

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

**VICTOR NOVAIS BURITI**

**Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente e a sua  
contribuição para o desenvolvimento sustentável**

Ribeirão Preto

2021

**VICTOR NOVAIS BURITI**

**Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente e a sua  
contribuição para o desenvolvimento sustentável**

**Versão Original**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências.

Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito

Orientadora: Profa. Dra. Flavia Trentini

Ribeirão Preto

2021

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca  
e Seção Técnica de Informática da FDRP/USP,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

BB958r Buriti, Victor Novais  
Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente  
e a sua contribuição para o desenvolvimento sustentável / Victor  
Novais Buriti; orientadora Flavia Trentini. -- Ribeirão Preto, 2021.  
178 p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito) --  
Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo,  
2021.

1. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. 2. DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL. 3. ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. I.  
Trentini, Flavia, orient. II. Título

## FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome: BURITI, Victor Novais Buriti

Título: Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente e a sua contribuição para o desenvolvimento sustentável

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências - Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

*Para Thais e Sofia, com amor*

## AGRADECIMENTOS

Cabe aqui agradecer a algumas pessoas que sem as quais esta dissertação não teria sido concluída.

Primeiramente agradeço à professora Flavia Trentini a quem eu serei sempre grato pela confiança depositada e por todo o tempo e cuidado dedicado à orientação da presente pesquisa. Todos os comentários e apontamentos feitos durante todo esse percurso contribuíram muito não só com o presente trabalho, mas também com a minha formação acadêmica.

Agradeço aos professores Thiago Marrara de Matos e Dan Rodrigues Levy pelos relevantes apontamentos feitos na banca de qualificação que muito contribuíram para a presente dissertação.

Também cabe aqui agradecer aos demais professores do programa de Mestrado, por terem conduzido as disciplinas com importantes reflexões que, ainda que indiretamente, puderam ser aproveitadas para o presente trabalho.

Aos colegas de Mestrado por terem contribuído para que as aulas pudessem ter debates do mais alto nível, além de também terem trazido temas para a discussão que auxiliaram para que a presente pesquisa pudesse ter um maior nível de aprofundamento.

Agradeço aos demais funcionários da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo por sempre ter sido atendido prontamente em todas as solicitações que surgiram durante o curso.

Por fim sou grato aos meus pais e minha família pelo incentivo e apoio incondicional. Agradeço à minha esposa Thais por estar ao meu lado em todos os momentos e pelo auxílio nas minhas diversas lutas diárias, o que ajudou a me dedicar com maior afinco à presente pesquisa.

*“Mestre não é quem sempre ensina,  
mas quem de repente aprende.”*

Guimarães Rosa





## RESUMO

BURITI, Victor Novais. **Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente e a sua contribuição para o desenvolvimento sustentável.** 2021. 178 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2021.

O presente trabalho busca compreender de que forma a regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente, na forma prevista na Lei nº 13.465/2017, é apta a contribuir para o desenvolvimento sustentável das cidades. Para isso, parte-se da revisão sistemática da literatura sobre os temas da regularização fundiária urbana, desenvolvimento sustentável e sustentabilidade urbana, tanto em fontes nacionais, como internacionais. Em um primeiro momento a pesquisa se dedica a estabelecer a relação entre os conceitos de assentamentos informais, moradia inadequada e favelas, presentes em documentos elaborados a partir das conferências e assembleias da ONU que se dedicam ao desenvolvimento sustentável, com o conceito de núcleo urbano informal presente na Lei n. 13.465/2017. Da mesma forma é estabelecida a relação existente entre o conceito de urbanização de favelas e regularização fundiária. Em um segundo momento o trabalho se dedica ao estudo das Áreas de Preservação Permanente, tendo como foco a sua aplicação no contexto urbano. Após, são verificadas as principais etapas do procedimento administrativo de regularização fundiária urbana e os requisitos necessários para as regularizações em Áreas de Preservação Permanente. Por fim, o trabalho se dedica a estabelecer a relação existente entre regularização fundiária e desenvolvimento. O que se conclui é que a regularização fundiária não pode ser vista apenas como um meio de garantir a titulação, já que isto pode apenas contribuir para o desenvolvimento econômico, sem garantir a melhoria da qualidade de vida dos habitantes destas localidades. O que se propõem é que a regularização fundiária deve ter como foco em garantir o desenvolvimento sustentável, contribuindo também para a dimensão social, através da utilização de seus instrumentos com a finalidade de se trazer também benefícios sociais, e para a dimensão ambiental, através melhorias e recuperação ambientais, com a restauração do equilíbrio ecológico.

**Palavras-chave:** regularização fundiária; desenvolvimento sustentável; áreas de preservação permanente.

## ABSTRACT

BURITI, Victor Novais. **Urban land regularization in permanent preservation areas and its contribution to sustainable development.** 2021. 178 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2021.

This paper seeks to understand how urban land regularization in permanent preservation areas, as provided in Law No. 13.465/2017, is able to contribute to the sustainable development of cities. For this, it starts with a systematic literature review on the themes of urban land regularization, sustainable development and urban sustainability, both in national and international sources. At first, the research is dedicated to establishing the relationship between the concepts of informal settlements, inadequate housing and slums, present in documents from UN conferences and assemblies dedicated to sustainable development, with the concept of informal urban core present in Law n. 13.465/2017. Likewise, the relationship between the concept of urbanization of slums and urban land regularization is established. Secondly, the work is dedicated to the study of Permanent Preservation Areas, focusing on their application in the urban context. Afterwards, the main steps of the administrative procedure for urban land tenure regularization and the necessary requirements for regularization in Permanent Preservation Areas are verified. Finally, the work is dedicated to establishing the relationship existing between land tenure regularization and development. It is concluded that urban land regularization cannot be seen only as a means of guaranteeing land titles, as this can only contribute to economic development, without guaranteeing an improvement in the quality of life of the inhabitants of these locations. What is proposed is that urban land regularization should focus on ensuring sustainable development, also contributing to the social dimension, through the use of its instruments in order to also bring social benefits, and to the environmental dimension, through improvements and environmental recovery, with the restoration of ecological balance.

**Keywords:** land regularization; sustainable development; permanent preservation areas.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

- ADI** – Ação Direta de Inconstitucionalidade
- ADC** – Ação Direta de Constitucionalidade
- APP** – Área de Preservação Permanente
- CAPES** - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CF** – Constituição Federal
- CRF** – Certidão de Regularização Fundiária
- CTN** – Código Tributário Nacional
- CONAMA** – Conselho Nacional do Meio Ambiente
- CUEM** – Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia
- IBAMA** – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
- IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- INCRA** - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
- IPTU** – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
- ITR** – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
- MPF** – Ministério Público Federal
- REURB** – Regularização Fundiária Urbana
- REURB-S** – Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
- REURB-E** – Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
- STF** – Supremo Tribunal Federal
- STJ** – Superior Tribunal de Justiça
- TJSP** – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
- ODS** – Objetivo de Desenvolvimento Sustentável
- ONU** – Organização das Nações Unidas
- ZHIS** - Zonas Habitacionais de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: ASPECTOS CONCEITUAIS .....</b>	<b>17</b>
2.1 FAVELA, ASSENTAMENTOS INFORMAIS E MORADIA INADEQUADA.....	19
2.2 AGLOMERADOS SUBNORMAIS E ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS.....	22
2.3 NÚCLEO URBANO INFORMAL NA LEI DA REURB .....	27
2.4 URBANIZAÇÃO DE FAVELAS .....	33
2.5 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E A QUESTÃO DA URBANIZAÇÃO NA LEI N. 13.465/2017 .....	36
<b>3 AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E SUA APLICAÇÃO NO ÂMBITO URBANO .....</b>	<b>41</b>
3.1 ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE: CARACTERÍSTICAS E A IMPORTÂNCIA DAS SUAS FUNÇÕES AMBIENTAIS.....	45
3.2 AS DIVERSAS ESPÉCIES DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E A SUA INTERAÇÃO COM O AMBIENTE URBANO.....	49
3.3 AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E A POSSIBILIDADE DE SUA APLICAÇÃO EM ÁREAS URBANAS .....	56
3.4 PERMISSÃO PARA A INTERVENÇÃO OU SUPRESSÃO EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE.....	71
<b>4 PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE .....</b>	<b>78</b>
4.1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE.....	79
4.2 O PROBLEMA DO RECORTE TEMPORAL PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE .....	82
4.3 PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA.....	87
4.3.1 Projeto de Regularização Fundiária .....	92
4.3.2 O estudo técnico ambiental e a regularização fundiária em áreas de preservação permanente .....	99
4.3.3 Regularização Fundiária em áreas de risco.....	105

4.3.4 Regularização Fundiária Urbana: a aprovação do projeto de regularização fundiária e expedição da CRF.....	109
<b>5 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E A SUA CONTRIBUIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL .....</b>	<b>114</b>
5.1 O PAPEL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PARA A PROMOÇÃO DA PROPRIEDADE FORMAL E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO .....	115
5.2 DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL .....	126
5.3 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A SUA APLICAÇÃO AO CONTEXTO DOS ASSENTAMENTOS HUMANOS E DAS CIDADES .....	130
5.4 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA LEI DE 13.465/2017 .....	136
5. 5 PRESSUPOSTOS PARA UMA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COM FOCO NO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL .....	139
<b>6 CONCLUSÃO.....</b>	<b>155</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>160</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca compreender como a Lei de Regularização Fundiária Urbana, lei n. 13.465/2017 (BRASIL, 2017), aplicada aos assentamentos informais, especialmente aos situados em áreas de preservação permanente, pode contribuir para o desenvolvimento sustentável das cidades.

A pesquisa se justifica na medida em que a falta de habitação adequada para todos é uma realidade em grande parte das cidades do Brasil. Muitas pessoas ainda vivem em assentamentos informais, em que não possuem um título formal de propriedade. Em razão disso as políticas públicas voltadas para a cidade formal acabam não as alcançando, o que perpetua a noção de exclusão. Da mesma forma, por não respeitarem regras urbanísticas ou ambientais mínimas, muitas vezes esses assentamentos se situam em áreas de risco ou ambientalmente protegidas, o que pode levar a prejuízos não só para os moradores destas localidades, como também pode trazer problemas para a sociedade de uma forma geral.

A ocupação irregular de solo é um fato que ocorre nas pequenas e grandes cidades. Conforme aponta Erminia Maricato (2002a, p. 21) nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte mais de um quinto da população mora em favelas. Por isso, a ocupação irregular parece ser considerada mais como regra do que como exceção.

Essa situação surge por diversos fatores, mas se caracteriza principalmente pela ausência de disposição de moradias baratas e acessíveis para a população de baixa renda. Assim, por falta de opção estas populações tendem a migrar para as localidades em que não é possível a sua utilização formal, principalmente nas regiões em que o mercado imobiliário não demonstre interesse ou não possa explorar. Neste sentido, Erminia Maricato (2002a, p. 25) afirma que a maior parte das favelas estão localizadas em áreas públicas ou em áreas ambientalmente mais frágeis.

A solução mais simplista seria remover os ocupantes destas áreas para outras locais. Ocorre que esta solução tem um alto custo social, econômico e político. O custo da remoção e construção de novas moradias pode ser maior do que a urbanização destas áreas ocupadas. Além disso, muitas vezes a situação é irreversível, sendo preferível manter as famílias na região em que já estão adaptadas.

