APP em área urbana consolidada. Boletim eletrônico Irib, ano VIII. São Paulo, 2006. Disponível em: <

http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/app_em_area_urbana_consolidada.pdf>. Acesso em 25.07.19.

⁸ MOURA, Emerson Affonso da Costa. MOTA, Mauricio. *Ob. Cit.*, p. 2316.

⁹ Art. 3º, II, da Lei 12.651/12.

¹⁰ PAPP, Leonardo. *Comentários ao Novo Código Florestal Brasileiro, Lei 12.651/12*. Campinas: Millennium, 2012, p. 117.

se resumem. A ideia de cidade deve estar sempre associada, no geral, ao lugar de construção social de espaços de convivência entre seus habitantes.

Considerando esta busca pela concretização do pleno direito à cidade, torna-se necessário discorrer sobre a importância das Agendas Ambientais (e urbanísticas) para a sustentabilidade da urbe. Assim, inevitável apontar o papel exercido pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) – Habitat I, Habitat II e Habitat III – no estabelecimento de novos paradigmas para a criação de políticas públicas de desenvolvimento urbano sustentável e habitação, sem deixar de considerar os reflexos da Conferência de Berlim sobre as Cidades Sustentáveis.

Em seguida, apresentar-se-á como as ideologias da Agenda Habitat foram consubstanciadas nas recomendações da Agenda 21, importante compromisso socioambiental em prol da sustentabilidade, fruto da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992 no Rio de Janeiro, repercutindo, também, na elaboração das Agendas Azul, Marrom e Verde¹¹.

De igual modo, não poderia deixar de se mencionar a Agenda 30, fruto da Rio+20, especificamente quanto ao objetivo de tornar os assentamentos humanos mais inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

Busca-se, com isso, demonstrar o papel dessas agendas na busca por alternativas para o estabelecimento das bases necessárias à efetivação da função socioambiental da cidade, de modo que suas diretrizes são até hoje difundidas e implementadas, tendo subsidiado legislações locais, estaduais e nacionais.

Sob essa perspectiva, torna-se indispensável realizar uma análise de como o ordenamento jurídico brasileiro adotou o direito a cidades (sustentáveis). Nesse cenário, cabe mencionar o importante papel desempenhado por movimentos sociais no período da ditadura militar. Tais movimentos propunham ideias reformistas das normas de uso e ocupação do solo urbano e a constante luta pela reforma urbana ante as flagrantes disfunções espaciais, segregação social do espaço e especulação imobiliária que assolavam o país. Neste período, surgem também entidades de natureza ecológica na defesa de espaços territoriais especialmente protegidos, sendo que as demandas urbanas e as questões ecológicas começam a repercutir quase que simultaneamente.

¹¹ Em síntese, como se verá, a primeira inclui medidas para o manejo sustentável dos recursos hídricos; a segunda abrange temas específicos do ambiente urbano, como a poluição atmosférica, o saneamento básico e os resíduos sólidos e a terceira se refere à gestão das áreas protegidas e preservação da biodiversidade.

Como resultado, começam a ser formuladas no Brasil normas de proteção do meio ambiente, cujo marco principal foi a promulgação da Lei Federal nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente.

Alguns anos depois, com a possibilidade de influenciar na elaboração da nova Constituição, esses movimentos em defesa da reforma urbana cresceram, de modo que conseguiram assegurar, pela primeira vez na história constitucional do Brasil, a aprovação de um capítulo sobre política urbana, na atual Constituição.

É neste contexto que se passará, então, a analisar o Estatuto da Cidade (2001), importante marco legal no Brasil, resultante da influência das agendas urbanas, que veio regulamentar referido capítulo da Política Urbana do texto constitucional, conferindo um delineamento mais preciso à função social da propriedade urbana. Tal instrumento reconheceu a necessidade de se regular a propriedade urbana em prol do bem coletivo e do equilíbrio ambiental, tendo, como diretriz básica, a garantia do direito a cidades sustentáveis.

Em linha com a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade apresenta os direitos mínimos para o atendimento à função social da cidade, dentre os quais destacam-se o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.

Dentre os instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade, merecem destaque o Plano Diretor e o Zoneamento Ambiental, momento em que serão realizados breves comentários sobre cada um destes importantes mecanismos de controle social para a segurança da sustentabilidade local.

O Estatuto da Cidade, regido pela Constituição Federal, apresenta em alguns dispositivos o direito à cidade sustentável, relacionando-se diretamente à garantia de se assegurar direitos envolvidos às presentes e futuras gerações.

Tendo, então, a Lei Federal nº. 10.257/2001 compreendido, muitas vezes de forma implícita, as determinações ambientais previstas na Constituição Federal e na Lei Federal nº 6.938/1981, deve-se destacar a necessidade de combinar os dizeres do Estatuto da Cidade com toda a legislação pertinente que se dedica à boa qualidade do ambiente urbano.

Desse modo, no Capítulo 2 será destacado o direito a cidades sustentáveis como direito humano fundamental, ressaltando o papel exercido pelo direito à moradia digna e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado na concretização desse direito. Dessa análise, torna-se necessário questionar: o que fazer quando a moradia afeta espaços territoriais ambientalmente protegidos, como as Áreas de Preservação Permanente, cuja intervenção é,

em regra, proibida? Como lidar com a ocupação de áreas urbanas consolidadas para fins de moradia em APPs?

Tal análise, correlacionada ao direito a cidades sustentáveis e a sua função social abordadas anteriormente, faz suscitar o dilema enfrentado pelo Poder Público quando diante de ocupações irregulares nestes espaços territoriais ambientalmente protegidos: o (aparente?) paradoxo entre assegurar o direito à moradia e o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado.

Por consequência, tratando-se de ocupação de áreas urbanas consolidadas para fins de moradia em espaços ambientalmente protegidos, como as APPs, torna-se indispensável uma análise mais aprofundada de diplomas legais como a Lei Federal nº 12.651/12 e a Lei Federal nº 13.465/17.

Assim, no Capítulo 3 serão apresentados os conceitos necessários para o perfeito entendimento do regime das Áreas de Preservação Permanente, e analisado como a nova lei florestal tratou destes espaços quando inseridos em áreas urbanas consolidadas. Buscar-se-á também traçar um olhar crítico e analítico sobre a Lei Federal nº. 13.465/17, importante marco legislativo que dispõe, dentre outros temas, sobre a regularização fundiária rural e urbana.

Ressalta-se, desde já, que, sem pretensão de esgotar o tema e, considerando o objeto de análise, o estudo se voltará especificamente para os aspectos de proteção ambiental trazidos na lei, ainda que porventura se possa traçar um panorama geral sobre o instituto da regularização fundiária.

1. Direito à Cidade Sustentável: a urbe e o equilíbrio ambiental

O homem que é incapaz de viver em comunidade, ou que disso não tem necessidade porque basta-se a si próprio, não faz parte de uma cidade e deve ser, portanto, um bruto ou um deus.

Aristóteles

1.1. Cidade: “o grande laboratório do homem”

A cidade é o espaço que congrega convivência do grupo social e o desenvolvimento individual, o espaço de liberdade onde também ocorre a convivência entre o público e o privado, devendo permitir que o indivíduo exerça as atividades que favoreçam sua existência digna¹².

Constituída de zona urbana e rural, a cidade teve seu território urbano ampliado significativamente. Recentemente, em 2016, na Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável - Habitat III, 167 países, incluindo o Brasil, adotaram a Nova Agenda Urbana (NAU), que objetiva orientar a política para a urbanização pelos próximos 20 anos. Aponta a NAU que a população urbana do mundo irá praticamente dobrar até 2050, tornando a urbanização uma das tendências mais transformadoras do Século XXI¹³.

Esse crescimento, como se nota, ocorreu em praticamente todos os lugares do mundo e, com ele, gerou impactos, tendo em vista que o adensamento surgido com o êxodo campo/cidade impossibilitou a absorção do seu contingente por esta última.

No Brasil, de acordo com o último censo demográfico, realizado em 2010, a taxa de urbanização é de 84%, valor significativo se considerado que, no início do século XX, apenas 17% da população brasileira vivia em cidades. Essa mudança está relacionada à passagem econômica de base primária e exportadora para uma sociedade de base urbano-industrial¹⁴.

Entre 1930 e 1980 a economia brasileira cresceu estimulada pela indústria, o que justifica o crescimento das migrações rural-urbanas, tendo o país experimentado uma intensificação de sua taxa de urbanização, com concentração nas maiores cidades. Nas décadas seguintes verifica-se que a indústria vem perdendo peso na formação do PIB, mas sem alterar essa polarização espacial¹⁵. As grandes cidades se tornaram economias de serviço, tendo nelas se configurado espaços demarcados para o comércio, a indústria, com promessas de novas oportunidades de emprego e trabalho, gerando, por consequência, a busca pela habitação.

No século XXI, apesar do declínio das atividades industriais tradicionais que requerem a urbanização como suporte, as taxas de crescimento urbano continuarão a crescer de modo significativo, especialmente no contexto do mundo em desenvolvimento. Isso porque “a

¹² SALDANHA, Nelson. *O jardim e a praça: ensaio sobre o lado privado e o lado público da vida social e histórica*. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1986, p. 13-18.

¹³ IBGE, Coordenação de Geografia. *Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos no Brasil: uma primeira aproximação*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

¹⁴ SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. *Política urbana no contexto federativo brasileiro. Aspectos institucionais e financeiros*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2017, p. 18.

¹⁵ ___. *Ob. Cit.*, p. 18-19.

cidade continuará sendo o palco da nova economia pós-industrial e da nova configuração econômica e financeira que já se encontra solidamente urbanizada”¹⁶.

Contudo, a experiência prática demonstrou que o crescimento econômico não implica necessariamente no desenvolvimento social (“crescimento quantitativo, sem desenvolvimento qualitativo”)¹⁷.

Sobre tal questão, aponta HENRI LEFEBVRE¹⁸:

O duplo processo de industrialização e de urbanização perde todo seu sentido se não se concebe a sociedade urbana como objetivo e finalidade da industrialização, se se subordina a vida urbana ao crescimento industrial. Este fornece as condições e os meios da sociedade urbana. Proclame-se a racionalidade industrial como necessária e como suficiente e se estará destruindo o sentido (a orientação, o objetivo) do processo. A industrialização produz a urbanização inicialmente de modo negativo (explosão da cidade tradicional, de sua morfologia, de sua realidade prático-sensível). Após o que, está-se perto da obra. A sociedade urbana começa sobre as ruínas da cidade antiga e da sua vizinhança agrária. No decorrer dessas mudanças, a relação entre a industrialização e a urbanização se transforma. A cidade deixa de ser o recipiente, o receptáculo passivo dos produtos e da produção. O *centro da decisão*, aquilo da realidade urbana que subsiste e se fortalece na sua deslocação, entra a partir de então para *os meios da produção e para os dispositivos da exploração do trabalho social* por aqueles que detêm a informação, a cultura, os próprios poderes de decisão.

(...)

A realização da sociedade urbana exige uma planificação orientada para as necessidades sociais, as necessidades da sociedade urbana. Ela necessita de uma ciência da cidade (das relações e correlações na vida urbana). Necessárias, estas condições não bastam. Uma força social e política capaz de operar esses meios (que não são mais do que meios) é igualmente indispensável.

Desse modo, apesar do crescimento econômico, a classe operária torna-se vítima da segregação e dessa ausência de desenvolvimento social, dando origem a uma nova modalidade de miséria: “a miséria do habitat, a miséria do habitante submetido a uma cotidianidade organizada (na e pela sociedade burocrática do consumo dirigido)”¹⁹.

Assim, tem-se que desde a década de 1930, esse processo de industrialização e de urbanização (e junto a ele, o êxodo rural/urbano) “desafia o Poder Público, no sentido de aumentar a provisão de acesso aos meios de consumo coletivo, como infraestrutura urbanística e social”²⁰. O crescimento populacional e o êxodo rural “ganharam

¹⁶ FERNANDES, Edésio. *Direito e Gestão na Construção da cidade democrática no Brasil*. Campinas: Revista Olucum Ensaios, 2005, p. 17.

¹⁷ LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2001, p. 137.

¹⁸ __. *Ob. Cit.*, p. 137/138.

¹⁹ __. *Ob. Cit.*, p. 138.

²⁰ __. *Ob. Cit.*, p. 20.

desproporcionais dimensões dos anos 70 até os dias de hoje, produzindo em um mesmo território urbano duas cidades: a legal e a ilegal”²¹.

Por esse ângulo, destaca MILTON SANTOS²² que:

(...) a grande cidade, mais do que antes, é um polo de pobreza (a periferia no polo...), o lugar com mais força e capacidade de atrair e manter gente pobre, ainda que muitas vezes em condições sub-humanas. A grande cidade se torna o lugar de todos os capitais e de todos os trabalhos, isto é, o teatro de numerosas atividades “marginais” do ponto de vista tecnológico, organizacional, financeiro, previdenciário e fiscal. (...); e o fato de que a população não tem acesso aos empregos necessários, nem aos bens e serviços essenciais, fomenta a expansão da crise urbana.

Tal realidade somente poderá ser modificada quando o direito ao trabalho, à instrução, à educação, à saúde, à habitação, aos lazeres, à vida entrarem para a prática social. E é justamente entre esses direitos que se figura o *direito à cidade*, originalmente desenvolvido por LEFEBVRE, como sinônimo do direito “à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais etc.”²³²⁴.

Verifica-se, então, que o acelerado processo de urbanização no Brasil, como na maioria dos países em desenvolvimento, tem se caracterizado, desde o começo, pela combinação entre os processos de exclusão social e segregação espacial da população de baixa renda, levando, por consequência, a urbanização da pobreza. Sob essa ótica, aponta EDÉSIO FERNANDES²⁵:

Mais recentemente, a 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 (...). Uma característica estrutural do crescimento urbano no Brasil é que, ao longo de décadas de crescimento das cidades, a maioria da população somente tem tido acesso à terra urbana e à moradia mediante processos informais, e a taxa de crescimento da informalidade urbana tende a ser muito superior à taxa de crescimento da pobreza.

(...)

Complexo e multidimensional, esse processo de segregação socioespacial deve-se a uma combinação histórica de diversos fatores como as dinâmicas formais e informais do mercado de terras²⁶, a centralização político-institucional, o

²¹ MELO, Lígia. *Direito à Moradia no Brasil. Política urbana e acesso por meio da regularização fundiária*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, cap. 1.

²² SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: HUCITEC, 1993, p.10.

²³ LEFEBVRE, Henri. *Ob. Cit.*, p. 139.

²⁴ Não há consenso sobre o conceito de direito à cidade. David Harvey afirma que o direito à cidade é “um significativo vazio. Tudo depende de quem lhe vai conferir significado (...). A própria definição de ‘direito’ é objeto de uma luta, e essa luta deve ser concomitante com a luta por materializá-lo” (HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014, p. 20 e 244).

²⁵ FERNANDES, Edésio. *Ob. Cit.*, p. 18.

²⁶ Desde a colonização, “a ocupação do solo brasileiro foi marcada pela exploração econômica e a política excludente de forma que o acesso formal a terra era restrito aqueles que detivessem o capital, gerando a mercantilização da propriedade privada com os seus efeitos perniciosos, de ocupação irregular do solo urbano”

autoritarismo político-social, a burocratização político-administrativa e a corrupção endêmica. De especial importância também tem sido a sobrevivência da estrutura fundiária concentrada e privatista do país, a natureza elitista da incipiente tradição de planejamento urbano, a renovação das práticas seculares de clientelismo político etc.

Com a histórica exclusão social e o crescimento desenfreado das cidades, à população carente restou a ocupação informal²⁷. O crescimento desordenado das cidades brasileiras, portanto, levou ao desenvolvimento de núcleos informais urbanos, dando origem a loteamentos clandestinos e irregulares, muitas vezes localizados em áreas ambientalmente protegidas.

Não se pode perder de vista, contudo, que tal situação não se limita à população de baixa renda. A classe mais abastada não raramente também ocupa irregularmente áreas de preservação permanente, seja para fins de moradia, veraneio ou comercial. Entretanto, deve-se avaliar esta ocupação sob o prisma da especulação imobiliária e não sob a ótica do direito à moradia tolhido dessa parcela de cidadãos.

É neste contexto – de exclusão social e crescimento desordenado da urbe – que se insere a ‘função social da cidade’, objetivo a ser perquirido pela política de desenvolvimento urbano, nos termos do artigo 182 da Constituição de 1988.

Tal expressão recebeu sua primeira definição concreta durante o 4º *Congrés Internacional d’Architecture Moderne* - C.I.A.M., que tinha como objetivo uma "reforma fundamental de todos os métodos que provocaram no mundo inteiro, o deterioramento das cidades.". Nesse congresso, redigiu-se a Carta de Planificação da Cidade, também conhecida como Carta de Atenas, na qual, em seu item 77, se definiu as funções básicas da cidade moderna: “As chaves do urbanismo estão nas quatro funções: habitar, trabalhar, recrear-se (nas horas livres), circular”.

De acordo com os princípios da carta:

O urbanismo tem quatro funções principais, que são: primeiramente, assegurar aos homens moradias saudáveis, isto é, locais onde o espaço, o ar puro e o sol, essas três, condições essenciais da natureza, lhe sejam largamente asseguradas; em segundo lugar, organizar os locais de trabalho, de tal modo que, ao invés de serem uma sujeição penosa, eles retomem seu caráter de atividade humana natural; em terceiro lugar, prever instalações necessárias à boa utilização das horas livres, tornando-as benéficas e fecundas; em quarto lugar, estabelecer o contato entre essas

(MOURA, Emerson Affonso da Costa. MOTTA, Mauricio. *Regularização Fundiária de Áreas Ambientais e Tutela Judicial no Novo Código de Processo Civil*. Revista de Direito da Cidade. Volume 10, nº 04, p. 2316).

²⁷ VILLAÇA, Flávio. *São Paulo: segregação urbana e desigualdade*. Artigo. Estud. av. vol.25, nº. 71. São Paulo Jan./abr. 2011.

diversas organizações mediante uma rede circulatória que assegure as trocas, respeitando as prerrogativas de cada uma²⁸.

Em decorrência dos princípios da Carta de Atenas, emerge-se o debate sobre a análise de tais funções, passando a nortear os princípios que inspiram o planejamento da urbe²⁹. Para a incorporação destas funções ao ambiente urbano, devem-se considerar as prioridades da cidade, desvinculando-se da exclusividade das regras do esteticismo por ele mesmo, para realizar os objetivos de organização dos espaços habitáveis, tendo por objetivo o bem-estar dos cidadãos³⁰.

Assim, a essência do urbanismo devem ser as relações entre o espaço da cidade e a sociedade que nela vive³¹, tendo por objetivo a organização do espaço urbano visando ao bem-estar coletivo. O urbanismo, portanto, deve ter por fundamento “o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”³².

Por ‘espaços habitáveis’ deve-se entender todas as áreas em que o homem exerce coletivamente, no mínimo, qualquer das quatro funções sociais elencadas na Carta de Atenas: habitação, trabalho, circulação e recreação. O pleno desenvolvimento dessas funções, quando associado à ideia de cidade como o lugar de convivência e os elementos necessários para sua inteira utilização, deve ser compreendido como a efetivação concreta do direito à cidade. O direito de ‘habitar’ não se resume, então, apenas ao direito a ter uma moradia, mas sim ao direito à cidade no sentido mais profundo possível.

Conforme observado por LÍGIA MELO³³:

Sem dúvidas não se aponta tais direitos como possibilidades resultantes da promoção e fornecimento de bens e serviços em um balcão, onde se chega, pede-se o que precisa e vai embora. Até porque o crescimento desordenado das cidades gerou um conjunto de graves problemas que requerem grandes investimentos, tanto pelo Poder Público como pela iniciativa privada, bem como uma mudança de mentalidade no entendimento sobre o que é viver na cidade. Aponta-se aqui o que o espaço cidadão deve oferecer ao cidadão: condições e oportunidades equânimes independente de suas características sociais, econômicas, culturais e religiosas. Trata-se do direito à cidade e suas funções para todos.

²⁸IPHAN, *Carta de Atenas de 1933*, p.29. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201933.pdf>>. Acesso em 24 set 2018.

²⁹ Assim, novos planos urbanísticos foram elaborados no intuito de observar essa nova perspectiva, como por exemplo, o Plano de Buenos Aires (1949), de Antoni Bonet Castellana, o Plano de Chandigarh, Índia (1951), de Le Corbusier e o Plano de Brasília (1956-1963), de Lúcio Costa.

³⁰ LE CORBUSIER. *Planejamento Urbano*. São Paulo: Perspectiva, 1971, p. 41.

³¹ GONÇALVES Jr., A.J.; SANT`ANNA, Aurélio; CARSTENS, Frederico et al. *O que é urbanismo*. São Paulo: Brasiliense, 1991, p. 17.

³² BALTAR, Antônio Bezerra. *Introdução ao planejamento urbano*. Recife, 1947. Apud MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 377.

³³ MELO, Lígia. *Ob. Cit.*

O direito à cidade – e o atendimento a sua função social – tem, então, como elementos, os direitos inerentes às pessoas que na cidade residem “sem ter condições dignas de vida, de exercer plenamente a cidadania e os direitos humanos (civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais), de participação da gestão da cidade, de viver num ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável”³⁴.

Nesse sentido, DAVID HARVEY³⁵ afirma que:

O direito à cidade não deve ser entendido como um direito ao que já existe, mas como um direito de reconstruir e recriar a cidade como um corpo político socialista como uma imagem totalmente distinta: que erradique a pobreza e a desigualdade social e cure as feridas da desastrosa degradação ambiental.

O direito à cidade refere-se, assim, “aos anseios de quem mora, trabalha, sobrevive, produz no espaço urbano: ele deve ser definido por processos de participação – que não sejam meramente formais –, pelas experiências, inclusive as práticas espontâneas vivenciadas na cidade”³⁶.

Em outras palavras: a efetivação da função social da cidade se configura quando o direito à cidade pode ser exercido por inteiro, isto é, “a cidade cumpre sua função social quando os cidadãos possuem os direitos urbanos”³⁷.

Nesse sentido, ROSÂNGELA CAVALLAZZI³⁸ entende o direito à cidade como

expressão do direito à dignidade da pessoa humana, o núcleo de um sistema composto por um feixe de direitos que inclui o direito à moradia – implícita a regularização fundiária –, à educação, ao trabalho, à saúde, aos serviços públicos – implícito o saneamento –, ao lazer, à segurança, ao transporte público, à preservação do patrimônio cultural, histórico e paisagístico, ao meio ambiente natural e construído equilibrado – implícita a garantia do direito às cidades sustentáveis como direito humano na categoria dos interesses difusos.

Desse modo, o direito à cidade também deve ser enxergado como o direito a uma cidade sustentável. O ambiente urbano (e rural) deve contemplar o respeito ao meio ambiente sadio, ecologicamente equilibrado, sendo certo que o desenvolvimento deve ter por parâmetro os limites da proteção ambiental, de modo a satisfazer as necessidades humanas que asseguram a vida digna ao indivíduo.

³⁴ SAULE JÚNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004, p. 240.

³⁵ HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014, pag. 247.

³⁶ GUIMARÃES, Virgínia Totti. *Direito à cidade e direitos na cidade: integrando as perspectivas social, política e jurídica*. Rio de Janeiro: Revista de Direito da Cidade, vol. 09, nº 02, p. 632.

³⁷ ROCHA, Julio Cesar de Sá da. *Função ambiental da cidade*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999, p. 36.

³⁸ CAVALLAZZI, Rosangela Lunardelli. *O estatuto epistemológico do Direito Urbanístico brasileiro: possibilidades e obstáculos na tutela do direito à cidade*. In COUTINHO, Ronlado; BONIZZATTO, Luigi (coords). *Direito da cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano*. Rio de Janeiro: Lumen Jurs, 2007, p. 56-57.

Desta maneira, o direito à função social da cidade presume a interação com o meio ambiente sadio e a promoção de qualidade de vida para todos os seus habitantes. Para tanto, o planejamento e a adoção de políticas públicas devem ser direcionados sob a perspectiva da sustentabilidade e do adequado padrão de qualidade de vida para todos os seus habitantes, independentemente de características sociais, econômicas ou culturais.

1.2. A sustentabilidade da urbe e a Agenda Urbana

A palavra ‘urbanismo’ é relativamente recente, correspondendo à nova realidade da expansão da sociedade industrial³⁹. Veio por assumir o viés de planejar e organizar a sociedade industrial em novas funções sobre antigas estruturas urbanas⁴⁰.

Ao longo do século XIX, com os reflexos oriundos da Revolução Industrial, emergem preocupações quanto à qualidade da vida e aos limites de crescimento e expansão das cidades⁴¹.

As ideias sanitaristas frente às condições precárias de moradia da classe trabalhadora surgem, então, como as primeiras medidas de contenção dos excessivos problemas advindos do acelerado processo de industrialização e urbanização⁴².

A preocupação com os reflexos negativos do acelerado processo de urbanização começa, então, a se refletir por meio de diversas correntes de pensamentos urbanos que buscavam conceber modelos e planos de reorganização das cidades.

É neste contexto que se destaca a Carta de Atenas, de 1933, resultado do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna. Neste documento, o sol, o verde e o espaço foram definidos como elementos do urbanismo e, como visto, por meio da organização de suas quatro funções-chave (trabalhar, habitar, circular e recrear)⁴³ dar-se-ia a organização da

³⁹ CHOAY, Françoise. *O urbanismo*. São Paulo: Perspectiva, 1979.

⁴⁰ KANASHIRO, Milena. *Da antiga à nova Carta de Atenas – em busca de um paradigma espacial de sustentabilidade*. In: Desenvolvimento e Meio Ambiente. Paraná: UFPR, 2004, p.34.

⁴¹ Como observa Manuela Raposo Magalhães, o Falanstério de Fourier, a Cidade Linear de Arturo Soria e Mata, a cidade-jardim de Ebenezer Howard são exemplos, ainda que utópicos, que buscavam soluções para a situação de injustiça social das cidades industriais (Teorias urbanas e o tema da natureza. (mimeo) (s/d)

⁴² KANASHIRO, Milena. *Ob. Cit.*, p.34.

⁴³ Como esclarece Lígia Melo, “o direito de morar adequadamente, direito humano reconhecido pela Constituição de 1988 como um direito fundamental social., está descrito como primeira função social a ser exercida na cidade. A falta de moradia adequada impede a saúde e o bem-estar de todos os membros de um grupo social, esteja ele representado por uma família ou por pessoas individualmente, gerando uma série de prejuízos. Percebe-se que a habitação (...) se constitui em pilar para a compreensão da função de uma cidade,

sociedade. Pela primeira vez se definia a função social das cidades, a qual – reitera-se – somente é atendida quando o direito à cidade é exercido em sua plenitude: condições dignas de vida; exercício pleno da cidadania e dos direitos humanos; participação na gestão da cidade; viver em um ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável.

No intervalo entre a Carta de Atenas de 1993 e a Nova Carta de Atenas, de 1998, a emergência de valores ambientais, culturais e históricos é incorporada no debate para a definição de novos ideais para a cidade do século XXI⁴⁴.

Neste cenário, na busca pela concretização do pleno direito à cidade, faz-se necessário destacar o papel desempenhado pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) no estabelecimento de novos paradigmas para a criação de políticas públicas de desenvolvimento urbano sustentável e habitação. Esta agência trabalha com diversos atores e temas relacionados à vida nas cidades, como por exemplo, o planejamento e desenho urbano local e metropolitano, os serviços básicos urbanos (água, saneamento, energia, mobilidade urbana e resíduos) e a participação cidadã.

O ONU-Habitat estabeleceu-se em 1978, como resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I), em Vancouver, Canadá, no intuito de trabalhar em prol do desenvolvimento urbano social, econômico e ambientalmente sustentável com o objetivo de proporcionar moradia adequada para todos⁴⁵. Os Estados reconheceram o explosivo crescimento demográfico e a urbanização como fenômenos em escala mundial e a necessidade de reflexão sobre esse processo e seus problemas.

Desde então, a agência foi ganhando importância devido às crescentes taxas de urbanização verificadas em todo o globo. Por consequência, em 1996 realizou-se a Conferência de Berlim sobre as Cidades Sustentáveis – preparatória para a Convenção Habitat II. Naquela ocasião, a declaração emitida pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico e pelo governo alemão já alertava:

necessitando estar entre as diretrizes do planejamento urbano por se constituir um direito fundamental a ser promovido e protegido como condição de vida digna.

O direito ao trabalho ou o acesso a ele é uma das funções da cidade que ultrapassa a questão do planejamento dos espaços para exigir dos gestores públicos que permitam a todo cidadão ter acesso ao trabalho ou emprego, bem como condição para deslocar-se para o mesmo. (...).

A circulação prevista como função da cidade está ligada à possibilidade e capacidade de locomoção do cidadão tanto quanto ao direito fundamental de ir e vir. (...) se vincula às condições de acesso ao trabalho, à escola, ao lazer, permitida através de um planejamento urbano que crie um sistema viário compatível com as necessidades do cidadão. (...) auxiliando na redução das distâncias, que geram, também, exclusão social.

A promoção do lazer passa, também a ser um dever do Estado e um direito do cidadão, que está vinculado à sadia qualidade de vida, podendo se apresentar sob a forma de acesso ao esporte, cultura, arte, propiciando atividades físicas ou intelectuais que promovam o desenvolvimento do ser humano”. (Ob. Cit.).

⁴⁴ KANASHIRO, Milena. *Ob. Cit.*, p.35.

⁴⁵ ONU. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>>. Acesso em 20 jul 2019.

(item 03): “O Relatório da OECD sobre a Cidade Ecológica demonstra que a inovação para integrar questões ambientais no desenvolvimento urbano é necessária e possível. Cidades no mundo todo enfrentam uma ameaça à sua sobrevivência física. As reservas de água estão se tornando escassas e a qualidade do ar em muitos locais oferece perigo aos residentes. A formação de lixo em áreas urbanas está superando a capacidade de seu tratamento e a contaminação do solo continua a prejudicar a terra e as reservas de água. São necessárias novas formas de gerenciamento urbano para proteger a saúde das cidades e seus habitantes”.

(item 07): “As cidades devem ser organizadas de forma a desempenhar um papel decisivo na redução e eliminação de padrões insustentáveis de produção e consumo e na promoção do uso do solo, de sistemas de transportes e de construções ambientalmente saudáveis”.

Em sequência, em junho daquele ano, ocorreu em Istambul, Turquia, a segunda Conferência das Nações Unidas sobre o tema, a Habitat II, objetivando estabelecer novas metas para o milênio que se aproximava e da qual resultou a aprovação da ‘Agenda do Habitat’, documento chave para a política do desenvolvimento urbano sustentável, reunindo uma série de objetivos, diretrizes e recomendações.

Da ‘Agenda do Habitat’ se extraem diversas diretrizes para o desenvolvimento urbano sustentável, dos quais se destaca:

30 – A qualidade de vida de todos os povos depende, entre outros fatores econômicos, sociais, ambientais e culturais, das condições físicas e espaciais das nossas vilas, cidades pequenas e grandes. A disposição e a estética das cidades, padrões de ocupação do solo, densidade populacional e de construções, transporte e facilidade de acesso de todos a produtos, serviços e amenidades públicas básicos têm um peso crucial nas boas condições de vida dos assentamentos. Isso se torna ainda mais importante para as pessoas vulneráveis e desfavorecidas, muitas das quais enfrentam barreiras no acesso a moradias e na participação na elaboração do futuro dos seus assentamentos. A necessidade das pessoas por comunidades e suas aspirações por bairros e assentamentos com melhores condições devem guiar o processo de projeto, gestão e manutenção de assentamentos humanos. Os objetivos desse esforço incluem proteção à saúde pública, garantia de segurança, educação e integração social, incentivo à igualdade e ao respeito pela diversidade e identidade cultural, maior acessibilidade para as pessoas portadoras de deficiências e preservação de prédios e áreas de valor histórico, espiritual, religioso e cultural, respeito às paisagens locais, e cuidado com o meio ambiente local. (...).

Dentre os resultados obtidos dessa conferência ressalta-se o reconhecimento internacional do direito humano à moradia adequada, “que promove uma verdadeira ampliação do conceito de moradia para a ideia de habitat, cuja concepção abrange o acesso à terra, aos serviços públicos e a um meio ambiente saudável e equilibrado”⁴⁶.

Este panorama de repensar o urbano estimulou a reunião de várias associações de urbanistas de países europeus em 1998, representadas pelo Conselho Europeu de Urbanistas (CEU). Como resultado, foi proposta uma Nova Carta de Atenas, que analisa a cidade contemporânea, suas funções e realiza propostas para o futuro das cidades no século XXI.

⁴⁶ MOREIRA, Danielle de Andrade. *O direito a cidades sustentáveis*. In: Revista de Direito da Cidade. Rio de Janeiro: HARBRA, 2006, p. 191, v.1.

Este documento tem por objetivos gerais definir uma agenda urbana e, conseqüentemente, o papel do planejamento urbano.

Esta nova Agenda enfatiza a ação em quatro pontos-chave: *(i)* promover competitividade econômica e emprego; *(ii)* favorecer coesão social e econômica; *(iii)* melhorar o transporte; e *(iv)* promover o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida. Dentre as recomendações finais do documento, destacam-se os “aspectos ambientais” que, como visto, estão no cerne das recentes discussões e devem ser a essência do planejamento urbano.

A Nova Carta de Atenas de 1998 conduz às reflexões e críticas acumuladas nas últimas décadas e incorpora os principais preceitos de desenvolvimento sustentável (conservação de recursos não renováveis, de energia e tecnologias limpas, redução de poluição, evitar desperdício e promover reciclagem etc.)⁴⁷. Desta maneira, “insere-se na visão do ambientalismo moderado, de viés antropocentrista e desenvolvimentista, (...) enfatizando a consciência ambiental necessária ao futuro para a perpetuação dos ambientes urbanos para o homem. Conduz sobre a forma urbana desejável para o futuro de uma cidade sustentável”⁴⁸.

Em 2002, o mandato da ONU-Habitat foi reforçado, tendo seu *status* elevado a Programa das Nações Unidas pela resolução da Assembleia Geral A/56/206. Com isso, a agência ficou responsável por visar ao desenvolvimento urbano, a metas sobre moradias e a objetivos da Declaração do Milênio. A questão urbana foi, então, revitalizada, alcançando mais espaço e importância entre as preocupações da agenda internacional, com prioridades e planos de ação melhor definidos⁴⁹.

A terceira edição – Habitat III – foi realizada no ano de 2016 no Quito, Equador, onde se buscou renovar o compromisso político para construir uma “Nova Agenda Urbana”, documento que vai orientar a urbanização sustentável pelos próximos 20 anos. Entre as principais disposições do documento, destaca-se a igualdade de oportunidades para todos; o fim da discriminação; a importância das cidades mais limpas; a redução das emissões de carbono; o respeito pleno aos direitos dos refugiados e migrantes; a implementação de melhores iniciativas verdes e de conectividade, entre outras. Com o novo acordo, os líderes

⁴⁷ Esta Carta deverá ser revisada a cada quatro anos, sendo que a primeira revisão foi aprovada no congresso na entidade realizada em novembro de 2003, em Lisboa, Portugal, recebendo o nome de “Carta Constitucional de Atenas de 2003 – A Visão das Cidades para o Século XXI do Conselho Europeu de Urbanistas”.