Porém, a ocupação irregular de áreas ambientalmente sensíveis pode vir a trazer um prejuízo para toda a coletividade, além de eventualmente os ocupantes poderem vir a sofrer

prejuízos diretos, principalmente se a área ocupada for área de risco. A ocupação desordenada do solo traz como consequências enchentes, assoreamentos de rio e lagos, deslizamentos de terras etc. Todos estes fenômenos podem trazer sérios prejuízos para a cidade como um todo.

A regularização fundiária em si, se não for feita com base em determinadas premissas, também pode acarretar prejuízos. A regularização poderá incentivar que ocorram outras ocupações em outras áreas em razão da esperança de que outros ocupantes possam ter de também ver o seu título de propriedade formalizada. Além desse problema, eventuais medidas administrativas ou judiciais contra outros loteamentos clandestinos ou irregulares também podem se tornar sem efeito (STAURENGHI, 1999, p. 190).

Além destes problemas citados, a regularização poderá não ser uma forma efetiva para a simples concessão de novas moradias sem um planejamento urbano e um modelo de gestão participativa. Conforme apontado por Helena Lahr (2013, p. 206) a regularização fundiária e a urbanização de determinada área poderão acarretar a sua significativa valorização, aumentando o custo de vida naquela localidade, o que impedirá os estratos mais baixos da sociedade de se manterem nela, acarretando que essas pessoas se desloquem para novos loteamentos clandestinos ou irregulares.

A pesquisa também se justifica na medida em que se busca demonstrar o instituto da regularização fundiária como um instrumento de desenvolvimento das cidades. Conforme afirmado por Adir Rech e Adivandro Rech (2016, p. 64): “O conceito de desenvolvimento das cidades prioriza o econômico como plataforma de planejamento, em detrimento da natureza e da garantia de direitos fundamentais e humanos de primeira dimensão, como a vida e a dignidade humana.” A pesquisa se utilizará do conceito de desenvolvimento não só no aspecto econômico, mas dentro de um contexto de desenvolvimento sustentável, que também priorize os aspectos ambientais e sociais, e que promova a dignidade humana.

Desta forma Raquel Rolnik (1999, p. 126) esclarece que somente é possível avaliar se a regulação urbanística obteve bons frutos na medida em que ela é “(...) capaz de intervir no processo de crescimento das cidades, no sentido de garantir condições de qualidade urbana, social e ambiental, básicas para as cidades e os cidadãos.” Desta forma, a regulação urbanística deve ser pensada como forma de garantir o desenvolvimento sustentável das cidades.

O que se espera com a presente pesquisa é promover a discussão do instituto da regularização fundiária não só como um instituto que visa garantir o direito de propriedade, em um aspecto meramente formal, mas entender o instituto como capaz de promover o

reconhecimento do indivíduo como um cidadão capaz de influenciar nos destinos da cidade em que vive.

Portanto, o presente trabalho busca responder ao seguinte problema de pesquisa: O procedimento administrativo de regularização fundiária urbana para as áreas de preservação permanente, na forma prevista na lei de Regularização Fundiária Urbana (BRASIL, 2017), se mostra apto a contribuir com o desenvolvimento sustentável das cidades?

A fim de avaliar o impacto da lei de Regularização Fundiária Urbana (BRASIL, 2017) no contexto de desenvolvimento sustentável das cidades busca-se analisar em um primeiro momento de que modo os conceitos e objetivos previstos na lei de Regularização Fundiária Urbana estão em consonância com os conceitos presentes no marco teórico estabelecido pela Nova Agenda Urbana (ONU, 2016) e pela Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU, 2015), que propõem um ideal de desenvolvimento sustentável para as cidades.

Também a pesquisa teve como objetivo analisar o conceito de área de preservação permanente em suas diversas espécies e a sua aplicação em áreas urbanas, principalmente em vista das disposições do Código Florestal (BRASIL, 2012a).

Da mesma forma, a pesquisa analisa o procedimento administrativo de regularização fundiária, previsto na lei para a Regularização Fundiária Urbana (BRASIL, 2017), e em especial os procedimentos necessários para regularizar assentamentos informais situados em áreas de preservação permanente e áreas de risco.

Por fim, a pesquisa estabelece o que se entende por desenvolvimento sustentável e sustentabilidade urbana, e verifica de que maneira a regularização fundiária pode contribuir não só para o desenvolvimento econômico, mas com o desenvolvimento sustentável, principalmente em suas três dimensões: econômica, social e ambiental.

A dissertação foi desenvolvida através da revisão sistemática da literatura sobre os temas da regularização fundiária urbana, desenvolvimento sustentável e sustentabilidade urbana. A pesquisa se baseou em livros, revistas científicas, teses, dissertações e demais produções bibliográficas da área. Também foram feitas pesquisas em bases de dados científicas como, por exemplo, SciELO, ScienceDirect, Portal de Periódicos da CAPES, além de artigos indexados no Google Acadêmico. Também foram verificados documentos elaborados em âmbito internacional, principalmente os elaborados pela ONU e pelo Banco Mundial a respeito do tema da urbanização das favelas e dos assentamentos informais.

Apesar da pesquisa partir de preceitos dogmáticos previstos na Lei n. 13.465/2017, a pesquisa terá como foco a análise das contribuições ao desenvolvimento sustentável dos



diversos institutos previstos na referida lei. Desta forma se verificará qual a sua contribuição para o ideal de desenvolvimento sustentável das cidades, a partir dos marcos teóricos definidos.

Assim, no primeiro capítulo a presente pesquisa se propõe a elucidar os conceitos de favelas, assentamentos informais e moradia inadequada, apresentando os principais pontos de semelhanças e divergências dos referidos conceitos, principalmente a partir de documentos elaborados pela ONU e pelo Banco Mundial. A partir disto, é feito um comparativo com o conceito de núcleo urbano informal presente na Lei n. 13.465/2017 (BRASIL, 2017). Outro conceito também explorado no primeiro capítulo é o de urbanização, que também se relaciona com o próprio conceito de regularização fundiária urbana.

O segundo capítulo dedica-se ao tema das áreas de preservação permanente urbanas. São analisadas as principais características da proteção à essas áreas, suas funções ambientais, além das suas diversas espécies. Também se verifica como se dá a sua aplicação dentro do contexto urbano. Por fim o capítulo se dedica a analisar as diversas hipóteses em que o próprio Código Florestal (BRASIL, 2012a) autoriza a intervenção e supressão da vegetação existente em áreas de preservação permanente, inclusive para fins de regularização fundiária.

O terceiro capítulo busca analisar todas as etapas do procedimento administrativo de regularização fundiária urbana, com foco especial nos requisitos necessários para a regularização fundiária em áreas de preservação permanente. No referido capítulo também são enfrentadas as questões relativas ao recorte temporal para a regularização fundiária urbana e os diferentes pontos de vista sobre este tema. Além disso, o capítulo se dedica a apresentar os principais aspectos do projeto de regularização fundiária e dos estudos técnicos necessários para a regularização fundiária em áreas de preservação permanente e em áreas de risco, além de também verificar as questões relativas à aprovação ambiental, urbanística e jurídica do projeto.

Por fim, o quarto capítulo busca explorar a relação existente entre a regularização fundiária urbana e o desenvolvimento sustentável. Primeiramente, busca entender a possibilidade de a regularização fundiária contribuir para o desenvolvimento econômico. Após, é verificada a mudança de paradigma do desenvolvimento, para um modelo de desenvolvimento sustentável. O capítulo ainda estabelece como tem sido aplicado este modelo de desenvolvimento sustentável no âmbito das cidades. Em seguida o capítulo se dedica a estabelecer como a lei n. 13.465/2017 prevê o desenvolvimento sustentável em seus dispositivos. Ao final, são estabelecidas algumas premissas necessárias para que a

regularização fundiária urbana possa também contribuir para que tenhamos um desenvolvimento sustentável e cidades sustentáveis.

## 2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: ASPECTOS CONCEITUAIS

O problema das favelas não é um problema presente apenas no Brasil, mas em diversos outros países, principalmente naqueles tidos como em desenvolvimento. Neste sentido, aponta Mike Davis (2006, p. 34) que apesar dos moradores de favelas representarem apenas 6% da população urbana em países desenvolvidos, nos países em desenvolvimento esse número chega a 78,2%. Conforme dados apresentados pela Organização das Nações Unidas (ONU) quase um quarto da população mundial vive em assentamentos informais (cerca de 883 milhões de pessoas), na América Latina e no Caribe cerca de 21% da população se encontra nesta situação (AGNU, 2018, p.4). Portanto, o problema não ocorre só no Brasil, mas no mundo todo.

Por esse motivo diversos organismos multilaterais, a exemplo do Banco Mundial e da própria ONU, também se preocupam em tentar resolver o problema dos assentamentos informais no mundo. Em razão disso, esses diversos órgãos tem elaborado documentos que trazem certos princípios de atuação para os países lidarem com esse problema. Um desses principais instrumentos é a Agenda 2030 da ONU (2015).

A Agenda 2030 se constitui por um plano de ação composto por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS's) e 169 metas. Todos os objetivos são interconectados e possuem como foco o desenvolvimento sustentável em suas três dimensões: econômica, social e ambiental. A Agenda 2030 está apoiada em cinco áreas representados pelos 5 "P's": Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parceria (ONU, 2015, p. 1-2) Dentre estes Objetivos destaca-se para o presente trabalho o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 11 que estabelece: "Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resistentes e sustentáveis" (ONU, 2015, p. 21)<sup>1</sup>.

Em relação ao referido ODS ainda pode-se ressaltar a meta 11.1 que estabelece: "(...)até 2030, garantir o acesso de todos a habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas." (ONU, 2015, p. 21)<sup>2</sup>. Para verificar se a meta foi atingida, ou se o país está mais próximo de alcançá-la, foi proposto o seguinte indicador: "Indicador 11.1.1 - Proporção de população urbana vivendo em assentamentos precários,

---

<sup>1</sup> No original: "Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable." (ONU, 2015, p. 21).

<sup>2</sup> No original: "By 2030, ensure access for all to adequate, safe and affordable housing and basic services and upgrade slums" (ONU, 2015, p. 21).

assentamentos informais ou domicílios inadequados”.<sup>3</sup> Conforme pode-se perceber o ODS n. 11 trabalha com os conceitos de favela, assentamentos precários, assentamentos informais e domicílios inadequados. Cabe observar que o termo “slums” foi traduzido no indicador 11.1.1 para o Brasil como “assentamentos precários” sendo que na própria meta 11.1 foi utilizado o termo “favela”, desta forma se entende que assentamentos precários e favelas são sinônimos para fins do ODS n.11.

Todos estes três termos (favela, assentamentos informais e domicílios inadequados), possuem definições diversas, que serão verificadas neste capítulo. Outra expressão importante para o presente estudo é a expressão “urbanizar as favelas” (upgrade slums). Apesar da palavra “urbanizar” talvez não seja a melhor tradução da palavra “upgrade”, a palavra urbanização muitas vezes é utilizada para designar os processos de intervenção promovidos em assentamentos informais para fins de melhoria das condições de vida de seus habitantes.<sup>4</sup> Assim, a palavra urbanização pode designar qualquer melhoramento promovido em assentamentos informais e favelas.