⁴⁸ KANASHIRO, Milena. *Ob. Cit.*, p.37.

⁴⁹ UN-HABIT. Guia online. Disponível em: <

<http://www.sinus.org.br/2011/press/downloads/ff3dacd1572f0fa4dc36c978d2cde5d3.pdf>>. Acesso em 26 set 2018.

mundiais se comprometeram a aumentar o uso de energia renovável, proporcionar um sistema de transporte mais ecológico e gerir de forma sustentável os recursos naturais⁵⁰.

Não obstante, um ponto considerado basilar na Nova Agenda Urbana foi a incorporação do Direito à Cidade. Pela primeira vez em um documento das Nações Unidas o termo foi incluído, configurando-se, por concreto, a internacionalização do direito à cidade, conceito este já previsto no Brasil pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade. Tal feito pode ser atribuído à pressão de movimentos sociais, após muitas controvérsias em fóruns mundiais, inclusive nas três pré-conferências da Habitat III⁵¹. Menciona o parágrafo 11º da Nova Agenda Urbana:

Nós compartilhamos uma visão de *idades para todos*, que se refere ao uso equitativo e ao disfrute das cidades e dos assentamentos humanos, buscando promover a inclusão e assegurando que todos os seus habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminação de qualquer espécie possam viver e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, econômicos, resilientes e sustentáveis, para promover a prosperidade e a qualidade de vida para todos. Observamos os esforços de alguns governos nacionais e locais para consagrar esta visão como *direito à cidade*, em suas legislações, declarações políticas e estatutos. (Grifou-se).

Tem-se que, ao final, o “direito à cidade” acabou por ser incluído como o equivalente a “cidade para todos”. De toda forma, grande é o avanço tendo em vista que o documento inova ao relacionar o Direito à Cidade a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos sendo que, até o momento, não incluíam a exclusão espacial, suas causas e consequências, abrindo espaço para um diálogo que possibilite repensar a cidade de uma forma mais coletiva, participativa e inclusiva.

Fundidas às ideologias da Agenda Habitat, não se pode desconsiderar as recomendações da Agenda 21, importante compromisso socioambiental em prol da sustentabilidade fruto da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992 no Rio de Janeiro.

No geral, a Agenda 21 se tornou um instrumento para a construção de sociedades sustentáveis, conciliando métodos de eficiência econômica, justiça social e de proteção ambiental. Reconheceu, ainda, a necessidade de um instrumento de planejamento estratégico que visa implementar um novo modelo de desenvolvimento socioeconômico e ambiental, construído "de baixo para cima", orientado a melhorar e resguardar a qualidade de vida das

⁵⁰ ONU. *Habitat III: países adotam nova agenda para urbanização sustentável*. Publicado em 21 out 2016. Disponível em < <https://nacoesunidas.org/habitat-iii-paises-adotam-nova-agenda-para-urbanizacao-sustentavel/>>. Acesso em 26 set 2018.

⁵¹ MORENO, Júlio. *Habitat III: incorporação do Direito à Cidade “salva” a Nova Agenda Urbana*. Publicado em 20 out 2016 em < <http://www.caubr.gov.br/habitat-iii-incorporacao-do-direito-a-cidade-salva-a-nova-agenda-urbana/>>. Acesso em 26 set 2018.

gerações futuras⁵². “Vale reforçar que, na linguagem da Agenda 21, as considerações ambientais abrem caminho para o tratamento de questões socioeconômicas estruturais e vice-versa”⁵³

Inspirando-se no slogan ambientalista "Pensar Globalmente, Agir Localmente", a Agenda 21 sobressalta, em seu Capítulo 28, a necessidade de maior atenção às cidades, consideradas fundamentais para a implementação das políticas urbanísticas, sociais e ambientais propostas⁵⁴. Daí a indispensabilidade da participação das autoridades locais e seus planos de governo para dar concretude o desenvolvimento sustentável. Ademais, surgem como objetivos sociais de grande relevância: a erradicação da pobreza, a proteção da saúde humana e a promoção de assentamentos humanos sustentáveis⁵⁵.

Como ensina ÉDIS MILARÉ⁵⁶:

Mesmo restrita ao papel de diretrizes e a seu caráter suasório, a Agenda 21 é mais do que mero “código de boas intenções”. É referência importante para podermos aferir dois aspectos essenciais de nossa gestão ambiental:

- ter uma pedra de toque para certificar-nos de que nossos esforços em prol do desenvolvimento socioeconômico, com a característica de sustentável, obedecem às salvaguardas impostas pela qualidade do meio ambiente, inspiradoras do Direito Ambiental;
- saber que nossas ações ambientais estão em sintonia com o que se procura realizar – e efetivamente se realiza – em outras partes do mundo, concluindo que não estamos isolados como se fôssemos franco-atiradores.

Além das três instâncias previstas naquele documento (Agenda 21 Internacional, Agenda 21 Nacional e Agenda 21 Local⁵⁷), também foram propostas a Agenda Azul, a Agenda Marrom e a Agenda Verde. Em síntese, a primeira inclui medidas para o manejo sustentável dos recursos hídricos; a segunda abrange temas específicos do ambiente urbano, como a poluição atmosférica, o saneamento básico e os resíduos sólidos e a terceira se refere à gestão das áreas protegidas e preservação da biodiversidade.

⁵² Ministério do Meio Ambiente. *Caderno de debate: Agenda 21 e a sustentabilidade das cidades*. Disponível em: < http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/caderno_verde.pdf>. Acesso em 26 set 2018.

⁵³ MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p.90.

⁵⁴ Ministério do Meio Ambiente. *Caderno de debate: Agenda 21 e a sustentabilidade das cidades*. Disponível em: < http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/caderno_verde.pdf>. Acesso em 26 set 2018.

⁵⁵ MILARÉ, Edis. *Ob. Cit.*, p.90.

⁵⁶ MILARÉ, Edis. *Ob. Cit.*, p.91.

⁵⁷ “A Agenda 21 Brasileira é um processo e instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável e que tem como eixo central compatibilizar a conservação ambiental, a justiça social e o crescimento econômico. O processo de sua construção se deu de 1996 a 2002, e foi coordenado pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional/CPDS, sendo concluído em 2002. Se bem concretizada, sua implementação poderá servir de subsídio para legislações locais, estaduais e nacionais. A elaboração e a promoção da Agenda 21 Local foram delegadas às organizações não-governamentais ambientalistas, que têm reformulado suas pautas, a elas incorporando os temas urbanos tais como a questão do saneamento básico, a proteção de recursos hídricos, a poluição industrial, entre outros.” (PESTANA, Liliana Moraes. *A Agenda Marrom: o planejamento urbano ambiental*. Revista de Direito da Cidade, vol.01, nº 01, p. 129-130).

É importante consignar que, em nenhuma hipótese, se trata de contraposição de agendas (não são excludentes, e sim complementares entre si). Este talvez seja um dos grandes problemas enfrentados pelas políticas públicas de planejamento urbano: a ausência de uma visão global, sistêmica e integrada sobre a temática do meio ambiente e do direito a cidades sustentáveis no cerne da urbe.

Enxergar essas agendas como se cada uma delas tivesse uma dinâmica própria e independente traz consequências para o planejamento das cidades (ou para a falta dele) e para o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ao “desenvolvimento urbano” atribuído à agenda marrom, por exemplo, costuma-se incluir o provimento da moradia adequada (combate ao déficit habitacional) e da regularização fundiária. Todavia, como se verá, este “desenvolvimento urbano” não pode deixar de considerar a agenda verde e a agenda azul, pois estão diretamente relacionadas à preservação de espaços territoriais protegidos e à sadia qualidade de vida.

Mais recentemente, a Conferência Rio+20, realizada em 2012 no Brasil, estabeleceu claro mandato para que os Estados Membros da ONU construíssem coletivamente um conjunto de objetivos e metas, ampliando a experiência dos Objetivos do Milênio (ODM). Como resultado, em setembro de 2015, acordada pelos 193 Estados-membros da ONU, ratificou-se a “Agenda 30”, intitulada “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”.

Em suma, esta Agenda consiste de uma Declaração, 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas, além de um mecanismo para avaliação e acompanhamento. Dentre estes objetivos, para fins do disposto no presente estudo, destaca-se o de número 11, qual seja, “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”. Verifica-se:

Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis

11.1 Até 2030, **garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas**

11.2 Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos

11.3 Até 2030, **aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis**, em todos os países

11.4 Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo

11.5 Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade

11.6 Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros

11.7 Até 2030, **proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes**, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência

11.a **Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais**, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento

11.b Até 2020, **umentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres**; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis

11.c Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais.

No todo, o que se nota é, cada vez mais, o envolvimento da comunidade internacional nesta temática. As agendas “urbanas” aqui brevemente analisadas demonstram a conexão que deve ser estabelecida entre o desenvolvimento econômico e social, a proteção do meio ambiente e o processo de urbanização e, desta forma, ofertam alternativas para o estabelecimento das bases necessárias à efetivação da função socioambiental da cidade e seu desenvolvimento sustentável⁵⁸. Afinal:

(...) a questão ambiental e a questão urbana apresentam-se fortemente intrincadas e o ordenamento dos espaços urbanos aparece, sem dúvida, como instrumento da política ambiental. A implantação de uma política urbana hoje não pode ignorar a questão ambiental, sobretudo nas cidades de grande porte, onde adquirem maior dimensão os problemas relativos ao meio ambiente, como por exemplo: poluição do ar, da água, sonora, visual; lixo; ausência de áreas verdes⁵⁹.

Nesse sentido, TOSHIO MUKAI⁶⁰ preconiza que o direito urbanístico não pode ser divorciado do direito ambiental:

Portanto é do âmbito da preocupação de abrangência do direito urbanístico o disciplinar, convenientemente, visando um ambiente sadio, todas as ações humanas relacionadas com o uso do solo. Assim, exemplificativamente, a legislação que cuida do zoneamento industrial visa, através da disciplina do uso do solo, evitar ou minimizar a poluição atmosférica em doses anormais; a legislação de proteção aos

⁵⁸ MOREIRA, Danielle de Andrade. *Ob. Cit.*, p. 191.

⁵⁹ MEDAUAR, Odete. ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001: comentários*. São Paulo: RT, 2002, p. 16.

⁶⁰ MUKAI, Toshio. *Direito Urbano e Ambiental*. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 71.

mananciais visa, através de restrições profundas ao uso do solo, manter as fontes de alimentação da água potável para as cidades; e, a legislação de zoneamento e parcelamento do solo, contém, normalmente, dispositivos que visam, de um lado, a segregação de atividades que seriam, por natureza, prejudiciais, se indiscriminadamente misturadas em determinadas zonas (p. ex. atividade industrial ao lado de residências), e de outro, a densificação através de loteamentos, em áreas que por seu interesse especial e ecológico devam ser preservadas da urbanização intensiva. São alguns poucos exemplos que demonstram a íntima ligação existente entre o urbanismo e o meio ambiente.

Com isso, o processo de uso e ocupação do solo urbano não pode ser considerado apenas sob o viés urbanístico, social e/ou econômico. Há de ser considerada também a perspectiva ambiental de forma integrada, e não isoladamente. Na verdade, a justaposição entre as agendas deve ser perquirida à medida em que todas são instrumentos necessários – e indispensáveis – para se atingir o mesmo fim: o pleno exercício do direito à cidade e de sua função social.

Neste sentido, torna-se evidente o importante papel assumido por essas agendas, de modo que suas diretrizes são até hoje difundidas, debatidas e implementadas, tendo subsidiado legislações locais, estaduais e nacionais. A aprovação do Estatuto da Cidade (2001) e a criação do então Ministério das Cidades⁶¹ (2003), resultantes da influência da Convenção Habitat II, por exemplo, são importantes marcos no Brasil.

1.3. O Direito a cidades (sustentáveis) no ordenamento jurídico brasileiro

“Somente quando se entender que os que constroem e mantêm a vida urbana têm uma exigência fundamental sobre o que eles produziram, e que uma delas é o direito inalienável de criar uma cidade mais em conformidade com seus verdadeiros desejos, chegaremos a uma política do urbano que venha a fazer sentido” (HARVEY, David)

Sob a égide dos momentos finais da ditadura militar no Brasil, as disfunções espaciais, a segregação social do espaço e a especulação imobiliária deram origem a movimentos sociais

⁶¹ Criado pela Medida Provisória 103, de 01.01.2003, convertida na Lei 10.638, de 28.05.2003. O art. 27, III definia os assuntos de competência do Ministério: a) política de desenvolvimento urbano; b) políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito; c) promoção, e articulação com as diversas esferas do governo, com o setor privado e organizações não governamentais, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano; d) política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano; e) planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito; e f) participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água, bem assim para a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento. Contudo, em 1º de janeiro de 2019, o Ministério das Cidades e o Ministério da Integração Nacional foram fundidos e transformados em Ministério do Desenvolvimento Regional.

urbanos que, em busca de mudanças estruturais, propunham ideias reformistas das normas de uso e ocupação do solo urbano e constante luta pela reforma urbana. Neste período, surgem também entidades de natureza ecológica na defesa de espaços territoriais especialmente protegidos.

É nesse contexto que se tem nas associações de moradores e movimentos de bairros a evidência de amadurecimento da organização social na reivindicação de melhoria na qualidade de vida urbana e na defesa de suas áreas de vizinhança, pleiteando, por exemplo, a criação de parques e espaços de lazer, bem como se insurgindo contra empreendimentos capazes de gerar grande impacto⁶².

As demandas urbanas e as questões ecológicas começam a repercutir quase que simultaneamente. Desta forma, seguindo a tendência mundial em que a partir da Conferência de Estocolmo (1972) grande parte dos países do ocidente começa a formular normas de proteção do meio ambiente, foi promulgada no Brasil a Lei Federal nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente⁶³.

Nos anos de 1980, especialmente com a mobilização estimulada pelas possibilidades de influenciar na elaboração da nova Constituição, esses movimentos em defesa da reforma urbana cresceram muito em organização, adesões e atuação, de tal sorte que conseguiram assegurar, pela primeira vez na história constitucional do Brasil, a aprovação de um capítulo sobre política urbana, na atual Constituição⁶⁴.

Esse capítulo, em grande parte, foi elaborado com base na Emenda Popular de Reforma Urbana, feita e assinada por mais de 100 mil organizações sociais e indivíduos envolvidos no Movimento Nacional de Reforma Urbana (atual Fórum Nacional de Reforma Urbana), que tinha como seus princípios gerais: *(i)* autonomia do governo municipal; *(ii)* gestão democrática das cidades; *(iii)* direito social de moradia; *(iv)* direito à regularização de assentamentos informais consolidados; *(v)* função social da propriedade urbana; *(vi)* combate à especulação imobiliária nas áreas urbanas⁶⁵.

⁶² ROCCO, Rogério. *Reflexões acerca do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV e suas conexões com a sustentabilidade das cidades*. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério [Org.]. *O Direito Ambiental das Cidades*. 2ª edição, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 140.

⁶³ ROCCO, Rogério. *Ob.Cit.*, p. 141.

⁶⁴ VILLAÇA, Flavio. *Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*. In: DEAK, Csaba. SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1999.

⁶⁵ FERNANDES, Edésio. *Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da Reforma Urbana no Brasil*. In *Revista OAB-RJ*, n. 01, v. 24 (2010), p. 127. Disponível em: <http://issuu.com/revistaoab/rj/docs/revista_oab/rj_25>. Acesso em: 09 jan 2020.

Embora propostas como a criação de instrumentos urbanísticos e jurídicos para combater a especulação, possibilitar a expropriação de terra urbana ociosa, regularizar favelas e ocupações tenham sofrido dura oposição na Assembleia Constituinte, a Constituição consagrou outros princípios e instrumentos necessários à gestão das cidades⁶⁶.

Note-se que a ‘Política Urbana’ foi inserida no Capítulo II do Título VII da Constituição, dirigido à ordem econômica e financeira⁶⁷, diferentemente do ‘Meio Ambiente’, que integra a ordem social (Título VIII, Capítulo VI). Essa disposição em nossa Carta Magna leva-nos a questionar: por que o legislador se preocupou mais com o aspecto econômico se a problemática urbana está, na verdade, mais associada aos assentamentos humanos, a processos demográficos, a estilos de vida, a valores culturais próprios, à interação de indivíduos e grupos?

Eis uma provável resposta:

As circunstâncias históricas da elaboração da Constituição talvez tivessem induzido o constituinte a enfatizar o direito à propriedade urbana e o seu uso porque o processo acelerado de urbanização gerava (e ainda gera) duas aberrações infensas aos direitos humanos fundamentais: a especulação imobiliária e a exclusão social, ambas perversas, não se sabendo claramente qual das duas é mais perversa. De resto, no mundo rural havia (e até agora persiste) essa mesma aberração, em formas análogas às da cidade. As pressões do momento histórico – que também se repetiam em muitos outros países, à semelhança do Brasil –, ao darem o rumo para a afirmação de direitos constitucionais, traziam no bojo as aspirações de uma sociedade marcada por profundas desigualdades⁶⁸.

Ainda assim, isso não significa que, ao situar a Política Urbana no plano da ordem econômica, se excluiria a obrigação de assegurar o meio ambiente sadio da cidade. Como se sabe, a Constituição deve ser interpretada em seu conjunto, de forma finalística e sistemática. “O meio ambiente é mais compreensivo e abrangente do que a economia, porquanto é na esfera do meio ambiente ecologicamente equilibrado que devem processar-se as relações econômicas, assim como a própria vida cidadina”⁶⁹.

Isto posto, tem-se que a Constituição Federal consagrou em sua política urbana uma série de princípios e instrumentos orientadores de intervenções governamentais, como a exigência prevista no artigo 182 de uma política de desenvolvimento urbano a ser executada pelos municípios visando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes e a necessidade de plano diretor para as cidades com mais de vinte mil habitantes. Além disso, nossa Carta Magna apresentou algum avanço

⁶⁶ GUIMARÃES, Virgínia Totti. *Ob. Cit.*, p. 634.

⁶⁷ O legislador situou a ‘Política Urbana’ ao lado da Política Fundiária e da Reforma Agrária, assim como o Sistema Financeiro Nacional.

⁶⁸ MILARÉ, Edis. *Ob. Cit.*, p.950.

⁶⁹ MILARÉ, Edis. *Ob. Cit.*, p.951.

quando previu a possibilidade de o plano diretor ser o instrumento que define se a propriedade urbana está ou não cumprindo sua função social.

Em apertada síntese, pode-se dizer, então, que

o direito à cidade é, assim, um direito fundamental, com previsão constitucional, de natureza difusa, composto por outros direitos sociais e difusos, vinculado à dignidade da pessoa humana e regido pela solidariedade, que teve sua origem em demandas de movimentos sociais, especificamente os relacionados à reforma urbana, e contrapõe-se, muitas vezes, a direitos individuais, de conteúdo patrimonial e contratualista⁷⁰.

A Carta Maior destaca, ainda, o papel dos municípios na atuação para os assuntos urbanos por meio de suas competências para assuntos de interesse local (art. 30, I); organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo (art. 30, V); promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII).

Aos Estados, a Constituição Federal atribuiu a competência de instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (art. 25, § 3º).

Na prática, há uma grande dificuldade em compatibilizar o sistema de repartição de competências constitucionais, que privilegia a posição dos municípios nas questões urbanas, e a realidade das regiões metropolitanas, que demandam políticas que não conhecem limites territoriais e políticos dos entes federativos municipais⁷¹.

Já a competência para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos foi conferida à União (art. 21, XX).

Além disso, há uma série de competências comuns atribuídas a todos os entes federativos referentes ao direito à cidade, como a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX) e a proteção do meio ambiente e da cultura (art. 23, III, IV, V, VI e VII).

Com a promulgação, em 2001, da Lei Federal nº 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade, o capítulo da Política Urbana da Constituição Federal foi finalmente regulamentado e a função social da propriedade urbana ganhou um delineamento mais preciso.

Seguindo a orientação da Carta Magna, esta lei, já em seu artigo 1º, parágrafo único, “estabelece normas de ordem pública e interesse social que *regulam o uso da propriedade*

⁷⁰ GUIMARÃES, Virgínia Totti. *Ob. Cit.*, p. 636.

⁷¹ GUIMARÃES, Virgínia Totti. *Ob. Cit.*, p. 634-635.

urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”⁷².

A lei define, ainda, que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante algumas diretrizes gerais, dentre as quais destacamos: *(i)* a garantia do *direito a cidades sustentáveis*, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; *(ii)* o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, *de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente*; *(iii)* a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar, dentre outros, a deterioração das áreas urbanizadas e *a poluição e a degradação ambiental* e *(iv)* a adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana *compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental*, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência⁷³.

Desta maneira, o Estatuto da Cidade reconhece a necessidade de se regular a propriedade urbana em prol do bem coletivo e do equilíbrio ambiental e, como diretriz básica, a garantia do direito a cidades sustentáveis. O direito à cidade passa, então, a integrar de forma expressa o ordenamento jurídico brasileiro, de modo a se encontrar

no mesmo patamar dos demais direitos de defesa dos interesses coletivos e difusos, como por exemplo o do consumidor, do meio ambiente, do patrimônio histórico e cultural, da criança e adolescente, da economia popular. Esta experiência brasileira é inovadora quanto ao reconhecimento jurídico da proteção legal do direito à cidade, na ordem jurídica interna de um país⁷⁴.

Note-se que referido Estatuto insere expressamente a variável ambiental nas diretrizes para o planejamento do desenvolvimento das cidades, o ordenamento e o controle do uso e da expansão urbana.

⁷² Sobre este dispositivo, observa Édis Milaré: “Como se vê, o alvo principal é a regulação da propriedade urbana, porém, em prol dos objetivos sociais. Em última análise, são estes que devem ser alcançados. Do modo como está redigido o texto legal, o equilíbrio ambiental aparece como se fora um simples acréscimo (...bem como...) e tem, na cabeça do legislador, características diferentes do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos. Essa ‘lassidão conceitual’ em relação ao meio ambiente não é rara nos textos legais, que costumam compartimentar a realidade ambiental separada da realidade social. Eis uma razão a mais para que o Direito Ambiental, em sua doutrina e em sua prática, considere o meio ambiente de modo holístico e sistêmico, tanto na ciência jurídica, quanto no aporte de outras ciências, uma vez que o ambiente não pode separar-se do dia a dia da sociedade e de cada cidadão” (*Direito do Ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p.962-963).

⁷³ Art. 2º da Lei 10.257/01.

⁷⁴ SAULE JURIOR, Nelson. *O Direito à Cidade como paradigma da governança urbana democrática*. Instituto Pólis. Publicado em: 30 mar. 2005. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/750/750.pdf>>. Acesso em 09 jan 2020.

Assim, o reconhecimento do direito humano fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e sua inserção direta na essência do conceito de direito à cidade confere às políticas de desenvolvimento urbano a tarefa de incorporar em seus instrumentos diretrizes gerais que tenham por base a promoção do pleno desenvolvimento das funções da cidade⁷⁵.

Interessante notar que, quando o Estatuto da Cidade adota como diretriz a garantia do direito a cidades sustentáveis, acaba ele mesmo por identificar quais direitos estruturam essa sustentabilidade. Assim, o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer se configuram como direitos basilares ao atendimento da função social da cidade, estando diretamente conectados àquelas “chaves do urbanismo” elencadas pela Carta de Atenas – habitar, trabalhar, recrear-se (nas horas livres) e circular – e, ao mesmo tempo, relacionados aos principais problemas urbanos brasileiros.

1.3.1. Direitos mínimos para o atendimento à função social da cidade

Como visto, o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer são apresentados pelo Estatuto da Cidade como o mínimo de direitos necessário para dar garantir o direito à cidade.

O direito à terra urbana foi previsto na Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos (1976):

Princípio 10: A terra é um dos elementos fundamentais dos assentamentos humanos. Todo Estado tem direito a tomar as medidas necessárias para manter sob fiscalização pública o uso, a propriedade, a disposição e a reserva de terras. Todo Estado tem direito a planejar e administrar a utilização do solo, que é um de seus recursos mais importantes, de maneira que o crescimento dos centros populacionais tanto urbanos como rurais se baseiem num plano amplo de utilização do solo. Essas medidas devem assegurar a realização dos objetivos básicos da reforma social e econômica para cada Nação, de conformidade com o seu sistema e suas leis de propriedade da terra.

⁷⁵ MOREIRA, Danielle de Andrade. *Ob. Cit.*, p. 181.

Nesse sentido, para FIORILLO, o direito à terra urbana se refere à utilização de parcela do território nas cidades para que se possa “realizar as atividades fundamentais vinculadas às suas necessidades de existência digna dentro da ordem econômica do capitalismo”⁷⁶.

Note-se que tal direito está diretamente vinculado a outros direitos constitucionalmente assegurados, como a moradia, trabalho, mobilidade urbana e proteção do meio ambiente.

O direito à moradia – sob o qual realizaremos uma análise mais detalhada nos capítulos seguintes – está previsto no art. 6º da Constituição Federal. Trata-se do “direito humano fundamental à moradia, tomada esta aqui como necessidade humana vital, biológica na sua essência e, por conseguinte, indispensável para uma vida com dignidade”⁷⁷. Em termos gerais, a moradia digna abrange diversas políticas públicas que podem (e devem) ser realizadas pelo poder público (tais como a aprovação de normas para regularização fundiária, alteração de padrões urbanísticos para locais ocupados por população de baixa renda, construção de habitações, delimitação de zonas de especial interesse social⁷⁸), e também se relaciona de forma direta com diversos outros direitos constitucionais, como se verá.

O Estatuto da Cidade menciona também o direito ao saneamento ambiental, de forma a assegurar à população a “preservação de sua incolumidade físico-psíquica (saúde) vinculada ao local onde vivem” e “dos demais valores vinculados à tutela dos bens ambientais adstritos a determinado meio em que referidas pessoas se relacionam”⁷⁹.

O saneamento ambiental, por sua vez, integra o direito à infraestrutura urbana, que também compõe o direito à cidade sustentável. Pelo direito à infraestrutura urbana, permite-se exigir do poder público a instalação de equipamentos e execução de obras que garantam a infraestrutura adequada a todas as áreas da cidade (por exemplo: transporte, energia, fornecimento de água, tratamento de esgoto etc.).

O direito ao transporte referido no Estatuto da Cidade deve ser entendido como “direito à mobilidade urbana eficiente”, expressamente previsto na Constituição (art. 144, § 10, I)⁸⁰. O direito à mobilidade busca garantir o acesso universal à cidade – por meio de

⁷⁶ FIORILLO, Celso A. *Direito a cidades sustentáveis no âmbito da tutela constitucional do meio ambiente artificial*. In FERREIRA, Helene Silvini; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). Estado de direito ambiental: tendências: aspectos constitucionais e diagnósticos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p.284.

⁷⁷ PORTILHO, Liana. *Nova ordem jurídico-urbanística: função social da propriedade na prática dos tribunais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 58.

⁷⁸ GUIMARÃES, Virgínia Totti. *Ob. Cit.*, p. 642.

⁷⁹ FIORILLO, Celso. *Ob. Cit.*, p.286.

⁸⁰ Art. 144, § 10 da CF. “A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas. I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de

condições e modos variados de transporte, de modo que se possa viver, trabalhar, recrear, conforme as necessidades e desejos pessoais – e relaciona-se à prestação de serviços públicos de transporte de qualidade e a custos acessíveis⁸².

Outro direito que integra a estrutura mínima do direito à cidade sustentável é o direito ao trabalho, tido pela Constituição Federal como um dos fundamentos da República brasileira e diretamente relacionado aos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, IV).

Destaca-se, ainda, o direito ao lazer, de forma a assegurar a saúde e a qualidade de vida, não havendo que se falar em vida digna e bem-estar sem momentos de lazer e descanso.

Verifica-se, com isso, que as orientações jurídico-normativas do direito à cidade levam a uma cidade – ao menos em tese – cada vez mais igualitária, “por meio da garantia dos direitos sociais que compõe o direito à cidade, com o estabelecimento de um constante diálogo, previsão de espaços democráticos de gestão urbana e disponibilização de informações”⁸³. Tais direitos estão relacionados entre si e exigem uma atuação interventiva do poder público, que deve dispor de instrumentos urbanísticos para a gestão das cidades e limitação dos direitos individuais.

Dentre esses instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade, merecem destaque o plano diretor e o zoneamento ambiental como importantes ferramentas de organização territorial, planejamento eficiente do uso do solo e efetiva gestão ambiental. É o que se vê a seguir.

1.3.2. O Plano Diretor e o zoneamento ambiental como instrumentos da política urbana

A correta e necessária utilização das possibilidades do Estatuto da Cidade vai depender essencialmente da compreensão de seu significado e alcance no contexto da ordem jurídica brasileira, principalmente no que se refere à concepção do princípio constitucional da

trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente;”.

⁸¹ O Brasil possui uma Política Nacional de Mobilidade Urbana, estabelecida pela Lei 12.587/2012, que tem como objetivo “contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano” (art. 2º).

⁸² GUIMARÃES, Virgínia Totti. *Ob. Cit.*, p. 643.

⁸³ GUIMARÃES, Virgínia Totti. *Ob. Cit.*, p. 640.

função socioambiental da propriedade e da cidade, assim sintetizada: “o direito de propriedade imobiliária urbana é assegurado desde que cumprida sua função socioambiental, que por sua vez, é aquela determinada pela legislação urbanística e ambiental, sobretudo no contexto municipal”⁸⁴.

Coube principalmente aos Municípios o dever de promover o controle do processo de desenvolvimento urbano, formulando políticas de ordenamento territorial nas quais os interesses individuais dos proprietários de terras e construções urbanas necessariamente coexistam com outros interesses sociais, culturais e ambientais da cidade como um todo. Para isso, foi dado aos Municípios o poder de, por meio de leis e diferentes instrumentos urbanísticos, determinar a medida desse equilíbrio entre interesses individuais e coletivos quanto à utilização do solo urbano⁸⁵.

Um desses instrumentos urbanísticos para a gestão das cidades acima mencionados é o Plano Diretor, previsto no artigo 4º do Estatuto da Cidade e definido como o “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”⁸⁶.

Neste estudo já destacamos a máxima de que a propriedade urbana apenas cumpre sua função social “quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”⁸⁷.

Desse modo, a discussão acerca da problemática relacionada à sustentabilidade social e ambiental nas cidades, bem como o estabelecimento de políticas públicas de desenvolvimento urbano passa, obrigatoriamente, pela análise do Plano Diretor⁸⁸. Pretende-se, com isso, garantir o atendimento das necessidades dos cidadãos, integrando qualidade de vida, justiça social e desempenho das atividades econômicas.

Cabe observar que o Plano Diretor deve englobar o território do Município como um todo, e não apenas a área abrangida pelo perímetro urbano⁸⁹, já que a sadia qualidade de vida é direito fundamental de todos, não podendo tal instrumento tratar exclusivamente dos cidadãos urbanos, abarcando também os munícipes rurícolas⁹⁰.

Como determinado no artigo 40 do Estatuto, o Plano Diretor deve ser instituído por meio de lei, sendo de suma importância que seja elaborado como um texto legal, e não

⁸⁴ FERNANDES, Edésio. *Ob. Cit.*, 2005, p. 25.

⁸⁵ —. *Ob. Cit.*, 2005, p. 25.

⁸⁶ Art. 40 da Lei 10.257/01

⁸⁷ Art. 39 da Lei 10.257/01.

⁸⁸ MOREIRA, Danielle de Andrade. *O conteúdo ambiental dos planos diretores e o Código Florestal*. In: Revista de Direito Ambiental nº 49. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 85.

⁸⁹ Art. 40, § 2º da Lei 10.257/01.

⁹⁰ MILARÉ, Edis. *Ob. Cit.*, p.971.

encarado como um instrumento técnico, que desce aos detalhes, pois se assim fosse, acabaria por engessar normas que, de si, requerem constantes adaptações⁹¹.

Nesta toada, trago à baila, para reflexão, uma pequena digressão a respeito deste instrumento por meio das seguintes indagações realizadas por FLÁVIO VILLAÇA⁹²:

Por que os planos diretores no Brasil não são respeitados? (...) Se as dezenas – até centenas – de planos diretores que passaram a ser elaboradas no Brasil a partir da década de 1960, em sua esmagadora maioria, não atingiram os objetivos que se propuseram, como entender que significativos setores de nossa sociedade – a começar pela imprensa – continuem a exigí-los a ponto de sua obrigatoriedade ter sido incluída na Constituição do país? Por que, passados seis anos da promulgação daquela Carta, a maioria de nossas cidades com mais de vinte mil habitantes continua sem plano diretor e sua elaboração não tem sido – a não ser transitória, eventual e pontualmente – objeto de pressão por parte de nossos políticos e grandes organizações sociais?

Importante deixar claro que tais questionamentos não objetivam deslegitimar a importância do Plano Diretor como instrumento da política urbana. Pelo contrário: busca a reflexão acerca do *modus operandi* de sua elaboração e aplicação e, também, dos possíveis interesses mascarados por este modelo costumeiro de sua utilização, justamente para que, assim, a ele se possa dar maior legitimidade e efetividade.

Em síntese, o nobre autor revela que, historicamente, o planejamento urbano no Brasil passa a ser identificado como a atividade intelectual de elaborar planos, se desvinculando das políticas públicas e da ação concreta do Estado, em função dos interesses das elites dominantes que, por sua vez, pretendem ocultá-las diante da tecnicidade e complexidade destes estudos para assegurar seus próprios interesses. “Descolando-se da realidade e adquirindo autonomia, as ideias contidas nos planos passam a ser portadoras da ideologia dominante sobre os problemas que atingem as maiorias urbanas”. E assevera: “é por estar inserido na ideologia dominante sobre os problemas urbanos e suas causas, e sobre a isenção e objetividade da técnica, que o plano diretor sobrevive”⁹³.

Os problemas a serem enfrentados em um plano diretor e suas prioridades seriam, então, uma questão política, e não técnica. Verifica-se:

São questões que devem estar nas plataformas dos movimentos populares e dos partidos políticos. O diagnóstico técnico servirá, isto sim, e sempre *a posteriori* (ao contrário do tradicional), para dimensionar, escalonar ou viabilizar as propostas, que são políticas; nunca para revelar os problemas⁹⁴.

⁹¹ MILARÉ, Edis. *Ob. Cit.*, p.971.

⁹² *Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*. In: DEAK, Csaba. SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1999.

⁹³ VILLAÇA, Flávio. *Ob. Cit.*, 1999.

⁹⁴ VILLAÇA, Flávio. *Ob. Cit.*, 1999.