A elucidação destes conceitos e a verificação da sua compatibilidade com a legislação em vigor no Brasil ajudará a evitar diversos problemas. A falta de compatibilidade entre as estratégias adotadas pelo Brasil e as previstas no ODS n. 11, principalmente em relação ao conceito de urbanização, poderá fazer com que os projetos de urbanização de favelas possam ter mais dificuldades para obter financiamento internacional. Assim, a urbanização de um aglomerado urbano que não possa ser considerado “favela” para a ONU, apesar de assim ser considerado para o Brasil, poderá ter mais dificuldades de financiamento externo para o seu melhoramento.

Outro problema é que um entendimento diverso sobre estes conceitos pode levar com que o Brasil não atinja as metas estabelecidas de forma correta, o que invariavelmente irá levar com que não haja o atingimento do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável proposto na Agenda 2030 da ONU (2015). Por exemplo, o entendimento de que as definições de moradia adequada somente se aplicariam a populações de baixa renda levaria o Brasil a não verificar se as condições estão sendo satisfeitas também para a população em geral e naturalmente a um distanciamento da meta de promover uma moradia adequada para todos. Cabe ressaltar que estes conceitos são empregados em diversos outros documentos e não só na Agenda 2030 (ONU, 2015). Cita-se como exemplo a própria Nova Agenda Urbana

---

<sup>3</sup> 3 No original: “Proportion of urban population living in slums, informal settlements or inadequate housing” (ONU-HABITAT, 2018)

<sup>4</sup> 4 Vide, por exemplo, Rosana Denaldi (2010, p. 24)

(ONUHABITAT, 2017) e os documentos elaborados no âmbito da Aliança das Cidades (BANCO MUNDIAL, 1999).

Portanto, a real dimensão de como podemos enfrentar o problema dos assentamentos irregulares e como tornar as cidades mais sustentáveis, promovendo uma regularização fundiária plena e sustentável, passa pela análise desses conceitos, principalmente para entender de que forma os diversos organismos multilaterais tem trabalhado na urbanização das favelas como um caminho para que possamos ter um desenvolvimento sustentável.

## 2.1 FAVELA, ASSENTAMENTOS INFORMAIS E MORADIA INADEQUADA

Uma das primeiras questões a serem enfrentadas diz respeito a própria nomenclatura destes aglomerados urbanos. A meta número 11.1 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU se utiliza do termo favela (“slum”) (ONU, 2015, p. 21). Conforme Mike Davis (2006, p. 32) a origem da palavra “slum” é antiga:

A primeira definição de que se tem conhecimento foi publicada no *Vocabulary of the Flash Language* [Vocabulário da linguagem vulgar], de 1812, do escritor condenado à prisão James Hardy Vaux, no qual é sinônimo de *racket*, “estelionato” ou comércio criminoso”. No entanto, nos anos da cólera das décadas de 1830 e 1840, os pobres já moravam em *slums* em vez de praticá-los. O cardeal Wiseman, em seus textos sobre reforma urbana, recebe às vezes o crédito por ter transformado *slum* (“cômodo onde se faziam transações vis”) de gíria das ruas em palavra confortavelmente usada por escritores requintados.

O termo favela é de difícil definição por englobar um conjunto de assentamentos que estão em constante transformação. Muitos assentamentos se transformaram nos últimos anos, e em alguns casos se tornaram verdadeiros bairros e foram incorporados a cidade como um todo (CATALYTIC COMMUNITIES).

O termo também é de difícil definição, pois estes assentamentos podem apresentar características diversas em razão da região ou do país em que se situam. Por exemplo, o termo favela pode tanto designar a Favela da Rocinha, que é um verdadeiro bairro situado na cidade do Rio de Janeiro, como também pode designar ocupações recentes em que os moradores se utilizem de barracos de madeira.

No Brasil o termo favela surge atrelado ao nome dado ao morro da Providência pelos soldados que serviram na guerra de Canudos. Após se instalarem no local os soldados passaram a designar o local como morro da Favela. Conforme cita Maurício de Abreu (1994, p. 45) favela era um arbusto típico da região de Canudos, nesta região existia inclusive um

morro com esse nome. O referido autor menciona ainda que somente a partir da década de 1920 é que o termo favela passou a ser usado como um adjetivo para designar as aglomerações urbanas precárias que em geral se situavam nos morros cariocas e eram construídas em terrenos alheios sem aprovação do poder público.

Porém, a própria Relatoria Especial para o direito à moradia prefere usar o termo assentamentos informais (“informal settlements”) por entender que o termo favela (“slum”) é frequentemente considerado pejorativo e estigmatizado, já que este refere-se mais a um problema que deve ser resolvido do que com comunidades que devam ser ajudadas (AGNU, 2018, p. 4). O termo assentamentos informais também apresenta certos aspectos negativos por caracterizar os locais pela sua falta de formalidade, e isto pode levar a uma possível exclusão das políticas públicas por entender que estes assentamentos não fazem parte da cidade formal (ONU, 2012, p. 8).

Apesar dos termos favelas e assentamentos informais serem usados como sinônimos para designar os mesmos tipos de aglomerados urbanos, sendo que muitas vezes a escolha do termo a ser usado ocorre por questões que levam em conta a carga política e sociológica que a sua definição traz, deve se ressaltar que os termos na verdade designam objetos distintos.

A Nova Agenda Urbana da ONU assim define os assentamentos informais:

Assentamentos Informais – são áreas residenciais onde: (1) moradores não têm segurança de posse com relação à terra ou moradias que habitam, com modalidades que variam entre ocupações ilegais e locação informal; (2) os bairros geralmente carecem ou estão isolados dos serviços básicos e da infraestrutura urbana e (3) as habitações podem não cumprir com os regulamentos vigentes de planejamento e construção, e muitas vezes estão situadas em áreas geograficamente e ambientalmente perigosas. (ONU-HABITAT, 2015, p. 1).

Conforme a definição usada nos Documentos Temáticos da Habitat III (ONU-HABITAT, 2015, p. 1) as favelas são assentamentos informais que se caracterizam por uma maior exclusão e carências. Caracteriza-se em especial pela pobreza que existe nesses locais, e em geral se situam em áreas de risco, onde há uma falta de serviços, infraestrutura, espaços públicos e áreas verde e se encontram em constante exposição ao despejo forçado, doenças e violência.

A definição de favela (“slums”) no âmbito da Organização das Nações Unidas é encontrada no relatório elaborado na reunião do grupo de especialistas sobre indicadores urbanos, garantia da posse, favelas e amostra global de cidades no âmbito do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat). Segundo esta definição

poderá ser considerada favela os aglomerados urbanos em que se os seus moradores sofrem de pelo menos uma das seguintes cinco privações:

1. Falta de acesso sustentável a água tratada;
2. Falta de acesso a instalações sanitárias;
3. Falta de segurança da posse;
4. Falta de acesso a habitações duráveis;
5. Falta de uma área de moradia adequada (ONU-HABITAT, 2002, p. 3)

Estes dois conceitos, favelas e assentamentos informais, também dialogam com o conceito de moradia adequada. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos estabelece que uma moradia adequada é muito mais do que apenas um teto e quatro paredes, um certo número de condições deve ser atingido para que uma moradia possa ser considerada adequada (ACNUDH, p. 3). Para isso foram estabelecidos pelo referido órgão os seguintes critérios para definir o que seja uma moradia adequada:

1. Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não será adequada se não houver acesso a água potável, instalações sanitárias adequadas, energia para cozinhar, se aquecer, para a iluminação, etc;
2. Acessibilidade financeira: a moradia não será adequada se o seu custo puder dificultar ou comprometer o acesso a outros direitos humanos fundamentais;
3. Habitabilidade: deve se garantir a segurança física e espaço suficiente, assim como a proteção contra o frio, o calor, a chuva, etc
4. Acessibilidade: deve-se levar em conta as necessidades dos mais vulneráveis e dos grupos marginalizados;
5. Localização: as moradias não serão adequadas se não estiverem em um local que ofereça oportunidades de trabalho, serviços de saúde, escolas, creches e outros serviços públicos essenciais, ou se localizadas em áreas de risco ou poluídas;
6. Adequação cultural: deve ser levado em conta e respeitada a expressão da identidade cultural (ACNUDH, p. 3-4)

As três definições apresentam diversas semelhanças entre si, os principais aspectos dos conceitos apresentados podem ser resumidos e comparados conforme o quadro a seguir:

<b>Critérios para definição de favelas, assentamentos informais e moradia inadequada</b>			
	Favelas	Assentamentos informais	Moradia inadequada
Acesso a água	X	X	X
Acesso a instalações sanitárias	X	X	X
Área de moradia suficiente	X		X
Qualidade estrutural, durabilidade e localização	X	X	X
Segurança da posse	X	X	X
Acessibilidade financeira			X
Acessibilidade			X
Adequação cultural			X

Fonte: Adaptado de ONU-HABITAT (2018)

Como demonstra o quadro acima a maior parte dos critérios para a definição do que seja favelas, assentamentos informais ou moradia inadequada se sobrepõe. Os três critérios que mais diferem são os critérios de acessibilidade financeira, acessibilidade e adequação cultural que somente são encontrados na definição de moradia adequada.

Dentre estes três critérios, que somente se encontram no conceito de moradia adequada, se destaca o critério da acessibilidade financeira, já que os outros dois, acessibilidade e adequação cultural, se demonstram em um primeiro momento menos relevantes e mais difícil de serem medidos. Para fins da verificação em que proporção estão sendo asseguradas moradias adequadas é muito mais simples verificar em que medida os moradores de determinada área possuem condições financeiras de comprar uma moradia segura e adequada sem serem privados de outros direitos fundamentais, porém é mais difícil verificar se está sendo respeitada a identidade cultural, por exemplo (ONU-HABITAT, 2018).

Portanto, para a verificação se há ou não o atingimento da meta as questões relativas à acessibilidade e adequação cultural não são determinantes. Somente será relevante a verificação se as moradias têm um preço acessível, conforme consta expressamente na meta 11.1 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU (ONU, 2015, p. 21)<sup>5</sup>

## 2.2 AGLOMERADOS SUBNORMAIS E ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

Se no âmbito internacional são utilizados diversos termos para definir os aglomerados urbanos que possuem alguma carência a situação também é semelhante no Brasil, diversos termos são usados para designar estes assentamentos humanos que não possuem as condições ideais de habitabilidade.

Um conceito importante a ser apontado é o conceito de aglomerado subnormal. Este conceito é relevante pois é um dos parâmetros utilizados pelo Brasil para a o cálculo do Indicador 11.1.1 da Agenda 2030 que mede a proporção da população vivendo em assentamentos precários, assentamentos informais ou domicílios inadequados. Assim, o atingimento da Meta 11.1 da Agenda 2030 depende da diminuição da população vivendo

---

<sup>5</sup> “(...)até 2030, garantir o acesso de todos a habitação segura, adequada e a **preço acessível**, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas.” (ONU, 2015, p. 21)(grifei).



nestes aglomerados subnormais, já que “Para o Brasil, o recorte dos Aglomerados Subnormais contempla, em grande medida, as três dimensões citadas.” (IBGE, 2020), ou seja, os aglomerados subnormais englobariam os assentamentos precários (favelas), os assentamentos informais e os domicílio inadequados (moradias inadequadas).