Assim, conclui-se que a credibilidade e o conteúdo dos planos diretores estariam diretamente ligados aos avanços da consciência de classe, da organização do poder político das classes populares. Para tanto, na sua elaboração e na fiscalização de sua implementação, deve ser assegurada de forma efetiva a participação da população e a publicidade/acesso quanto aos documentos e informações produzidos⁹⁵.

Então, a fim de refletir a realidade social, atendendo as necessidades concretas de cada municipalidade, este instrumento deve ser revisto a cada dez anos⁹⁶.

Outro importante instrumento da Política Urbana previsto na Lei 10.257/01 é o zoneamento ambiental⁹⁷, nos moldes do disposto no art. 9º, II, da Política Nacional de Meio Ambiente⁹⁸. Trata-se de um instrumento de organização do território a ser seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelecendo medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população⁹⁹.

Desta maneira, ao introduzir o zoneamento ambiental na escala municipal, o Estatuto da Cidade acaba por estabelecer que o Município, na distribuição espacial das atividades em seu território, deve levar em conta a importância ecológica, as limitações e as fragilidades dos ecossistemas, estabelecendo, assim, vedações, restrições e alternativas de ocupação do território e determinando, quando for o caso, inclusive a realocação de atividades incompatíveis com suas diretrizes gerais.

Isto posto, tem-se que a não observância dos instrumentos da Política Urbana previstos no Estatuto da Cidade pode ensejar no reconhecimento da irregularidade de determinada obra/atividade potencialmente nociva ao meio ambiente, no caso concreto. Neste sentido manifestou-se recentemente o Superior Tribunal de Justiça – STJ¹⁰⁰:

AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OMISSÃO E CONTRADIÇÃO. VÍCIOS NÃO CONFIGURADOS. PEDIDO LIMINAR REALIZADO EM AÇÕES ANTERIORES. INEXISTÊNCIA DE COISA JULGADA MATERIAL. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. LEGITIMIDADE E VERACIDADE. PRESUNÇÃO IURIS TANTUM. PARALISAÇÃO CAUTELAR DE OBRA POTENCIALMENTE NOCIVA AO MEIO AMBIENTE. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE NA CONCESSÃO DA LICENÇA. CUMPRIMENTO DOS

⁹⁵ Art. 40, § 4º, da Lei 10.257/01.

⁹⁶ Art. 39, § 3º, da Lei 10.257/01.

⁹⁷ Art. 4º, III, 'c', da Lei 10.257/01.

⁹⁸ Art. 9º. “São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: (...) II - o zoneamento ambiental”;

⁹⁹ Art. 2º do Decreto 4.297/02.

¹⁰⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça - STJ – 2ª Turma – REsp 1451545 / PR – Publicada no DJe em 27/06/2018.

REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DA LIMINAR. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO. SÚMULA 7/STJ. (...).

3. O licenciamento emitido pelo Poder Público local para a construção de edifício goza de presunção de legitimidade e veracidade. Por isso, esta Corte Superior não tem admitido a paralisação de obra autorizada pelo ente governamental competente para a emissão da licença ambiental, salvo quando existentes razões suficientes para tanto, como a desconformidade da construção com o projeto apresentado à autoridade pública, a ocorrência de ilegalidade no licenciamento ou a comprovação do potencial dano ao meio ambiente.

4. O caso dos autos não se amolda à regra, pois o contexto fático descrito no acórdão recorrido coloca à vista um quadro de irregularidade na concessão da licença ambiental. A incompatibilidade entre a edificação e a qualificação ambiental da área (fundo de vale, bacia de abastecimento hidrográfico e zona de especial interesse ambiental), a insuficiência do Estudo de Impacto de Vizinhança, a **inobservância ao Plano Diretor Municipal e à Lei de Zoneamento e Uso do Solo Urbano, além da ausência de estudos pertinentes ao tráfego, esgotamento, poluição sonora e luminosa e de impactos à paisagem e aos recursos hídricos retratam possível infringência às regras regulatórias.**

5. Impossível afirmar, de modo categórico, a correção das licenças concedidas, e assim assegurar a higidez da presunção de legitimidade e veracidade do ato administrativo, sem afrontar as premissas fáticas estabelecidas pelo Tribunal Regional. Os dados trazidos na decisão impugnada são suficientes para a emissão de um juízo provisório que apenas impõe a **suspensão da obra até a decisão final**, e não a sua inviabilidade definitiva. Incidência da Súmula 7/STJ.

6. O Superior Tribunal de Justiça não admite a revisão, em recurso especial, do juízo quanto à caracterização dos requisitos do periculum in mora e do fumus boni iuris, se necessário reexame de fatos e provas.

7. Não possui embasamento legal a assertiva de que, apenas por sentença, é possível a paralisação de obra ou atividade potencial ou efetivamente danosa ao meio ambiente. **A tutela cautelar tem fundamento na utilidade da medida para a prestação jurisdicional definitiva, especialmente se tomado em conta que, na seara ambiental, os danos podem ser irreversíveis, nem sempre reparáveis economicamente.** Ademais, essa compreensão é a mais consentânea com o disposto nos arts. 170, inc. VI, 186, inc. II, e 225 da CF/88.

8. Recursos especiais conhecidos em parte e, nessa extensão, não providos.

Tais instrumentos caracterizam-se como importantes mecanismos de controle social para a segurança da sustentabilidade local. Com isso, parece-nos que o Estatuto da Cidade tenta fortalecer a busca por cidades socialmente justas e ambientalmente sustentáveis como seu principal objetivo¹⁰¹.

Vê-se, pois, que a entrada em vigor da Constituição de 1988, em particular após a regulamentação dos novos instrumentos jurídicos e urbanísticos pelo Estatuto da Cidade em

¹⁰¹ HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro (Coord.). Et al. *Do Estudo de Impacto de Vizinhança e de sua impostergável regulamentação e implementação no Município de Curitiba: análise comparativa e recomendações*, 2014. Disponível em: <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Nota_tecnica_EIV_versao_publicacao.pdf> Acesso em 23.07.19.

favor do direito à cidade, proporcionou um notável avanço normativo relativo à matéria¹⁰² à medida em que esse último

não só consolidou o espaço da competência jurídica e da ação política municipal aberto pela Constituição de 1988, como também o ampliou sobremaneira. A nova lei tem quatro dimensões fundamentais, quais sejam: consolida o paradigma conceitual jurídico-político do direito urbanístico; regulamenta e cria novos instrumentos urbanísticos para a construção de uma ordem urbana socialmente justa e incluída pelos municípios; aponta processos político-jurídicos para a gestão democrática e financiamento da cidade; e propõe instrumentos jurídicos para a regularização fundiária dos assentamentos informais em áreas urbanas¹⁰³.

Assim, no contexto do direito a cidades sustentáveis, destaca-se a importância da incorporação na formulação da política de gestão urbana de mecanismos que efetivamente assegurem essa participação popular, da coletividade, titular do direito ao desenvolvimento urbano sustentável.

Neste sentido, o Estatuto da Cidade elenca “a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” como outra diretriz geral do planejamento urbano¹⁰⁴.

A gestão democrática da cidade

encontra-se no cerne do direito à cidade, a partir da obra de Lefebvre, que o veicula à uma cidade em direção aos verdadeiros desejos e necessidades dos seus habitantes, ligado aos projetos utópicos, que poderão um dia concretizar-se, mas que delimitam uma ampla e irrestrita participação dos que habitam e vivem na cidade; e igualmente como Harvey, que entende o direito à cidade como um poder de transformação. Não há, assim, como entender o direito à cidade sem incluir os direitos à participação, com real poder de decisão, à informação e à publicidade¹⁰⁵.

Nos ensinamentos de José de Ávila Aguiar Coimbra, “uma comunidade sustentável constrói-se com formas associativas dinâmicas, mobilizadoras. É aí que vinga o empreendedorismo social, cujo traço distintivo é empreender com a comunidade, não apenas para a comunidade”¹⁰⁶.

Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: *(i)* órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; *(ii)* debates, audiências e consultas públicas; *(iii)* conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; e *(iv)* iniciativa popular de projeto

¹⁰² SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. MEDEIROS, Mariana Gomes Peixoto. VASQUES, Pedro Henrique Ramos Prado. *Política Urbana no Rio de Janeiro: entre a cidade do plano e a cidade real*. Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, Rio de Janeiro, n.2, julho/2013.

¹⁰³ FERNANDES, Edésio. *Ob. Cit.*, 2005, p. 24.

¹⁰⁴ Art. 2º, II, Lei 10.257/01.

¹⁰⁵ GUIMARÃES, Virgínia Totti. *Ob. Cit.*, p. 650.

¹⁰⁶ COIMBRA, José de Ávila Aguiar. *O outro lado do meio ambiente: uma incursão humanista na questão ambiental*. Campinas: Millenium, 2002, p. 403.

de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (art. 43 da Lei Federal n. 10.257/2001).

Assim, “o envolvimento e o engajamento dos indivíduos no espaço em que habitam são essenciais para a concretização dos seus direitos de cidadania e, conseqüentemente, para a realização de uma cidade efetivamente democrática”¹⁰⁷.

Nesse contexto, vale lembrar das manifestações ocorridas no Brasil em 2013 que, apesar de as pautas apresentarem uma grande diferenciação ao longo do tempo, se iniciaram a partir da discussão sobre transporte urbano nas cidades (aumento do valor da passagem de ônibus, eficiência do serviço, caráter público do serviço de transporte etc.). “Pode-se entender que ao menos parte destas manifestações encontra-se vinculada ao direito à cidade, à crise ética e política das instâncias constituídas e à insatisfação na vida urbana, especialmente das grandes cidades”¹⁰⁸ e refletem a importância da participação efetiva da população na gestão e na construção da cidade.

Como se verá, ao incorporar em seus instrumentos diretrizes que tenham por base a promoção do pleno desenvolvimento das funções da cidade, assegurando direitos a favor do bem coletivo e do equilíbrio ambiental, o Estatuto da Cidade associa a ideia de sustentabilidade da urbe à relação entre direitos fundamentais à cidade e meio ambiente ecologicamente equilibrado.

1.3.3. Sustentabilidade das cidades e o Estatuto da Cidade

Do conceito de cidades sustentáveis apresentado pelo Estatuto da Cidade extrai-se a indissociável relação entre direitos fundamentais à cidade e meio ambiente ecologicamente equilibrado. Como visto, as pautas sobre meio ambiente e cidades estão cada vez mais próximas, devendo essas duas questões ser consideradas de modo integrado. Não há como falar em moradia, mobilidade urbana, saneamento ambiental e resíduos sólidos urbanos, por exemplo, sem considerar suas implicações urbanísticas e ambientais.

¹⁰⁷ ALFONSIN, Betânia *et al.* As manifestações de junho de 2013, o processo de construção dos direitos de cidadania no Brasil e o direito à cidade. *In* Revista de Direito da Cidade, vol. 07, n. 01, 2015, p. 85. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/15200>>. Acesso em: 09 jan.2020.

¹⁰⁸ GUIMARÃES, Virgínia Totti. *Ob. Cit.*, p. 651.

Como demonstrado, as Agendas 21 e 30, bem como a Agenda Habitat explicitam bem esse enfoque integrado entre meio ambiente e desenvolvimento, cerne do conceito de desenvolvimento sustentável, “que reconhece que as questões ambientais estão intrinsicamente ligadas aos processos socioeconômicos de desenvolvimento”¹⁰⁹.

No desenvolver desse processo socioeconômico verifica-se, contudo, que a urbanização muitas vezes intensifica as desigualdades sociais, inclusive por meio da distribuição diferenciada da degradação ambiental, que afeta a população de baixa renda de forma mais intensa¹¹⁰.

Assim, o direito à cidade não deve (e não pode) ser visto de forma apartada das condições ambientais existentes, pois

a busca da promoção de desenvolvimento sustentável tem de ser baseada na noção mais ampla do direito à cidade, a ser compreendido e aplicado tanto como norma jurídica como enquanto princípio sociopolítico guiando os processos socioeconômicos e político-institucionais que visam promover a redução das desigualdades, eliminar a discriminação e resolver conflitos sobre o uso e usufruto de recursos naturais, tais como a terra urbana e a água¹¹¹.

Tem-se, com isso, que a “cidade marcada pela desigualdade social e pela exclusão territorial não é capaz de produzir um desenvolvimento sustentável”¹¹².

O direito a cidades sustentáveis é, então, um direito fundamental que decorre do caráter socioambiental proveniente da própria Constituição. Vale lembrar que todos os direitos e garantias fundamentais relacionados ao direito à cidade, como aqueles mencionados no Estatuto da Cidade, decorrem do regime e princípios constitucionais¹¹³.

Ante tal análise, ainda que perfunctória, é possível notar que o Estatuto da Cidade, regido pela Constituição Federal de 1988, apresenta em alguns dispositivos, o direito à cidade sustentável, relacionando-se diretamente à garantia de se assegurar direitos envolvidos às presentes e futuras gerações.

Verifica-se, também, que apesar de abrir caminhos e proporcionar grandes passos, a Lei Federal nº 10.257/01 não trata de forma detalhada e com exclusividade do meio ambiente urbano e da sua qualidade. Conforme explica ÉDIS MILARÉ, “não apresenta formalmente

¹⁰⁹ FERNANDES, Edésio. *Estatuto da Cidade: promovendo o encontro das agendas “verde” e “marrom”*. In FERREIRA, Helene Silvini; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). *Estado de direito ambiental: tendências: aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 297.

¹¹⁰ GUIMARÃES, Virgínia Totti. *Ob. Cit.*, p. 653.

¹¹¹ FERNANDES, Edésio. *Ob. Cit.*, 2004, p. 303.

¹¹² ALFONSIN, Betânia. *O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas*. In *Revista Direito e democracia*, vol. 2, n. 2. Canoas: Ed. ULBRA, 2001, p.314.

¹¹³ MOLINARO, Carlos Alberto. *Direito à cidade e proibição de retrocesso*. In *Anais do 13º Congresso Internacional de Direito Ambiental. Direito ambiental, mudanças climáticas e desastres : impactos nas cidades e no patrimônio cultural*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009, p.25.

conceitos, não estabelece requisitos claros, não impõe obrigações específicas detalhadas – ao contrário do que fez com a propriedade e o uso do solo urbano”¹¹⁴.

Ainda assim, referida lei federal compreende, muitas vezes de forma implícita, as determinações ambientais previstas na Constituição Federal e na Lei Federal nº 6.938/1981, havendo a necessidade de combinar os dizeres do Estatuto da Cidade com toda a legislação pertinente que se dedica à boa qualidade do meio ambiente em geral e, em particular, do ambiente urbano¹¹⁵.

Desse modo, considerando o objeto do presente estudo – e em função da interpretação holística que deve ser dada à legislação urbanística e ambiental –, torna-se de suma importância o papel conferido às Leis Federais nº 12.651/12 (“Código Florestal”) e 13.465/17 (“Regularização Fundiária”) para a análise da ocupação de áreas de preservação permanente para fins de moradia nos espaços urbanos.

Antes, contudo, torna-se necessário destacar o papel exercido pelo direito à moradia digna e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado na concretização do direito a cidades sustentáveis enquanto direito humano fundamental.

2. Cidades sustentáveis como direito humano fundamental: o direito à moradia digna e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado

Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade.

Declaração Universal dos Direitos Humanos.

O caráter indissociável dos aspectos ambientais para garantia dos direitos sociais e difusos que integram o direito à cidade revela a necessidade de uma interpretação sistemática da Constituição Federal, dos conceitos trazidos pela Lei da Política Nacional de Meio Ambiente e do Estatuto da Cidade que, como se viu, deve ser conciliado com toda a legislação pertinente que se dedica à boa qualidade do meio ambiente em geral e, em particular, do ambiente urbano.

¹¹⁴ MILARÉ, Édís. *Ob. Cit.* p. 962.

¹¹⁵ —. *Ob. Cit.*, p. 962.

O direito a cidades sustentáveis incorpora-se, então, aos objetivos gerais de solidariedade, erradicação da pobreza e da marginalização social e redução das desigualdades sociais e regionais, previstos no artigo 3º da Constituição Federal, além do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225)¹¹⁶, se firmando como expressão do direito à dignidade da pessoa humana.

Assim, da dignidade da pessoa humana se extrai uma dimensão ecológica, que exige uma vida digna, saudável e segura, sendo preciso, para isso, um patamar mínimo de qualidade ambiental – o que evidencia a interdependência e indivisibilidade entre os direitos e, mais especificamente, a importância do meio ambiente ecologicamente equilibrado para outros direitos fundamentais¹¹⁷.

Sendo a dignidade da pessoa humana “o núcleo de um sistema composto por um feixe de direitos que inclui o direito à moradia – implícita a regularização fundiária” – e ao “meio ambiente natural e construído equilibrado”¹¹⁸ (objetivos do direito a cidades sustentáveis), o que fazer quando a moradia afeta espaços territoriais ambientalmente protegidos, como as Áreas de Preservação Permanente, cuja intervenção é, em regra, proibida? Como lidar com a ocupação de áreas urbanas consolidadas para fins de moradia em APPs?

Tais questões são objetos de calorosos debates técnicos e políticos e a solução encontrada variará conforme os juízos de cunho político e ideológico de quem as responde. O direito ao meio ambiente equilibrado pode ser invocado, por exemplo, para remover comunidades em áreas de encostas e, ao mesmo tempo, para legitimar a manutenção de luxuosos condomínios que também se encontram em áreas protegidas.

Entretanto, mesmo diante da pluralidade de possíveis respostas, para todas elas deve ser levado em consideração os reflexos das desigualdades geradas pelo intenso e acelerado processo de urbanização – que pode produzir efeitos perversos, especialmente para a população de baixa renda. Afinal, são os grupos sociais economicamente menos favorecidos que suportam parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, decisões de políticas e programas governamentais, bem como da ausência ou omissão de tais políticas, dando ensejo ao que se denomina de injustiça ambiental¹¹⁹.

Nesse cenário, ressalta-se, então, o importante avanço das normas ambientais quando inseridas no contexto urbanístico, da qual, conforme verificado, não se desvincula. A ordem

¹¹⁶ GUIMARÃES, Virgínia Totti. *Ob. Cit.*, p. 656.

¹¹⁷ SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p.40.

¹¹⁸ CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. *Ob. Cit.*, p. 56-57.

¹¹⁹ ACSELRAD, Henri. *O que é Justiça Ambiental?* Rio de Janeiro: Garamond, 2009b, p. 15.

jurídica constitucional (e, por consequência, infraconstitucional) vigente não tolera a visão unidimensional dos fatores sociais, econômicos ou ambientais de forma isolada, como se não existisse vínculo orgânico entre eles¹²⁰.

Aperfeiçoar conceitos relacionados ao meio ambiente urbano e amadurecer em doutrina e jurisprudência a concepção de direito a cidades sustentáveis torna-se primordial quando se observa a enorme taxa de urbanização e evolução das cidades na contemporaneidade. Neste sentido, o Estatuto da Cidade abriu grandes caminhos. Contudo, insista-se: não pode a Política Nacional Urbana reduzir-se ao texto da Lei Federal nº 10.257/2001.

Como visto, tal lei não trata com exclusividade do meio ambiente urbano e da sua qualidade. De modo conciso e quase sempre implícito, o Estatuto da Cidade abrange as exigências ambientais delineadas pela Constituição Federal e pela Política Nacional de Meio Ambiente. Novamente: é necessário “combinar os ditames do Estatuto da Cidade com toda a legislação pertinente que, de uma maneira ou de outra, se ocupa da boa qualidade do meio ambiente em geral e, e particular, do ambiente urbano”¹²¹.

Nesse sentido, quando se trata de ocupação de áreas urbanas consolidadas para fins de moradia em espaços ambientalmente protegidos, como as APPs, diplomas legais como a Lei Federal nº 12.651/12 e a Lei Federal nº 13.465/17 se tornam peças fundamentais.

É bem verdade que na aplicação dessas leis no caso concreto, não incomumente, surgirão conflitos envolvendo fatores sociais, ambientais e/ou econômicos. Nestas hipóteses, como se verá, deve-se buscar um equilíbrio entre esses fatores no intuito de garantir a (boa) qualidade de vida nas cidades. Ainda assim, quando não for possível a harmonização entre eles, torna-se necessário optar pela proteção daquele que tenha maior alcance e significado para a coletividade¹²².

¹²⁰ MILARÉ, Edis. *Ob. Cit.*, p.952.

¹²¹ —. *Ob. Cit.*, p. 962.

¹²² Neste sentido: “Ação Civil Pública. Proteção do Meio Ambiente. Obrigação de fazer. Mata Atlântica. Reservatório Billings. Loteamento Clandestino. Assoreamento da Represa. Reparação Ambiental. 1. A destruição ambiental verificada nos limites do reservatório Billings que serve de água grande parte da cidade de São Paulo, provocando assoreamentos, somados à destruição da Mata Atlântica, impõe a condenação dos responsáveis, ainda que, para tanto, haja necessidade de se remover famílias instaladas no local de forma clandestina, em decorrência de loteamento irregular implementado na região. 2. Não se trata tão somente de restauração de matas em prejuízo de famílias carentes de recursos financeiros, que, provavelmente, deixaram-se enganar pelos idealizadores de loteamentos irregulares na ânsia de obterem moradias mais dignas, mas de preservação de reservatório de abastecimento urbano, que beneficia um número muito maior de pessoas do que as residentes na área de preservação. No conflito entre o interesse público e o particular há de prevalecer aquele em detrimento deste quando impossível a conciliação de ambos” (STJ, Resp 403190/SP, 2ªT. Relator Min. João Otávio de Noronha, DJ 14.08.06).

No capítulo anterior demonstrou-se que matérias relativas ao meio ambiente urbano, hoje contempladas pela legislação brasileira, são provenientes de um longo panorama histórico onde o direito a cidades sustentáveis vem sendo construído (ou deveria ser) por meio de uma leitura integrada do Direito Urbanístico e do Direito Ambiental.

Assim, impulsionados por instituições nacionais e internacionais que tratam do urbanismo pleno para o século XXI, o Brasil progressivamente vem incorporando tais conceitos – em que pese os atuais retrocessos verificados na esfera ambiental oriundos da adoção (ou falta) de uma política pública “desenvolvimentista” voltada a agradar, a qualquer preço, os interesses escusos de uma minoria privilegiada¹²³.

Ressalta-se que a Constituição e o Estatuto da Cidade não se preocuparam somente com o planejamento e a ordem urbana do que seria a “cidade legal”. Se assim o fosse, estaria fechando os olhos para a dura realidade que assola os grandes centros urbanos do país e ignorando a situação de uma grande parcela da população que vive nas “cidades ilegais”, fruto de uma política de acesso à terra historicamente marcada pela exclusão.

Tal cidade ‘ilegal’ não exclui o direito à cidade de quem a ela pertence, já que este é um direito de todos, assim como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim, a lei reconhece estar abrangido no direito a cidades sustentáveis, o direito à terra urbana e à moradia, não podendo negar este direito àqueles que exercem o direito de habitar, ainda que de forma irregular. Daí a Constituição, o Estatuto da Cidade e outras leis infraconstitucionais preverem instrumentos que buscam proteger esses direitos, como por exemplo, a usucapião especial e a regularização fundiária – esta última objeto de análise deste estudo, especificamente da modalidade urbana.

Ainda assim, estamos longe de solucionar todos os problemas da urbe (ao que parece, insolúvel). A delimitação da urbe, seu traçado, o uso e ocupação do solo, o zoneamento, o loteamento, o controle das construções são, sem dúvida, necessários ao ordenamento urbano. Todavia, sua efetiva observância torna-se tarefa árdua ante a profunda desigualdade no acesso à terra.

¹²³ O Governo Federal tem sido alvo de denúncias sobre a atuação no Brasil na governança climática e pelas altas taxas de desmatamento - em abril a Amazônia registrou um aumento de 171% no desmatamento em relação ao mesmo período de 2019, de acordo com dados do Sistema de Alerta de Desmatamento. Pela primeira na história, ex-ministros do Meio Ambiente dos governos Itamar Franco, Fernando Henrique, Lula, Dilma e Temer (juntos, representam quase 30 anos de gestão ambiental, de diferentes governos, ligados a partidos políticos e correntes ideológicas distintas) se reuniram para divulgar uma carta na qual denunciam, entre outras coisas, "o risco real de aumento descontrolado do desmatamento da Amazônia", "a perspectiva de afrouxamento do licenciamento ambiental travestido de 'eficiência de gestão'", além da constatação de que "a governança socioambiental no Brasil está sendo desmontada em afronta à Constituição". Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/blog/andre-trigueiro/post/2019/06/03/15-pontos-para-entender-os-rumos-da-desastrosa-politica-ambiental-no-governo-bolsonaro.ghtml>. Acesso em 24.09.19.

O demasiado crescimento urbano das cidades, o acelerado processo de urbanização, a determinação de políticas urbanas voltadas ao interesse de minorias privilegiadas e a especulação imobiliária¹²⁴ são fatores que resultaram no agravamento de um processo de segregação espacial historicamente excludente, relegando aos menos favorecidos à ocupação irregular do solo urbano.

2.1. O direito à moradia como direito humano

Verificou-se que a urbanização brasileira, foi (e tem sido) acompanhada de um excludente processo de segregação espacial da população de baixa renda, sendo que o adensamento populacional proveniente do êxodo campo-cidade impossibilitou que esse novo contingente fosse absorvido na urbe.

Ao mesmo tempo que se urbanizava, o país verificava o aumento da segregação espacial da população de baixa renda. Em outras palavras: junto ao processo de modernização houve o aumento das desigualdades sociais, que se refletiram – e ainda refletem – na ocupação do espaço urbano para fins de moradia.

O problema habitacional, contudo, ultrapassa a questão do déficit de habitações e demanda por moradia própria. Envolvem, também, a especulação imobiliária – que tem fomentado o parcelamento clandestino e irregular –, além de fatores socioeconômicos, como a discrepância entre a renda da maior parte da população e os custos de habitação, o desequilíbrio entre a estrutura rural e urbana etc.¹²⁵.

Fato é que a cidade é, hoje, o local de moradia de milhares de pessoas, que buscam melhor qualidade de vida.

Nesse cenário, retomamos à função social da cidade, introduzida pela Carta de Atenas, que definiu, em linhas gerais, as funções básicas da cidade moderna: “habitar, trabalhar, recrear-se (nas horas livres), circular”.

De acordo com os princípios da carta, o urbanismo tem quatro funções principais, que são: *(i)* assegurar aos homens moradias saudáveis, isto é, locais onde o espaço, o ar puro e o

¹²⁴ A especulação imobiliária é traço marcante no processo de ocupação do solo, excludente, à medida em que dificulta o acesso dos menos favorecidos ao solo. Estes, por sua vez, constroem habitações em áreas proibidas e perigosas (encostas do morro e margens dos rios).

¹²⁵ MOURA, Emerson Affonso da Costa. MOTA, Mauricio. *Ob. Cit.*, p. 2329.

sol, essas três, condições essenciais da natureza, lhe sejam largamente asseguradas; *(ii)* organizar os locais de trabalho, de tal modo que, ao invés de serem uma sujeição penosa, eles retomem seu caráter de atividade humana natural; *(iii)* prever instalações necessárias à boa utilização das horas livres, tornando-as benéficas e fecundas; e *(iv)* estabelecer o contato entre essas diversas organizações mediante uma rede circulatória que assegure as trocas, respeitando as prerrogativas de cada uma¹²⁶.

Para muito além dessas quatro funções básicas definidas pela Carta de Atenas, o direito da cidade evoluiu. A ele, se acrescentou tantos outros direitos fundamentais de cunho urbanístico: as liberdades de ir e vir, ficar (morar), trabalhar e ter lazer, bem como o direito a serviços públicos coletivos mais escassos da urbe, como viver em um ambiente salubre, com água potável e esgotamento sanitário, meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito ao futuro e a uma vida digna no presente¹²⁷.

Assim, as ações governamentais devem visar a concretização desses direitos fundamentais, cujos princípios, limites e prioridades mínimas encontram-se na própria Constituição Federal de 1988¹²⁸.

O direito à moradia – direito humano reconhecido pela Lei Maior como um direito fundamental social e uma das funções-chaves prevista na Carta de Atenas – não pode, então, ser visto apenas como o direito a ter uma estrutura física que protege e cobre a cabeça dos moradores. A moradia não pode ser interpretada em si mesma, sendo que o direito de morar deve ser intrinsecamente associado ao direito de morar adequadamente, englobando não somente a estrutura física de uma casa, mas também a infraestrutura na qual a casa está conectada, os serviços de esgoto, água, coleta de lixo, além de todo acesso a um meio ambiente saudável e à infraestrutura social (equipamentos de saúde, educação, oportunidade de lazer, transporte e mobilidade, bem como o acesso aos meios de vida e sobrevivência, tais como, o acesso à terra, ao trabalho, à renda)¹²⁹.

¹²⁶ IPHAN, Carta de Atenas de 1933, p.29. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201933.pdf>>. Acesso em 24 set 2018.

¹²⁷ CORREIA, Arícia Fernandes. *Constitucionalização do direito à cidade: direito fundamental à moradia adequada, regularização fundiária e legitimação de posse*. AZEVEDO, Fábio de Oliveira. MELO, Marco Aurélio Bezerra de. [Coord.]. Direito Imobiliário: escritos em homenagem ao Professor Ricardo Pereira Lira. São Paulo: Atlas, 2015, p. 649.

¹²⁸ SPAT, Gabrielli Machado. SUPTITZ, Carolina Elisa. *O conceito de políticas públicas para o direito e a cultura como direito fundamental: sob o olhar da investigação acadêmica*. XII Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, 2015.

¹²⁹ ALFONSIN, Betânia. *Entrevista com a relatora especial da ONU para o direito à moradia adequada, Raquel Rolnik*. In: FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia [Coord.]. *Direito à moradia adequada: o que é, para que serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 27.

O reconhecimento do direito à moradia como direito humano foi citado, pela primeira vez, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada em 1948 na Organização das Nações Unidas – ONU, ao estabelecer que toda pessoa tem direito a um padrão de vida adequado para a saúde e o bem-estar próprios e de sua família, incluindo alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais¹³⁰. Tal declaração é, portanto, o marco inicial do reconhecimento do direito à moradia como Direito Humano.

O direito à moradia passou, então, a encontrar substância legal em diversos textos internacionais de direitos humanos e tem sido reafirmado em vários instrumentos declaratórios e de orientação de políticas¹³¹.

A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre as condições de emprego dos trabalhadores em Fazendas (1957), por exemplo, demonstrou, ainda que por via reflexa, preocupação com as condições de moradia digna do trabalhador rural, ao dispor que suas condições de habitação não sejam menos favoráveis que as previstas pela legislação ou costumes nacionais¹³².

Os Estados signatários da Convenção Internacional sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), por sua vez, comprometeram-se a proibir e eliminar a discriminação racial e garantir o direito de cada um à igualdade perante a lei, sem distinção de raça, cor ou origem nacional ou étnica, nomeadamente no gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais, dentre eles, o direito à habitação¹³³.

Um dos principais instrumentos internacionais de direitos humanos relacionado ao direito à moradia – e a outros direitos sociais – é o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC, de 1966¹³⁴, que reconhece o direito de todos a um adequado padrão de vida para si e sua família, inclusive alimentação, vestuário e habitação¹³⁵.

¹³⁰ ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, 1948, art. 25 (10).

¹³¹ OSORIO, Leticia Marques. *O direito à moradia como direito humano*. In: FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia [Coord]. *Direito à moradia adequada: o que é, para que serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 27.

¹³² Art. 88. “1. Quando o alojamento tiver sido fornecido pelo empregador, as condições de locação para os trabalhadores de fazendas não serão menos favoráveis que as previstas pela legislação ou costumes nacionais. 2. Cada vez que um trabalhador for dispensado, deverá ser-lhe concedido um prazo razoável para deixar a casa. Nesses casos, quando não previsto por lei, esse prazo deverá ser fixado por um processo de negociação reconhecido: se tal processo falhar, dever-se-á recorrer ao processo judiciário normal”.

¹³³ Art. 5, ‘e’, III. “De acordo com as obrigações fundamentais enunciadas no artigo 2 desta Convenção, os Estados Partes comprometem-se a proibir e a eliminar a discriminação racial sob todas as suas formas e a garantir o direito de cada um à igualdade perante a lei, sem distinção de raça. De cor ou de origem nacional ou étnica, nomeadamente no gozo dos seguintes direitos: (...) e) direitos econômicos, sociais e culturais, nomeadamente: (...) (iii) direito à habitação.”

¹³⁴ O PIDESC foi adotado em 16 de dezembro de 1966 e entrou em vigor em 03 de janeiro de 1976.

¹³⁵ Artigo 11, 1: “Os Estados-partes ao presente Pacto reconhecem o direito de todos a um padrão de vida adequado para si e sua família, inclusive alimentação, vestuário e moradia, e a melhoria contínua das condições

Note-se, desde já, que sem a adoção de uma abordagem enfatizando a indivisibilidade dos direitos humanos, o direito à moradia adequada perde seu significado¹³⁶.

Foi neste contexto que o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, nos Comentários Gerais n. 04, previu que o conceito do direito à moradia deve ser interpretado de forma ampla, não devendo ser interpretado em um sentido estreito ou restrito que o equipara a um mero teto oferecido como abrigo ou julga o abrigo exclusivamente como uma mercadoria. Ao contrário, a norma deve ser interpretada como o direito de viver, onde quer que seja, com segurança, paz e dignidade¹³⁷.

O CG n. 4 apresenta uma estrutura que possibilita compreender o conceito de moradia adequada – ainda que a noção de adequação possa variar em cada país e seja determinada por fatores, sociais, econômicos, climáticos etc. Devem, então, ser considerados como elementos constitutivos de uma moradia adequada:

(i) segurança jurídica da posse – todas as pessoas deveriam possuir um grau de segurança que garanta proteção legal contra despejos forçados, pressões incômodas e outras ameaças; (ii) disponibilidade de serviços materiais, facilidades e infraestrutura – uma casa adequada deve conter certas facilidades essenciais para saúde, segurança, conforto e nutrição, bem como ter acesso sustentável a recursos naturais e comuns, água potável, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, facilidades sanitárias, meios de armazenagem de comida, depósito de resíduos e de lixo, drenagem do ambiente e serviços de emergência; (iii) custo acessível a um nível tal que a obtenção e satisfação de outras necessidades básicas não sejam ameaçadas ou comprometidas; (iv) habitabilidade, em termos de prover os habitantes com espaço adequado e protegê-los do frio, umidade, calor, chuva, vento ou outras ameaças à saúde, riscos estruturais ou de doenças; (v) acessibilidade – deve ser concedido acesso total e sustentável a recursos de habitação adequada aos grupos vulneráveis, como idosos, crianças, deficientes físicos, doentes terminais, portadores de HIV, pessoas com problemas crônicos de saúde, doentes mentais, vítimas de desastres naturais, pessoas vivendo em áreas propensas a desastres etc.; (vi) localização que permita acesso a opções de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outros serviços sociais e que não sejam construídas em locais poluídos que ameacem o direito à saúde dos habitantes; e (vii) adequação cultural – maneira como a

de vida. Os Estados-partes tomarão as medidas apropriada para assegurar a realização deste direito, reconhecendo para tal efeito a importância essencial da cooperação internacional baseada no livre consentimento”.