Ressalta-se que apesar do cálculo do indicador usar o conceito de Aglomerado Subnormal como base, também são usados outros critérios pelo IBGE, pois pode haver situações em que haja condições de moradia precárias mesmo longe dos aglomerados subnormais, devendo ser feita a análise da totalidade da população segundo certos critérios de precariedade (ex. densidade morador por habitação, valor do aluguel mensal, falta de abastecimento regular de água, falta de esgoto encanado, etc.) (IBGE, 2020)

Assim, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2010), para fins do Censo Demográfico de 2010, definiu como aglomerado subnormal um conjunto mínimo de 51 unidades habitacionais em que ocorra:

- a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos); e
- b) Possuir pelo menos uma das seguintes características:
  - urbanização fora dos padrões vigentes - refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; ou
  - precariedade de serviços públicos essenciais, tais quais energia elétrica, coleta de lixo e redes de água e esgoto (IBGE, 2010)

A partir destes critérios os aglomerados subnormais podem ser classificados ainda em: a) invasão; b) loteamento irregular ou clandestino; e c) áreas invadidas, loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em períodos recentes (IBGE, 2010). Portanto, para o IBGE mesma as áreas regularizadas em período recente (dez anos) se caracterizada a precariedade da urbanização ou dos serviços públicos essenciais, mesmo assim a área ainda poderá ser considerada um aglomerado subnormal.

Em um estudo preliminar sobre os aglomerados subnormais, elaborado pelo IBGE para o enfrentamento à COVID-19 (IBGE, 2020a), restou demonstrado que apesar da situação de precariedade habitacional ser associada as grandes cidades e capitais como Rio de Janeiro e São Paulo, o fenômeno também ocorre nas pequenas cidades.<sup>6</sup> Porém, cabe destacar que cidades do interior paulista, fora da Região Metropolitana de São Paulo, tem tido um número

---

<sup>6</sup> Neste ponto é importante destacar o que afirma Mike Davis (2006, p. 18) que se as megacidades ainda são “as estrelas mais brilhantes do firmamento urbano” o crescimento populacional futuro tenderá a se concentrar nas cidades secundárias, que possuem pouco ou nenhum planejamento para acomodar essas pessoas e prestar-lhe serviços. Portanto, apesar dos números poderem parecer que as cidades menores sofrem menos com estes tipos de aglomerados, nada impede que no futuro este seja um problema sério.

bem menor de aglomerados subnormais do que a capital. Assim, o percentual da estimativa do número de domicílios ocupados em aglomerados subnormais sobre o total de domicílios no município têm sido menores em cidades do interior de São Paulo como Sorocaba (1,45%) ou Ribeirão Preto (2,79%) do que na capital (12,91%).

Entretanto, esses números de aglomerados subnormais acabam sendo subestimados em razão do IBGE não considerar os aglomerados urbanos aqueles com 50 ou menos unidades habitacionais. Conforme destaca Suzana Pasternak (2008, p. 101-103) na cidade de São Paulo em 1993, por exemplo, as favelas pequenas com 2 a 50 domicílios, agrupavam 21,2% das casas, por esse motivo a utilização do denominado setor subnormal pode levar a problemas de estimação, já que tende a não incluir as favelas muito pequenas e também depende do grau de atualização da cartografia utilizada para o planejamento do Censo Demográfico.

Talvez por esses motivos o número de aglomerados subnormais sejam menores no interior ou em cidades menores, já que poderia haver uma tendência a existirem assentamentos menores nestas localidades. Por exemplo, na cidade de Ribeirão Preto cerca de 8% do total de domicílios situados em assentamentos precários estão situados em assentamentos com 50 ou menos domicílios, sendo que do total de 87 assentamentos precários existentes na cidade pelo menos 34 (ou 39% do total) são assentamentos com menos de 51 domicílios (RIBEIRÃO PRETO, 2019, p.34).

Assim, falta uma estatística abrangente do número de assentamentos precários que existam no país que possa incluir diversos tipos de aglomerados como loteamentos clandestinos ou irregulares, cortiços ou conjuntos habitacionais deteriorados.

Outro conceito importante é o de assentamentos precários previsto pela Política Nacional de Habitação. A PNH utiliza o conceito de assentamentos precários, definidos dentro da referida política como aqueles caracterizados como áreas essencialmente residenciais, carentes de condições de moradia e que possuem como origem histórica a busca das populações de baixa renda por uma solução ao acesso à moradia (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010, p. 9). O referido conceito não está centrado na questão da formalidade ou na falta de direito de propriedade, apesar de poder estar subentendido na questão relativa as origens históricas do assentamento e tem ainda como característica abranger as áreas essencialmente residenciais e que possuam algum tipo de carência nas condições de moradia.

Para a PNH os assentamentos precários podem ser divididos em quatro tipos: cortiços, conjuntos habitacionais, loteamentos irregulares e favelas (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010, p. 18-19). Apesar dos dois primeiros também poderem se caracterizar como

assentamentos precários, entende-se que para o presente trabalho sobre regularização fundiária não haverá relevância o seu estudo<sup>7</sup>. Por isso serão caracterizadas as duas outras espécies conforme a tabela abaixo:

<b>VARIÁVEIS</b>	<b>Favelas</b>	<b>Loteamentos irregulares</b>
<b>Acesso à moradia</b>	Ocupação ilegal de áreas públicas ou privadas, seguida de compra e venda informal (sem registro)	Compra e venda entre agentes privados. Sem escritura no registro imobiliário
<b>Terreno</b>	Dimensões irregulares. Resultante de subdivisão informal de lote ou gleba ou área de proteção ambiental	Lote de dimensão regular em gleba parcelada irregularmente
<b>Localização</b>	Áreas centrais, intermediárias ou periféricas, adequadas ou não à urbanização	Áreas de periferia adequadas ou não à urbanização
<b>Traçado urbano e infra-estrutura</b>	Inserido em área com ou sem infraestrutura. Nas áreas internas do assentamento: traçado desordenado; predominância de vielas de pedestres e escadarias; ausência ou precariedade das demais infra-estruturas	Traçado urbano regular. Viário com problemas de drenagem e trafegabilidade; precariedade das demais infraestruturas. Áreas públicas ocupadas por favelas.
<b>Condição da unidade habitacional</b>	Autoconstrução, problemas estruturais; materiais inadequados; hidráulica e elétrica precárias e irregulares. Insalubridade e risco.	Autoconstrução ou mutirão; falta de acabamento; materiais de baixa qualidade; hidráulicas e elétrica regulares ou não.

Fonte: Ministério das Cidades (2010, p. 19)

Podemos apontar algumas diferenças básicas existentes nas favelas e nos assentamentos irregulares conforme descrito no quadro acima. O primeiro é que as favelas em geral se originam da ocupação ilegal em áreas públicas ou privadas, enquanto os loteamentos irregulares teriam como origem compra e venda entre agentes privados. Apesar disso não se pode dizer que nos loteamentos irregulares também não possam existir ocupações ilegais, as

<sup>7</sup> As duas outras situações, cortiços e conjuntos habitacionais, também foram regulados em artigos próprios na Lei n. 13.465/2017. Assim, existem disposições próprias para os conjuntos habitacionais informais nos art. 59 e 60 da referida lei, além dos cortiços poderem ser enquadrados na regulamentação dos condomínios urbanos simples, presentes nos artigos 61 a 63. Por serem situações específicas fogem do escopo do presente trabalho, por esse motivo deixam de ser tratadas.

vezes até mesmo pelo “loteador”, se utilizando até mesmo de grilagem de terras (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010, p. 19). Assim, este primeiro ponto não é primordial para diferenciar as duas espécies de assentamentos precários.

Os pontos que mais diferenciam estes assentamentos são a forma que é feita a divisão do terreno, o traçado urbano e a infraestrutura. Em relação ao terreno, enquanto nas favelas os lotes são menores e mais desiguais, nos assentamentos irregulares os lotes tendem a ser mais bem definidos. Da mesma forma o traçado tende a ser mais regular nos loteamentos, enquanto nas favelas são mais frequentes a existências de vielas e de escadarias em que não é possível o acesso por veículos motorizados. Apesar disso, a definição do que seja assentamento precário ainda é uma questão de difícil solução e acaba sendo feita pelos municípios de acordo com as características de cada cidade. Neste sentido:

Todas as variáveis mencionadas no Quadro 1 são importantes para a caracterização dos assentamentos precários, mas nenhuma delas é definitiva para sua identificação. A variável infraestrutura urbana, que revelou-se a mais funcional para esse objetivo, também apresenta problemas nas localidades onde a carência de infraestrutura é generalizada, levando à necessidade de decisão sobre uma “linha de corte” (do que será considerado precário), pelo poder público municipal (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010, p. 23-24)

Desta forma, a ausência de infraestrutura adequada se demonstrou como uma das variáveis mais importantes para a caracterização do que possa ser um assentamento precário, o que condiz com o já apontado nos documentos internacionais mencionados anteriormente. Se acrescenta aqui que a caracterização do que possa ser infraestrutura adequada ou não, e por consequência o que pode ser caracterizado como assentamento precário ou não, acaba levando em consideração os parâmetros apontados pelo município para definir a sua “linha de corte” o que, porém, dificulta uma definição em âmbito nacional das características próprias destes assentamentos.

As características diversas de cada uma das regiões do país levam com que haja uma grande diferença entre os números de assentamentos precários em cada região. Por exemplo, mais da metade dos domicílios e da população residentes na região metropolitana da Belém localiza-se em setores com condições habitacionais e sociais inadequadas, enquanto no interior do Estado de São Paulo<sup>8</sup>, apenas 2,33% dos domicílios são considerados inadequados, sendo que cerca de 2,62% da população vive em condições precárias, o que representa a

---

<sup>8</sup> Conjunto de 18 municípios com mais de 150 mil habitantes e não inseridos nas Regiões Metropolitanas de Campinas, São Paulo e Baixada Santista.

menor participação relativa de assentamentos precários de todo o Brasil urbano (MARQUES, 2007, p. 60;248).<sup>9</sup>

### 2.3 NÚCLEO URBANO INFORMAL NA LEI DA REURB

O objeto da REURB será o núcleo urbano informal situado em área com características urbanas. A Lei 13.465/2017 assim define o núcleo urbano como o “(...) assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento(...), independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural” (BRASIL, 2017).

A primeira constatação que deve ser feita é que o objeto da regularização fundiária deve ser sempre um núcleo urbano informal, desta forma é inconcebível que se deflagre um procedimento de regularização fundiária para apenas um imóvel. Neste sentido, defende Paulo Locatelli (2021, p. 95) que:

(...) a REURB será sempre abrangente envolvendo núcleos urbanos informais e nunca imóveis individualizados. (...) A própria definição de núcleo urbano informa (sic) afasta a possibilidade de REURB isolada, e na prática é inviável regularizar com as melhorias necessárias sem que haja o envolvimento de todos os interessados. Não há como garantir, apenas a um ou a outro ocupante, questões como serviços públicos ou melhoria na infra-estrutura(sic).

Assim, em razão da regularização fundiária urbana também dever promover a infraestrutura essencial, bem como os serviços públicos básicos, não há como a regularização se destinar a um único imóvel. Pelo próprio princípio da impessoalidade seria difícil defender que o ente público pudesse promover a regularização fundiária, ainda mais quando se tratar de interesse específico, de imóveis determinados dentro de um núcleo informal, e não de todo o núcleo urbano.