¹³⁶ KOTHARI, Miloon. *Informe do Relator Especial para a moradia adequada como um componente do direito a um padrão de vida adequado e, neste contexto, ao direito à não discriminação* (En), Human Rights Council, 07 de fevereiro de 2008, A/HRC/7/16.

¹³⁷ Comentário Geral n. 4, para. 7, do Comitê DESC sobre o direito à moradia (1991). UM Doc. E/1992/23.

habitação é construída, os materiais de construção utilizados e as políticas de apoio que permitem a expressão da identidade e diversidade cultural da habitação.

Outros importantes instrumentos internacionais de direitos humanos têm abordado o direito à moradia adequada: Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966)¹³⁸; Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos (1976)¹³⁹; Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979)¹⁴⁰; Convenção sobre os Direitos da Criança (1989)¹⁴¹; Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre os Povos Indígenas e Tribais (1989)¹⁴².

Assim, na busca pela concretização do pleno direito à cidade – do qual o direito à moradia adequada é elemento essencial – não se pode deixar de mencionar, mais uma vez, o papel desempenhado pelo ONU-Habitat no estabelecimento de novos paradigmas para a criação de políticas públicas de desenvolvimento urbano sustentável e habitação (Habitat I, II e III). Tal programa busca desenvolver um trabalho favorável ao desenvolvimento urbano social, econômico e ambientalmente sustentável com o objetivo de proporcionar moradia adequada para todos.

É bem verdade que os instrumentos que foram construídos no âmbito internacional muitas vezes não são inseridos, na prática, nos sistemas jurídicos nacionais, nem no campo

¹³⁸ Art. 17. “1. Ninguém poderá ser objeto de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra e reputação. 2. Toda pessoa terá direito à proteção da lei contra essas ingerências ou ofensas”.

¹³⁹ Nas palavras de Francisco Donizete Gomes, “até o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, os documentos internacionais mencionam a habitação e a moradia adequada como integrantes do direito do homem e de sua família a um nível de vida digno a ser progressivamente implementado e melhorado sem discriminações e sem limitações senão aquelas compatíveis com a natureza do próprio direito e do bem geral, mediante próprio esforço dos estados e cooperação internacional.

A partir da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos realizada em Vancouver, Canadá, no período de 31 de maio a 11 de junho de 1976, a visão da habitação e da moradia é complementada pela introdução da perspectiva dos assentamentos humanos” (*Direito Fundamental social à moradia: legislação internacional, estrutura constitucional e plano infraconstitucional*. Porto Alegre: UFRS, 2005, p. 43)

¹⁴⁰ Art. 14, § 2º, ‘h’. “Os Estados-partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher em zonas rurais, a fim de assegurar, em condições de igualdade entre homens e mulheres, que elas participem no desenvolvimento rural e dele se beneficiem, e em particular assegurar-lhes-ão o direito a: (...) gozar de condições de vida adequadas, particularmente nas esferas da habitação, dos serviços sanitários, da eletricidade e do abastecimento de água, do transporte e das comunicações”.

¹⁴¹ Art. 27, § 3º. “Os Estados Partes, de acordo com as condições nacionais e dentro de suas possibilidades, adotarão medidas apropriadas a fim de ajudar os pais e outras pessoas responsáveis pela criança a tornar efetivo esse direito e, caso necessário, proporcionarão assistência material e programas de apoio, especialmente no que diz respeito à nutrição, ao vestuário e à habitação”.

¹⁴² Art. 20, § 2º, ‘c’. “Os governos deverão fazer o que estiver ao seu alcance para evitar qualquer discriminação entre os trabalhadores pertencentes aos povos interessados e os demais trabalhadores, especialmente quanto a: (...) assistência médica e social, segurança e higiene no trabalho, todos os benefícios de seguridade social e demais benefícios derivados do emprego, bem como a habitação;”.

das leis, nem no campo do judiciário, sendo este um dos principais desafios existentes para que o direito humano à moradia avance na sua efetividade ¹⁴³.

Ainda assim, pelo fato de a Constituição Federal não ter definido o direito à moradia (nem as formas pelas quais o poder público deve concretizá-lo), torna-se evidente o importante papel assumido por tais instrumentos, de modo que suas diretrizes são até hoje difundidas, debatidas e implementadas, tendo, em alguns casos, subsidiado legislações locais, estaduais e nacionais, além de servirem como vetor interpretativo para o Poder Judiciário efetuar o controle de atos que possam representar violações ou retrocessos.

2.1.1. A tutela da moradia urbana na Constituição Federal de 1988 e na legislação

Se no cenário internacional o direito à moradia teve como marco a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, no Brasil, somente com o advento da Emenda Constitucional 26/2000 o direito à moradia foi expressamente integrado em nosso sistema ¹⁴⁴, embora nele já estivesse disposto por meio de outras previsões de direito.

Tal direito pode ser identificado em diversos artigos (direito constitucional implícito) e, a partir de uma interpretação sistêmica da Constituição, tendo como referência o art. 1º – que aponta a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República Federativa Brasileira –, é possível compreender que tudo aquilo que não promove e/ou que impede o acesso à moradia nega tal bem jurídico. Em outras palavras: pode-se dizer que o direito à moradia tem fundamento a partir da previsão jurídica da dignidade da pessoa humana ¹⁴⁵.

O art. 3º da Carta Maior, por exemplo, estabelece como objetivos da República a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais, além da construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

O art. 5º garante a inviolabilidade do direito à vida, à segurança e à propriedade, sendo garantidos o direito de propriedade, que deverá atender sua função social (incisos XII e XXIII). A função social da propriedade também é apontada no art. 170 como princípio a ser

¹⁴³ ALFONSIN, Betânia. *Ob. Cit.*, 2014, p. 31.

¹⁴⁴ Cabe observar que o Brasil era signatário dos Tratados e Convenções neste trabalho mencionados.

¹⁴⁵ MELO, Lígia. *Ob. Cit.*

observado pela ordem econômica e financeira, com a finalidade de assegurar a existência digna para todos.

No Capítulo II da Constituição a moradia está expressamente prevista no rol dos direitos sociais (art. 6º e 7º, IV).

A esse respeito, vale destacar:

Nesse contexto, torna-se extremamente complexa, para não dizer, penosa, a interpretação/aplicação das normas constitucionais, definidora dos direitos sociais, na medida em que, de um lado, os seus operadores, independentemente de sentimentos de ordem pessoal, são obrigados a emprestar-lhes a máxima efetividade – afinal de contas, esse é um dos princípios da interpretação especificamente constitucional – e, de outro, devem observar, também, outros cânones hermenêuticos de igual hierarquia, como os princípios da unidade da Constituição, da correção funcional e da proporcionalidade ou da razoabilidade, a cuja luz, sucessivamente, não podem interpretar a Lei Fundamental em “fatias”, desrespeitar o seu modelo de separação dos Poderes e, tampouco, proferir decisões segundo particulares concepções de justiça – por mais respeitáveis que sejam –, de todo incompatíveis com a ordem de valores plasmada na Constituição. Neste, como em muitos outros domínios, enganam-se os que acreditam – juristas e filósofos – que é possível fazerem-se as coisas com palavras¹⁴⁶.

Especificamente sobre o direito à moradia enquanto direito social, registre-se que:

(...) o direito à moradia reste-se de complexidade peculiar dos direitos fundamentais, notadamente dos sociais, já que abrange um conjunto heterogêneo de posições jurídicas objetivas e subjetivas, assim como assume uma dupla feição defensiva e prestacional. Na condição de direito de defesa (negativo) a moradia encontra-se protegida contra a violação por parte do Estado e dos particulares, no sentido de um direito da pessoa não ser privada de uma moradia digna, inclusive para efeitos de uma proibição de retrocessos, [...] Por sua vez, como direito a prestações, igualmente são múltiplas as possibilidades, já que o direito a efetivação do direito à moradia depende tanto de medidas de ordem normativa (como dá conta, entre nós, a edição do assim designado Estatuto da Cidade) como de prestações materiais, que podem abranger a concessão de financiamentos a juros subsidiados para a aquisição de moradias, como até mesmo o fornecimento de material para a construção de uma moradia própria, entre outras tantas alternativas que aqui poderiam ser citadas¹⁴⁷.

Seguindo a leitura do texto constitucional, o art. 21, XX, trata da competência da União para “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação” e o art. 23, IX, define a competência comum dos entes federativos para promoverem programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais.

Ainda no âmbito das competências, o art. 30, VIII, atribui ao Município a promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

¹⁴⁶ MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 763.

¹⁴⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 330-331.

A ‘Política Urbana’ foi inserida no Capítulo II do Título VII da Constituição, dirigido à ordem econômica e financeira¹⁴⁸. O art. 182 prevê que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, terá por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade – nas quais o direito à moradia está materializado – e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Ademais, a Constituição Federal consagrou em sua política urbana uma série de instrumentos orientadores de intervenções governamentais, dentre os quais destacamos a necessidade de plano diretor para as cidades com mais de vinte mil habitantes. Além disso, nossa Carta Magna apresentou algum avanço quando previu a possibilidade de o plano diretor ser o instrumento que define se a propriedade urbana está ou não cumprindo sua função social. Estabelece, também, a definição de regras para a legalização da ocupação de terra urbana de até 250 m² por aquele que a possui para fins de moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição (art. 183), bem como a concessão de uso especial para fins de moradia¹⁴⁹ de imóveis que, por serem públicos, seriam insuscetíveis de aquisição por usucapião (art. 183, § 1º).

Não poderia deixar de se mencionar também o art. 225, eis que o dever de proteção e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado está diretamente relacionado ao direito à moradia adequada.

¹⁴⁸ O legislador situou a ‘Política Urbana’ ao lado da Política Fundiária e da Reforma Agrária, assim como o Sistema Financeiro Nacional, diferentemente do ‘Meio Ambiente’, que integra a ordem social (Título VIII, Capítulo VI). Essa disposição em nossa Carta Magna leva-nos a questionar: por que o legislador se preocupou mais com o aspecto econômico se a problemática urbana está, na verdade, mais associada aos assentamentos humanos, a processos demográficos, a estilos de vida, a valores culturais próprios, à interação de indivíduos e grupos? Eis uma provável resposta: “As circunstâncias históricas da elaboração da Constituição talvez tivessem induzido o constituinte a enfatizar o direito à propriedade urbana e o seu uso porque o processo acelerado de urbanização gerava (e ainda gera) duas aberrações infensas aos direitos humanos fundamentais: a especulação imobiliária e a exclusão social, ambas perversas, não se sabendo claramente qual das duas é mais perversa. De resto, no mundo rural havia (e até agora persiste) essa mesma aberração, em formas análogas às da cidade. As pressões do momento histórico – que também se repetiam em muitos outros países, à semelhança do Brasil –, ao darem o rumo para a afirmação de direitos constitucionais, traziam no bojo as aspirações de uma sociedade marcada por profundas desigualdades” (MILARÉ, Edis. Ob. Cit., p.950). Ainda assim, isso não significa que, ao situar a Política Urbana no plano da ordem econômica, se excluía a obrigação de assegurar o meio ambiente sadio da cidade. Como se sabe, a Constituição deve ser interpretada em seu conjunto, de forma finalística e sistemática.

¹⁴⁹ Trata-se: (i) para o direito civil, de direito real imposto sobre a propriedade pública urbana, nos moldes do art. 1225, XI, do Código Civil; (ii) para o direito administrativo imobiliário, de mais uma das formas jurídicas de oneração de bens imóveis públicos; e (iii) para o direito urbanístico, de importante instrumento de regularização fundiária, consagrando legítimo direito subjetivo à outorga administrativa da concessão ou, no caso de resistência, de respectivo suprimento judicial (CORREIA, Arícia Fernandes. *Direito da Regularização Fundiária Urbana e autonomia municipal: a conversão da Medida Provisória n. 759/2016 na Lei Federal n. 13.465/2017 e as titulações da prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro no primeiro quadrimestre de 2017*. Rio de Janeiro: Geo Uerj, 2017, n. 31, p. 186).

Este breve panorama não deixa dúvida quanto à consagração do direito à moradia no texto constitucional. Cabe, então, ao Poder Público, promover, viabilizar e proteger esse direito por meio de políticas públicas que atendam a todos os segmentos que se encontram à margem desse direito, cabendo especial atenção às regiões e localidades onde a carência no acesso é mais significativa, incluindo as ocupações em áreas ambientalmente frágeis¹⁵⁰.

De igual modo, torna-se essencial ressaltar o papel desempenhado pelo Estatuto da Cidade ao regulamentar o capítulo da Política Urbana da Constituição Federal. Referido Estatuto reconhece a necessidade de se regular a propriedade urbana em prol do bem coletivo e do equilíbrio ambiental e, como diretriz básica, a garantia do direito a cidades sustentáveis (e, portanto, ao direito à moradia)¹⁵¹.

Dentre os instrumentos nele previstos, destacamos o Plano Diretor. No que se refere à política habitacional, o Plano Diretor deverá prever mecanismos próprios para lidar com a ocupação irregular do solo urbano para fins de moradia, apontando as áreas onde caberá intervenção pública e como ela ocorrerá. Deve, ainda, prever tanto a construção de novas habitações como a regularização das situações de ocupação irregular em assentamentos informais. Em síntese, deve conter todo o delineamento jurídico e urbanístico que viabilize uma política habitacional eficiente e eficaz, que envolva os instrumentos para lidar com os problemas de falta de habitação ou habitação inadequada¹⁵².

Tal instrumento é, em sua origem, um meio para a viabilização do Estado Democrático e Social de Direito, devendo respeitar os princípios que fundamentam a política urbana constitucional, destinando-se a auxiliar na promoção de direitos como a moradia, à cidade e ao meio ambiente saudável¹⁵³.

Objetivamente, a relação do Plano Diretor com a promoção do direito à moradia pode ser verificada com a definição da função que exerce para a política urbana municipal. Ao definir a função social da propriedade urbana (vide art. 39), o Instrumento define também quais as áreas que não a cumprem. Assim, ante o dever de se respeitar o direito a cidades sustentáveis, obrigatoriamente vincula-se ao direito à moradia¹⁵⁴.

Ainda sob esta perspectiva, o Estatuto da Cidade prevê outros instrumentos – tributários, financeiros, jurídicos e políticos – com o objetivo de apoiar o controle do uso da propriedade no exercício de sua função social (art. 4º), dos quais destacamos: *(i)* IPTU; *(ii)*

¹⁵⁰ MELO, Lígia. Ob. Cit.

¹⁵¹ MELO, Lígia. Ob. Cit.

¹⁵² MELO, Lígia. Ob. Cit.

¹⁵³ MELO, Lígia. Ob. Cit.

¹⁵⁴ MELO, Lígia. Ob. Cit.

contribuição de melhoria; *(iii)* instituição de zonas especiais de interesse social; *(iv)* concessão de uso especial para fins de moradia; *(v)* usucapião especial de imóvel urbano; *(vi)* regularização fundiária; *(vii)* demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; e *(viii)* legitimação da posse¹⁵⁵.

Esse rol (exemplificativo) de instrumentos é bastante abrangente e representa a possibilidade de promoção e realização dos princípios constitucionais para uma sociedade menos desigual, estando em consonância com as diretrizes de política urbana trazidas pela Constituição Federal¹⁵⁶.

Importante, então, mencionar que, em 2005, foi aprovada a Lei 11.124, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS para garantir o direito à habitação digna e sustentável para a população de baixa renda¹⁵⁷.

Em 2007 entrou em vigor a Lei 11.481, que define mecanismos para a regularização fundiária em terras da União e, em 2009, promulgou-se a Lei 11.977/09, marco fundamental para a regularização fundiária por considerar os assentamentos informais como parte indissociável da cidade e por promover sua integração com a chamada “cidade formal”, buscando conferir concretude ao preceito constitucional de promover o bem de todos¹⁵⁸.

Como se verá adiante, com a revogação da Lei federal 11.977/2009, a Lei Federal 13.465/2017 tornou-se o principal diploma legal brasileiro sobre a regularização fundiária.

A proteção do direito à moradia também é tratada em várias constituições estaduais e leis orgânicas municipais. Na Constituição do estado do Rio de Janeiro, por exemplo, este direito está consagrado em seu artigo 8º:

Art. 8º. Todos têm o direito de viver com dignidade.

¹⁵⁵ Para fins do disposto neste trabalho, não cabe a explicação aprofundada de cada instituto, eis que não são o objeto principal da pesquisa. Buscou-se apenas demonstrar o rol específico dos institutos jurídicos e políticos que tenham maior relação com o direito à moradia.

¹⁵⁶ MELO, Lígia. Ob. Cit.

¹⁵⁷ Art. 2º Fica instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, com o objetivo de: I – viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.

Art. 7º Fica criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, de natureza contábil, com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS, destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda.

¹⁵⁸ LEITE, Luis Felipe Tegon C. (Coord.). *Regularização Fundiária Urbana de acordo com a Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016*. Ministério Público do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/2017%20-%20Cartilha%20regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fund%C3%A1ria.pdf>>. Acesso em 13 fev 2019.

Parágrafo único. É dever do estado garantir a todos uma qualidade de vida compatível com a dignidade da pessoa humana, assegurando a educação, os serviços de saúde, a alimentação, a *habitação* (...).

Referida Constituição estadual assegura, ainda, o dever do estado em promover o acesso à moradia adequada por meio de uma política de desenvolvimento urbano que garanta o direito à cidade (art. 229)., bem como atribui ao estado e aos municípios o dever de “promover e executar programas de construção de moradias populares e garantir condições habitacionais e infraestrutura urbana, em especial as de saneamento básico, escola pública, posto de saúde e transporte” (art. 239).

Nesse contexto, verifica-se que, em síntese, “o direito à moradia vem ganhando cada vez mais proteção no ordenamento jurídico nacional e internacional. O próprio conteúdo deste direito evoluiu e passou a ser percebido como ‘moradia adequada’, isto é, um abrigo conectado a uma rede de infraestrutura urbana”¹⁵⁹.

2.2. Moradia vs. Meio Ambiente: um falso paradoxo?

Sendo o direito à moradia digna um direito humano, tem-se que, para sua concretização, devem ser consideradas as exigências da dignidade da pessoa humana. Sobre ele se sustentam, direta ou indiretamente, diversos outros direitos individuais e sociais.

Desse modo, o direito à moradia digna não se concretiza de forma autônoma, sendo apenas uma das funções do direito à cidades sustentáveis, onde, em linhas gerais, considera-se o direito à convivência em liberdade dentro de um espaço onde se desenvolvem diferentes atividades, articuladas entre si, tais como, a própria moradia, o transporte, a educação, o trabalho, o lazer, a saúde etc.

Cada uma dessas ‘funções’ do direito a cidades sustentáveis deve ser realizada considerando as demais, a fim de tornar a cidade um espaço equilibrado, buscando-se o bem-estar e a sadia qualidade de vida.

Para tanto, deve-se buscar criar uma articulação funcional entre essas atividades urbanas, de forma a otimizar todas e cada uma delas.

¹⁵⁹ SANTOS, Angela Moulin S. Penalva *et al.* *Direito à moradia: um direito social em construção no Brasil – a experiência do aluguel social no Rio de Janeiro*. In Planejamento e Políticas Públicas, nº 46, jan/jun 2016, p. 218.

Nesse contexto, a fim de assegurar os fundamentos do direito à cidade, deve ser observada a função socioambiental da propriedade, sem a desvincular da ideia de desenvolvimento equilibrado sustentável.

Em tese, a propriedade urbana cumpre sua função socioambiental quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, observando, dentre outras diretrizes, o dever de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente¹⁶⁰.

A função socioambiental da propriedade assume, então, uma forma estável (lei) para estabelecer um programa seguro de desenvolvimento, buscando, a partir da sua localização no espaço da cidade, criar uma articulação funcional entre as diversas atividades urbanas (moradia, o transporte, a educação, o trabalho, o lazer, a saúde).

Esse caráter estático da função socioambiental da propriedade deve ser associado ao caráter dinâmico do desenvolvimento equilibrado e sustentável, que, independentemente das estratégias fixadas no Plano Diretor (e em outras leis), busca acompanhar a realidade e as exigências de transformação em busca do bem-estar de todos.

Assim, o desenvolvimento equilibrado e sustentável pode pressionar o planejamento urbano a modificar suas estratégias a fim de prevenir ou corrigir eventuais distorções radicais do crescimento desordenado e seus efeitos sobre o meio ambiente¹⁶¹.

Na concretização do direito à moradia deve-se, então, buscar respeitar a função socioambiental da propriedade e do desenvolvimento equilibrado e sustentável. Afinal,

O direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados,

¹⁶⁰ Art. 39 c/c Art. 2º, XII, da Lei Federal 10.257/01.

¹⁶¹ LOUREIRO, Carlos Henrique A. *Moradia e Meio Ambiente: desmanchando consensos em torno do conflito entre o direito à moradia digna e o direito ao meio ambiente sustentável*. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/20974/Carlos_Henrique_A._Loureiro.pdf>. Acesso em 27 jan 2020.

enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade¹⁶².

Todavia, ante os desafios de se observar a função socioambiental da propriedade (caráter estático), respeitando o direito e o bem-estar da coletividade (caráter dinâmico), é possível que surja um potencial conflito entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesse cenário, antes de se buscar uma tentativa de solução, é necessário lembrarmos as origens desse potencial conflito: a segregação socio-territorial junto à população de baixa renda, de um lado, pela falta de políticas públicas eficientes para moradia popular e, de outro, pelas regras excludentes do mercado imobiliário, impulsionando, com isso, a ocupação de áreas ambientalmente protegidas como uma alternativa de moradia.

Como se sabe, a rigor, pelas regras tradicionais do planejamento ambiental urbano, os assentamentos humanos precários situados em áreas de preservação permanente não são regularizáveis, sendo estas consideradas áreas não edificantes, donde se extrai, em regra, a incompatibilidade entre a função socioambiental da propriedade e a moradia.

O que fazer, então, nessas hipóteses? Sacrificar o direito à moradia ou o direito ao meio ambiente equilibrado? Ignorar a função socioambiental da propriedade (estabelecida em lei) reconhecendo a força da realidade que assola essas regiões, ou ignorar essa realidade e promover, à força, a função socioambiental?

Na tentativa de se responder tais questionamentos, deve-se lembrar que a função socioambiental da propriedade, embora possua a característica de estabilidade, deve considerar a dinamicidade do desenvolvimento equilibrado e sustentável. Isso porque, como visto, o objetivo geral da política pública de desenvolvimento urbano e o direito a cidades sustentáveis é promover o bem da coletividade. Se a função socioambiental da propriedade não conduz ao bem-estar de todos, cria-se o conflito de interesses ora analisado¹⁶³.

Há quem defenda, entretanto, a inexistência de colisão entre tais direitos. De acordo com essa corrente, ao definir espaços ambientalmente protegidos onde a intervenção é, em regra, vedada, a legislação impõe uma limitação ao direito fundamental de moradia. Em outras palavras, é dizer que com os limites do Código Florestal para fixação de moradias em Áreas de Preservação Permanente, a simples tentativa configura não uma colisão de direitos

¹⁶² STF, MS 22.164, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 30-10-1995, Plenário, DJ de 17-11-1995.

¹⁶³ LOUREIRO, Carlos Henrique A. *Ob. Cit.* Acesso em 27 jan 2020.

fundamentais, mas um conflito entre ato ilícito (crime ambiental) e direito (ao meio ambiente equilibrado)¹⁶⁴.

Nesse sentido, não é incomum encontrar esse posicionamento em nossos Tribunais:

Não há conflito entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente; isto porque **o direito à moradia há de ser exercido sem o sacrifício da natureza, que beneficia também, e principalmente, as pessoas de baixa renda**. Sem fugir ao truísmo, o art. 225 da CF/88 estabelece que a preservação da natureza é dever de todos, e isso inclui a população menos favorecida, uma vez que **a dificuldade econômica não confere direito à destruição da natureza**¹⁶⁵.

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DEGRADAÇÃO AMBIENTAL POR DESMATAMENTO. MUNICÍPIO DE MANGARATIBA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. PRETENSÃO DE REMOÇÃO DA CONSTRUÇÃO ERIGIDA E RECUPERAÇÃO INTEGRAL DA ÁREA DESMATADA.1. Cumpre ressaltar, de início, que o Código Florestal impõe determinadas limitações ao direito de propriedade, a fim de preservar as florestas e demais formas de vegetação natural, que, nos termos da lei, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País.2. Neste sentido, a Lei nº 4.771/65 não permite a construção ou realização de obras de quaisquer espécies em áreas de preservação permanente.3. Através das vistorias realizadas pelos órgãos ambientais do Município, restou comprovado que o imóvel que ora se pretende remover encontra-se às margens do Rio da Cachoeira e, portanto, ocupa a faixa marginal de proteção estabelecida em lei.4. O dano ambiental é evidente, não podendo tal situação ser chancelada pelo Poder Judiciário, que tem o dever de intervir para evitar um fato consumado mais grave, relativo à expansão da ocupação urbana desordenada, que acaba por lesionar severamente o meio ambiente e a coletividade, como um todo.5. Daí, a procedência do pedido autoral se impõe, **com base no disposto no art. 225 § 3º da Constituição da República, que deve prevalecer, data vênia, ao direito fundamental à moradia**.6. Desprovisão do primeiro recurso e provimento do segundo, para reformar parcialmente a sentença e determinar que o réu, além das medidas de recomposição da área degradada, seja condenado a demolir a edificação erigida em área de preservação permanente, de acordo com a legislação supramencionada¹⁶⁶.

Na doutrina, o tema também não é pacífico. Na mesma linha acima, há quem sustente a aplicação das normas de proteção ambiental em absoluto, não admitindo a possibilidade de qualquer flexibilização na aplicação da lei:

Apercebe-se, por conseguinte, que a atual geração caminha no sentido de não conseguir cumprir com o seu dever, estatuído constitucionalmente, inclusive, de garantir o atendimento às necessidades das gerações futuras, pois já não consegue atender às suas.

Nesse diapasão, defende-se que a partir da concepção do princípio do desenvolvimento sustentável, não se pode mais permitir qualquer degradação

¹⁶⁴ PAVÃO, José Wilson Ferreira. *A incongruência do exercício do direito à moradia em área de preservação permanente (APP): análise a partir da retirada de moradores da margem do Rio da Prata em São José de Ribamar*. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/35971/a-incongruencia-do-exercicio-do-direito-a-moradia-em-area-de-preservacao-permanente-app-analise-a-partir-da-retirada-de-moradores-da-margem-do-rio-da-prata-em-sao-jose-de-ribamar>>. Acesso em 30 jan 2020.

¹⁶⁵ TJSP, Voto do Relator Torres de Carvalho na ApCiv 99409357951-8, Câmara Especial de Meio Ambiente, 08.04.2010.

¹⁶⁶ TJRJ, Apelação Cível 0000299-04.2008.8.19.0030, Rel. Des. Benedicto Abicair, Sexta Câmara Cível, Julgamento: 23/11/2011.

ambiental, como se o ecossistema ainda possibilitasse “pequenas degradações”, que são, em verdade, o princípio de vastas degradações ambientais. Ora, a degradação, por menor que seja, contraria a ética do futuro. Então a lógica é não permitir degradação, colocando-se o bem ambiental em patamar supremo, pois dele depende a eficácia do também supremo princípio da dignidade da pessoa humana¹⁶⁷.

Note-se, então, que as moradias inseridas de forma irregular em áreas de preservação permanente são constantemente objeto de questionamento administrativo e judicial, onde, em regra, o órgão ambiental defende a prevalência da proteção ao meio ambiente em detrimento do direito à moradia.

Contudo, não deve o agente público responsável por decidir esses processos aplicar friamente os termos da lei sem observar as consequências concretas da sua decisão. Tal entendimento encontra respaldo na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, quando, em seu artigo 20, determina que “nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”¹⁶⁸.

Somente assim seria possível evitar a prolação de decisões – administrativas ou judiciais – que contrariem os objetivos fundamentais da República elencados no art. 3º da Constituição Federal: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Ainda que nessas hipóteses não se admita existir um conflito entre direitos – o que é legítimo –, não pode o poder público fechar os olhos para a realidade fática dos centros urbanos. Fato é que, ainda que seja um conflito aparente, subsiste, um impasse que cerca os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que tem sido objeto de apreciação de nossos órgãos julgadores, sendo que em que alguns casos se privilegia um em detrimento do outro¹⁶⁹.

¹⁶⁷ DANTAS, Thiago Braga. FEITOSA, Enoque *Os princípios ambientais e o conceito de sustentabilidade: gerações futuras diante dos recursos naturais do Brasil*. In CUNHA, Belinda Pereira (Coord.). Temas fundamentais de direito e sustentabilidade socioambiental. Manaus : Governo do Estado do Amazonas – Secretaria de Estado e Cultura, 2012, p. 225.

¹⁶⁸ Incluído pela Lei Federal 13.655, de 2018.

¹⁶⁹ Casos em que o Judiciário se posiciona favorável à permanência da moradia: STF, Agravo de Instrumento 1216101/RS, Rel. Min. Roberto Barroso, decisão de 19/06/2019, in DJe-136 de 24/06/2019; STF, RE 1198197, Rel. Min. Edson Fachin, decisão de 10/04/2019, in DJe-076 DE 12/04/2019 e STJ, Habeas Corpus n. 124.820/DF, Rel. Min. Celso Limongi – Desembargador Convocado do TJ/SP -, in DJe de 22/8/12. Casos em que a tutela do meio ambiente prevalece: TRF3, Apelação Cível 0000927-53.2009.4.03.6060 MS, Rel. Juiz convocado Silva Neto, in e-DJF3 de 03/05/2018; TRF4, Apelação Cível 5017972-57.2012.404.7200, Rel. Des. Salise Monteiro Sanchotene, in D.E. de 27/08/2015;

Tal posicionamento poderia ser utilizado se o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado estivesse sendo confrontado com aspectos menos essenciais para a promoção da dignidade da pessoa humana, mas não quando deparado com o direito humano à moradia e vice-versa.

Não há dúvida de que a mera ausência da propriedade formal das pessoas carentes não as legitima para a ocupação em Áreas de Preservação Permanente. Porém, a depender do caso concreto, exigir a imediata desocupação e demolição dessas moradias parece ir de encontro aos objetivos fundamentais da República previstos na Carta Magna.

À vista disso, apesar dos diferentes posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais, vislumbram-se duas maneiras que, de certa forma, se apresentam como as melhores opções para resolver este impasse.

A primeira, seria a aplicação do princípio da proporcionalidade, considerado “o princípio dos princípios”, pois somente através dele os demais princípios encontram a sua condição de aplicabilidade e eficácia, na medida em que constitui a unidade e a coerência da Constituição mediante a exigência de ponderação axiológica em cada caso concreto¹⁷⁰.

Tal princípio encontra-se implicitamente previsto na Constituição Federal de 1988, mas está expressamente posto no art. 2º da Lei nº 9.784/1999, a qual, em seu art. 2º, preceitua que a Administração Pública obedecerá, dentre outros, ao princípio da razoabilidade e da proporcionalidade.

Sua aplicação, pressupõe, no caso, a inexistência de lei que promova uma tentativa de compatibilizar os direitos à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Por meio dele, se buscará promover essa compatibilização valendo-se das cláusulas gerais do devido processo legal: adequação, necessidade e razoabilidade.

A segunda maneira, consiste na introdução de mecanismos especiais de regularização fundiária e urbanística sustentável nas áreas ambientalmente protegidas. Em tese, esse mecanismo está previsto no Código Florestal e, mais recentemente, nas disposições sobre regularização fundiária previstas na Lei Federal 13.465/17.

A forma como essas legislações tentam resolver esse impasse e os reflexos de sua aplicação no caso concreto serão analisados adiante.

Por ora, nota-se que, sendo tanto o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado quanto o direito à moradia adequada direitos humanos indispensáveis para se assegurar o direito a cidades sustentáveis, um eventual (“aparente”) conflito entre eles não

¹⁷⁰ FILHO, Glauco Barreira Magalhães. *Hermenêutica e unidade axiológica da constituição*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004, p.208.

deve ser resolvido pelo sacrifício absoluto de um pelo outro: é necessário compatibilizar o seu exercício, pois ambos têm como destinatários as necessidades humanas¹⁷¹.

Somente reconhecendo o valor “relativo” desses direitos (no âmbito dos direitos humanos) é que se torna possível encontrar soluções que encarem a realidade de danos já produzidos, visando atender as necessidades humanas relacionadas ao direito à moradia adequada, na perspectiva de minimizar – ou até eliminar – prejuízos causados ao meio ambiente através da adoção de medidas protetivas no âmbito da regularização fundiária e urbanística¹⁷².

Registre-se, entretanto, que isso não significa que todas as áreas ambientalmente protegidas ocupadas por assentamentos humanos precários devam ser regularizadas. Não basta invocar o direito à moradia para que se tenha aval absoluto para permanecer em APP. Para decidir se o custo-benefício da regularização é favorável, devem ser aplicados critérios de razoabilidade técnica, capazes de afirmar, ou não, a conveniência da regularização como estratégia de transformação da realidade. Caso tais critérios indiquem a inconveniência da regularização, impõe-se o reassentamento da população ali residente em outro local¹⁷³.

Ressalta-se, entretanto, que tais critérios, em nenhuma hipótese, podem ser utilizados em sentido distinto daquele que lhe motivou, ou seja, não pode o poder público, sob a alegação de que não haveria razoabilidade técnica para a manutenção da moradia naquela localidade, se utilizar de tais argumentos para remover comunidades inteiras situadas em áreas valorizadas da cidade a fim de atender o capital imobiliário.

Afinal, do direito à moradia extrai-se o princípio da não remoção, que pode ser excepcionado apenas quando as áreas ocupadas irregularmente por moradores de baixa renda apresentarem risco às suas vidas. Ainda assim, a remoção só poderia ser efetivada após cumprida uma série de requisitos que inclui a participação da população na construção de uma alternativa e a realocação em local próximo¹⁷⁴.

A Lei Orgânica do município do Rio de Janeiro prevê claramente o mencionado princípio, vedando ao poder público a remoção de moradores que habitam áreas informais da cidade, a não ser que estejam estabelecidos em locais que imponham risco às suas vidas:

Art. 429. A política de desenvolvimento urbano respeitará os seguintes preceitos:

¹⁷¹ LOUREIRO, Carlos Henrique A. *Ob. Cit.* Acesso em 27 jan 2020.

¹⁷² LOUREIRO, Carlos Henrique A. *Ob. Cit.* Acesso em 27 jan 2020.

¹⁷³ LOUREIRO, Carlos Henrique A. *Ob. Cit.* Acesso em 27 jan 2020.

¹⁷⁴ SANTOS, Angela Moulin S. Penalva *et al.* *Direito à moradia: um direito social em construção no Brasil – a experiência do aluguel social no Rio de Janeiro.* In Planejamento e Políticas Públicas, nº 46, jan/jun 2016, p. 219-222.

(...)

VI - urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, **sem remoção dos moradores**, salvo quando as condições físicas da área ocupada imponham risco de vida aos seus habitantes, hipótese em que serão seguidas as seguintes regras:

- a) laudo técnico do órgão responsável;
- b) participação da comunidade interessada e das entidades representativas na análise e definição das soluções
- c) assentamento em localidades próximas dos locais da moradia ou do trabalho, se necessário o remanejamento;

Como se nota, tal problemática não se trata de uma equação exata, onde se admite um único resultado. Solucionar o conflito aparente entre meio ambiente e moradia é um desafio constante, exigindo soluções complexas – e muitas vezes paliativas. Não se pode acabar com um problema enquanto sua origem não for combatida. Apostar todas as fichas na proporcionalidade ou na regularização fundiária é ignorar por absoluto o problema em sua origem: a desigualdade e exclusão que estão submetidas a população menos favorecida ante a ausência de uma política eficaz de moradia popular digna e adequada. Nesse sentido:

Não se pode mais discutir legalidade sem se discutir ilegalidade, sobretudo no Brasil e nos países onde a ilegalidade das formas de produção do espaço urbano não constitui a exceção, mas a regra. De fato, se consideradas as formas de acesso à terra urbana e construção de moradia, entre 40% e 80% da população urbana das grandes cidades brasileiras vivem ilegalmente, e o mesmo fenômeno tem crescido em cidades de porte médio e mesmo em cidades pequenas.

(...)

Se há 80% das pessoas vivendo ilegalmente, o que está em xeque é a própria ordem jurídica que exclui toda essa enorme parcela da população do reconhecimento de muitos dos direitos básicos e universais¹⁷⁵.

Ao ignorar a realidade fática social e econômica subjacente de habitações construídas irregularmente, ao invés de conformar as propriedades passíveis de regularização às regras urbanísticas e ambientais, apenas agrava-se as ocupações, impedindo o reconhecimento da titularidade da propriedade ou posse dos imóveis que não atendem os requisitos legais, geralmente de baixa renda, reforçando a ocupação excludente da propriedade urbana¹⁷⁶.

Como ressaltado por INGO WOLFGANG SARLET e TIAGO FENTERSEIFER¹⁷⁷:

O enfrentamento dos problemas ambientais e a opção por um desenvolvimento sustentável passam necessariamente pela correção do quadro de desigualdade social e da falta de acesso, por parte expressiva da população brasileira e mundial, aos seus direitos sociais básicos, o que, é importante destacar, também é causa de aumento – em determinado sentido – da degradação ambiental.

¹⁷⁵ FERNANDES, Edésio. *Ob. Cit.*, 2005, p. 23.

¹⁷⁶ MOTA, Maurício Jorge Pereira. MOURA, Emerson Affonso da Costa. *Direito Fundamental de propriedade e a função socioambiental nas cidades*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 149.

¹⁷⁷ SARLET, Ingo Wolfgang; FENTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental: Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente*. 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 105.

Assim, assegurar o efetivo acesso a tais direitos deve ser prioridade do poder público para que não fiquem restritos ao texto legal. Afinal, direito e gestão urbana são duas questões que não podem mais ser dissociadas.

Vale lembrar que a cidade deve cumprir sua função social e fundamental, sobressaindo todas as possibilidades nela existentes: dar habitação, proteger o meio ambiente e assegurar os direitos sociais como um todo, atendendo as necessidades humanas de sobrevivência, de existência e também de felicidade¹⁷⁸.

Sob esta perspectiva, e considerando o direito à moradia e ao meio ambiente equilibrado integrantes do direito a cidades sustentáveis, passamos a analisar os principais aspectos jurídicos dispostos na Lei Federal nº 12.651/12 (“Código Florestal”) e na Lei Federal nº 13.465/17 (“Lei de Regularização Fundiária”).

2.3. Breve contexto em que as leis foram editadas

2.3.1. Lei Federal nº 12.651/2012

Desde a sua origem, já cercada de polêmicas, a proposta de reforma do Código Florestal brasileiro suscitou acalorados debates nas diversas esferas sociais. Após doze anos tramitando na Câmara dos Deputados, o projeto de Lei que deu origem à norma vigente ganhou grande repercussão em 2011 com a sua primeira aprovação, sendo encaminhado para o Senado Federal.

O setor ruralista, proponente de medidas polêmicas, como por exemplo, a anistia a infratores que desrespeitaram a legislação ambiental vigente, ou a diminuição das áreas de vegetação nativa sob diferentes formas de proteção, destacavam as dificuldades encontradas pelo pequeno proprietário rural na agricultura familiar devido ao “rigor” das regras de proteção ambiental.

Por outro lado, ambientalistas declaravam verdadeiro temor quanto à flexibilização de normas ambientais, considerando o projeto um verdadeiro retrocesso à medida que enquanto

¹⁷⁸ AIETA, Vânia Siciliano. *Cidades inteligentes: uma proposta de inclusão dos cidadãos rumo à ideia de “cidade humana”*. Revista de Direito da Cidade, v. 08, nº 04, p. 1626.

o mundo aponta para a preocupação com o desenvolvimento sustentável e social, o projeto apresentado objetivava apenas viabilizar o agronegócio.

Assim, após intensos debates nos meios acadêmico, político e social, no dia 28 de maio de 2012 foi publicada a Lei Federal nº 12.651/2012, passando a vigorar no país um novo Código Florestal.

Dentre as alterações trazidas pelo novo Código Florestal que geram maior polêmica, e consequente debate proporcionado por interesses ruralistas e ambientalistas, destacam-se as mudanças ocorridas no tratamento legal dado às Áreas de Preservação Permanente – APP e sua proteção em áreas consolidadas, objeto, inclusive, de arguição de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal – STF.

O tema entrou em debate em julgamento conjunto, iniciado em setembro de 2017, de ações propostas pela Procuradoria-Geral da República – PGR e pelos Partidos Socialismo e Liberdade – Psol e Progressista – PP. Assim, em 28 de fevereiro de 2018 a Suprema Corte encerrou o julgamento sobre a constitucionalidade de dispositivos da norma.

Após análise dos diversos dispositivos questionados, a Corte acolheu parte dos pedidos da PGR e do Psol, em ações contra a norma, e julgou parcialmente procedente a ação ajuizada pelo PP, para declarar a constitucionalidade da Lei Federal nº 12.651/2012.

No que se refere às APPs – um dos principais pontos debatidos no Plenário –, os ministros declararam inconstitucionais, por exemplo, as expressões “gestão de resíduos” e “instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais”, contidas em dispositivo da norma que trata das intervenções em APPs na hipótese de utilidade pública. (artigo 3º, inciso VII, alínea b).

O STF condicionou, ainda, a intervenção excepcional em APP por interesse social ou utilidade pública à inexistência de alternativa técnica ou locacional à atividade proposta. (artigo 3º, incisos VIII e IX) e deu interpretação conforme a Constituição Federal, para que o entorno das nascentes e olhos d'água intermitentes sejam considerados áreas de preservação permanente e de preservação ambiental (artigo 3º, inciso XVII e artigo 4º, inciso IV).

Ante o objeto de estudo deste trabalho, a temática sobre as áreas de proteção permanente assume grande relevância, e, por esse motivo, merece uma análise mais detalhada, o que se fará abaixo.

2.3.2. Lei Federal nº 13.465/2017

Outra norma que merece destaque ante a necessidade de combinar os dizeres do Estatuto da Cidade com legislação pertinente dedicada à ocupação de áreas de preservação permanente em áreas urbanas consolidadas é a Lei Federal nº 13.465/17 que, sendo produto da conversão em lei da Medida Provisória nº 759/2016, dispõe, dentre outros temas, sobre a regularização fundiária rural e urbana, revogando expressamente os dispositivos da Lei Federal nº 11.977/09 relacionados ao assunto.

A lei revogada (Lei Federal nº 11.977/2009) foi um marco fundamental para a regularização fundiária por considerar os assentamentos informais como parte indissociável da cidade e por promover sua integração com a chamada “cidade formal”, buscando conferir concretude ao preceito constitucional de promover o bem de todos¹⁷⁹.

Tal lei flexibilizou os parâmetros urbanísticos e ambientais – como, por exemplo, a determinação de que a possibilidade de redução de áreas públicas e do tamanho mínimo dos lotes se aplicava apenas aos assentamentos consolidados anteriormente à data de publicação da lei¹⁸⁰ ou, ainda, a previsão de uma limitação temporal para a viabilidade da ocupação de áreas de preservação permanente¹⁸¹ –, bem como teve relevante importância para a institucionalização da regularização fundiária como um todo e, em especial, no que diz respeito aos assentamentos informais, tendo em vista que passou a integrar a agenda urbana de Estados e Municípios. Verifica-se:

Assim, se antes da citada lei a regularização dos assentamentos informais era analisada apenas com base nos estreitos limites da Lei nº 6.766/79, a partir de então foram introduzidos novos parâmetros para permitir o reconhecimento jurídico dessas formas de ocupação do solo, chancelando situações jurídicas consolidadas, sem olvidar a necessidade de o Município atuar eficazmente em seu território para evitar o surgimento de novas ocupações informais – o que inclui, evidentemente, a adoção de verdadeira política de desenvolvimento urbano, em geral, e de política pública de habitação, em particular¹⁸².

Após oito anos de experiência de regularização fundiária urbana a partir do precitado marco legislativo de 2009, em 11 de julho de 2017 foi editada a Lei Federal nº 13.465/2017.

¹⁷⁹ LEITE, Luis Felipe Tegon C. (Coord.). *Ob. Cit.*. Acesso em 13 fev 2019.

¹⁸⁰ Art. 52. Na regularização fundiária de assentamentos consolidados anteriormente à publicação desta Lei, o Município poderá autorizar a redução do percentual de áreas destinadas ao uso público e da área mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo urbano. [\(Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

¹⁸¹ Art. 54. § 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. [\(Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#) [\(Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

¹⁸² LEITE, Luis Felipe Tegon C. (Coord.). *Ob. Cit.*. Acesso em 13 fev 2019.

Também cercada de polêmica desde sua edição, essa lei trouxe mudanças importantes para os institutos reais, relacionados à propriedade plena ou limitada. Em apertada síntese, dentre as principais inovações ou modificações trazidas pela lei, destacam-se: *(i)* introdução do direito real de laje no rol do art. 1.225 do Código Civil; *(ii)* alteração dos requisitos para a usucapião urbana coletiva, tratada pelo Estatuto da Cidade; *(iii)* modificações no tratamento da usucapião extrajudicial ou administrativa, tornando-a possível juridicamente; *(iv)* introdução de novas modalidades de condomínio (condomínio de lotes e o condomínio urbano simples); *(v)* revogação de todo o capítulo da Lei Minha Casa, Minha Vida (Lei Federal nº 11.977/2009) relativo à regularização fundiária, alterando substancialmente a legitimação da posse e a usucapião extrajudicial dela decorrente; *(vi)* alterações de procedimentos relativos à alienação fiduciária em garantia de bens imóveis, facilitando o recebimento dos créditos; *(vii)* modificações na Medida Provisória 2.220, que trata da concessão especial de uso; *(viii)* alterações da Lei Federal nº 9.636/1998, que trata da alienação de bens imóveis da União, facilitando a extinção da enfiteuse sobre terras da Marinha, por meio da remição; *(ix)* introdução de políticas para Regularização Fundiária Urbana (Reurb); e *(x)* introdução do instituto da legitimação fundiária¹⁸³.

Como se pode perceber, muitas foram as mudanças realizadas, sendo certo que aqui serão abordadas aquelas referentes à Reurb, pelo objeto e amplitude deste trabalho.

De todo modo, nota-se que a Lei Federal nº 13.465/17 ampliou consideravelmente o conteúdo da sua Medida Provisória embrionária, o que motivou, entre outras razões, o ingresso de ação direta de inconstitucionalidade (ADI 5771) por parte do Ministério Público Federal.

Cumprir registrar que, tal lei, no que tange à regularização fundiária urbana, foi regulamentada mais recentemente pelo Decreto Federal nº 9.310, de 15 de março de 2018.

Assim, ao revogar expressamente o Capítulo III da Lei Federal nº 11.977/2009¹⁸⁴, a Lei Federal nº 13.465/2017 torna-se o principal diploma legal brasileiro acerca da regularização fundiária de assentamentos urbanos e, por tal razão, torna-se objeto indispensável de análise deste trabalho.

¹⁸³ TARTUCE, Flávio. *A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade*. Revista de Ciências Jurídicas Pensar. v. 23, n. 3, p. 3-4, jul./set. 2018.

¹⁸⁴ Art. 109. Ficam revogados: (...). IV - [Capítulo III da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009](#);

3. A ocupação de APP em área urbana para fins de moradia e a regularização fundiária

Somente quando se entender que os que constroem e mantêm a vida urbana têm uma exigência fundamental sobre o que eles produziram, e que uma delas é o direito inalienável de criar uma cidade mais em conformidade com seus verdadeiros desejos, chegaremos a uma política do urbano que venha a fazer sentido.

David Harvey

3.1.1. APPs: evolução legislativa

É cediço que as Áreas de Preservação Permanente existem no Direito Brasileiro de longa data, ainda que sob a designação de florestas protetoras, tendo sido introduzidas pelo Decreto Federal nº 4.421/1921, que, em seu artigo 3º¹⁸⁵, estabeleceu que seriam protetoras as florestas que servissem para *(i)* beneficiar a higiene e a saúde pública; *(ii)* garantir a pureza e abundância dos mananciais aproveitáveis à alimentação; *(iii)* equilibrar o regime das águas correntes que se destinam não só às irrigações das terras agrícolas como também às que servem de vias de transporte e se prestam ao aproveitamento de energia; *(iv)* evitar os efeitos danosos dos agentes atmosféricos, impedir a destruição produzida, pelos ventos, obstar a deslocação das areias movediças como também os esbarrocamentos, as erosões violentas, quer pelos rios, quer pelo mar; e *(v)* auxiliar a defesa das fronteiras¹⁸⁶. Nos dizeres de PAULO DE BESSA ANTUNES, “A norma estava alicerçada em *critério finalístico* como elemento basilar para a definição das então denominadas florestas protetoras, *sendo absolutamente necessário que elas exercessem as funções ambientais descritas na norma*”¹⁸⁷.

O Código Florestal de 1934, ao tratar do tema, manteve as florestas protetoras, dando-lhes tratamento bastante parecido, sendo certo que a natureza finalística da norma permaneceu intocada¹⁸⁸. Assim eram consideradas como florestas protetoras as que, por sua localização, servirem conjunta ou separadamente para qualquer destas finalidades: *(i)* conservar o regime das águas; *(ii)* evitar a erosão das terras pela ação dos agentes naturais; *(iii)* fixar dunas; *(iv)*

¹⁸⁵ Art. 3º, I, §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 5º do Decreto 4.421/1921.

¹⁸⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Áreas de Preservação Permanente Urbanas: O Novo Código Florestal e o Judiciário*. Revista de Informação Legislativa. Ano 52, Número 206, abril/jun 2015, p. 87.

¹⁸⁷ ___. *Ob. Cit.* p. 88.

¹⁸⁸ ___. *Ob. Cit.* p. 88.

auxiliar a defesa das fronteiras, de modo julgado necessário pelas autoridades militares; (v) assegurar condições de salubridade pública; (vi) proteger sítios que por sua beleza mereçam ser conservados; (vii) asilar espécimes raros de fauna indígena¹⁸⁹. Assim, os direitos de propriedade sobre elas sofreriam limitações estipuladas por lei, principalmente em relação ao corte de árvores em florestas protetoras¹⁹⁰.

OSNY DUARTE PEREIRA¹⁹¹, em seus comentários ao Código Florestal de 1934, destaca o interesse dos próprios proprietários de terras na manutenção da vegetação situada nessas áreas. Nos dizeres do autor, as florestas protetoras evidentemente necessárias são:

Visíveis por si mesmas, pela sua localização nas nascentes, nas margens dos cursos d'água, nas encostas de montanhas, ao longo das estradas, junto a povoados e cidades, independem de ato do poder público, para serem respeitadas e mantidas. Sua conservação não é apenas por interesse público, mas por interesse direto e imediato do próprio dono. Assim como ninguém escava o terreno dos alicerces de sua casa, porque poderá comprometer a segurança da mesma, do mesmo modo ninguém arranca as árvores das nascentes, das margens dos rios, nas encostas das montanhas, ao longo das estradas, porque poderá vir a ficar sem água, sujeito a inundações, sem vias de comunicação, pelas barreiras e a outros males conhecidamente resultantes de tal insensatez.

As árvores nesses lugares estão para as respectivas terras como o vestuário está para o corpo humano. Proibindo a devastação, o estado nada mais faz do que auxiliar o próprio particular a bem administrar os seus bens individuais, abrindo-lhe os olhos contra os danos que inadvertidamente poderia cometer contra si mesmo.

Posteriormente, o modelo adotado pelo Código Florestal de 1965 (Lei Federal nº4.771/1965) manteve, de certo modo, o sistema adotado pela legislação anterior. A principal diferença apontada – e de extremo interesse deste trabalho – foi que o Código de 1965 aboliu as diferentes categorias de florestas então previstas e instituiu expressamente as florestas de preservação permanente¹⁹², ou seja, “aquelas que, por suas funções ambientais, não podem ser suprimidas”¹⁹³. Ademais, manteve o legislador o conceito finalístico para se determinar a existência das florestas de preservação permanente¹⁹⁴.

Importante registrar que o Código Florestal de 1965 foi reformado sucessivas vezes por Medidas Provisórias, dentre as quais se destaca a de nº 2.166-67/2001, que introduziu o

¹⁸⁹ Art. 4º, Decreto nº 23.793/1934.

¹⁹⁰ MILARE, Édis. Ob. Cit., p. 1254.

¹⁹¹ PEREIRA, Osny Duarte. Direito Florestal Brasileiro. Rio de Janeiro: Borsoi, 1950, p. 211-212.

¹⁹² Art. 2º: “Consideram-se de *preservação permanente*, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas: (...)”.

¹⁹³ MILARE, Édis. Ob. Cit., p. 1254.

¹⁹⁴ Sobre isso, Paulo de Bessa esclarece que, no tocante à redação original conferida ao art. 2º do Código Florestal de 1965: “o legislador de 1965 utilizou a expressão ‘pelo só efeito desta lei’, o que poderia dar a entender que o conceito de APP teria sido reduzido a uma mera localização, abrindo-se mão do conceito de função ambiental; todavia, a posterior evolução legislativa da matéria se encarregou de sanar qualquer mal-entendido, sendo certo que a *Medida Provisória nº 2.166-67 de 2001 acrescentou o § 2º, I, ao artigo 1º do Código Florestal reafirmando o conceito finalístico* para que se pudesse determinar a existência ou não de APP”. (ANTUNES, Paulo de Bessa. *Áreas de Preservação Permanente Urbanas: O Novo Código Florestal e o Judiciário*. Revista de Informação Legislativa. Ano 52, Número 206, abril/jun 2015, p. 88).

conceito de área de preservação permanente semelhante ao atualmente em vigor¹⁹⁵ e inovou ao dizer quais seriam as funções ecológicas e ambientais de uma área de preservação permanente¹⁹⁶.

A Lei Federal nº 12.651/2012, Código Florestal vigente, em seu artigo 3º manteve o mesmo conceito de APP, não promovendo nenhuma alteração no quadro normativo anterior. O seu artigo 3º, II, define área de preservação permanente 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”.

Dentre as espécies de APPs elencadas no Código Florestal, destacam-se aquelas constituídas pelas margens dos cursos d’água, protegidas de acordo com o artigo 4º, inciso I da Lei¹⁹⁷; as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais¹⁹⁸, bem como as encostas¹⁹⁹ e topos de morro²⁰⁰, nos termos do referido Código.

Desta forma, tendo em vista a localização e função ecológica das Áreas de Preservação Permanente, o Código Florestal impõe que a vegetação situada nestes espaços deve ser mantida pelo proprietário da área, não podendo ser removida (artigo 7º). Tal como a norma anterior, a Lei Federal nº 12.651/12 previu situações especiais em que é possível a intervenção ou supressão de vegetação nestas localidades, quais sejam, as hipóteses de (i) de utilidade pública, (ii) de interesse social ou (iii) de baixo impacto ambiental.

¹⁹⁵ Art. 1º Os arts. 1º, 4º, 14, 16 e 44, da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, passam a vigorar com as seguintes redações: (...)Art. 1º, § 2º Para os efeitos deste Código, entende-se por: (...) 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;

¹⁹⁶ MILARE, Édis. *Ob. Cit.*, p. 1255.

¹⁹⁷ 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;

¹⁹⁸ Art. 4º, 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;

¹⁹⁹ Art. 4º, V - as encostas ou partes destas com declividade superior a 45º, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;

²⁰⁰ Art. 4º, 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;

Para autorizar intervenções em APPs utiliza-se o fundamento de que as hipóteses de utilidade pública e de interesse social, pela sua própria natureza, têm por finalidade a satisfação de um interesse maior da sociedade, tão relevante (ao menos em tese) quanto a sua preservação permanente. Nos casos de baixo impacto adota-se a premissa de que a magnitude diminuta dos impactos causados fundamenta a intervenção, pois não teria a potencialidade de comprometer a capacidade de absorção dos ecossistemas utilizados²⁰¹.

Todavia, o novo Código alterou alguns aspectos do regime de proteção das APPs, promovendo um alargamento nas possibilidades efetivas de desenvolvimento de determinadas atividades em áreas que, a rigor, devem ser perenemente protegidas. Aumentou-se, assim, consideravelmente o rol das hipóteses em que se autorizam as intervenções.

Considerando o objetivo deste trabalho, dentre as hipóteses de utilidade pública previstas na Lei Federal nº 12.651/12, destacam-se: **(i)** as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, *inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano* aprovados pelos Municípios, saneamento, energia, telecomunicações, radiodifusão, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho²⁰²; e **(ii)** atividades e obras de defesa civil (artigo 3º, VIII).

Já para as hipóteses de interesse social em que podem ser autorizadas a intervenção em APP, merecem destaque: a implantação de *infraestrutura pública* destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas e rurais consolidadas; bem como a *regularização fundiária* de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas (artigo 3º, IX).

Como se nota, tais hipóteses são predominantemente características da área urbana, e buscam (frise-se: ao menos em tese) satisfazer um interesse maior da coletividade.

Dentre as referidas hipóteses, interessa-nos, por questões óbvias, o instituto da regularização fundiária, o qual será analisado com mais profundidade adiante.

Em síntese, tem-se, então, que as Áreas de Preservação Permanente são espaços ambientalmente protegidos em razão de sua função ecológica, não admitindo intervenção,

²⁰¹ AZEVEDO, Ruy Emmanuel Silva de. *O novo Código Florestal e a flexibilização das intervenções excepcionais em Áreas de Preservação Permanente*. In Revista Direito Ambiental e Sociedade. São Paulo, 2013, v. 3, n. 1, p. 74.

²⁰² Na redação original, o art. 3º, VIII, 'b', da Lei Federal 12.651/12 estabelecia como utilidade pública "as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, saneamento, *gestão de resíduos*, energia, telecomunicações, radiodifusão, *instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais*, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho;". Contudo, no julgamento da ADI, 4903 e da ADC 42, o STF declarou a inconstitucionalidade das expressões "gestão de resíduos" e "instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais e internacionais".

exceto em situações especialíssimas elencadas pelo legislador. Sua base legal se encontra no Código Florestal (art. 4º) e, ordinariamente, exige entre 30 e 500 metros de preservação, inclusive em áreas urbanas²⁰³.

3.1.1.1. Redução dos limites mínimos de APP estabelecidos pelo Código Florestal

Ante a realidade de muitas cidades brasileiras, em que grande parte das construções se encontram em APP, torna-se relevante abordar, ainda que brevemente, a polêmica acerca da possibilidade de redução dos limites mínimos de APP previstos pela legislação florestal, em razão dos seus reflexos no direito à moradia e ao meio ambiente.

Registre-se que, no tocante à delimitação das áreas de preservação permanente, existe uma discussão sobre a possibilidade de os Municípios estabelecerem metragens diferentes daquelas estabelecidas pela lei federal. Isso porque (i) o artigo 182 da Constituição Federal confere ao ente municipal a execução da política de desenvolvimento urbano; (ii) o artigo 30,

²⁰³ Neste ponto, é inevitável abordar a diferença entre APP e faixa não edificável ao longo das águas correntes e dormentes. Apesar de serem institutos distintos, se confundem, pois fisicamente são sobrepostos (a faixa não edificável está cumulada com a APP). A principal diferença, na prática, é que na APP é permitido, ainda que de forma excepcional, usos (art. 8º da Lei 12.651/12), ao passo que na faixa não edificável não. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul tem um antigo julgado que bem resumiu a questão: “*No que tange ao uso do solo urbano, há apenas observar a Lei-BR 6.766/79 (Lei do Parcelamento), e a Lei Municipal, que estabelecem como área “non edificandi” quinze metros de largura de cada margem dos cursos d’água. Assim, relativamente aos demais quinze metros, ainda abrangidos pela preservação permanente, não está vedada a construção, uma vez cumpridos os requisitos*”. (Apelação Cível, Nº 70037681210, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Irineu Mariani, Julgado em: 11-05-2011). Assim, pode-se concluir que, a partir do leito do curso d’água em área urbana, os primeiros 15 metros são faixa não edificável e APP, enquanto a partir de então, apenas APP. Entretanto, nem sempre foi dessa maneira. Quando da edição da Lei Federal 6.766/1979, o então Código Florestal (Lei nº 4.771/1965) previa APP de 5 metros para cursos d’água e ainda protegia apenas a vegetação, levando à conclusão de que não se protegia área ou espaço, mas a manutenção da flora. Em 1986 e 1989, as Leis federais 7.511/1986 e 7.803/1989 aumentaram a faixa de proteção das APPs. A Medida Provisória 2166-67, de 2001, consolidou o conceito de área a ser preservada e não mais de vegetação nativa existente. Do mesmo modo, diversas leis e demais normas publicadas desde o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), como a Resolução CONAMA 369/2006, a Lei federal 11.977/2009, a Lei federal 12.424/2011, até a Lei federal 13.465/2017 buscaram, com pouco êxito, proceder a regularização fundiária em áreas urbanas com ocupação de áreas de preservação permanente e faixas não edificáveis. Contudo, a matéria poderá sofrer alterações interpretativas, pois foi afetada como repercussão geral pelo STJ, através do tema 1010, onde a questão submetida à julgamento é a “*extensão da faixa não edificável a partir das margens de cursos d’água naturais em trechos caracterizados como área urbana consolidada: se corresponde à área de preservação permanente prevista no art. 4º, inc. I, da Lei nº 12.651/2012 (equivalente ao art. 2º, alínea ‘a’, da revogada Lei nº 4.771/1965), cuja largura varia de 30 (trinta) a 500 (quinhentos) metros, ou ao recuo de 15 (quinze) metros determinado no art. 4º, caput, III, da Lei nº 6.766/1979.*” Há determinação de suspensão da tramitação de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão delimitada e tramitem no território nacional (acórdão publicado no DJe de 7/5/2019) (FERNANDES, Mauricio. *O que é faixa não edificável após a Lei 13.913/19 e a regularização de moradias em faixas de domínio de rodovias*. Disponível em: < <https://direitoambiental.com/o-que-e-faixa-nao-edificavel/>>. Acesso em 29 jan 2020).

I e II, estipula a competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; e *(iii)* o mesmo artigo 30, em seu inciso VIII, determina que compete aos Municípios “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

Tramita na Câmara dos Deputados, por exemplo, os Projetos de Lei 2.510/2019 e 4.472/2019, que preveem a alteração da Lei Federal nº 12.651/2012, propondo a redução da APP de cursos d’água em áreas urbanas consolidadas, concedendo mais autonomia ao ente municipal para dispor sobre as Áreas de Proteção Permanente no perímetro urbano e nas regiões metropolitanas, inclusive no tocante a sua delimitação²⁰⁴.

O mesmo tema está sendo debatido pelo Projeto de Lei do Senado nº 368, de 2012. Em resumo, a proposta também transfere ao Município a responsabilidade de definir as metragens de APPs em cursos d’água situados no ambiente urbano²⁰⁵.

Nota-se, com isso, que a eficácia do Código Florestal é questionada à medida em que, ao definir os limites de proteção das áreas de preservação permanente, deixa de considerar a realidade local de muitas cidades brasileiras, onde, muitas delas, estão em quase sua totalidade inseridas em APP.

²⁰⁴ Referidos PLs propõem alterar o art. 4º da Lei federal 12.51/2012 para os seguintes termos: *(I)* PL 2510/2019: “Art. 4º, § 10. Em áreas urbanas, as faixas marginais de qualquer curso d’água natural que delimitem a faixa de passagem de inundação terão sua largura determinada pelos respectivos planos diretores e leis municipais de uso do solo, ouvidos os conselhos estaduais e municipais de meio ambiente. § 11. Nas áreas urbanas, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis municipais de uso do solo”; *(2)* PL 4472/2019 : “Art. 4º - Considera-se Área de Preservação Permanente, para os efeitos desta Lei: I – (...) f) 10 metros, para os cursos d’água nas áreas urbanas consolidadas nos municípios, nas regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas; (...) § 10 - Nas áreas urbanas, assim entendidas as áreas compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, observar-se-á o disposto nos respectivos Planos Diretores e Leis Municipais de Uso do Solo, ouvidos os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente e ressalvado o disposto na alínea “f” do inciso I, desse artigo” Disponíveis, respectivamente, em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1737096&filename=PL+2510/2019 < e https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1789589&filename=PL+4472/2019 <. Acesso em 29 jan 2020.

²⁰⁵ O mencionado PLS, propõe a alteração do artigo 4º da Lei 12.651/2012 para os seguintes termos: “Art. 4º, §9º Em áreas urbanas, assim entendidas as áreas compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, as faixas marginais de qualquer curso d’água natural que delimitem as áreas da faixa de passagem de inundação terão sua largura determinada pelos respectivos Planos Diretores e Leis de Uso do Solo, ouvidos os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, e respeitado, no que couber, o plano de defesa civil. §10. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, observar-se-á o disposto nos respectivos Planos Diretores e Leis Municipais de Uso do Solo, respeitado, no que couber, o plano de defesa civil.” (disponível em: < <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3973260&ts=1571778226915&disposition=inline> >. Acesso em 29.01.19).

Apesar de bastante polêmica, exsurge, então, a discussão acerca da possibilidade de os Municípios, por exemplo, estabelecerem limites menos restritivos que o Código Florestal, de modo a contemplar a realidade local quando da delimitação da APP. Poderia, então, uma norma municipal (ou mesmo estadual) estabelecer limites menos restritivos que os previstos na lei florestal?

Defendendo que os Municípios não podem estabelecer limites menos restritivos que o do Código Florestal, DANIELLE DE ANDRADE MOREIRA²⁰⁶ apresenta um rol significativo de autores que compartilham dessa concepção, dentre os quais, JOSÉ AFONSO DA SILVA²⁰⁷, ANTÔNIO HERMAN BENJAMIN²⁰⁸, VLADIMIR PASSOS DE FREITAS²⁰⁹, CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO²¹⁰ e GUILHERME JOSÉ PURVIN²¹¹.

Nesse sentido, assevera PAULO AFFONSO LEME MACHADO: “um Município, ao construir uma avenida nas margens de um curso d’água, não pode deixar de respeitar a faixa de implantação da vegetação de preservação permanente, de acordo com a largura do curso d’água. A autonomia municipal ambiental entrosa-se, pois, com as normas federais e estaduais do meio ambiente”²¹².

De outro lado, há também renomados doutrinadores que se manifestam em sentido contrário. PAULO DE BESSA ANTUNES entende que “o Código Florestal não é o instrumento apropriado para a proteção do ambiente urbano, pois dada a sua generalidade e vocação industrial, não é capaz de intervir adequadamente na vida urbana em questões tais como a arborização, ocupação de encostas e outras”²¹³.

Nessa linha, merece destaque o entendimento de ÉDIS MILARÉ, ao afirmar que “as definições de áreas de preservação permanente, estabelecidas no Código Florestal, não vinculam a lei municipal que vier a estabelecer o ordenamento territorial urbano (...)”²¹⁴.

²⁰⁶ MOREIRA, Danielle de Andrade. *Ob. Cit.*, 2008, p. 89.

²⁰⁷ SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 127.

²⁰⁸ BENJAMIN, Antônio Herman. *A proteção das florestas brasileiras: ascensão e queda do Código Florestal. Da Medida Provisória 1.511/96 ao projeto de conversão do deputado Moacir Micheletto*. Revista de Direito Ambiental, n. 18. São Paulo: Revista dos Tribunais, abr -jun 2000, p. 36.

²⁰⁹ FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 69.

²¹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Parecer elaborado a pedido de Momentum Empreendimentos Imobiliários Ltda*. Disponível em <www.momentum.com.br/pareceres/pbm.pdf>.

²¹¹ FIGUEIREDO, José Guilherme. Purvin de. *A propriedade no Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004, p. 224-227.

²¹² MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 384-385.

²¹³ ANTUNES, Paulo de Bessa. Apud. PIETRE, Ronald. *O Código Florestal e as zonas urbanas*. Revista de Direito Ambiental, n. 43. São Paulo: Revista dos Tribunais, jul.-set. 2006, p. 355.

²¹⁴ MILARÉ, Édís.; CASTANHO, Renata. *Parecer elaborado a pedido de Momentum Empreendimentos Imobiliários Ltda*. Disponível em <www.momentum.com.br/pareceres/dem.pdf>.

Sob essa ótica, vale mencionar que, desde 2010, o Estado do Rio de Janeiro estabelece limites mínimos inferiores àqueles fixados pelo Código Florestal (a então Lei Federal nº 4.771/1965). O Decreto Estadual nº 42.356/2010 prevê, em seu artigo 4º, que esses limites poderão ser reduzidos, em cada caso concreto, para até 1,5 metro (a depender do porte do rio). Contudo, as premissas que justificaram a não aplicação do Código Florestal em APP se diferem daquelas ora apontadas²¹⁵.

Questionou-se, na ocasião, diante de um caso concreto, se o limite de 30 metros previsto no Código Florestal repercutiria, de alguma forma, na reversão do quadro já evidenciado da perda da função ecológica da margem do curso d'água.

Com efeito, destacou-se que o papel do intérprete não se restringe à simples revelação das verdades abrigadas sob o comando geral e abstrato da lei²¹⁶. É, inclusive, o que dispõe o já mencionado artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) ao estabelecer que “nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que *sejam consideradas as consequências práticas da decisão*”²¹⁷.

Sugeriu-se, portanto, uma interpretação sistemática e teleológica do ordenamento jurídico, a fim de que se pudesse concluir se a aplicação do dispositivo do Código Florestal se coadunava com os princípios constitucionais da razoabilidade, proporcionalidade, da proteção da confiança legítima e da igualdade. Assim, ante a perda da função ecológica da APP, arguiu-se a inconstitucionalidade em concreto do Código Florestal, por violação a tais princípios²¹⁸.