Apesar da lei estabelecer que o núcleo urbano se caracteriza como um assentamento humano, o legislador não trouxe o conceito para esta última expressão. Os assentamentos humanos podem ser entendidos com o conjunto de abrigos humanos (casas, barracos,

---

<sup>9</sup> A cidade de Ribeirão Preto apresentou uma média um pouco maior de assentamentos em relação a média da região (3,79% da população e 3,49% dos domicílios), porém em termos de números absolutos foi o município que apresentou o maior número de domicílio e pessoas vivendo em condições precárias (MARQUES, 2007, p. 248)

edifícios, etc) localizados em determinada área, em que haja um mínimo de convivência e interrelação entre eles, existindo ou não infraestrutura (ainda que precária) ou serviços públicos.<sup>10</sup>

Por se referir ao conjunto de abrigos, não se admite a regularização fundiária urbana para áreas desocupadas. Neste sentido defende Paola Macedo (2020, p. 88-89) que:

Então, não se pode admitir a aplicação da legislação de regularização fundiária para glebas vazias, sem edificações, nas quais houve venda de terrenos subdivididos, de maneira ilegal, mas sem a implantação no local de um núcleo urbano. (...) Por outro lado, não há qualquer óbice na regularização fundiária de áreas em que se verifica a existência de algumas unidades imobiliárias desocupadas, dentro de um universo de muitas outras unidades habitadas.

Portanto, não é possível a regularização fundiária para áreas, ainda que subdivididas, em que não haja um mínimo de ocupação, porém, não há vedação que seja feita a regularização fundiária de determinado núcleo se algumas áreas estejam desocupadas, desde que o núcleo como um todo tenha outras edificações.

O núcleo urbano é ainda aquele com uso e características urbanas, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural. Ou seja, independentemente do local em que esteja situada a área ou se ela estiver cadastrada como imóvel rural pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) ou como imóvel urbano pelo Município. Aqui vale o critério de destinação em vez do critério de localização para definir a possibilidade da regularização fundiária urbana (MACEDO, 2020, p. 94)<sup>11</sup>

Apesar da lei não estabelecer o que possa ser considerado como uso e características urbanas<sup>12</sup>, Victor Carvalho Pinto (2019, p. 162) aponta alguns critérios que possam ser levados em contato pelos municípios ao analisar os projetos de regularização fundiária, como

---

<sup>10</sup> No âmbito da ONU o conceito de assentamentos humanos é frequentemente usado, inclusive intitulado as diversas Conferências das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat) e o próprio Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat). Porém, o conceito é utilizado pela ONU de uma forma mais ampla abrangendo um “(...) conceito integrador que compreende componentes físicos de abrigo e infraestrutura, bem como serviços, como educação, saúde, cultura, bem-estar, lazer e nutrição.” (NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL, 2018)

<sup>11</sup> Deve-se atentar para o fato que pode haver regularização fundiária de imóvel situado fora do perímetro urbano na nova lei da REURB. Isso tem como consequência que, em princípio, as faixas de APP devem ser respeitadas conforme os parâmetros destinados aos imóveis situados em área rural. Da mesma forma, deveriam ser criadas áreas verdes, se possível, assim como ocorre quando da implantação de loteamento sobre glebas rurais. Outro ponto a se observar é que o núcleo urbano quando situado em área rural certamente será um loteamento clandestino, pois se fosse meramente irregular, deveria ter alguma aprovação do Município e, portanto, deveria estar dentro do perímetro urbano.

<sup>12</sup> Na lei anterior (Lei 11.977/2009) havia critérios definidos para determinar o que poderia ser considerado área urbana consolidada, critérios estes baseados na densidade populacional (50 habitantes por hectare), existência de malha viária e existência de equipamentos de infraestrutura urbana. Tais critérios foram suprimidos na nova lei, em que se optou por um critério mais amplo e mais subjetivo, cabendo ao município analisar se a área possui ou não características urbanas, conforme os seus próprios critérios.

“(…)(i) densidade populacional superior a 50 habitantes por hectare, (ii) organização em quadras e lotes predominantemente ocupados e (iii) presença de usos residenciais, comerciais, industriais e de serviços devem ser levados em consideração na avaliação de cada caso.”

Ainda que se possa ser feita a REURB em área rural não se deve entender que qualquer assentamento humano situado em área rural possa ser regularizado. Conforme apontam Angela Pilotto, Renata Gonçalves e Paula Pollini: “(…) sendo o caso um parcelamento de solo em área rural, eventual regularização fundiária deve estar atrelada ao planejamento da expansão urbana no âmbito municipal.” (2019, p. 106). Ainda que a área rural possa ser regularizada esta área deve estar dentro do planejamento de expansão urbana do Município, caso contrário a referida área pode estar desvinculada do restante da cidade, o que pode até mesmo elevar os custos para a regularização, já que a infraestrutura e os serviços públicos devem ser levados até esta região desligada da cidade.

Por esse motivo, Victor Carvalho Pinto inclusive defende que deve haver alteração do perímetro urbano para englobar esta área já que: “Um assentamento urbano regularizado em zona rural, sem alteração do perímetro urbano, estaria automaticamente em desconformidade com o plano diretor e conseqüentemente em descumprimento da função social da propriedade.” (2019, p. 149). Ocorre que a lei da REURB (BRASIL, 2017) não exige que o Município faça a alteração do perímetro urbano, “(…) a Lei 13.465/2017 é clara em admitir a Reurb tanto em áreas localizadas fora do perímetro urbano como em zona de expansão urbana, apesar dos entendimentos doutrinários em sentido contrário.” (MACEDO, 2020, p. 96). Portanto, ainda que seja recomendável ao Município que integre a área regularizada ao seu perímetro urbano, esta não é uma condição para que a regularização possa ser feita.

Ainda que a área seja rural a regularização deste assentamento e sua transformação em área urbana independe de autorização do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), como ocorre com os parcelamentos em geral.<sup>13</sup> O registro da regularização fundiária independe inclusive da averbação prévia do cancelamento do cadastro de imóvel rural junto ao INCRA, conforme art. 44, §4º da Lei n. 13.465/2017 (BRASIL, 2017). Assim, após o registro da regularização em área rural o oficial de registro de imóveis notificará o INCRA, Ministério do Meio Ambiente e Secretaria da Receita Federal do registro da regularização fundiária, nos termos do art. 44, §7º da Lei n. 13.465/2017(BRASIL, 2017). Tal

---

<sup>13</sup> Conforme prevê a Lei de Parcelamento de Solo (BRASIL, 1979): “Art. 53. Todas as alterações de uso do solo rural para fins urbanos dependerão de prévia audiência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, do Órgão Metropolitano, se houver, onde se localiza o Município, e da aprovação da Prefeitura municipal, ou do Distrito Federal quando for o caso, segundo as exigências da legislação pertinente.”

notificação tem por finalidade justamente informar o INCRA e demais órgãos que aquela área passou a ser considerada urbana, para que estes possam proceder com o cancelamento do cadastro rural.<sup>14</sup>

Conforme prevê art. 3º do Decreto n. 9.310/2018 (BRASIL, 2018) após a regularização fundiária em áreas qualificadas como rurais os Municípios podem efetuar o cadastro das unidades imobiliárias para fins de lançamento de tributos. Porém, nada impede que no próprio projeto de regularização fundiária o Município já possa identificar as unidades pela sua designação cadastral, até para que as eventuais matrículas a serem abertas para cada um dos lotes já possam constar o número do cadastro municipal, conforme prevê a própria Lei de Registros Públicos.<sup>15</sup>

Apesar da lei prever que o núcleo urbano é formado pelas unidades imobiliárias estas nada mais são do que os próprios lotes nos loteamentos (PINTO, 2019, p. 148) ou unidades autônomas, no caso de a área apresentar características próprias dos condomínios edilícios. Estas unidades ainda devem ter área inferior à fração mínima de parcelamento conforme definida no art. 8º da Lei n. 5.868/72 (BRASIL, 1972).

Apresentadas as características do núcleo urbano a Lei n. 13.465/2017 caracteriza ainda o que vem a ser o núcleo urbano informal o definindo 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” (BRASIL, 2017).

Primeiramente cabe observar que a definição prevista na lei estabelece uma diferença entre o parcelamento clandestino e o irregular. O parcelamento irregular é aquele que: “(...) aprovado, mas não registrado ou, ainda que registrado, com falha na implementação.” (AMADEI; AMADEI, 2014, p.14). Portanto, se caracteriza como aquele que possua projeto aprovado, mas não foi devidamente levado ao registro, ou mesmo no caso de estar devidamente registrado, não tenha seguido todas as determinações legais ou normativas, por exemplo, pela falta de cumprimento das obras de infraestrutura.

---

<sup>14</sup> Ainda que não haja na lei ou nas Instruções Normativas do INCRA os requisitos que devam constar desta notificação, é possível se aplicar por analogia os requisitos presentes na Instrução Normativa n. 82/2015 do INCRA (2015) para os requerimentos de cancelamento em geral do cadastro rural junto àquele órgão.

<sup>15</sup> Conforme consta na lei n. 13.465/2017 (BRASIL, 2017): “Art. 36. O projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, indicação: II - das unidades imobiliárias a serem regularizadas, suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e **número de sua designação cadastral, se houver;**” (grifei). Da mesma forma consta na Lei de Registros Públicos (BRASIL, 1973): Art. 176. (...) § 1º A escrituração do Livro nº 2 obedecerá às seguintes normas: (...) 3) a identificação do imóvel, que será feita com indicação: (...) b - se urbano, de suas características e confrontações, localização, área, logradouro, número e de sua **designação cadastral, se houver** (grifei).



Por outro lado, o parcelamento clandestino se caracteriza por ser aquele: “(...) não aprovado, oculto à Administração Pública.” (AMADEI; AMADEI, 2014, p. 14). Este é aquele em que não há um projeto aprovado junto ao Poder Público, até mesmo pode ter sido estabelecido em áreas em que se quer seria possível o parcelamento de solo, como por exemplo em áreas de risco ou áreas de preservação permanente. Como define De Plácido e Silva (2012, p. 292): “(...) a clandestinidade é a ocultação dolosa, porque, na execução do clandestino, sempre se infere o ânimo de ser praticada uma fraude, seja à lei, que por ele se burla, ou seja à pessoa, no desejo de lesá-la.” Portanto, o clandestino é aquele em que de forma deliberada se oculta da Administração Pública o parcelamento do solo, para fins de burla da lei.<sup>16</sup>

Na definição de núcleo urbano informal previsto na lei n.º 13.465/2017 (BRASIL, 2017) há um destaque a informalidade caracteriza pela falta de titulação dos ocupantes. A lei ao se referir a titulação remete ao direito real de propriedade ou qualquer outro direito real que possibilite ao ocupante fazer uso daquele espaço como a sua moradia, como, por exemplo, o compromisso de venda e compra registrado. Havendo a possibilidade de titular (conceder o direito real) aos ocupantes daquele núcleo urbano ele deixa de ser um núcleo urbano informal. Observe-se que a lei não estipula que todos os ocupantes devam ter o seu direito real assegurado, mas apenas faz menção a que este direito possa ser concretizado.