²¹⁵ O Decreto Estadual 42.356/10 teve por motivação o Parecer Jurídico RD 04/2007, do Procurador do Estado Rafael Lima Daudt d'Oliveira, do qual se extraiu as justificativas aqui elencadas.

²¹⁶ BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro (pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). In Barroso, Luís Roberto (org.). *A Nova Interpretação Constitucional: Ponderação, Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 12.

²¹⁷ Incluído pela Lei Federal nº 13.655, de 2018.

²¹⁸ Em síntese, sobre tais princípios, apontou o Parecer RD 04/2007: (i) “Sob o prisma do princípio da proporcionalidade, diz-se que um ato passa no teste do subprincípio da adequação quando é apto a promover a finalidade para a qual foi criado. Se, no plano abstrato, uma norma não se prestar a promover a finalidade para a qual foi criada, ela será inconstitucional por violação ao princípio da proporcionalidade, mais especificamente do subprincípio da adequação. Se tal ocorrer num caso concreto, tal norma não poderá incidir naquela situação específica, também por violação ao princípio da proporcionalidade, sem prejuízo de sua aplicação a outras situações em que não se manifestar a referida inconstitucionalidade; (ii) “De acordo com Humberto Ávila: ‘a razoabilidade exige a consideração do aspecto individual do caso nas hipóteses em que ele é sobremodo desconsiderado pela generalização legal. Para determinados casos, em virtude de determinadas especificidades, a norma geral não pode ser aplicável, por se tratar de caso anormal. (...) No caso acima referido a regra geral, aplicável à generalidade dos casos, não foi considerada aplicável a um caso individual, em razão da sua anormalidade. Nem toda norma incidente é aplicável. É preciso diferenciar a aplicabilidade de uma regra da satisfação das condições previstas em sua hipótese. Uma regra não é aplicável somente porque as condições previstas em sua hipótese são satisfeitas. Uma regra é aplicável a um caso se, e somente se, suas condições são satisfeitas e sua aplicação não é excluída pela razão motivadora da própria regra ou pela existência de um

No que se refere à norma ser constitucional em abstrato, mas inconstitucional em concreto, ensina LUÍS ROBERTO BARROSO:

“Alguns dos exemplos acima envolveram a não aplicação de determinadas regras porque importariam em contrariedade a um princípio ou a um fim constitucional. Essa situação – aquela em que uma regra não é em si inconstitucional – começa a despertar interesse da doutrina. O fato de uma norma ser constitucional em tese não exclui a possibilidade de ser inconstitucional *in concreto*, à vista da situação submetida a exame. Portanto, uma das consequências legítimas da aplicação de um princípio constitucional poderá ser a não aplicação da regra que o contravenha.”²¹⁹

Nesses casos, diz-se que a norma é *constitucional em abstrato*, mas *inconstitucional em concreto*, pois sua aplicação a determinada situação específica revela-se inconstitucional, por contrariar a vontade da Constituição.

Nesse sentido, o art. 225, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Federal sugere a finalidade da criação de espaços territoriais especialmente protegidos (nos quais compreendem as APPs, *lato sensu*), ao prescrever que “é vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”. Ocorre que, como visto, o sentido da norma constitucional é parcialmente preenchido pelo art. 3º, inciso II, do Código Florestal, o qual reza que a APP tem “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”.

Não se trata, portanto, de admitir a não incidência do Código Florestal ante a alegada preferência do Estado (ou Município) para estabelecer limites diferentes, mas sim de se confrontar a sua aplicabilidade, no caso concreto, à luz dos princípios constitucionais aplicáveis à hipótese.

princípio que institua uma razão contrária. Nessas hipóteses as condições de aplicação da regra são satisfeitas, mas a regra, mesmo assim, não é aplicada. (...) Essa concepção de razoabilidade corresponde aos ensinamentos de Aristóteles, para quem a natureza da equidade consiste em ser um corretivo da lei quando e onde ela é omissa, por ser geral.

Essas considerações levam à conclusão de que a razoabilidade serve de instrumento metodológico para demonstrar que a incidência da norma é condição necessária mas não suficiente para sua aplicação. Para ser aplicável, o caso concreto deve adequar-se à generalização da norma geral. A razoabilidade atua na interpretação das regras gerais como decorrência do princípio da justiça “(preâmbulo” e art. 3º da CF)”. (iii) “Demais disso, caberia também invocar o princípio da proteção da confiança legítima, desdobramento do princípio da segurança jurídica⁴³, uma vez que se verifica no local que toda a ocupação do entorno foi promovida no alinhamento seguido pelo projeto do empreendimento, evidenciando a adequação do uso e ocupação do espaço de acordo com o planejamento urbanístico proposto para a região. Tal fato inegavelmente gera uma legítima expectativa de que o mesmo alinhamento poderá ser adotado pela propriedade inserida no mesmo contexto, ensejando uma inconteste previsibilidade do comportamento da Administração”; e (iv) “Ademais, a consolidação da ocupação ao longo de toda a FMP/APP, conforme já evidenciado, somada à constatação da perda da função ambiental da margem do curso d’água, permitiria acolher o argumento da requerente quanto à incidência do princípio da isonomia, sendo certo que o indeferimento do pedido de licença, neste caso específico, significaria desigualar pessoas que se encontram em situações equivalentes, violando, portanto, o princípio da igualdade (art. 5º, *caput*, CRFB)”.

²¹⁹ BARROSO, Luís Roberto. *Ob. Cit.*, p. 42.

Em outras palavras, foi elucidado que ainda que se reconheça a constitucionalidade (em abstrato) do Código Florestal ao estabelecer limites para APP – que, em grande parte, é apta a promover a finalidade para qual foi criada –, não havendo função ecológica a ser protegida, a regra simplesmente perde sua razão de ser. Nesses casos, “reconhece-se, portanto, a constitucionalidade da norma, mas constata-se que sua incidência no caso concreto produz resultado inconstitucional”²²⁰.

Assim, a partir desses argumentos, editou-se o mencionado Decreto Estadual nº 42.356/2010 que, como visto, prevê que os limites de APP estabelecidos pelo Código Florestal poderão ser reduzidos, em cada caso concreto, desde que a área se localize em zona urbana do município e que, dentre outros requisitos, seja atestado pelo órgão ambiental que, *(i)* a área encontra-se antropizada; *(ii)* a longa e consolidada ocupação urbana, com a existência de, no mínimo, quatro dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana: malha viária com canalização de águas pluviais; rede de abastecimento de água; rede de esgoto; distribuição de energia elétrica e iluminação pública; recolhimento de resíduos sólidos urbanos; tratamento de resíduos sólidos urbanos; e densidade demográfica superior a cinco mil habitantes por km²; *(iii)* a inexistência de função ecológica da APP em questão, desde que identificadas a inexistência de vegetação primária ou vegetação secundária no estágio avançado de regeneração e a presença de ocupação consolidada das margens do curso d'água a montante e a jusante do trecho em análise, de impermeabilização da APP ou de capeamento do curso d'água; e *(iv)* que a alternativa de recuperação da área como um todo seja inviável pelos custos manifestamente excessivos para a coletividade.

Nota-se que tais condições consideram a perda da função ecológica da APP, em um cenário onde se verifica a ocupação urbana consolidada, sendo inviável (e irrazoável) a recuperação da área como um todo²²¹.

É de se questionar, então, se a lei florestal talvez tenha cometido o equívoco de estabelecer uma metragem mínima a ser aplicada uniformemente para todo o país, sem distinção de áreas urbanas e rurais, nem mesmo das diferentes regiões que compõem o Brasil. Assim como as regiões brasileiras poderiam desafiar limites diferentes, os núcleos urbanos

²²⁰ OLIVEIRA, Rafael Lima Daudt d'Oliveira. *Parecer RD n° 04/2007*, de 20 jun. 2007. Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (atual INEA). Processo Administrativo E-07/203.472/2006.

²²¹ Nos termos do Parecer RD 04/2007: “Alguns exemplos, dentre tantos outros existentes, servem para ilustrar o raciocínio. Sabe-se que prédios edificadas na Av. Presidente Vargas, na Av. Maracanã, no Jardim de Alah (Leblon/Ipanema) e na Rua Visconde de Albuquerque (Leblon), todos no Município do Rio de Janeiro, estão localizados em FMP/APP. Seria lícito sustentar a demolição de prédios e/ou a interdição de estabelecimentos comerciais e industriais por esta razão? Obviamente que não! Evidentemente, cada um desses casos merece uma análise específica. Contudo, parece insustentável aplicar cegamente o Código Florestal nessas hipóteses, sem a consideração de outras razões, de princípios constitucionais, bem como dos direitos fundamentais em jogo”.

também necessitam de uma normatização diferente das áreas rurais, pois situações distintas precisam de um tratamento distinto²²².

Nesse sentido, caberia à União editar uma norma geral (a competência legislativa é concorrente e dessa forma cabe à União editar as chamadas normas gerais), definindo parâmetros, mas deixando a especificidade de definição e metragem aos Estados ou Municípios (desde que observados os parâmetros definidos na norma geral)²²³.

Os parágrafos originalmente previstos no art. 4º da Lei Federal nº 12.651/2012 (§§ 7º e 8º) dispunham nesse sentido: os municípios poderiam, através de seus Planos Diretores, definir a metragem necessária. Contudo, tais parágrafos foram vetados sob o argumento de que

Conforme aprovados pelo Congresso Nacional, tais dispositivos permitem que a definição de largura de faixa de passagem de inundação, em áreas urbanas e regiões metropolitanas, bem como as áreas de preservação permanente, sejam estabelecidas pelos planos diretores e leis municipais de uso do solo, ouvidos os conselhos estaduais de meio ambiente. Trata-se de grave retrocesso à luz da legislação em vigor, ao dispensar, em regra, a necessidade de observância dos critérios mínimos de proteção, que são essenciais para a prevenção de desastres naturais e proteção da infraestrutura.

Importante esclarecer que não se discute aqui se os municípios seriam o melhor ente federativo para identificar as necessidades locais de proteção ambiental e desenvolvimento sustentável – ainda mais quando confrontada com a realidade política e social de grande parte dos municípios brasileiros que, muitas vezes, beira à época do coronelismo. Contudo, dar um tratamento diferente às áreas urbanas não deve ser considerado “um grave retrocesso à luz da legislação em vigor”, mas sim um avanço legislativo, de forma a permitir um planejamento urbano condizente com a realidade e, conseqüentemente, um desenvolvimento equilibrado e sustentável²²⁴.

Afinal, “independentemente da forma que a regulamentação das APPs urbanas se dará, o fato é que ela precisa ocorrer. Não para se diminuir a proteção aos cursos d’água, mas para permitir o correto planejamento urbano aos municípios que fatalmente garantirá o desenvolvimento sustentável”²²⁵.

Na prática, verifica-se que na ausência da propriedade formal, é justamente nessas localidades que muitas vezes se instalam assentamentos urbanos clandestinos, defrontando-se tais áreas com a ameaça de falência dos recursos ambientais, (como, por exemplo, a erosão

²²²SAES, Marcos. *Temos que definir as APPs urbanas*. Disponível em: < <https://direitoambiental.com/temos-que-definir-as-apps-urbanas/>>. Acesso em 29 jan 2020.

²²³ —. *Ob. Cit.*. Acesso em 29 jan 2020.

²²⁴ —. *Ob. Cit.*. Acesso em 29 jan 2020.

²²⁵ —. *Ob. Cit.*. Acesso em 29 jan 2020.

dos solos e a contaminação do lençol freático), ainda que do texto legal sobressaia a ideia de excepcionalidade da intervenção ou da supressão da vegetação em APP.

Ante a ocupação desses espaços por núcleos urbanos informais – uma realidade das grandes cidades –, o Código Florestal condicionou a intervenção em áreas de preservação permanente à aprovação do projeto de regularização fundiária, flexibilizando, como se verá, os parâmetros ambientais e urbanísticos sobre a matéria, inclusive no que se refere aos limites da APP.

3.1.2. Ocupação da APP em área urbana

Como verificado, a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas é considerada de interesse social, nos termos do artigo 3º, inciso IX, ‘d’, da Lei Federal nº 12.651/12, e, portanto, passível de autorização para intervenção em Áreas de Preservação Permanente.

A regularização fundiária nestas áreas é tratada de forma específica nos artigos 64 e 65 do Código Florestal²²⁶. Referidos artigos foram alterados pela Lei Federal nº 13.465/17, que,

²²⁶ Art. 64. Na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana.

§ 1º O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas.

§ 2º O estudo técnico mencionado no § 1º deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

I - caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada; II - especificação dos sistemas de saneamento básico; III - proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações; IV - recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; V - comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso; VI - comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e VII - garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água.

Art. 65. Na Reurb-E dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana.

§ 1º O processo de regularização fundiária de interesse específico deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior e ser instruído com os seguintes elementos: (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

como visto, dispõe, dentre outros temas, sobre a regularização fundiária rural e urbana, revogando expressamente os dispositivos da Lei Federal nº 11.977/09 relacionados ao assunto. Cumpre registrar que a nova lei, no que tange à regularização fundiária urbana, foi regulamentada pelo Decreto Federal nº 9.310, de 15 de março de 2018.

Ante esta alteração, admitiu o Código Florestal a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S) e de Interesse Específico (Reurb-E)²²⁷ em Áreas de Preservação Permanente, “na forma da lei específica de regularização fundiária urbana”. Nessas hipóteses, condiciona, então, a intervenção em APPs aos critérios da Lei Federal nº 13.465/17.

Como se verá em seguida, esta última, por sua vez, determina que, quando constatada a existência de núcleo urbano informal situado (total ou parcialmente) em APPs, Unidades de Conservação de Uso Sustentável ou áreas de proteção de mananciais, a regularização fundiária urbana deverá observar o disposto nos artigos. 64 e 65 da Lei Federal nº 12.651/12²²⁸.

Assim, a passo que a lei específica de regularização fundiária, nos casos de núcleos urbanos informais localizados nestas áreas protegidas, se limitou a fazer referência às disposições contidas nos artigos 64 e 65 do Código Florestal, sem estabelecer quaisquer limitações específicas voltadas à tutela ambiental, este, igualmente, faz referência à lei de regularização, sem que nenhuma delas aborde o tema com profundidade.

Desta maneira, enquanto o Código Florestal parece relegar à Lei Federal nº 13.465/2017 a incumbência de prever requisitos legais próprios para a proteção das APPs no âmbito das regularizações fundiárias, a Lei Federal nº 13.465/2017 nada previu a respeito.

Na verdade, o que se verifica é a existência de escassa regulamentação legal sobre o tema, mesmo diante de uma disposição expressa em lei no sentido de que a aprovação da Reurb “corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária, bem como

ocupação consolidada existente na área; VI - a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico; VII - a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;

VIII - a avaliação dos riscos ambientais; IX - a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e X - a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.

§ 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

²²⁷ Vide art. 13, I e II, da Lei 13.465/17.

²²⁸ Art. 11, § 2º da Lei 13.465/17.

à aprovação ambiental”²²⁹. Pode-se dizer, ainda, que, além de pouco regulamentada, não há um estabelecimento preciso das exigências ambientais aplicáveis²³⁰.

Ademais, vale apontar que tanto o artigo 64 quanto o artigo 65 da Lei Federal nº 12.651/2012 também estabeleciam, inicialmente, como condição para a ocupação de área de preservação permanente, a necessidade de os núcleos urbanos informais estarem inseridos em área urbana de *ocupação consolidada*²³¹. A Medida Provisória nº 759 manteve tal exigência²³² que, entretanto, não foi mantida na Lei Federal nº 13.465/2017.

Ao extirpar do Código Florestal esta limitação, a Lei Federal nº 13.465/2017 definiu que basta, portanto, se tratar de núcleo urbano informal e que observe as demais limitações supramencionadas²³³, não havendo mais o requisito de que a área seja de ocupação consolidada. Por outro lado, ressalta-se, que o artigo 3º, IX, ‘d’ do precitado Código vincula, dentre as hipóteses de interesse social que possibilitam a intervenção em APP, que a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda ocorra justamente em áreas urbanas consolidadas.

Portanto, como visto, ainda que pouco regulamentada, inclusive sem o estabelecimento preciso das exigências ambientais aplicáveis, parece que, de fato, a Lei Federal nº 13.465/2017 se inclinou para a flexibilização da legislação ambiental, admitindo-

²²⁹ Art. 12 da Lei 13.465/2017.

²³⁰ A rigor, somente verificam-se limites relevantes à regularização fundiária, tendo em conta os regimes jurídicos protetivos ambientais, nos seguintes dispositivos legais da Lei 13.465/2017 e de seu Decreto regulamentador: (i) Lei 13.465/17: art. 11, §2º a 4º e art. 12, §2º; (ii) Dec. 9.310/18: art. 4º, §§ 5º e 6º; art. 5º, §10; art. 26, §3º; art. 30, III e VIII; e art. 105, *caput*.

²³¹ Art. 64. Na regularização fundiária de interesse social dos **assentamentos inseridos em área urbana de ocupação consolidada** e que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da [Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009](#). Art. 65. Na regularização fundiária de interesse específico dos **assentamentos inseridos em área urbana consolidada** e que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009.

²³² Art. 64. Na regularização fundiária de interesse social dos núcleos urbanos informais inseridos **em área urbana de ocupação consolidada** e que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da Lei específica de Regularização Fundiária Urbana.

Art. 65. Na regularização fundiária de interesse específico dos núcleos urbanos informais inseridos **em área urbana consolidada** e que ocupem Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana

²³³ Art. 11, II - núcleo urbano informal: “aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização”.

se, inclusive, violações a regimes jurídicos da Lei Federal nº 12.651/2012 por meio da regularização fundiária²³⁴.

Outra questão que merece ser observada é que o §2º do art. 65 – que trata da Reurb-E – estipula uma faixa não edificável (15 metros) ao longo dos rios para fins da regularização fundiária. No entanto, não é possível identificar restrição semelhante no que tange à Reurb-S. Assim, tem-se que o legislador deixou de prever para a Reurb-S faixa não edificável ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água. Caberá, então, ao órgão ambiental, por ocasião do licenciamento, “definir a admissibilidade da consolidação da ocupação em área de preservação permanente, exigindo-se, conforme o caso, a devida reparação dos danos”²³⁵. Assim, a delimitação de tal faixa não edificável se inserirá no âmbito do juízo de discricionariedade do órgão ambiental, segundo as circunstâncias concretas do caso a ser analisado.

Registre-se, portanto, que a Lei Federal nº 13.465/17, além de promover alterações no Código Florestal, se caracteriza como um novo paradigma da regularização fundiária urbana, produzindo impactos diretos no que se refere ao direito à moradia adequada e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Por essa razão, merece ser objeto de uma análise mais detalhada, onde serão destacados os pontos considerados mais relevantes.

3.1.3. Regularização Fundiária Urbana Sustentável?

Em linhas gerais, a situação fundiária urbana no Brasil é conhecidamente precária. Não é incomum nos depararmos com notícias sobre invasões de propriedades públicas e

²³⁴ Sob esta ótica, destacam-se os dizeres do então Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot Monteiro de Barros, constantes da exordial da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.771 proposta contra a Lei nº 13.465/2017: “Também por essas razões, a lei colide com o regime de proteção ambiental da Constituição da República, em especial com as normas do art. 225, caput, §1º, I, II, III e VII, e §§2º e 4º. Ela desconsidera o direito de todos ao ambiente ecologicamente equilibrado, que é bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Desobedece o dever do poder público de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Ignora a preservação dos processos ecológicos essenciais, contribui para degradar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e se afasta do dever de definir, em toda a federação, espaços territoriais e componentes a serem especialmente protegidos. Desprotege a fauna e a flora e contribui para práticas que colocam em risco sua função ecológica e provocam a extinção de espécies. Faz periclitarem ainda mais áreas como a Floresta Amazônica brasileira, que é patrimônio nacional e cuja utilização somente pode ocorrer em condições que assegurem preservação do ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais”. (Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>).

²³⁵ LEITE, Luis Felipe Tegen C. (Coord.). *Ob. Cit.*

privadas. Loteamentos clandestinos – e/ou irregulares – são facilmente encontrados em quase a totalidade das cidades de médio e grande porte no país²³⁶.

Como visto, grande parte desses assentamentos se caracterizam pela ausência de infraestrutura urbana básica, de equipamentos e serviços públicos essenciais, de acesso ao transporte, dentre outras coisas. Assim, considerando a noção de direito à moradia (digna) já apresentada, é possível afirmar que a regularização fundiária se torna um dever do Poder Público, tendo por fundamento a Constituição Federal, que expressamente, em seu artigo 6º, elenca o direito à moradia entre os direitos sociais²³⁷.

Por ser um direito social, exige prestações positivas proporcionadas pelo Estado, direta ou indiretamente, que, quando concretizadas, possibilitam a melhoria das condições de vida àqueles colocados à margem da sociedade, buscando, com isso, equilibrar as situações de desigualdade social. Assim, a regularização de assentamentos ilegais habitados por população de baixa renda decorre do dever do Poder Público em realizar, direta ou indiretamente, a melhoria das condições de vida daqueles que neles habitam²³⁸.

Ressalta-se que o Estatuto da Cidade estabelece como uma das diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano 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 ambientais²³⁹.

Sob esse aspecto, atenta SYLVIO TOSHIRO MUKAI²⁴⁰:

A importância da vinculação efetiva entre regularização fundiária e o direito à moradia encontra-se no fato de que em nosso país o desrespeito às normas urbanísticas aplicáveis ao parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como as normas ambientais relacionadas à preservação dos mananciais, áreas de proteção ambiental, etc., não se deve única e exclusivamente às condições socioeconômicas do indivíduo.

De fato, em muitos casos esse desrespeito se concretiza para atender os interesses das classes mais abonadas, em alguns casos até com invasão de propriedade pública.

É importante diferenciar aqueles que se encontram à margem da lei pela mais absoluta falta de opção, dada a ausência de políticas públicas que objetivassem a inclusão social de uma camada considerável da população; daqueles que preferem ignorar a lei, posto que assim podem obter ganhos pessoais em detrimento de toda a coletividade.

²³⁶ MUKAI, Sylvio Toshiro. *Regularização Fundiária Urbana Sustentável e o Direito à Moradia*. In: AGRELLI, Vanusa Murta. SILVA, Bruno Campos [Coord.] *Direito Urbanístico e Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 93.

²³⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de Construir*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 171.

²³⁸ MUKAI, Sylvio Toshiro. *Ob. Cit.*, p. 93-94.

²³⁹ Art. 2º, XIV, da Lei Federal 10.257/01.

²⁴⁰ MUKAI, Sylvio Toshiro. *Ob. Cit.*, p. 94.

Essa diferenciação é importante, posto que as ações estatais que objetivam a regularização de áreas ocupadas irregularmente devem buscar, necessariamente, dar segurança jurídica aos adquirentes de boa-fé, bem como proporcionar padrões de urbanização que lhes permitam exercer o direito a cidades sustentáveis que o mencionado Estatuto da Cidade lhes confere.

Seria, portanto, incompatível, com os objetivos das iniciativas destinadas à regularização igualar situações totalmente desiguais.

Com isso, verifica-se a necessidade de se regularizar a situação fundiária daqueles que habitam áreas ocupadas irregularmente, de modo que possam exercer plenamente o direito à moradia e a cidades sustentáveis, tal como disposto no artigo 2º do Estatuto da Cidade – e de forma associada com o artigo 225 do texto constitucional.

Como se nota, essa relação entre o direito à moradia e o direito a cidades sustentáveis deixa claro que a regularização fundiária ante as disposições constitucionais, bem como da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano expressa no Estatuto da Cidade, deve ser, necessariamente, sustentável.

Essa sustentabilidade que se pretende de uma regularização fundiária urbana deve ser entendida não apenas como aquela que se prende à observância das normas ambientais, mas também à consecução dos direitos elencados no Estatuto da Cidade como componentes do direito à cidade sustentável e, conseqüentemente, ao exercício do direito à moradia por aqueles excluídos de tal exercício²⁴¹.

3.1.3.1. O marco legal: o antigo e o novo

O instituto da regularização fundiária não é uma inovação recente do ordenamento jurídico brasileiro. No início da década de 1980, a regularização fundiária já era vista como alternativa para promover o desenvolvimento urbano. O documento “Solo Urbano e Ação Pastoral”, aprovado na 20 Assembleia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) elencava a regularização fundiária de assentamentos informais como uma das propostas para a justa distribuição social do solo urbano. Destaca-se, também, o Projeto de Lei 775, de 1983, elaborado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) com objetivo de melhorar a qualidade de vida nas cidades, prevendo, entre os instrumentos

²⁴¹ MUKAI, Sylvio Toshiro. *Ob. Cit.*, p. 99.

para adequar a propriedade imobiliária a sua função social, “a regularização fundiária e urbanização específica de áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda”²⁴².

Pioneiras nos programas de urbanização e regularização fundiária, a cidade de Belo Horizonte, por exemplo, editou em 1983 a “Lei do Provavela”, para regularizar favelas com normas urbanísticas especiais de uso, parcelamento e ocupação do solo e, no mesmo ano, Recife criou 27 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) pela Lei de Uso e Ocupação do Solo, considerando os assentamentos localizados nessas áreas como parte integrante da cidade e passíveis de legalização e atendimento do Poder Público²⁴³.

Mas tal instituto ganhou força com a Lei Federal nº 11.977/2009, marco fundamental para a regularização fundiária por considerar os assentamentos informais como parte indissociável da cidade e por promover sua integração com a chamada “cidade formal”, buscando conferir concretude ao preceito constitucional de promover o bem de todos²⁴⁴.

Tal lei flexibilizou os parâmetros urbanísticos e ambientais – como, por exemplo, a determinação de que a possibilidade de redução de áreas públicas e do tamanho mínimo dos lotes se aplicava apenas aos assentamentos consolidados anteriormente à data de publicação da lei²⁴⁵ ou, ainda, a previsão de uma limitação temporal para a viabilidade da ocupação de áreas de preservação permanente²⁴⁶ –, bem como teve relevante importância para a institucionalização da regularização fundiária como um todo e, em especial, no que diz respeito aos assentamentos informais, tendo em vista que passou a integrar a agenda urbana de Estados e Municípios. Verifica-se:

Assim, se antes da citada lei a regularização dos assentamentos informais era analisada apenas com base nos estreitos limites da Lei nº 6.766/79, a partir de então foram introduzidos novos parâmetros para permitir o reconhecimento jurídico dessas formas de ocupação do solo, chancelando situações jurídicas consolidadas, sem olvidar a necessidade de o Município atuar eficazmente em seu território para evitar o surgimento de novas ocupações informais – o que inclui, evidentemente, a adoção de verdadeira política de desenvolvimento urbano, em geral, e de política pública de habitação, em particular²⁴⁷.

²⁴² FARIAS, Talden. DE AQUINO, Vinícius Salomão. *Regularização Fundiária e Direito à Moradia em Áreas de Preservação Permanente na Lei 13.465/17*. Revista Internacional de Direito Ambiental. Caxias do Sul: Plenum, 2020, p. 292.

²⁴³ ___. Ob. Cit., p. 292.

²⁴⁴ LEITE, Luis Felipe Tegon C. (Coord.). *Ob. Cit.* Acesso em 13 fev 2019.

²⁴⁵ Art. 52. Na regularização fundiária de assentamentos consolidados anteriormente à publicação desta Lei, o Município poderá autorizar a redução do percentual de áreas destinadas ao uso público e da área mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo urbano. [\(Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

²⁴⁶ Art. 54. § 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. [\(Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#) [\(Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

²⁴⁷ LEITE, Luis Felipe Tegon C. (Coord.). *Ob. Cit.* Acesso em 13 fev 2019.

Como visto, após oito anos de experiência de regularização fundiária urbana a partir do precitado marco legislativo de 2009, em 11 de julho de 2017 foi editada a Lei Federal nº 13.465/2017, que, sendo produto da conversão em lei da Medida Provisória nº 759/2016, dispõe, dentre outros temas, sobre a regularização fundiária rural e urbana, revogando expressamente os dispositivos daquele diploma relacionados ao assunto. Tal lei, no que tange à regularização fundiária urbana, foi regulamentada pelo Decreto Federal nº 9.310/18.

Assim, ao revogar expressamente o Capítulo III da Lei Federal nº 11.977/2009²⁴⁸, a Lei Federal nº 13.465/2017 torna-se o principal diploma legal brasileiro acerca da regularização fundiária de assentamentos urbanos.

Nos termos da nova lei, entende-se por Regularização Fundiária Urbana – Reurb 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”²⁴⁹. Tem-se, portanto, que o objeto da regularização fundiária são os núcleos urbanos informais, assim considerado “aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização”²⁵⁰.

Nota-se, desde logo, que o conceito de regularização fundiária assume, na nova legislação, um caráter estritamente dominial, em que a “titulação de seus ocupantes” parece ser a sua principal – e única – finalidade²⁵¹. Há nítida prevalência à titulação dos imóveis em detrimento do conjunto de medidas urbanísticas, sociais e ambientais indispensáveis ao desenvolvimento sustentável das cidades.

Dentre os objetivos da Reurb, podemos destacar: *(i)* a identificação dos núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior; *(ii)* garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; *(iii)* garantir a efetivação da função social da propriedade; *(iv)* ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o

²⁴⁸ Art. 109. Ficam revogados: (...). IV - o [Capítulo III da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009](#);

²⁴⁹ Art. 9º.

²⁵⁰ Art. 11, II da Lei 13.465/2017.

²⁵¹ Tal observação fica evidente quando o conceito de Reurb é comparado com o da Lei 11.977/2009, assim definido: “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.**”

bem-estar de seus habitantes; e (v) prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais²⁵².

Extraí-se de tais objetivos que a regularização fundiária é parte integrante do planejamento urbano, exigindo que o Poder Público conheça seu território e as formas com que foi ocupado a fim de que, a partir daí, se elaborem estratégias para enfrentamento das diferentes maneiras de assentamentos informais²⁵³. A regularização fundiária deve ter por base a melhoria da qualidade de vida da população ocupante desses núcleos urbanos informais e seus objetivos se coadunam com o objetivo constitucional da política de desenvolvimento urbano, qual seja, ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes²⁵⁴.

Por outro lado, também se estabeleceu como objetivo da Reurb: “concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo”²⁵⁵. Nota-se, com isso, que ao invés de preponderar os princípios da funcionalização da propriedade urbana e da cidade (principiologia própria ao Direito Urbanístico), optou-se pela relevância da ‘eficiência’ na ocupação do solo (principiologia própria à Economia)²⁵⁶.

Contudo, a regularização fundiária de assentamentos precários não pode ser vista apenas como a mera titulação de domínio ou segurança de posse urbana: é, também, a integração da moradia à cidade²⁵⁷.

Neste sentido, merece destaque a menção expressa da Lei acerca das “funções sociais da cidade”. Estando elencada entre os objetivos da Reurb, a interpretação de outros dispositivos da lei deve considerar a função social da cidade, assim como a prioridade à população de baixa renda e à necessidade de planejamento e integração de ações²⁵⁸.

Como visto, o direito à cidade e, por conseguinte, suas funções, têm, então, como elementos, os direitos inerentes às pessoas que na cidade residem “sem ter condições dignas de vida, de exercitar plenamente a cidadania e os direitos humanos (civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais), de participação da gestão da cidade, de viver

²⁵² Art. 10, I, VI, VII, VIII e X da Lei 13.465/2017, respectivamente.

²⁵³ LEITE, Luis Felipe Tegon C. (Coord.). *Ob. Cit.* Acesso em 13 fev 2019.

²⁵⁴ Art. 182, CRFB.

²⁵⁵ Art. 10, IX, da Lei 13.465/2017.

²⁵⁶ CORREIA, Arícia Fernandes. *Direito da Regularização Fundiária Urbana e autonomia municipal: a conversão da Medida Provisória n. 759/2016 na Lei Federal n. 13.465/2017 e as titulações da prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro no primeiro quadrimestre de 2017*. Rio de Janeiro: Geo Uerj, 2017, n. 31, p. 192.

²⁵⁷ CORREIA, Arícia Fernandes. *Ob. Cit.* 2017, p. 184.

²⁵⁸ LEITE, Luis Felipe Tegon C. (Coord.). *Ob. Cit.* Acesso em 13 fev 2019.

num ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável”²⁵⁹. Este, conforme observado, é – ou deveria ser – o cerne da regularização fundiária urbana.

Neste contexto, EDÉSIO FERNANDES destaca as diferentes ações a serem instituídas para que o objetivo de inclusão social dos assentados seja atingido:

Para produzirem impacto efetivo sobre a pobreza social, os programas de regularização precisam ser formulados em sintonia com outras estratégias socioeconômicas e político-institucionais, sobretudo através da criação de oportunidades de emprego e fontes de renda.

Devem ser combinados e apoiados por um conjunto de processos e mecanismos de várias ordens: financeira, institucional, planejamento urbano, políticas de gênero, administração e gestão fundiária, sistemas de informação e processos de mobilização social. Dentre os mecanismos financeiros, devem ser mencionados a criação de fundos (para os pobres e comunitários), empréstimos (banco do povo e instituições de microcrédito popular), programas de hipoteca comunitários, incentivo ao setor privado, bem como mecanismos de reforma do sistema bancário e financeiro, sobretudo para garantir melhores condições de acesso ao crédito formal.

Já os processos institucionais propostos devem incluir cooperação sistemática entre agências públicas, melhor cooperação intergovernamental, estratégias de descentralização, criação de parcerias entre o poder público e o setor privado, participação comunitária, capacitação administrativa e fiscal, bem como a ação de consultores comunitários e de acadêmicos.

De fundamental importância é promover o reconhecimento dos assentamentos informais pelo sistema geral de planejamento. Além disso, é preciso promover a revisão das regulações urbanísticas e dos parâmetros construtivos, bem como, no contexto mais amplo do sistema de planejamento urbano, a exploração dos chamados “ganhos do planejamento”, como a transferência e outorga onerosa do direito de construir²⁶⁰.

Dito isso, tem-se que a Lei Federal nº 13.465/2017 previu duas modalidades de regularização fundiária urbana: a Reurb de Interesse Social (Reurb-S) e a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E). A primeira é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, enquanto a segunda se aplica aos núcleos urbanos informais que abarcam todas as demais hipóteses em que não se caracterizar o interesse social²⁶¹.

A definição de população de baixa renda ficou a cargo de ato normativo do Poder Executivo municipal. Por um lado, há a vantagem de cada município poder refletir melhor a sua realidade socioeconômica²⁶², mas por outro, deve-se ter cuidado para evitar o

²⁵⁹ SAULE JÚNIOR, Nelson. *Ob. Cit.*, 2004, p. 240.

²⁶⁰ FERNANDES, Edésio. *A produção socioeconômica, política e jurídica da informalidade da informalidade urbana*. In: SAULE JUNIOR, et. al (org). *Regularização da terra e da moradia: o que é e como implementar*. Insitudo Pólis, 2002, p. 24.

²⁶¹ Art. 13 da Lei 13.465/2017.