Por fim, a lei n. 13.465/2017 estabelece a definição do núcleo urbano informal consolidado que seria: “(...) 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.” (BRASIL, 2017) Percebe-se que a lei não estabeleceu um critério objetivo, como a densidade populacional, tempo de ocupação, número de equipamentos ou residências existentes, para determinar qual o núcleo que pode ser considerado consolidado, caberá ao Município fazer esta avaliação pautado pelos critérios definidos na lei.

A consolidação poderá ser analisada a partir das características próprias de cada núcleo urbano, sendo que esta avaliação dependerá tanto da análise das características do próprio núcleo, como também da análise do Município ou região em que ele está inserido. Neste sentido, apontam Angela Pilotto, Renata Gonçalves e Paula Pollini (2019, p. 94) que o conceito de consolidação deve ser formulado a partir das características internas do núcleo informal como, por exemplo, número de construções, densidade populacional, infraestrutura e

---

<sup>16</sup> Observe-se que tal conduta é inclusive prevista com um tipo penal na Lei n. 6766/79 (art. 50).

equipamentos existentes, e das características externas, do entorno em que o núcleo está inserido, se este está em uma região altamente povoada, se se encontra em uma área ambientalmente sensível (exemplo área de manancial).

Por fim, as autoras também destacam que esta análise: “deve considerar também as consequências de sua regularização, seja de indução à ocupação e adensamento de determinada região; seja a necessidade de proteção e, portanto, de remoção/relocação e de reversibilidade dos danos urbanísticos e ambientais em determinada área.” (PILOTTO; GONÇALVES; POLLINI, 2019, p. 94). Portanto, a análise se determinado núcleo urbano pode ser considerado consolidado é uma análise complexa que demanda a avaliação não só dos atributos do próprio núcleo, mas também da região em que ele está inserido. Além, disso também é necessária a verificação das consequências da regularização e a da remoção dos ocupantes.

Ainda em relação a área a ser regularizada a lei não estabelece que ela deva ser exclusivamente residencial, já que o Poder Público pode admitir o uso misto das atividades (art. 13, §4º da Lei n. 13.465/2017)(BRASIL, 2017). Tal possibilidade é importante pois auxilia na promoção de emprego e renda dentro do próprio núcleo, contribuindo para a própria sustentabilidade da cidade, já que evita também o deslocamento de pessoas para outras regiões para trabalhar, aumentando também os investimentos no próprio núcleo.

Cabe observar que a lei n. 13.465/2017 (BRASIL, 2017) não usa o termo favela, moradia inadequada (ou domicílios inadequados), nem do conceito de assentamentos informais, mas sim o conceito de núcleo urbano informal que é 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.” (BRASIL, 2017).

Neste aspecto a citada lei sofreu críticas de arquitetos e urbanistas por não se ater as definições estabelecidas em âmbito internacional, já que em vez de se utilizar a nomenclatura assentamentos informais ou irregulares, nomenclatura esta que era adotada pela lei anterior de regularização fundiária (BRASIL, 2009), na atual optou-se por usar a nomenclatura núcleo urbano informal, que não encontra amparo em documentos internacionais (CAU/BR, 2017b).

Além da nomenclatura ser diversa, a definição dada pela lei do instituto também se afasta dos conceitos estabelecidos pela ONU. Cabe observar que a definição trazida pela lei se refere em grande medida à titulação da posse ou da propriedade dos seus ocupantes, não fazendo qualquer menção aos demais critérios de moradia adequada, das cinco privações

sofridas pelos moradores de favelas ou das três características dos assentamentos informais, mencionados nos tópicos anteriores.

Do conceito legal atual não fica clara a preocupação com a ausência de serviços públicos básicos. Assim, pode se verificar que o objetivo primordial da lei é titular os ocupantes destes núcleos urbanos informais, não havendo uma preocupação clara em garantir serviços públicos essenciais. Desta forma, o conceito de núcleo urbano informal diverge do conceito de favelas, assentamentos informais ou moradia inadequada, pois não se caracteriza como um núcleo urbano informal o local em que seus ocupantes possuem títulos de propriedade ou de posse, mas que vivam em condições precárias, com falta de água potável, saneamento básico e acesso a serviços públicos essenciais.

Assim, a lei n. 13.465/2017 poderá ser aplicada às favelas (conforme definição dos documentos da ONU) apenas nos casos em que estas não tiverem segurança da posse. Não é possível a sua aplicação àquelas áreas em que houver a titulação da posse ou propriedade, ainda que ocorram privações ou não haja uma moradia adequada.

Conforme lembrado por Thiago Marrara e André Simionato Castro (2019, p. 107) a lei prevê diversos dispositivos e institutos que também beneficiam grupos que não possuem vulnerabilidades, já que também será possível a regularização fundiária em condomínios fechados e latifúndios em que seus proprietários não possuam a segurança da posse. Portanto, a preocupação da lei é garantir a titularidade dos imóveis, não se atentando de forma exclusiva para os assentamentos precários.

Cabe observar que o conceito de núcleo urbano informal também não segue o mesmo conceito de assentamentos precários estabelecido pela própria Política Nacional de Habitação e nem de aglomerados subnormais proposto pelo IBGE.

Isto leva a crer que o foco de atuação do ODS 11 e da lei de Regularização Fundiária Urbana são diversos. Enquanto o primeiro busca principalmente a melhoria das condições dos assentamentos urbanos, tanto no quesito de segurança jurídica, como segurança física e provisão de direitos básicos, o foco da Lei da REURB é garantir aos moradores destas localidades o direito real, ainda que haja certa preocupação com a garantia de uma infraestrutura essencial este não é o foco primordial da lei.

## 2.4 URBANIZAÇÃO DE FAVELAS

Outro conceito também estabelecido pela Agenda 2030 (ONU, 2015) é o de urbanização. A urbanização (ou melhoramento) das favelas (“slum upgrading”) foi definida pela Aliança das Cidades (BANCO MUNDIAL, 1999, p.2) como um conjunto de melhorias físicas, sociais, ambientais, econômicas e organizacionais feitas por diversos agentes, como governos, empresas e grupos comunitários, de forma cooperativa e em âmbito local. As intervenções podem incluir:

1. Instalação e melhoramento de infraestrutura básica e outros equipamentos públicos;
2. Melhoraria no acesso aos serviços públicos;
3. Remoção ou mitigação dos riscos ambientais;
4. Regularização fundiária (segurança da posse);
5. Realocação de uma pequena parcela dos moradores,
6. Promoção de incentivos para a organização comunitária;
7. Melhoria das oportunidades de geração de renda por meio de treinamento e microcrédito;
8. Construção de um capital social e estrutura institucional para sustentar melhorias. (BANCO MUNDIAL, 1999, p.2)

Um dos aspectos importantes a ser destacado e que aparecem em diversos documentos internacionais<sup>17</sup> é que os projetos de urbanização devem ser feitos com a participação dos interessados. Conforme consta dos documentos elaborados no âmbito da Aliança das Cidades dentre as lições aprendidas nos projetos de melhoramento de favelas está a necessidade da participação popular. Os projetos devem ser feitos em conjunto com as comunidades, são as comunidades que devem decidir que tipo de serviços elas necessitam (BANCO MUNDIAL, 1999, p. 14).

No âmbito da ONU-Habitat também se busca um melhoramento participativo de favelas que espelha “(...) uma abordagem metodológica que visa atender os desequilíbrios de desenvolvimento urbano representados na vida em favelas.” (ONU-HABITAT, 2015, p. 2). Por meio desta abordagem procura-se mobilizar e colocar em conjunto os diversos e principais atores urbanos no centro do processo de melhoria das favelas. Cabe destacar ainda que, conforme apontado pelo referido órgão, os moradores de favelas têm conhecimentos importantes, habilidades e a capacidade de contribuir com o processo de melhoramento do local se for adotada uma abordagem mais inclusiva (ONU-HABITAT, 2015, p. 2).

Conforme Rosana Denaldi (2010, p. 24) considerando as características físicas dos assentamentos é possível a classificação dos tipos de intervenção em quatro tipos diferentes: urbanização simples, urbanização complexa, reassentamento e remanejamento. Os dois

---

<sup>17</sup> Em especial nos documentos elaborados pelo Banco Mundial (1999), pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT, 2015) e pela Relatoria Especial para o direito de moradia adequada (AGNU, 2018)

primeiros tipos de intervenção, caracterizados como urbanização, ocorrem quando é possível a consolidação do assentamento através da readequação do sistema viário, pela realização das obras de infraestrutura e de construção de equipamentos públicos, readequação do parcelamento do solo e da regularização fundiária (DENALDI, 2010, p. 24)

A urbanização simples ocorre nos assentamentos de baixa ou média densidade em que não são necessárias obras complexas de infraestrutura, drenagem ou do sistema viário. A urbanização complexa ocorre nos assentamentos em que haja alta densidade, o traçado não é regular e são necessárias obras complexas de consolidação geotécnica e drenagem, neste caso também em geral é feito um alto número de remoções das famílias. (DENALDI, 2010, p. 24)

O remanejamento se caracteriza pela remoção temporária das famílias de determinada localidade para realização das obras necessárias de infraestrutura, parcelamento de solo, implementação do sistema viário, sendo que grande parte das famílias serão mantidas posteriormente no local, envolvendo também a regularização fundiária. O reassentamento se caracteriza pela realocação das famílias que precisaram ser removidas através da produção de novas moradias (DENALDI, 2010, p. 24-25). Conforme aponta a autora, um mesmo núcleo urbano pode necessitar dos quatro tipos de intervenção, portanto cabe ao município decidir como serão feitas estas intervenções (DENALDI, 2010, p. 25)

Deve-se sempre ter em mente que as melhorias e intervenções promovidas em favelas (ou assentamentos informais) devem ter como objetivo promover uma moradia adequada aos seus moradores. Conforme aponta Relatoria Especial para o direito à moradia o objetivo final de todos os projetos de melhorias deve ser satisfazer todos os aspectos do direito à moradia adequada (AGNU, 2018, p. 8). Do mesmo modo o processo de urbanização de favelas deve buscar extinguir as privações que os moradores desses locais sofrem caracterizadas pela falta de acesso sustentável a água tratada, falta de acesso a instalações sanitárias, segurança da posse, acesso a habitações duráveis e de uma área de moradia adequada.

Os programas de urbanização também não devem proceder as intervenções de forma isolada ou em prejuízo a outras intervenções, sem que se busque solucionar todas as privações ou componentes da moradia adequada. Conforme os exemplos citados pela Relatoria Especial para moradia adequada, promover o acesso a água potável ou ao sistema de esgoto de forma isolada pode levar com que as taxas cobradas por esses serviços possam comprometer a possibilidade de permanecerem nas casas. Outro exemplo citado é que a promoção da titulação dos ocupantes acarretaria o aumento do preço dos imóveis, acarretando a um problema quanto a acessibilidade financeira (AGNU, 2018, p. 8).

Apesar disso, não se pode entender que esta intervenção de forma plena deva ser algo a ser alcançado a todo custo, pode também ser exitoso um melhoramento que não consiga promover de forma substancial todos os aspectos necessários para a promoção de uma moradia adequada. Mas, que de alguma forma melhore a condição de vida dos moradores de favela, afinal, em determinadas situações, pode ser melhor que ocorram determinadas intervenções do que não ocorra intervenção alguma.