²⁶² Como observado por Talden Farias, “não seria isonômico aplicar a mesma faixa de renda para assentados em São Paulo ou Rio de Janeiro e outras cidades de menor porte com valores menores para terra urbana” (FARIAS, Talden. DE AQUINO, Vinícius Salomão. *Regularização Fundiária e Direito à Moradia em Áreas de Preservação Permanente na Lei 13.465/17*. Revista Internacional de Direito Ambiental. Caxias do Sul: Plenum, 2020, p. 296).

desvirtuamento do instituto de modo que seja aplicada a Reurb-S a uma população que não seja, de fato, de baixa renda²⁶³.

Em síntese, pode-se extrair da legislação específica que a regularização fundiária urbana se destina à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes²⁶⁴. Para tanto, flexibiliza, de certo modo, as exigências estabelecidas: *(i)* para aquisição de direitos reais sobre a área, ainda que se cuide de ocupação de bens públicos²⁶⁵; *(ii)* pela legislação urbanística²⁶⁶ e *(iii)* pela legislação ambiental, esta última no que concerne aos regimes das áreas de preservação permanente, das unidades de conservação de uso sustentável e das áreas de proteção de mananciais²⁶⁷.

Além de não considerar planos diretores²⁶⁸ e licenciamento ambiental e urbanístico, a Lei amplia as hipóteses de regularização fundiária, de modo a não alcançar apenas as ocupações destinadas a moradia, mas também aquelas para fins profissionais e comerciais²⁶⁹.

Um aspecto interessante trazido pela Lei é a isenção de emolumentos e custas de diversos atos registrares para a Reurb-S, que agora independem da comprovação de pagamento de tributos e penalidades tributárias²⁷⁰.

Inovou também o legislador ao inserir um amplo rol de legitimados para requerer o procedimento de Reurb. Entretanto, a concessão de legitimidade aos proprietários dos terrenos, loteadores ou incorporadores pode gerar situações de mascaramento de ilegalidades.

²⁶³ MPF. Nota Técnica nº 9/2018-PFDC, de 07 de novembro de 2018.

²⁶⁴ Art. 9º da Lei 13.465/2017.

²⁶⁵ Art. 16 da Lei 13.465/2017. Na Reurb-E, **promovida sobre bem público**, havendo solução consensual, a aquisição de direitos reais pelo particular ficará condicionada ao pagamento do justo valor da unidade imobiliária regularizada, a ser apurado na forma estabelecida em ato do Poder Executivo titular do domínio, sem considerar o valor das acessões e benfeitorias do ocupante e a valorização decorrente da implantação dessas acessões e benfeitorias. (grifou-se).

Art. 17. Na Reurb-S **promovida sobre bem público**, o registro do projeto de regularização fundiária e a constituição de direito real em nome dos beneficiários poderão ser feitos em ato único, a critério do ente público promovente. (grifou-se).

²⁶⁶ Art. 11 da Lei 13.465/2017. (...).

§ 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 edífícios.

²⁶⁷ Art. 11, § 2º da Lei 13.465/2017. 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 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.

²⁶⁸ “Em seus mais de cem artigos e dezenas de normas alteradas, há apenas três menções ao instituto (arts. 18, § 1º e 93, este ao alterar os arts. 11-C, § 3º, e 16-C, § 2º, I, da Lei 9.636, de 15 de maio de 1998), nenhuma delas vinculando os planos da lei à observância dos planos diretores nos municípios por ela potencialmente atingidos”. (Petição Inicial ajuizada pelo MPF junto ao STF nos autos da ADI 5771).

²⁶⁹ Vide art. 11, I, II, III e VIII, da Lei 13.465/2017.

²⁷⁰ Art. 13, §§ 1º e 2º, da Lei 13.465/2017.

Por tal razão, acredita-se que ficou expressamente ressalvada na Lei a sua responsabilidade administrativa, civil e criminal²⁷¹.

A Lei Federal nº 13.465/2017, em seu art. 15, apresenta um extenso rol de instrumentos passíveis de utilização na Reurb – alguns inéditos no ordenamento brasileiro. Dentre eles, destaca-se o instituto da “legitimação fundiária”²⁷², tanto de terras públicas, quanto de terras privadas.

Contudo, não há qualquer vinculação na lei de seu uso à moradia e nem mesmo a exigência de um tempo mínimo de ocupação da área, como estabelecido pela Constituição (em seu art. 183) para a hipótese de usucapião especial urbano. Basta que a “unidade imobiliária” com destinação urbana seja integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016 para que possa ser conferido pelo poder público o direito real de propriedade.

Após intensas críticas na tramitação da Medida Provisória, o legislador decidiu preservar a figura das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS²⁷³, importante instrumento de planejamento urbanístico, no qual se identifica uma região cuja população enfrenta especial vulnerabilidade e se busca dar a ela o tratamento urbanístico e social adequado.

Ante o caráter estritamente dominial conferido à Reurb pela Lei Federal nº 13.465/2017, torna-se objeto de grande preocupação o risco de gentrificação dos núcleos regularizados. Ao se inserirem no mercado formal, estes podem ser objeto de interesse do mercado imobiliário especulativo, afastando a população originária, que cederia lugar paulatinamente a uma população de perfil econômico diverso²⁷⁴.

Neste contexto, a criação de ZEIS proibindo o remembramento de terrenos, concedendo isenção de impostos e taxas para a população mais pobre e acesso a serviços públicos com preços acessíveis se demonstra um eficiente instrumento para minimizar esse risco. Contudo, de acordo com a nova Lei, trata-se agora de um instrumento facultativo para fins de Reurb, o que pode ser visto como uma medida de desburocratização, mas também como uma fragilização do planejamento urbano²⁷⁵.

Como visto, o direito à moradia adequada só é atingido mediante a realização de uma regularização fundiária plena, que não se limita à titulação dos ocupantes. Para tanto, deve

²⁷¹ Art. 14 e § 3º, da Lei 13.465/2017.

²⁷² Vide art. 23 da Lei 13.465/2017.

²⁷³ Vide art. 18 da Lei 13.465/2017.

²⁷⁴ MPF. Ob. Cit.

²⁷⁵ MPF. Ob. Cit.

também ser assegurada a infraestrutura essencial e o acesso aos serviços básicos, fomentando uma real integração à cidade²⁷⁶.

Neste sentido, um dos requisitos do projeto de regularização fundiária é a elaboração de um cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto (art. 35, IX).

Todavia, previu o legislador que essas obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb. Na prática, concedidos os títulos, o poder político pode ‘perder o interesse’ em prosseguir com a implantação da infraestrutura prevista no projeto, transformando a Reurb em um instrumento de mera titulação dos ocupantes, não se procedendo a uma regularização fundiária plena²⁷⁷.

Como se nota, o processo de regularização fundiária depende do apoio do Município (em alguns casos do Estado e/ou da União), de tal modo que a opção por iniciar ou dar a ele o escopo devido dependeria da vontade política e abarcaria um certo nível de discricionariedade²⁷⁸. Contudo, sendo o direito à moradia um direito fundamental, poderia o Poder Judiciário, ante determinada ação ou omissão do Poder Público, lhe impor que verifique a possibilidade de regularização fundiária? Quanto a isso, os nossos tribunais têm se posicionado da seguinte forma:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REGULRIZAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANÍSTICA DE LOTEAMENTO. MUNICÍPIO DE TAPES. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO. DIREITO À MORADIA. 1. Se mostra legítima a atuação do Poder Judiciário quando verificada ação ou omissão do Poder Público que viole direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal. 2. Constitui dever do Poder Público a prestação de serviços suficientes a fim de implementar condições mínimas de moradia à população carente, que se encontra em condições habitacionais incompatíveis com as exigências do princípio constitucional da Dignidade da Pessoa Humana. Inteligência do artigo 1, III e art. 6 da Constituição Federal. 3. Compete ao Município a garantia da regularidade no uso e ocupação do solo, de forma a respeitar os padrões urbanísticos e o bem-estar da população, dispondo dos poderes e meios para exercer a fiscalização. Observância aos artigos 23, VI e IX, e 182, da Constituição Federal. 4. Inércia do Município caracterizada, considerando a ausência do processo de regularização fundiária sobre a área, tampouco informações para caracterizar um loteamento. Da mesma forma, houve omissão em promover as obras de infraestrutura no prazo prometido. Melhorias necessárias para garantir moradia digna à população que reside no local. *A omissão no cumprimento das medidas por parte do Poder Público, considerando o tempo já transcorrido desde a implementação do loteamento, a qual se deu por ação do próprio Município,*

²⁷⁶ MPF. Ob. Cit.

²⁷⁷ MPF. Ob. Cit.

²⁷⁸ FARIAS, Talden. DE AQUINO, Vinícius Salomão. *Ob. Cit.*, p. 297.

*justifica a manutenção da condenação a promover a regularização fundiária e urbanística do loteamento. APELO DESPROVIDO. UNÂNIME*²⁷⁹.

AGRAVOS DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DEFERIMENTO DE TUTELA DE URGÊNCIA, DETERMINANDO AO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E AO INSTITUTO ESTADUAL DE TERRAS E CARTOGRAFIA – ITERJ A PROMOÇÃO DOS ATOS NECESSÁRIOS AO PROSSEGUIMENTO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA COMUNIDADE “MEIO DE SERRA”, BEM COMO, AO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS, A APRESENTAÇÃO DOS PROJETOS URBANÍSTICOS RELATIVOS À REFERIDA COMUNIDADE, CONTRATADOS JUNTOS À ENGEPRAT, ATRAVÉS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DE CRESCIMENTO (PAC DO ALTO DA SERRA), AMBAS NO PRAZO DE 180 DIAS, SOB PENA DE MULTA DIÁRIA DE R\$ 5.000,00. Irresignações. Possibilidade de concessão de tutela provisória de natureza antecipada, sem prévia audiência da parte, quando inequívoca a presença de seus requisitos autorizadores. Elementos constantes de inquérito civil que indicam a ocupação irregular desordenada de várias famílias em área de preservação ambiental e a necessidade de retomada do processo administrativo de regularização fundiária, paralisada na autarquia agravante por falta de recursos. Dever comum dos Municípios, do Estado e suas autarquias, notadamente por abranger a localidade áreas de Petrópolis e Magé. *Possibilidade de intervenção do Poder Judiciário para impor aos entes federativos obrigação de fazer, com o fito de preservar o meio ambiente e evitar situação de risco, sem que tal medida implique em indevida intervenção no mérito administrativo (...)*²⁸⁰.

Como se nota, o Poder Executivo tem o dever de averiguar a viabilidade e conduzir a regularização fundiária. Contudo, a ocupante tem o direito subjetivo de ter um processo administrativo para examinar a possibilidade de aplicação do instituto, bem como o direito de ser protegida de remoções forçadas sem a garantia de outro local onde possa gozar seu direito à moradia. Não se trata, portanto, de invasão de competência do Poder Executivo pelo Poder Judiciário, e sim da exigência por esse de cumprimento do papel constitucional daquele²⁸¹.

Quanto aos aspectos ambientais, verifica-se a existência de escassa regulamentação legal sobre o tema, mesmo diante de uma disposição expressa em lei no sentido de que a aprovação da Reurb “corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária, bem como à aprovação ambiental”²⁸².

Pode-se dizer, ainda, que, além de pouco regulamentada, não há um estabelecimento preciso das exigências ambientais aplicáveis. A rigor, somente verificam-se limites relevantes à regularização fundiária, tendo em conta os regimes jurídicos protetivos ambientais, nos seguintes dispositivos legais da Lei Federal nº 13.465/2017 e de seu Decreto regulamentador:

²⁷⁹ Tribunal de Justiça do RS. 21 Câmara Cível. Apelação Cível 700803929996. Rel.: Iris Helena Medeiros Nogueira. Julgado em 03.03.19.

²⁸⁰ Tribunal de Justiça do RJ. 16 Câmara Cível. Agravo de Instrumento 0057421-16.2018.8.19.0000. Des. Mauricio Dickstein. Julgamento em 12.03.19.

²⁸¹ FARIAS, Talden. DE AQUINO, Vinícius Salomão. *Ob. Cit.*, p. 299.

²⁸² Art. 12 da Lei 13.465/2017.

Art. 11, §2º, Lei 13.465/17	Exige “(...) a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso”;
Art. 11, §3º, Lei 13.465/17	Exige, para regularização de área abrangida por unidade de conservação de uso sustentável que admita regularização, a “anuência do órgão gestor da unidade, desde que estudo técnico comprove que essas intervenções de regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior”, sendo certo, porém, que em caso de recusa à anuência pelo órgão gestor da unidade, este deverá emitir parecer técnico e legalmente fundamentado, que justifique a negativa para regularização da Reurb (art. 3º, §6º, Dec. 9.310/18);
Art. 11, §4º, Lei 13.465/17	Exige, para Reurbs cuja ocupação tenha ocorrido às margens de reservatórios artificiais de água destinados à geração de energia ou ao abastecimento público, que a faixa da área de preservação permanente consista na distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima <i>maximorum</i> ;
Art. 12, §2º, Lei 13.465/17	Exige que tais estudos ambientais tenham que: “(...) ser elaborados por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, conforme o caso, os elementos constantes dos arts. 64 ou 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012”;
Art. 4º, §5º, Dec. 9.310/18	Estabelece os elementos obrigatórios dos estudos técnicos ambientais elaborados para Reurb de Interesse Social (Reurb-S);
Art. 4º, §6º, Dec. 9.310/18	Estabelece os elementos obrigatórios dos estudos técnicos ambientais elaborados para Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), inclusive com exigência de que a faixa não edificável, ao longo dos rios ou de qualquer curso d’água, seja mantida com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado;
Art. 5º, §10º, Dec. 9.310/18	Exige que “a partir da disponibilidade de equipamentos e infraestrutura para prestação de serviço público de abastecimento de água, coleta de esgoto, distribuição de energia elétrica, ou outros serviços públicos, é <u>obrigatório aos beneficiários do Reurb realizar a conexão da edificação que ocupem à rede de água, de coleta de esgoto ou de distribuição de energia elétrica e adotar as demais providências necessárias à utilização do serviço, exceto se houver disposição em contrário na legislação municipal ou distrital</u> ”;

Art. 26, §3º, Dec. 9.310/18	Exige que as compensações ambientais necessárias sejam custeadas pelos potenciais beneficiários ou requerentes privados na Reurb-E, com celebração, para esse fim, de termo de compromisso (art. 35, §2º, Dec. 9.310/18);
Art. 30, III e VIII, Dec. 9.310/18	Exige que o projeto de regularização fundiária contenha, no mínimo, dentre outros aspectos, estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica ambiental, bem como estudo técnico ambiental, quando for o caso;
Art. 105, <i>caput</i> , Dec. 9.310/18	Exige, para remoção de núcleo urbano informal consolidado, a elaboração de estudos técnicos que comprovem que o desfazimento e a remoção do núcleo urbano não causarão maiores danos ambientais e sociais do que a sua regularização por Reurb.

Com efeito, no tocante às áreas compreendidas por unidades de conservação de uso sustentável, parece que até foram previstos limites legais compatíveis com os efeitos pretendidos para o instituto da regularização, já que, para tanto, será necessário: *(a)* que o regime da Lei Federal nº 9.985/00 admita a regularização; *(b)* que haja anuência do órgão gestor da UC e *(c)* que haja estudo técnico que comprove que as intervenções previstas para a regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior²⁸³. Nesse sentido, especialmente por decorrência do requisito “*(a)*”, acredita-se que haverá, no âmbito do Reurb, observância às exigências próprias do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, considerando as balizas estabelecidas pela Lei Federal nº 9.985/00²⁸⁴.

Por outro lado, o mesmo não pode ser dito em relação à incidência de Reurbs sobre construções ou intervenções em áreas de preservação permanente. Tendo em vista o objeto do presente trabalho e a complexidade e extensão do tema, buscar-se-á, a seguir, abordar de forma mais detalhada esta questão e apontar as principais questões oriundas da Lei Federal 13.465/2017 atinentes à regularização fundiária urbana em Áreas de Preservação Permanente – APP.

²⁸³ Art. 11, §3º, Lei 13.465/2017: § 3º. No caso de a Reurb abranger área de unidade de conservação de uso sustentável que, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, admita regularização, será exigida também a anuência do órgão gestor da unidade, desde que estudo técnico comprove que essas intervenções de regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.

²⁸⁴ FERREIRA, Rômulo Faria. Parecer RFF nº 11/2018, exarado nos autos do processo E-07/002.3061/2018. Procuradoria do Instituto Estadual do Ambiente – INEA/RJ.

3.1.3.2. Consolidação de ocupação em Área de Preservação Permanente

A Lei Federal nº 13.465/2017 remeteu à legislação ambiental a disciplina das áreas de preservação permanente ocupadas. Antes, contudo, torna-se necessário rememorar as hipóteses em que o Código Florestal vigente autoriza a intervenção nesses espaços protegidos, quais sejam: nos casos de *(i)* de utilidade pública, *(ii)* de interesse social ou *(iii)* de baixo impacto ambiental²⁸⁵.

Como visto, dentre as hipóteses de intervenção de interesse social elencadas no art. 3º, IX, merece destaque a prevista na alínea ‘d’: “a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas”. Assim, a consolidação da ocupação de APP na regularização fundiária referida no Código Florestal somente é admitida quando se tratar de assentamentos ocupados predominantemente por população de baixa renda.

Nota-se, portanto, que a ocorrência de consolidação de APP na regularização por interesse específico será mínima, tendo em vista que, em se tratando de população de baixa renda, a regularização provavelmente será enquadrada como de interesse social²⁸⁶.

Posto isso, retomemos à afirmativa de que a Lei Federal nº 13.465/2017 remeteu à legislação ambiental a disciplina das áreas de preservação permanente ocupadas. Dispõe o art. 11, § 2º da lei:

Art. 11, § 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 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.*

Conforme se verifica, a Lei Federal nº 13.465/2017 se limitou a fazer referência às disposições contidas nos artigos. 64 e 65 do Código Florestal, sem estabelecer quaisquer limitações específicas voltadas à tutela ambiental, em que pese haja nesses dois últimos

²⁸⁵ 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.

²⁸⁶ LEITE, Luis Felipe Tegen C. (Coord.). *Ob. Cit.* Acesso em 19 fev 2019.

dispositivos previsão expressa²⁸⁷ de que “a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, *na forma da lei específica de regularização fundiária urbana*”.

Desse modo, insiste-se: enquanto o Código Florestal relegou à Lei Federal nº 13.465/2017 a incumbência de prever requisitos legais próprios para a proteção das APPs no âmbito das regularizações fundiárias, esta, por sua vez, restou silente, gerando, por consequência, uma aparente outorga – ao órgão ambiental competente – de um poder discricionário, *quase* que absoluto, para a flexibilização das limitações administrativas necessárias à tutela das APPs. Diz-se “quase” absoluto tendo em vista as tímidas limitações legais previstas nos artigos 64 e 65 da Lei Federal nº 12.651/2012²⁸⁸.

Para a Reurb-S, estipulou-se tão somente a necessidade de elaboração de estudo técnico que contenha os elementos previstos no artigo 64, §2º da Lei Federal nº 12.651/2012²⁸⁹ – requisitos menos rigorosos em relação à Reurb-E.

Por sua vez, para Reurb-E, previram-se as seguintes restrições: *(i)* que a APP ocupada não constitua área de risco; *(ii)* a elaboração de estudo técnico que contenha os elementos previstos no artigo 65, §1º da Lei Federal nº 12.651/2012²⁹⁰ – requisitos mais rigorosos em

²⁸⁷ 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.

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.

²⁸⁸ FERREIRA, Rômulo Faria. *Ob. Cit.*

²⁸⁹ Art. 64, § 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.

²⁹⁰ Art. 65, § 1º. O processo de regularização fundiária de interesse específico deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior e ser instruído com os seguintes elementos: I - a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área; II - a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área; III - a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos; IV - a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas; V - a especificação da ocupação consolidada existente na área; VI - a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico; VII - a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; VIII - a avaliação dos riscos ambientais; IX - a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e X - a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.

relação à Reurb-S; e (iii) que, tratando-se de ocupação ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, seja mantida faixa não edificável com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado²⁹¹, sendo essa faixa passível de redefinição para atendimentos aos parâmetros de eventual ato de tombamento incidente sobre a área²⁹².

Ademais, vale apontar que tanto o artigo 64 quanto o artigo 65 da Lei Federal nº 12.651/2012 também estabeleciam, inicialmente, como condição para a ocupação de área de preservação permanente, a necessidade de os núcleos urbanos informais estarem inseridos em área urbana de *ocupação consolidada*²⁹³. A Medida Provisória nº 759 manteve tal exigência²⁹⁴ que, entretanto, não foi mantida na Lei Federal nº 13.465/2017.

Entende-se por núcleo urbano informal consolidado “aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município”²⁹⁵. Com isso, somente nos casos em que o núcleo urbano tivesse as características de consolidação – e de ocupação predominantemente por população de baixa renda – é que seria possível a ocupação da APP nos termos dos referidos artigos. 64 e 65.

Todavia, conforme verificado, a Lei Federal nº 13.465/2017 extirpou do Código Florestal esta limitação, bastando, portanto, que se trate de núcleo urbano informal e observe as demais limitações supramencionadas²⁹⁶, não havendo mais pela lei o requisito de que a área seja de ocupação consolidada. Registra-se, por outro lado, que, conforme observado, o artigo 3º, IX, ‘d’ do precitado Código vincula, dentre as hipóteses de interesse social que

²⁹¹ Art. 65, § 2º da Lei 12.651/2012.

²⁹² Art. 65, § 3º da Lei 12.651/2012.

²⁹³ Art. 64. Na regularização fundiária de interesse social dos **assentamentos inseridos em área urbana de ocupação consolidada** e que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da [Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009](#).
Art. 65. Na regularização fundiária de interesse específico dos assentamentos inseridos em área urbana consolidada e que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

²⁹⁴ Art. 64. Na regularização fundiária de interesse social dos núcleos urbanos informais inseridos **em área urbana de ocupação consolidada** e que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da Lei específica de Regularização Fundiária Urbana.

Art. 65. Na regularização fundiária de interesse específico dos núcleos urbanos informais inseridos **em área urbana consolidada** e que ocupem Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana

²⁹⁵ Art. 11, III da Lei 13.465/2017.

²⁹⁶ Art. 11, II - núcleo urbano informal: “aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização”.

possibilitam a intervenção em APP, que a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda ocorra justamente em áreas urbanas consolidadas.

Portanto, como visto, ainda que pouco regulamentada, inclusive sem o estabelecimento preciso das exigências ambientais aplicáveis, parece que, de fato, a Lei Federal nº 13.465/2017 se inclinou para a flexibilização da legislação ambiental, admitindo-se, inclusive, violações a regimes jurídicos da Lei Federal nº 12.651/2012 por meio da regularização fundiária.

Sob esta ótica, destacam-se os dizeres do então Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot Monteiro de Barros, constantes da exordial da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.771 proposta contra a Lei Federal 1 nº 3.465/2017²⁹⁷:

Também por essas razões, a lei colide com o regime de proteção ambiental da Constituição da República, em especial com as normas do art. 225, caput, §1º, I, II, III e VII, e §§2º e 4º. Ela desconsidera o direito de todos ao ambiente ecologicamente equilibrado, que é bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Desobedece o dever do poder público de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Ignora a preservação dos processos ecológicos essenciais, contribui para degradar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e se afasta do dever de definir, em toda a federação, espaços territoriais e componentes a serem especialmente protegidos. Desprotege a fauna e a flora e contribui para práticas que colocam em risco sua função ecológica e provocam a extinção de espécies. Faz periclitarem ainda mais áreas como a Floresta Amazônica brasileira, que é patrimônio nacional e cuja utilização somente pode ocorrer em condições que assegurem preservação do ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

Registra-se que, até o momento, não se tem notícia da concessão pelo Supremo Tribunal Federal de medida cautelar nas ações diretas de inconstitucionalidade em que é discutida a validade da Lei Federal nº 13.465/2017²⁹⁸, devendo a referida lei ser tomada por válida, eficaz e passível de aplicação. Ainda assim, tem-se que a flexibilização dos parâmetros ambientais promovidas por essa lei é, para muitos, nociva e evidente. Não é à toa que 61 entidades ligadas ao meio ambiente – convencidas de que a lei em comento enseja ampla privatização de terras públicas, florestas, águas e ilhas federais na Amazônia e zona costeira

²⁹⁷ Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?sequebjetoincidente=5255150>>. Acesso em 16 fev 2019.

²⁹⁸ STF, MC ADI nº 5883/DF, decisão do Rel. Min. Luiz Fux, em 20.02.2018 e STF, MC ADI nº 5771, decisão do Rel. Min. Luiz Fux, em 21.09.2017.

do Brasil – apresentaram representação dirigida à Procuradoria-Geral da República, a fim de provocar o Supremo Tribunal Federal a declarar as múltiplas inconstitucionalidades da lei²⁹⁹.

3.1.3.3. O meio ambiente e a aplicação da lei na prática

A Lei Federal nº 13.465/2017 promoveu profundas mudanças no regime da regularização fundiária. Por se tratar de uma lei editada e regulamentada recentemente, ainda não é possível encontrar um número significativo de precedentes jurisprudenciais ou de trabalhos doutrinários a seu respeito. Assim, a leitura da mencionada Lei deve ser realizada com cautela e, naturalmente, surgirão diversas dúvidas pelo operador do Direito e órgãos ambientais quando da sua aplicação no caso concreto.

Algumas dessas mudanças já foram objeto de análise no presente trabalho – especialmente no tocante às APPs – e outras ainda carecem de uma análise mais aprofundada, tendo em vista as derivações práticas por elas refletidas.

3.1.3.4. Conceito de núcleo urbano informal

Conforme observado, do conceito de Reurb extraído da Lei Federal nº 13.465/2017, pode-se extrair que a expressão “núcleo urbano informal” constitui o objeto da regularização fundiária.

O art. 11, II dessa lei define o núcleo urbano informal como “aquele *clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes*, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização”.

Em que pese constar na exposição de motivos apresentadas para a Medida Provisória que a iniciativa em questão “*ultrapassa os aspectos meramente jurídicos da titulação daqueles que irregularmente detêm imóveis públicos ou possuem imóveis privados e, assim, contempla medidas urbanísticas, ambientais e sociais, que visam à regularização dos núcleos*

²⁹⁹ In: Revista Consultor Jurídico de 30 jul 2017. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2017-jul-30/lei-regularizacao-fundiaria-privatiza-terras-publicas-dizem-entidades>>. Acesso em 19 fev 2019.

urbanos informais”³⁰⁰, parece que a *mens legis* se preocupou principalmente com a questão da titularidade da propriedade, não abrangendo, de fato, aspectos como o ordenamento jurídico ambiental e urbanístico. No mesmo sentido:

Suas disposições, além de terem sido positivadas sem prévia elaboração de estudos técnicos e participação popular (precisamente por ser fruto de medida provisória), ampliam indevidamente as hipóteses de regularização fundiária (para alcançar não apenas ocupações destinadas a moradia, mas também para fins profissionais ou comerciais⁴²) e, **mais grave, conferem clara prevalência à titulação dos imóveis em detrimento do conjunto de medidas urbanísticas, sociais e ambientais indispensáveis ao desenvolvimento sustentável das cidades, tudo sem levar em conta os planos diretores, elementos urbanístico essencial, nos termos da própria Constituição.**

Basta comparar as então vigentes regras da Lei 11.977/2009 – que consagravam vários mecanismos de proteção à moradia, à função social da propriedade urbana e ao ambiente ecologicamente equilibrado (como os arts. 46 e 47) – com as normas que as substituíram (por exemplo, os arts. 11, 33 e 35), donde se pode inferir que houve significativa redução de exigências ambientais e urbanísticas³⁰¹. (Grifou-se).

Diante de tal constatação, há de ser questionado: seria possível enquadrar no conceito de núcleo urbano informal, trazido pela Lei Federal nº 13.465/2017, as áreas que se encontram regularizadas quanto aos aspectos dominiais (no Registro de Imóveis) e/ou urbanísticos, porém com intervenções em desacordo com o regime legal das Áreas de Preservação Permanente?

Para tal questão, torna-se necessário rememorar as três situações previstas pelo legislador que compreendem o conceito de núcleo urbano informal. São elas: *(i)* a de assentamento clandestino, *(ii)* a de assentamento irregular e *(iii)* a de assentamento no qual não se mostrou possível, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes.

Ao que parece, pelo menos em tese, seria possível enquadrá-la na abrangente situação “ii”, considerando, de um lado, a existência de irregularidade na intervenção realizada no que tange ao regime jurídico das Áreas de Preservação Permanente (disciplina da Lei nº 12.651/2012), e, de outro lado, o fato de ser objetivo da Reurb “(...) *melhorar as condições*

³⁰⁰ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf>. Acesso em 20 fev 2019.

³⁰¹ Exordial da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.771 proposta contra a Lei nº 13.465/2017 pelo então Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot Monteiro de Barros. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em 20 fev 2019.

(...) ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior” (art. 10, I, Lei Federal nº 13.465/2017)³⁰².

Conforme esclarecido, a regularização fundiária – conjunto de ‘medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de núcleos urbanos informais’ – tem por objeto os núcleos urbanos informais, “que abrangem *qualquer forma de ocupação não chancelada pela lei na origem*, como é o caso dos parcelamentos ilegais e clandestinos, das ocupações desordenadas espontâneas, e de todas as formas de ocupação em que, por qualquer motivo, não tenham seus ocupantes a devida titulação”³⁰³.

Logo, pode-se depreender que, observados os requisitos legais pertinentes, os assentamentos em Áreas de Preservação Permanente, ainda que regularizados quanto aos aspectos dominiais (direito de propriedade), podem ser enquadrados dentro do conceito de ‘núcleos urbanos informais’ na medida em que não observa as previsões legais no tocante aos aspectos ambientais. Nesta toada, vale mencionar as conclusões de Rômulo Faria Ferreira³⁰⁴:

Aliás, não haveria qualquer sentido em se admitir a regularização fundiária - instrumento legal inegavelmente benéfico aos seus destinatários - àqueles que nenhuma providência adotaram para se adequar às leis vigentes (deixando de observar todos os deveres estabelecidos pelo poder público para o legítimo exercício dos direitos sobre o bem), porém não a admitir àqueles que fizeram o possível para regularizarem-se, inclusive com obediência à legislação urbanística e adoção das providências necessárias ao registro dominial pertinente.

Assim, na esteira de tal entendimento, se pelo conceito de núcleo urbano informal podem ser beneficiados com a Reurb aqueles que descumprem todos os aspectos legais (jurídicos, urbanísticos e ambientais), excluir de tais benefícios aqueles que, de alguma forma, tentaram se regularizar ao menos em um desses aspectos, pareceria um contrassenso normativo, premiando inadequadamente apenas os que, diante da lei, se mantiveram totalmente inertes.

3.1.3.5. Certidão de Regularização Fundiária – CRF

Outra questão de cunho prático, quando da aplicação da Lei Federal nº 13.465/2017, se refere ao instrumento a ser concedido aos proprietários atestando a regularidade ambiental da área, bem como sobre a necessidade de averbação no registro de imóveis. Neste sentido,

³⁰² FERREIRA, Rômulo Faria. *Ob. Cit.*

³⁰³ LEITE, Luis Felipe Tegon C. (Coord.). *Ob. Cit.* Acesso em 25 fev 2019.

³⁰⁴ FERREIRA, Rômulo Faria. *Ob. Cit.*

destaca-se a Certidão de Regularização Fundiária, ato administrativo de aprovação da regularização, previsto no art. 41 da referida Lei.

Como visto, a aprovação da regularização fundiária pressupõe a aprovação ambiental³⁰⁵. Ademais, ao decidir sobre o processamento administrativo da Reurb, a autoridade competente deverá aprovar o projeto de regularização fundiária³⁰⁶, o qual deve conter, dentre outros: (i) proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes e (ii) estudo técnico ambiental, quando for o caso³⁰⁷.

Portanto, pode-se concluir que a CRF, ao servir de instrumento de comprovação da aprovação da regularização fundiária, acaba, conseqüentemente, comprovando a aprovação ambiental do projeto. É que, conforme elucidado, “não há certidão de regularização fundiária sem aprovação do projeto de regularização fundiária, que, por sua vez, não existe sem aprovação ambiental”³⁰⁸. Assim, não haveria necessidade de emissão de qualquer outro instrumento voltado a atestar a regularidade ambiental do projeto de regularização fundiária em favor do beneficiário da regularização, tendo em vista que a Certidão de Regularidade Fundiária, por si só, já atesta a regularidade ambiental da área.

O mesmo entendimento se aplica a não necessidade de averbação no Registro Geral de Imóveis – RGI de qualquer ato relativo à regularidade ambiental do projeto de regularização fundiária, tendo em vista já ser obrigatório o registro da CRF e do Projeto de Regularização Fundiária aprovado diretamente no Registro de Imóveis³⁰⁹. Com isso, conseqüentemente, já se estaria registrando a regularidade ambiental do projeto no RGI.

3.1.3.6. Reurb-E: limites de faixa não edificantes

Quando da aplicação da Lei Federal nº 13.465/2017 e de seu Decreto Regulamentador no caso concreto, certamente surgirá o seguinte questionamento: ao longo dos rios ou de qualquer curso d’água não há definição da faixa mínima não-edificável para os casos classificados como Reurb-S?

De fato, a Lei Federal nº 12.651/12, em seu art. 65, parágrafo 2º – que trata da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico – preconiza que ‘para fins da

³⁰⁵ Art. 12 da Lei nº 13.465/2017.

³⁰⁶ Art. 40, II da Lei nº 13.465/2017.

³⁰⁷ Art. 35, VI e VIII da Lei nº 13.465/2017.

³⁰⁸ FERREIRA, Rômulo Faria. *Ob. Cit.*

³⁰⁹ Art. 42, Lei nº 13.465/2017 c/c Art. 21, VII do Decreto nº 9.310/2018.

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'. No entanto, não é possível identificar restrição semelhante no que tange à Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social.

O legislador deixou de prever para a Reurb-S, diferentemente da disciplina da Reurb-E, faixa não edificável ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água. Nesse sentido:

É necessário apresentar no bojo do projeto de regularização fundiária um estudo técnico minucioso, a ser elaborado por profissional competente, que analise as condições da ocupação da área de preservação permanente e que demonstre que sua consolidação implica em 'melhorias ambientais em relação à situação anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso (...).

No caso de regularização fundiária de interesse social, tal estudo deve contemplar, no mínimo, os seguintes requisitos, segundo dispõe o art. 64, §2º, da Lei nº 12.651/12: (...).

Caberá ao órgão ambiental, por ocasião do licenciamento, definir a admissibilidade da consolidação da ocupação em área de preservação permanente, exigindo-se, conforme o caso, a devida reparação dos danos. *Veja-se que não há prévia delimitação da faixa de área de preservação permanente a ser mantida, o que dependerá das circunstâncias concretas do caso a serem avaliadas pelo órgão técnico*³¹⁰.