Neste sentido, aponta Kenan Handzic (2010, p. 17) que no caso em específico do Programa Favela Bairro promovido na cidade do Rio de Janeiro, foi utilizado o instituto da concessão do direito de uso em vez de se conceder a posse formal aos ocupantes. O programa teve como foco os melhoramentos de infraestrutura e das condições de vida dos ocupantes e não na regularização da posse em si, que ficaria para um segundo momento. Isto evitou alguns problemas que podem derivar da concessão da posse como o problema da acessibilidade financeira, da especulação imobiliária e da cobrança de taxas e impostos sem que haja um retorno para as comunidades.

Assim, visto como a questão da urbanização é estabelecida em documentos elaborados em âmbito internacional é importante verificar como a lei de regularização fundiária urbana (lei 13.465/2017) trata da questão.

## 2.5 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E A QUESTÃO DA URBANIZAÇÃO NA LEI N. 13.465/2017

Questiona-se se a lei da REURB (BRASIL, 2017) poderá melhorar a condição de vida dos moradores das favelas, visto que não impõe ao Poder Público a necessidade de implementar uma infraestrutura básica antes de concluir o procedimento de regularização fundiária. A citada lei faz apenas a infraestrutura essencial, que trata-se de conceito vago que pode levar a discricionariedade do Poder Público (CAU/BR, 2017a).

O Decreto nº 9.310/2018 (BRASIL, 2018) buscou suprir este conceito vago e estabeleceu o que infraestrutura essencial seria composta pelos seguintes equipamentos: sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual; rede de energia elétrica domiciliar; soluções de drenagem, quando necessárias; outros equipamentos a serem

definidos pelo Poder Público municipal ou distrital em função das necessidades locais e das características regionais.

A infraestrutura essencial do referido decreto se assemelha com a infraestrutura básica prevista para as zonas habitacionais de interesse social (ZHIS) no §6º do art. 2º da Lei 6.766/1979 (BRASIL, 1979). A diferença a ser destacada é a ausência das vias de circulação como uma infraestrutura essencial no decreto da REURB (BRASIL, 2018), bem como a menção no decreto da possibilidade de sistemas de abastecimento de água e de coleta de esgoto em caráter individual ou coletivo.

Assim, o decreto possibilita que nestes assentamentos possam existir condições ainda mais precárias dos que as que poderiam existir em assentamentos em áreas classificadas como ZHIS. Poderão existir soluções individuais e não coletivas para o tratamento de esgoto e abastecimento de água, seria possível, por exemplo, se utilizar de sistemas individuais de coleta e tratamento de esgoto através de fossas sépticas ou se utilizar de abastecimento de água potável individual por meio de poços artesianos.

Porém, o Decreto nº 9.310/2018 (BRASIL, 2018) ressalta que o Poder Público municipal pode exigir a existência de outros equipamentos como, por exemplo, iluminação pública ou vias de circulação. Importante lembrar que essa infraestrutura essencial a ser implantada não se destina a assegurar equipamentos básicos apenas nos casos de regularizações fundiárias promovidas pelo Poder Público, esta também será a infraestrutura essencial a ser cobrada nos casos de regularizações fundiárias de interesse específico (REURB-E), que devem ser custeadas pelos beneficiários ou requerentes privados. Assim, a lei e o referido decreto acabam beneficiando muitas vezes os infratores por não exigir uma infraestrutura adequada mesmos nos casos em que os equipamentos públicos devam ser custeados pelos beneficiários.

Cabe destacar ainda que o Decreto nº 9.380/2018 também estabelece expressamente que as obras de melhorias podem ser realizadas antes, durante ou depois da conclusão da regularização fundiária (art. 31, §4º). Conforme apontado por Thiago Marrara e André Simionato Castro ainda que a lei facilite a titulação, não é requisito essencial para a concessão de direito real que ocorram melhorias urbanísticas, ambientais e setoriais, assim “(...) a necessária adequação do tecido e da infraestrutura urbanos parece estar fadada à eterna precariedade” (MARRARA; CASTRO, 2019, p. 107). Em sentido diverso, argumenta João Pedro Lamana Paiva (2019, p. 34), que condicionar a regularização fundiária ao cumprimento de requisitos nunca antes observados pode fazer com que se crie entraves ao processo de regularização, o que acabará por levar com que os ocupantes continuem na mesma situação.

Ainda que a lei foque na titulação dos ocupantes não é possível pensar em regularização fundiária apenas em relação a concessão de direito real. Por esse motivo é que a lei da REURB (BRASIL, 2017) prevê em seu art. 35 como requisitos mínimos do projeto de regularização fundiária o projeto urbanístico, as propostas de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento, bem como o cronograma físico de serviços e implantação de obras.

Assim, a lei n. 13.465/2017 (BRASIL, 2017) prevê algumas das intervenções sugeridas em documentos internacionais (BANCO MUNDIAL, 1999, p.2). Por exemplo, a instalação e melhoramento da infraestrutura básica, equipamentos públicos, remoção ou mitigação dos riscos ambientais, realocação e a regularização da posse ou do domínio. Assim, na citada lei apenas não se menciona qualquer intervenção que possuem um caráter mais social como a incentivos à criação de uma organização comunitária, melhorar as oportunidades de emprego ou a criação de capital social e de uma estrutura institucional capaz de suportar as melhorias, que parecem fugir do escopo de uma lei federal de âmbito geral e parecem ser questões a serem reguladas em âmbito local.

A grande preocupação é que o Poder Público não promova a implementação das melhorias nas áreas ocupadas, concedendo apenas o direito real aos ocupantes. Conforme mencionado anteriormente, as recomendações da ONU são que os programas de urbanização não devem proceder as intervenções de forma isolada, para apenas solucionar uma das privações presentes nas favelas ou um dos componentes da moradia adequada, já que isto poderá acarretar ainda mais prejuízos para as outras dimensões da moradia adequada (AGNU, 2018, p. 8).

Assim, por exemplo, caso o Poder Público foque só na titulação poderá se utilizar de todos os esforços técnicos, físicos e financeiros para este fim, sem que sobre recursos para serem destinadas às obras de infraestrutura ou mitigação dos danos ambientais. Em alguns casos será melhor que se implemente obras de infraestrutura ou se mitigue os riscos ambientais do que se conceda o título de posse ou propriedade aos ocupantes (HANDZIC, 2010, p. 17).

A titulação da posse e da propriedade, associado ao processo de urbanização de favelas pode causar alguns problemas não previstos na lei n. 13.465/2017 (BRASIL, 2017), como o prejuízo na disponibilização de moradias adequadas a um preço acessível. Conforme aponta a Relatoria Especial para o direito à moradia, os melhoramentos dos assentamentos podem atrair famílias de uma renda superior e elevar os preços das habitações, o que leva ao deslocamento dos moradores daquelas comunidades (AGNU, 2018, p. 8). Este também é um



problema que ocorre no Brasil conforme apontado por Helena Lahr (2013, p. 206) ao mencionar que a regularização fundiária e a urbanização de determinada área acarretam a sua significativa valorização, aumentando o custo de vida naquela localidade, o que impedirá os estratos mais baixos da sociedade de se manterem nela, acarretando que essas pessoas se desloquem para novos loteamentos clandestinos ou irregulares.

A Relatoria Especial da ONU para o direito à moradia ressalta algumas medidas que podem ser tomadas para evitar que isto aconteça como o estabelecimento de limites máximos ao preço do aluguel ou dos valores de venda, além de possíveis restrições as pessoas que podem comprar ou alugar moradias melhoradas ou até mesmo estabelecer um prazo mínimo para a venda destas moradias (AGNU, 2018, p. 15). Porém, não há na lei da REURB qualquer mecanismo que possa controlar o preço das moradias regularizadas, sendo plenamente permitida a transferência da posse ou da propriedade por ato entre vivos ou causa mortis (art. 25, §2º da Lei n. 13.465/2017)(BRASIL, 2017).

A preocupação com a falta de implementação futura pelo Poder Público das obras de infraestrutura, do sistema viário ou da mitigação de riscos ambientais se tornam ainda mais evidente quando estas melhorias foram estabelecidas às custas de remoções. Isto ocorrerá no caso de remoção de famílias de uma localidade em que será necessária a criação de uma nova rua, avenida ou mesmo de uma praça. O que ocorre caso o Poder Público não promova estas melhorias dentro do cronograma estabelecido? Esta é uma questão que não foi bem definida.

A própria definição ou procedimento para reassentamento ou remanejamento não são estabelecidos pela lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017), sendo que o procedimento poderá ser disciplinado dentro do âmbito do projeto de regularização fundiária (art. 30, inciso VI) ou invariavelmente acabarão sendo definidas por meio de decisões judiciais. Um aspecto essencial que poderia ser disposto na lei é a necessidade de os moradores destes assentamentos participarem das estratégias de reassentamento e remanejamento. Ainda que se mencione na lei a possibilidade de se franquear a participação dos interessados no processo de regularização fundiária (art. 10, inciso XII), a lei poderia ter sido mais clara estabelecendo que as remoções só poderiam ocorrer após ouvidos os atingidos e verificadas as possibilidades de projetos alternativos. Neste sentido, a Relatoria Especial para o direito à moradia adequada ressalta que é importante a participação dos residentes destes assentamentos para que eles possam contribuir indicando os problemas que enfrentam e ideais de como resolvê-los. Isto ajuda em construir uma governança local, além de promover uma maior eficiência para os programas e uma maior adaptação ao contexto local (AGNU, 2018, p. 16).

A lei da REURB (BRASIL, 2017) poderia estabelecer critérios próprios para as remoções, para evitar remoções com procedimentos diversos. Poderiam ser estabelecidos, por exemplo, que o reassentamento deveria priorizar grupos mais vulneráveis como crianças, mulheres, idosos ou pessoas com necessidades especiais, que o local de reassentamento seja próximo do local da remoção ou que não comprometa o deslocamento para os locais de trabalho ou para os serviços públicos essenciais, ou estabelecer ainda que o agente responsável pela regularização fundiária (ou responsável financeiro) tenha obrigação de arcar com os custos financeiros dos reassentamentos (ONU, 2007, p. 23-24).

Cabe ressaltar que a opção pelos reassentamentos deve ser sempre a última hipótese já que os custos sociais e financeiros da realocação são maiores do que os necessários para proceder o melhoramento das favelas (ONU-HABITAT, 2014, p. 15). Assim, somente devem ocorrer remoções se elas forem necessárias para a promoção de melhorias nas condições de vida dos ocupantes ou para mitigar os danos e riscos ambientais.

### 3 AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E SUA APLICAÇÃO NO ÂMBITO URBANO

Entende-se que a concepção de desenvolvimento migrou de um aspecto meramente relacionado ao crescimento econômico para um conceito vinculado à sustentabilidade socioambiental, como se verá no último capítulo. Da mesma forma a concepção de propriedade passa por uma transformação, vista não meramente como uma parte do patrimônio em que o proprietário pode exercer de forma livre, segundo os seus interesses econômicos, mas esta passa a ser vista a partir das diversas funções que ela pode exercer dentro da sociedade, ou seja, a propriedade se estabelece dentro dos limites da sua função social.