Destarte, segundo tal entendimento, a delimitação de tal faixa não edificável se inserirá no âmbito do juízo de discricionariedade do órgão ambiental, segundo as circunstâncias concretas do caso a ser analisado. Adverte-se, entretanto, para a necessidade de que tal poder discricionário seja utilizado com extrema parcimônia, a fim de manter, na maior medida possível, os parâmetros de proteção estabelecidos pela Lei Federal 12.651/2012, para atendimento aos ditames do princípio da proporcionalidade, em especial à faceta da proibição de proteção insuficiente³¹¹.

Vale lembrar que o Código Florestal, em seu artigo 3º, IX, "d", reconhece como de interesse social a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, admitindo, nessa hipótese, a intervenção e a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente³¹².

Por fim, cabe observar que para garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas a Reurb deve observar da maneira mais fiel possível os usos,

³¹⁰ LEITE, Luis Felipe Tegon C. (Coord.). *Ob. Cit.* Acesso em 25 fev 2019.

³¹¹ FERREIRA, Rômulo Faria. *Ob. Cit.*

³¹² Art. 8º, caput, Lei nº 12.651/2012 .

costumes e disciplina das relações sociais que se davam até então informalmente. Em um processo de regularização fundiária plena torna-se indispensável o reconhecimento dessa realidade – e não tentar transmutá-la arbitrariamente –, sob pena de perda de adesão ao programa ou de seu abandono na etapa pós-regularização³¹³.

Afinal, como visto e revisto, a regularização fundiária plena não pode ter apenas por objeto a mera titulação de domínio ou segurança de posse urbana. Em todos os seus aspectos, outro não pode ser o objetivo da Reurb senão a perfeita integração da moradia à cidade.

Conclusão

O direito à cidade também deve ser enxergado como o direito a uma cidade sustentável, contemplando o respeito ao meio ambiente sadio, ecologicamente equilibrado, sendo certo que o desenvolvimento deve ter por parâmetro os limites da proteção ambiental, de modo a satisfazer as necessidades humanas que asseguram a vida digna ao indivíduo.

Assim, o direito à função social da cidade presume a interação com o meio ambiente sadio e a promoção de qualidade de vida para todos os seus habitantes. Para tanto, o planejamento e a adoção de políticas públicas devem ser direcionados sob a ótica da sustentabilidade e do adequado padrão de qualidade de vida para seus habitantes, independentemente de características sociais, econômicas ou culturais.

Uma das principais características da intensa urbanização vivida no Brasil ao longo das últimas décadas tem sido a ocupação crescente de áreas de preservação permanente. Essas áreas exercem a especial função ambiental de preservar os recursos hídricos e a estabilidade geológica, bem como de proteger o solo e assegurar o bem-estar da população.

A ocupação de tais espaços guarda correlação lógica com a situação econômico-social da população e com um dos graves problemas urbanos encontrados no Brasil: a questão da moradia.

Como mencionado, o problema habitacional nas cidades brasileiras remonta ao período colonial, ante a exploração econômica e pela política excludente de acesso formal à terra, gerando a mercantilização da propriedade privada com os seus efeitos perniciosos,

³¹³ MPF. Nota Técnica nº 9/2018-PFDC, de 07 de novembro de 2018, p. 11.

como a ocupação irregular do solo urbano. Parece que, em que pese os avanços legislativos sobre a matéria, na prática, pouco se mudou.

Ainda hoje o problema é intensificado com a especulação imobiliária – que tem fomentado o parcelamento clandestino e irregular –, e com a ineficiência (ou inexistência) de políticas públicas que enfrentem a questão em sua origem, não se limitando a soluções paliativas.

Desse modo, um número crescente de brasileiros tem recorrido a processos informais de acesso ao solo urbano e à moradia devido à omissão e/ou à ação do poder público e de determinados grupos imobiliários.

Nesse cenário, as APPs em áreas urbanas tornam-se objeto de ocupação para fins de moradia por loteamentos irregulares, sendo que suas consequências, por óbvio, não são benéficas para o meio ambiente.

Assim, a especulação imobiliária, bem como o parcelamento de solo urbano realizado à época que inexistiam legislações adequadas e claras sobre a matéria tornam-se desafios atuais herdados pelo Poder Público em matéria urbanística e ambiental³¹⁴.

Neste cenário, na busca pela concretização do pleno direito à cidade, destaca-se o papel desempenhado pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), no estabelecimento de novos paradigmas para a criação de políticas públicas de desenvolvimento urbano sustentável e habitação, com destaque *(i)* para o reconhecimento internacional do direito humano à moradia adequada, promovendo uma significativa ampliação do conceito de moradia para a ideia de habitat, abrangendo o acesso à terra, aos serviços públicos e a um meio ambiente saudável e equilibrado (ONU-HABITAT II) e *(ii)* para a incorporação do Direito à Cidade, pela primeira vez, em um documento das Nações Unidas, configurando-se, por concreto, a internacionalização do direito à cidade (ONU-HABITAT III).

Merece destaque ainda a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992 no Rio de Janeiro, da qual se extrai a Agenda 21, importante compromisso socioambiental em prol da sustentabilidade, conciliando métodos de eficiência econômica, justiça social e de proteção ambiental, ressaltando a necessidade de maior atenção às cidades, consideradas fundamentais para a implementação das políticas urbanísticas, sociais e ambientais propostas. Além disso, também foram propostas a Agenda Azul, a Agenda Marrom e a Agenda Verde, complementares entre si (e não excludentes).

³¹⁴ MOURA, Emerson Affonso da Costa. MOTA, Mauricio. *Ob. Cit.*, v. 10, nº 4, p. 2329.

Como apontado, é necessária uma visão global, sistêmica e integrada sobre a temática do meio ambiente e do direito a cidades sustentáveis no cerne da urbe, o que ganhou reforço com a Conferência Rio+20, realizada em 2012 no Brasil, e a ratificação, em setembro de 2015, da “Agenda 30”, destacando-se o objetivo de tornar as cidades e os assentamentos humanos “inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”.

No geral, o que se nota é, cada vez mais, o envolvimento da comunidade internacional nesta temática, sendo que essas agendas “urbanas” não deixam dúvidas quanto à conexão que deve ser estabelecida entre o desenvolvimento econômico e social, a proteção do meio ambiente e o processo de urbanização e, desta forma, ofertam alternativas para o estabelecimento das bases necessárias à efetivação da função socioambiental da cidade e seu desenvolvimento sustentável.

Contudo, essa necessária interrelação entre o direito urbanístico e o direito ambiental muitas vezes não é observada. Pelo contrário: a ocupação por assentamentos informais em áreas ambientais continua dividindo opiniões e grupos. Trata-se, no geral, do clássico conflito entre os defensores da “agenda verde” do meio ambiente, de um lado, e, de outro, os que defendem a “agenda marrom” das cidades

Tais grupos, muitas vezes, são insensíveis um para com as demandas do outro, o que, dentre outros problemas, tem gerado decisões judiciais conflitantes, em que em alguns casos se determina de remoção de centenas de famílias sem uma maior preocupação com a necessidade de moradia digna e em outros se decide a favor da manutenção das moradias, sem uma maior preocupação com valores ambientais.

Desconsideram, entretanto, que ambos são valores e direitos constitucionalmente protegidos, tendo a mesma raiz conceitual, qual seja, o princípio da função socioambiental da propriedade e o direito a cidades sustentáveis. Com isso, o processo de uso e ocupação do solo urbano não pode ser considerado apenas sob o viés urbanístico, social e/ou econômico. Há de ser considerada também a perspectiva ambiental de forma integrada, e não isoladamente.

O desafio, então, é promover a compatibilização desses dois valores e direitos, “o que somente pode ser feito por meio da construção não de cenários ideais, certamente não de cenários inadmissíveis, mas de cenários possíveis”³¹⁵.

Na busca por essa compatibilização, o Estatuto da Cidade, seguindo as diretrizes da Constituição Federal, reconhece a necessidade de se regular a propriedade urbana em prol do

³¹⁵ FERNANDES, Edésio. *Preservação Ambiental ou moradia? Um falso conflito*. Disponível em: <<https://www.irib.org.br/obras/preservacao-ambiental-ou-moradia-um-falso-conflito>>. Acesso em 12 fev 2020.

bem coletivo e do equilíbrio ambiental e, como diretriz básica, a garantia do direito a cidades sustentáveis, que passa, então, a integrar de forma expressa o ordenamento jurídico brasileiro.

Assim, com a inserção expressa da variável ambiental nas diretrizes para o planejamento do desenvolvimento das cidades, o reconhecimento do direito humano fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado confere às políticas de desenvolvimento urbano a tarefa de incorporar em seus instrumentos procedimentos e orientações gerais que tenham por base a promoção do pleno desenvolvimento das funções da cidade.

Desse modo, o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer (identificados pelo Estatuto da Cidade como a base para a sustentabilidade) se configuram como o mínimo de direitos necessários para o atendimento da função social da cidade, estando diretamente conectados àquelas “chaves do urbanismo” elencadas pela Carta de Atenas – habitar, trabalhar, recrear-se (nas horas livres) e circular – e, ao mesmo tempo, relacionados aos principais problemas urbanos brasileiros.

Dentre esses direitos, de acordo com o tema ora abordado, destaca-se o direito humano fundamental à moradia – que se relaciona de forma direta com diversos outros direitos constitucionais –, indispensável para uma vida com dignidade, abrangendo diversas políticas públicas que podem (e devem) ser realizadas pelo poder público, tais como a aprovação de normas para regularização fundiária, alteração de padrões urbanísticos para locais ocupados por população de baixa renda, construção de habitações etc..

Observa-se, com isso, que as orientações jurídico-normativas do direito à cidade levam a uma cidade – em tese – cada vez mais igualitária, por meio da garantia dos direitos sociais que compõe o direito à cidade e que se inter-relacionam entre si, exigindo uma atuação interventiva do poder público, que deve dispor de instrumentos urbanísticos para a gestão das cidades e limitação dos direitos individuais.

Coube principalmente aos Municípios, por meio de leis e diferentes instrumentos urbanísticos, a promoção de políticas de ordenamento territorial nas quais os interesses individuais dos proprietários de terras e construções urbanas necessariamente coexistam com outros interesses sociais, culturais e ambientais da cidade como um todo.

Dentre esses instrumentos, merecem destaque o plano diretor e o zoneamento ambiental como importantes ferramentas de organização territorial, planejamento eficiente do uso do solo e efetiva gestão ambiental, sendo de grande relevância a incorporação de

mecanismos que efetivamente assegurem a participação popular, da coletividade, titular do direito ao desenvolvimento urbano sustentável.

O caráter indissociável dos aspectos ambientais para garantia desses direitos sociais e difusos que integram o direito à cidade revela a necessidade de uma interpretação sistemática da Constituição Federal, dos conceitos trazidos pela Lei da Política Nacional de Meio Ambiente e do Estatuto da Cidade que, como se viu, deve ser conciliado com toda a legislação pertinente que se dedica à boa qualidade do meio ambiente em geral e, em particular, do ambiente urbano.

O direito a cidades sustentáveis incorpora-se, então, aos objetivos gerais de solidariedade, erradicação da pobreza e da marginalização social e redução das desigualdades sociais e regionais, previstos na Constituição Federal, além do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, se firmando como expressão do direito à dignidade da pessoa humana – o que evidencia a interdependência e indivisibilidade entre os direitos.

Assim, sendo o direito à moradia e ao meio ambiente equilibrado abarcados pelo núcleo “dignidade da pessoa humana”, é frequente nos depararmos com calorosos debates técnicos e políticos (administrativa ou judicialmente) acerca do dilema da ocupação de áreas urbanas consolidadas para fins de moradia em APPs, cuja intervenção é, em regra, proibida.

Para tal dilema existe uma pluralidade de possíveis respostas, sendo que a solução encontrada variará conforme os juízos de cunho político e ideológico de quem as responde. O direito ao meio ambiente equilibrado, por exemplo, pode ser invocado para remover comunidades em áreas de encostas e, ao mesmo tempo, para legitimar a manutenção de luxuosos condomínios que também se encontram em áreas protegidas.

Contudo, em qualquer hipótese, deve-se considerar os reflexos das desigualdades geradas pelo intenso e acelerado processo de urbanização – que pode produzir efeitos perversos, especialmente para a população de baixa renda.

Cabe, então, ao Poder Público, promover, viabilizar e proteger tais direitos por meio de políticas públicas que atendam a todos os segmentos que se encontram à margem desses direitos, cabendo especial atenção às regiões e localidades onde a carência no acesso é mais significativa, incluindo as ocupações em áreas ambientalmente frágeis.

Nesse cenário, torna-se primordial aperfeiçoar conceitos relacionados ao meio ambiente urbano e amadurecer em doutrina e jurisprudência a concepção de direito a cidades sustentáveis quando se observa a enorme taxa de urbanização e evolução das cidades na contemporaneidade. Nesse sentido, apesar de o Estatuto da Cidade abrir caminhos, não pode a

Política Nacional Urbana reduzir-se ao texto da Lei Federal nº 10.257/2001, que não trata de forma detalhada e com exclusividade do meio ambiente urbano e da sua qualidade, tratando, muitas vezes de forma implícita, as determinações ambientais previstas na Constituição Federal e na Lei Federal nº 6.938/1981.

Desse modo, quando se trata de ocupação de áreas urbanas consolidadas para fins de moradia em espaços ambientalmente protegidos, como as APPs, diplomas legais como a Lei Federal nº 12.651/12 e a Lei Federal nº 13.465/17 se tornam peças fundamentais.

É bem verdade que na aplicação dessas leis (no caso concreto), não incomumente, surgirão conflitos envolvendo fatores sociais, ambientais e/ou econômicos, havendo, nesses casos, a necessidade de se buscar um equilíbrio entre tais fatores no intuito de garantir a qualidade de vida nas cidades. Não sendo possível a harmonização entre eles, torna-se necessário optar pela proteção daquele que tenha maior alcance e significado para a coletividade.

Ainda assim, estamos longe de solucionar todos os problemas da urbe (ao que parece, insolúvel). A delimitação da urbe, seu traçado, o uso e ocupação do solo, o zoneamento, o loteamento, o controle das construções são, sem dúvida, necessários ao ordenamento urbano. Todavia, sua efetiva observância torna-se tarefa árdua ante a profunda desigualdade no acesso à terra.

O demasiado crescimento urbano das cidades, o acelerado processo de urbanização, a determinação de políticas urbanas voltadas ao interesse de minorias privilegiadas e a especulação imobiliária são fatores que resultaram no agravamento de um processo de segregação espacial historicamente excludente, relegando aos menos favorecidos à ocupação irregular do solo urbano, muitas vezes em áreas ambientalmente protegidas.

A rigor, pelas regras tradicionais do planejamento ambiental urbano, os assentamentos humanos precários situados em áreas de preservação permanente não são regularizáveis, sendo estas consideradas áreas não edificantes, donde se extrai, em regra, a incompatibilidade entre a função socioambiental da propriedade e a moradia.

Registre-se, porém, que a mera ausência da propriedade formal das pessoas carentes não as legitima para a ocupação em Áreas de Preservação Permanente. Não basta invocar o direito à moradia para que se tenha aval absoluto para permanecer em APP.

Vale lembrar que de acordo com a Lei Federal nº 12.651/12, em regra, apenas é possível a intervenção ou supressão de vegetação em APP nas hipóteses de utilidade pública,

de interesse social ou de baixo impacto ambiental, ainda que o novo Código tenha promovido um alargamento do rol das hipóteses em que se autorizam as intervenções.

Dentre as hipóteses de interesse social em que podem ser autorizadas a intervenção em APP destaca-se a *regularização fundiária* de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas.

Todavia, a depender do caso concreto, ainda que não haja a regularização fundiária, exigir a imediata desocupação e demolição dessas moradias em APP parece ir de encontro aos objetivos fundamentais da República previstos na Carta Magna.

À vista disso, apesar dos diferentes posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais acerca do tema, parece que, em princípio, as melhores opções para resolver este impasse seriam *(i)* a aplicação do princípio da proporcionalidade, por meio do qual se buscará promover a compatibilização entre o direito à moradia e ao meio ambiente sadio valendo-se das cláusulas gerais do devido processo legal (adequação, necessidade e razoabilidade), e *(ii)* a introdução de mecanismos especiais de regularização fundiária e urbanística sustentável nas áreas ambientalmente protegidas, que, em tese, estão previstos no Código Florestal e, mais recentemente, nas disposições sobre regularização fundiária previstas na Lei Federal 13.465/17.

Para decidir se o custo-benefício da regularização é favorável, devem ser aplicados critérios de razoabilidade técnica, capazes de afirmar, ou não, a conveniência da regularização como estratégia de transformação da realidade. Caso tais critérios indiquem a inconveniência da regularização, impõe-se o reassentamento da população ali residente em outro local. Não pode o poder público, entretanto, sob a alegação de que não haveria razoabilidade técnica para a manutenção da moradia naquela localidade, se utilizar de tais argumentos para remover comunidades inteiras situadas em áreas valorizadas da cidade a fim de atender o capital imobiliário, pois, afinal, do direito à moradia extrai-se o princípio da não remoção, que pode ser excepcionado apenas quando as áreas ocupadas irregularmente por moradores de baixa renda apresentarem risco às suas vidas.

Como se viu, o Estatuto da Cidade elencou a regularização fundiária dentre os instrumentos da Política Urbana, sendo que a Lei Federal n. 13.465/2017 previu um regime especial para a regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda.

Contudo, especificamente quanto às ocupações em áreas protegidas, apesar de o Código Florestal ter atribuído à Lei Federal 13.465/2017 a incumbência de prever requisitos

legais próprios para a proteção das APPs no âmbito das regularizações fundiárias, esta, por sua vez, restou silente.

Como se nota, tal problemática não se trata de uma equação exata, onde se admite um único resultado, exigindo soluções complexas – e muitas vezes paliativas. Não se pode acabar com um problema enquanto sua origem não for combatida. Apostar todas as fichas na proporcionalidade ou na regularização fundiária é ignorar por absoluto o problema em sua origem: a desigualdade e exclusão que estão submetidas a população menos favorecida ante a ausência de uma política eficaz de moradia popular digna e adequada.

Ao ignorar a realidade fática social e econômica subjacente de habitações construídas irregularmente, ao invés de conformar as propriedades passíveis de regularização às regras urbanísticas e ambientais, apenas agrava-se as ocupações, impedindo o reconhecimento da titularidade da propriedade ou posse dos imóveis que não atendem os requisitos legais, geralmente de baixa renda, reforçando a ocupação excludente da propriedade urbana.

De todo modo, a regularização fundiária de assentamentos urbanos para a população de baixa renda não pode ser vista como a solução para o problema habitacional e de ocupação de áreas urbanas ambientalmente protegidas. Ao contrário: quando se preocupa unicamente com a titulação dos imóveis, a regularização acaba por inserir as ocupações regulamentadas à especulação imobiliária, desvirtuando os seus fins de ocupação e tornando a propriedade e tais áreas mercadoria negociável³¹⁶.

Assim, a concretização do direito à moradia não pode se limitar à regularização fundiária, com a concessão do título de posse ou propriedade à população carente, mas deve envolver a adoção de variadas políticas públicas que considerem o caráter socioeconômico da questão. Do contrário, se persistirá na miséria e na exclusão da população de baixa renda, negando-lhes o direito à moradia digna que, para ser alcançada, depende da concretização de outros direitos fundamentais³¹⁷.

Em resumo, tem-se que qualquer tentativa de solução dos problemas das cidades brasileiras sem a existência de políticas públicas que tenham por objetivo o combate ao aumento dos índices de pobreza e (consequentemente) da degradação ambiental – resultado da falta de investimento estatal e da exclusão social, duas grandes mazelas da sociedade

³¹⁶ MOURA, Emerson Affonso da Costa. MOTA, Mauricio. *Ob. Cit.*, v. 10, nº 4, p. 2329.

³¹⁷ —. *Ob. Cit.*, v. 10, nº 4, p. 2329-2330.

brasileira³¹⁸ –, bem como, a garantia dos direitos fundamentais das pessoas que vivem na cidade, torna-se insustentável³¹⁹.

Para tanto, é indispensável que se reconheça a premente necessidade de se democratizar o acesso ao solo urbano e de se promover políticas públicas e programas de regularização que sejam sustentáveis, de modo a conciliar os aspectos urbanístico, ambiental, social e jurídico, com vistas à combater o enorme passivo socioambiental criado ao longo de décadas – senão séculos – no país, conduzindo, inexoravelmente, ao pleno atendimento do direito a cidades sustentáveis.

Referências Bibliográficas

ACSELRAD, Henri. *O que é Justiça Ambiental?* Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

AIETA, Vânia Siciliano. *Cidades inteligentes: uma proposta de inclusão dos cidadãos rumo à ideia de “cidade humana”*. Revista de Direito da Cidade, v. 08, nº 04.

ALFONSIN, Betânia. *O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas*. In Revista Direito e democracia, vol. 2, n. 2. Canoas: Ed. ULBRA, 2001.

ALFONSIN, Betânia. *Entrevista com a relatora especial da ONU para o direito à moradia adequada, Raquel Rolnik*. In: FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia [Coord]. *Direito à moradia adequada: o que é, para que serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

ALFONSIN, Betânia *et al.* *As manifestações de junho de 2013, o processo de construção dos direitos de cidadania no Brasil e o direito à cidade*. In Revista de Direito da Cidade, vol. 07, n. 01, 2015, p. 85. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/15200>>.

³¹⁸ MARICATO, Erminia. *Cidades: Alternativas para a Crise Urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001, p. 163.

³¹⁹ SALE JUNIOR, Néilson. *Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro: Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997. p. 19.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental: Aspectos Fundamentais*. In FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega (Coord.). *Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade*. Belo Horizonte : Fórum, 2010.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Áreas de Preservação Permanente Urbanas: O Novo Código Florestal e o Judiciário*. Revista de Informação Legislativa. Ano 52, Número 206, abril/jun 2015.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Apud. PIETRE, Ronald. *O Código Florestal e as zonas urbanas*. Revista de Direito Ambiental, n. 43. São Paulo: Revista dos Tribunais, jul.-set. 2006.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. *As Áreas de Preservação Permanente e a questão Urbana*. Câmara dos Deputados, 2002.

AZEVEDO, Ruy Emmanuel Silva de. *O novo Código Florestal e a flexibilização das intervenções excepcionais em Áreas de Preservação Permanente*. In Revista Direito Ambiental e Sociedade. São Paulo, 2013, v. 3, n. 1.

BALTAR, Antônio Bezerra. *Introdução ao planejamento urbano*. Recife, 1947. Apud MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1993.

BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro (pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). In Barroso, Luís Roberto (org.). *A NOVA INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL: Ponderação, Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BENJAMIN, Antônio Herman. *A proteção das florestas brasileiras: ascensão e queda do Código Florestal. Da Medida Provisória 1.511/96 ao projeto de conversão do deputado Moacir Micheletto*. Revista de Direito Ambiental, n. 18. São Paulo: Revista dos Tribunais, abr -jun 2000.

CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. *O estatuto epistemológico do Direito Urbanístico brasileiro: possibilidades e obstáculos na tutela do direito à cidade*. In COUTINHO, Ronlado; BONIZZATTO, Luigi (coords). *Direito da cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano*. Rio de Janeiro: Lumen Jurs, 2007.

CHOAY, Françoise. *O urbanismo*. São Paulo: Perspectiva, 1979.

COIMBRA, José de Ávila Aguiar. *O outro lado do meio ambiente: uma incursão humanista na questão ambiental*. Campinas: Millenium, 2002.

CORREIA, Arícia Fernandes. *Constitucionalização do direito à cidade: direito fundamental à moradia adequada, regularização fundiária e legitimação de posse*. AZEVEDO, Fábio de Oliveira. MELO, Marco Aurélio Bezerra de. [Coord.]. *Direito Imobiliário: escritos em homenagem ao Professor Ricardo Pereira Lira*. São Paulo: Atlas, 2015.

CORREIA, Arícia Fernandes. *Direito da Regularização Fundiária Urbana e autonomia municipal: a conversão da Medida Provisória n. 759/2016 na Lei Federal n. 13.465/2017 e as titulações da prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro no primeiro quadrimestre de 2017*. Rio de Janeiro: Geo Uerj, 2017, n. 31.

DANTAS, Thiago Braga. FEITOSA, Enoque *Os princípios ambientais e o conceito de sustentabilidade: gerações futuras diante dos recursos naturais do Brasil*. In CUNHA, Belinda Pereira (Coord.). *Temas fundamentais de direito e sustentabilidade socioambiental*. Manaus : Governo do Estado do Amazonas – Secretaria de Estado e Cultura, 2012.

FARIAS, Talden. DE AQUINO, Vinícius Salomão. *Regularização Fundiária e Direito à Moradia em Áreas de Preservação Permanente na Lei 13.465/17*. Revista Internacional de Direito Ambiental. Caxias do Sul: Plenum, 2020, p. 287-314.

FERNANDES, Edésio. *A produção socioeconômica, política e jurídica da informalidade da informalidade urbana*. In: SAULE JUNIOR, et. al (org). *Regularização da terra e da moradia: o que é e como implementar*. Insituto Pólis, 2002.

FERNANDES, Edésio. *Direito e Gestão na Construção da cidade democrática no Brasil*. Campinas: Revista Olucum Ensaios, 2005.

FERNANDES, Edésio. *Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da Reforma Urbana no Brasil*. In Revista OAB-RJ, n. 01, v. 24 (2010), p. 127. Disponível em: <http://issuu.com/revistaoabrij/docs/revista_oabrij_25>.

FERNANDES, Edésio. *Estatuto da Cidade: promovendo o encontro das agendas “verde” e “marrom”*. In FERREIRA, Heline Silvini; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). *Estado de direito ambiental: tendências: aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

FERNANDES, Edésio. *Preservação Ambiental ou moradia? Um falso conflito*. Disponível em: < <https://www.irib.org.br/obras/preservacao-ambiental-ou-moradia-um-falso-conflito>>.

FERNANDES, Mauricio. *O que é faixa não edificável após a Lei 13.913/19 e a regularização de moradias em faixas de domínio de rodovias*. Disponível em: < <https://direitoambiental.com/o-que-e-faixa-nao-edificavel/>>.

FERREIRA, Rômulo Faria. Parecer RFF nº 11/2018, exarado nos autos do processo E-07/002.3061/2018. Procuradoria do Instituto Estadual do Ambiente – INEA/RJ.

FIGUEIREDO, José Guilherme. Purvin de. *A propriedade no Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004.

FILHO, Glauco Barreira Magalhães. *Hermenêutica e unidade axiológica da constituição*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

FIORILLO, Celso A. *Direito a cidades sustentáveis no âmbito da tutela constitucional do meio ambiente artificial*. In FERREIRA, Heline Silvini; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). *Estado de direito ambiental: tendências: aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

GOMES, Francisco Donizete. *Direito Fundamental social à moradia: legislação internacional, estrutura constitucional e plano infraconstitucional*. Porto Alegre: UFRS, 2005.

GONÇALVES Jr., A.J.; SANT'ANNA, Aurélio; CARSTENS, Frederico et al. *O que é urbanismo*. São Paulo: Brasiliense, 1991.

GUIMARÃES, Virgínia Totti. *Direito à cidade e direitos na cidade: integrando as perspectivas social, política e jurídica*. Rio de Janeiro: Revista de Direito da Cidade, vol. 09, nº 02.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro (Coord.). Et al. *Do Estudo de Impacto de Vizinhança e de sua impostergável regulamentação e implementação no Município de Curitiba: análise comparativa e recomendações*, 2014. Disponível em: http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Nota_tecnica_EIV_versao_publicacao.pdf.

IBGE, Coordenação de Geografia. *Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos no Brasil: uma primeira aproximação*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

¹ IPHAN, *Carta de Atenas de 1933*, p.29. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201933.pdf>>.

KANASHIRO, Milena. *Da antiga à nova Carta de Atenas – em busca de um paradigma espacial de sustentabilidade*. In: Desenvolvimento e Meio Ambiente. Paraná: UFPR, 2004.

KOTHARI, Miloon. *Informe do Relator Especial para a moradia adequada como um componente do direito a um padrão de vida adequado e, neste contexto, ao direito à não discriminação* (En), Human Rights Council, 07 de fevereiro de 2008, A/HRC/7/16.

LE CORBUSIER. *Planejamento Urbano*. São Paulo: Perspectiva, 1971.

LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

LEITE, Luis Felipe Tegen C. (Coord.). *Regularização Fundiária Urbana de acordo com a Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016*. Ministério Público do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/2017%20-%20Cartilha%20regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fundia%C3%A1ria.pdf>>.

LOUREIRO, Carlos Henrique A. *Moradia e Meio Ambiente: desmanchando consensos em torno do conflito entre o direito à moradia digna e o direito ao meio ambiente sustentável*. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/20974/Carlos_Henrique_A._Loureiro.pdf>

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MAGALHÃES, Manoela Raposo. *Teorias urbanas e o tema da natureza*. (mimeo) (s/d).

MEDAUAR, Odete. ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001: comentários*. São Paulo: RT, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de Construir*. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELO, Lígia. *Direito à Moradia no Brasil. Política urbana e acesso por meio da regularização fundiária*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Parecer elaborado a pedido de Momentum Empreendimentos Imobiliários Ltda.* Disponível em <www.momentum.com.br/pareceres/pbm.pdf>.

MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

MENEZES, Maria Lucia Pires. *A cidade e o rio, o rio e a cidade: espaços para o público*. IX Colóquio Internacional de Geocrítica, Porto Alegre, 2007.

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MILARÉ, Édis.; CASTANHO, Renata. Parecer elaborado a pedido de *Momentum Empreendimentos Imobiliários Ltda.* Disponível em <www.momentum.com.br/pareceres/dem.pdf>.

Ministério do Meio Ambiente. *Caderno de debate: Agenda 21 e a sustentabilidade das cidades*. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/caderno_verde.pdf>.

MOLINARO, Carlos Alberto. *Direito à cidade e proibição de retrocesso*. In Anais do 13º Congresso Internacional de Direito Ambiental. Direito ambiental, mudanças climáticas e desastres : impactos nas cidades e no patrimônio cultural. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009.

MOREIRA, Danielle de Andrade. *O conteúdo ambiental dos planos diretores e o Código Florestal*. In: Revista de Direito Ambiental nº 49. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MOREIRA, Danielle de Andrade. *O direito a cidades sustentáveis*. In: Revista de Direito da Cidade. Rio de Janeiro: HARBRA, 2006, p. 191, v.1.

MORENO, Júlio. *Habitat III: incorporação do Direito à Cidade “salva” a Nova Agenda Urbana*. Publicado em 20 out 2016 em <<http://www.caubr.gov.br/habitat-iii-incorporacao-do-direito-a-cidade-salva-a-nova-agenda-urbana/>>.

MOTA, Maurício Jorge Pereira. MOURA, Emerson Affonso da Costa. *Direito Fundamental de propriedade e a função socioambiental nas cidades*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. MOTA, Mauricio. *Regularização Fundiária de Ocupação em Áreas Ambientais e Tutela Judicial no Novo Código de Processo Civil*. In: Revista de Direito da Cidade, v. 10, nº 4.

MUKAI, Toshio. *Direito Urbano e Ambiental*. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

MUKAI, Sylvio Toshio. *Regularização Fundiária Urbana Sustentável e o Direito à Moradia*. In: AGRELLI, Vanusa Murta. SILVA, Bruno Campos [Coord.] *Direito Urbanístico e Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

OLIVEIRA, Rafael Lima Daudt d'Oliveira. *Parecer RD nº 04/2007*, de 20 jun. 2007. Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (atual INEA). Processo Administrativo E-07/203.472/2006.

ONU. *Habitat III: países adotam nova agenda para urbanização sustentável*. Publicado em 21 out 2016. Disponível em < <https://nacoesunidas.org/habitat-iii-paises-adotam-nova-agenda-para-urbanizacao-sustentavel/>>.

ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, 1948.

OSORIO, Letícia Marques. *O direito à moradia como direito humano*. In: FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia [Coord]. *Direito à moradia adequada: o que é, para que serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

PAPP, Leonardo. *Comentários ao Novo Código Florestal Brasileiro, Lei 12.651/12*. Campinas: Millennium, 2012.

PAVÃO, José Wilson Ferreira. *A incongruência do exercício do direito à moradia em área de preservação permanente (APP): análise a partir da retirada de moradores da margem do Rio da Prata em São José de Ribamar*. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/35971/a-incongruencia-do-exercicio-do-direito-a-moradia-em-area-de-preservacao-permanente-app-analise-a-partir-da-retirada-de-moradores-da-margem-do-rio-da-prata-em-sao-jose-de-ribamar>>.

PEREIRA, Osny Duarte. *Direito Florestal Brasileiro*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1950.

PESTANA, Liliana Moraes. *A Agenda Marrom: o planejamento urbano ambiental*. Revista de Direito da Cidade, vol.01, n° 01.

PORTILHO, Liana. *Nova ordem jurídico-urbanística: função social da propriedade na prática dos tribunais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ROCCO, Rogério. *Reflexões acerca do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV e suas conexões com a sustentabilidade das cidades*. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério [Org.]. *O Direito Ambiental das Cidades*. 2ª edição, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

ROCHA, Julio Cesar de Sá da. *Função ambiental da cidade*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

¹ SAES, Marcos. *Temos que definir as APPs urbanas*. Disponível em: < <https://direitoambiental.com/temos-que-definir-as-apps-urbanas/>>..

SALDANHA, Nelson. *O jardim e a praça: ensaio sobre o lado privado e o lado público da vida social e histórica*. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1986.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva et al. *Direito à moradia: um direito social em construção no Brasil – a experiência do aluguel social no Rio de Janeiro*. In *Planejamento e Políticas Públicas*, n° 46, jan/jun 2016.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. *Política urbana no contexto federativo brasileiro. Aspectos institucionais e financeiros*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2017.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. MEDEIROS, Mariana Gomes Peixoto. VASQUES, Pedro Henrique Ramos Prado. *Política Urbana no Rio de Janeiro: entre a cidade do plano e a cidade real*. Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, Rio de Janeiro, n.2, julho/2013.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: HUCITEC, 1993.

SPAT, Gabrielli Machado. SUPTITZ, Carolina Elisa. *O conceito de políticas públicas para o direito e a cultura como direito fundamental: sob o olhar da investigação acadêmica*. XII Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, 2015.

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004.

SAULE JUNIOR, Nelson. *O Direito à Cidade como paradigma da governança urbana democrática*. Instituto Pólis. Publicado em: 30 mar. 2005. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/750/750.pdf>>.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

TARTUCE, Flávio. *A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade*. Revista de Ciências Jurídicas Pensar, v. 23, n. 3, p. 1-23, jul./set. 2018.

UN-HABIT. *Guia online*. Disponível em: <<http://www.sinus.org.br/2011/press/downloads/ff3dacd1572f0fa4dc36c978d2cde5d3.pdf>>.

VILLAÇA, Flavio. *Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*. In: DEAK, Csaba. SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1999.

VILLAÇA, Flávio. *São Paulo: segregação urbana e desigualdade*. Artigo. Estud. av. vol.25, nº. 71. São Paulo Jan./abr. 2011.