Conforme defendem Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer (2020, p. 175) a propriedade se constitui como um direito-dever fundamental, em razão de estar ligada a diversos deveres que condicionam a conduta do proprietário, limitando o seu pleno exercício por fatores sociais e ambientais. Se em um primeiro momento a propriedade foi limitada apenas por fatores sociais, em que o pleno exercício da propriedade estava restrito aos eventuais prejuízos que pudessem ser ocasionados à sociedade, hoje também estes limites se pautam por valores ecológicos. Assim, pode se dizer que a propriedade é exercida dentro da sua função socioambiental, em que fatores sociais, ambientais, urbanísticos e econômicos limitam e condicionam o pleno exercício de todos os poderes vinculados à propriedade.

Apesar do Código Civil de 1916 não ter previsto a função social, já que ainda estava pautado pelo caráter absoluto do direito de propriedade, os limites ao exercício do direito de propriedade já estavam previstos na Constituição Federal de 1934 que estabelecia:

Art. 113 A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção interna, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.

(...)(BRASIL, 1934a).

Apesar da Constituição falar em limites ao direito de propriedade foi o Estatuto da Terra (BRASIL, 1964) que primeiro introduziu a expressão “função social” na legislação

brasileira, porém ainda atrelada aos imóveis rurais, pautada por elementos ligados ao bem-estar dos trabalhadores do campo, à preservação do meio ambiente e a produtividade.

Foi com a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) que a função social passou a exercer um papel de destaque dentro do ordenamento. Além de prever a função social da propriedade rural, que já existia na legislação infraconstitucional, também passou a prever de forma expressa a função social da propriedade urbana.

A função social da propriedade urbana e a função social da propriedade rural, apresentam características diversas de acordo com a classificação do imóvel. Conforme defende Ricardo Arone (2004, p. 152): “A função social de um bem da vida haverá de ser apreciada tópica e axiologicamente, na medida em que uma propriedade agrícola exercerá funções distintas em face de suas características físicas, topográficas, necessidades regionais e sociais, fatores esses passíveis ainda de variação histórica.” Assim, a função social exercida por um imóvel rural será diversa daquela que é exercida pelo imóvel urbano, a função social em si pode ainda variar de acordo com as necessidades de cada sociedade e com fatores históricos e sociais.

A função social da propriedade rural está prevista no art. 186 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Verifica-se que o dispositivo prescreve disposições semelhantes às previstas no Estatuto da Terra (BRASIL, 1964). A função social do imóvel rural está ligada ao aproveitamento racional dos recursos naturais, sem que esse aproveitamento acarrete danos ao meio ambiente, há ainda a necessidade de observação das regras da relação de trabalho e observância do bem-estar dos proprietários e trabalhadores.

A função social da propriedade urbana está expressamente prevista no art. 182, §2º da Constituição Federal que estabelece: “§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.” (BRASIL, 1988). Apesar do dispositivo fazer apenas referência aos planos diretores, não definindo os critérios que indiquem quando a propriedade urbana exerce a sua função social<sup>18</sup>, como ocorre no caso da propriedade rural (art. 186), é inegável que o cumprimento da função social da propriedade urbana passa pela preservação ambiental.

---

<sup>18</sup> A falta de critérios, neste caso, na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) é algo positivo, pois possibilita que o legislador infraconstitucional estipule critérios a partir da análise das realidades de cada município e região. Neste sentido aponta Luciano Penteado (2014, p. 241): “O conceito constitucional se simplifica, até mesmo porque a matéria é importante que seja disciplinada por normas administrativas e também municipais, respeitadas as desigualdades regionais do País. O solo urbano destina-se à utilização para fins de moradia e para fins de exercício de atividade empresarial e esta é melhor apurada pelo Poder Público municipal.”

O Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) estabelece que a propriedade urbana irá atender a sua função social na medida que assegurar o “(...) atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.” (BRASIL, 2001a) Conforme prescreve a mesma lei em seu art. 2º a política urbana tem como objetivo ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, realizando isso por meio da, dentre outras diretrizes gerais, garantia das cidades sustentáveis e a ordenação e controle do uso do solo de modo a evitar a poluição e a degradação ambiental. Portanto, o pleno exercício da propriedade deve estar pautado pelo dever de preservação ambiental.

Assim, as diretrizes gerais da política urbana, previstas no Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), prescrevem a necessidade de proteção e preservação do meio ambiente. Conforme apontado por Talden Farias e Arícia Fernandes Correia (2016, p. 182) a finalidade do plano diretor municipal é garantir as funções sociais da cidade, já que o próprio direito urbanístico tem como um dos seus objetivos a proteção ambiental. No mesmo sentido, José Afonso da Silva (2011, p. 1186) aponta que a atividade urbanística possui um “(...) compromisso com a preservação do meio ambiente natural e cultural, buscando assegurar, de um lado, condições de vida respirável e, de outro lado, a sobrevivência de legados históricos e artísticos e a salvaguarda de belezas naturais e paisagísticas e deleite do homem.” Portanto, fica claro que o direito urbanístico também tem a preocupação em garantir um meio ambiente equilibrado e o desenvolvimento sustentável das cidades.

Dentre os limites impostos ao direito de propriedade criadas por lei para que a propriedade exerça a sua função socioambiental estão os previstos no Código Florestal que assim dispõe:

Art. 2º As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação nativa, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem. (BRASIL, 2012a)

Assim, ao proprietário são impostas certas limitações ao exercício da propriedade para que possa haver a proteção do interesse comum à preservação ecológica. Dentro destes limites podemos citar as áreas de preservação permanente. Neste sentido:

As áreas de preservação permanente inserem-se nesse contexto dada à sua função especial para a proteção do equilíbrio ecológico, assumindo um caráter rigoroso no tocante à sua proteção jurídica e limitação dos direitos do titular ou possuidor do imóvel, seja ele público ou privado. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2020, p. 731)

Assim, as áreas de preservação permanente impõem ao proprietário certos limites de utilização em razão do interesse comum na proteção do equilíbrio ecológico. Estes limites se fundamentam na necessidade de que a propriedade urbana e rural exerça a sua função social, impedindo que o proprietário possa usar a sua propriedade de modo a causar prejuízos ambientais para a toda a coletividade.

O Código Florestal (BRASIL, 2012a) foi concebido com a finalidade de promover uma proteção mais efetiva da fauna, da flora e dos diversos recursos naturais. Apesar das mudanças trazidas pelo Código Florestal vigente em matéria ambiental algumas questões ainda permanecem sem solução ou sem uma definição exata. Uma destas questões é justamente como se dará a aplicação das definições trazidas pelo Código em relação às áreas de preservação permanente (APP) em áreas urbanas.

A presente questão se demonstra ainda mais tormentosa na medida que o Código Florestal, assim como o seu antecessor, não foi pensado tendo em vista as características próprias do meio urbano.<sup>19</sup> São poucas as regras que tratam da proteção ambiental em áreas urbanas de uma forma específica. Ainda deve se ter em vista que muitas cidades se desenvolveram de forma próxima aos recursos hídricos, como rios, lagos e córregos, ou em encostas e morros. Esta ocupação foi feita muitas vezes de uma forma desordenada e sem uma preocupação com aspectos ambientais, o que acarreta a destruição de matas ciliares, enchentes e deslizamentos.

Dentro deste contexto o presente capítulo se dedicará no primeiro tópico em definir o que venha ser as Áreas de Preservação Permanente, como se dá a sua proteção e em que medida as suas funções são desempenhadas e aplicáveis à zona urbana. A seguir são enumeradas as diversas espécies de Áreas de Preservação Permanente, quais as suas principais características e como elas podem ser categorizadas. Na terceira parte o presente capítulo se dedica a entender em que medida as Áreas de Preservação Permanente podem ser aplicadas no ambiente urbano e se haveria a possibilidade de um sistema de proteção diferenciado para a zona urbana. Por fim, são analisadas as possibilidades trazidas na lei que

---

<sup>19</sup> Conforme afirmam Maria Bezerra e Tatiana Chaer (2012, p. 27) nas discussões travadas na elaboração do Código Florestal vigente pouco se discutiu sobre o tema urbano, que acabou em um segundo plano, já que o embate maior se deu entre ruralistas e ambientalistas.

permitem a supressão e intervenção em nestas áreas, elucidando inclusive o fundamento para a regularização fundiária em APP.

### 3.1 ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE: CARACTERÍSTICAS E A IMPORTÂNCIA DAS SUAS FUNÇÕES AMBIENTAIS

Para compreender o conceito de Áreas de Preservação Permanente parte-se primeiramente do conceito legal previsto no art. 3º, inciso II, do Código Florestal que assim dispõe:

Área de Preservação Permanente - APP: 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 (BRASIL, 2012a)

Pela própria leitura do dispositivo citado já é possível extrair algumas disposições. A primeira é que o objeto de proteção é a área ambientalmente sensível e não meramente a vegetação existente neste espaço. Do conceito legal fica claro que não há uma mera proteção da vegetação existente nessas áreas, mas da própria área em si. Desta forma, ainda que inexista qualquer forma de vegetação na área em questão esta deve ser protegida, por simplesmente estar dentro do espaço territorial protegido, já que o que se protege não é só a vegetação em si, mas também o solo onde se situa, a estabilidade geológica, os recursos hídricos adjacentes e o fluxo gênico.

Conforme aponta Paulo Machado (2013, p. 870-871) as Áreas de Preservação Permanente possuem cinco características. A primeira característica é que elas são uma área e não uma floresta, ou seja, ainda que não haja cobertura por vegetação a área deve ser protegida e preservada. Em relação a esta primeira característica Yara Gouvêa (2012, p. 61) esclarece que a proteção se dá mesmo que não exista vegetação nativa na área protegida, ou seja, a proteção se dá mesmo naquelas áreas em que a vegetação existente seja esparsa ou mesmo que exista uma vegetação exótica, que não seja nativa daquele local.

A segunda característica apontada pelo autor (2013, p. 871) é que se trata de uma área protegida que possui inclusive fundamento constitucional para a sua proteção (Constituição Federal art. 225, §1º). A terceira característica é que a proteção é permanente,

ou seja, não é temporária, cabendo a proprietário e a sociedade, proteger, preservar e recuperar a APP.

A quarta característica apontada Paulo Machado (2013, p. 870-871) é a natureza real da obrigação de recomposição, conforme prescreve o próprio Código Florestal em seu art. 7º §2º a obrigação de recomposição: " (...) tem natureza real e é transmitida ao sucessor no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural." (BRASIL, 2012a).<sup>20</sup> Apesar da lei se referir apenas aos imóveis rurais é evidente que a natureza real da obrigação de reparar também se estende aos imóveis urbanos. O Superior Tribunal de Justiça já entendeu pela aplicação da natureza real da obrigação inclusive nos casos de ocupações irregulares em áreas de preservação permanente urbanas (BRASIL, 2019). Este é mais um dos pontos que demonstram como o Código Florestal não foi totalmente estruturado para a sua plena aplicação no ambiente urbano, deixando certas lacunas que devem ser solucionadas pelo intérprete.

A quinta característica apontada por Paulo Machado (2013, p. 870-871) é que a APP é uma área protegida com funções ambientais específicas. Pode-se perceber que as áreas protegidas exercem importantes funções ambientais principalmente na proteção dos recursos hídricos, da paisagem, da estabilidade geológica e da biodiversidade, além de facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, e proteger o solo e assegurando o bem-estar das populações humanas. Conforme aponta Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer (2020, p. 735) as funções e os serviços ambientais exercidos pelas áreas de preservação permanente são a principal razão para que a legislação brasileira promova uma proteção especial destas áreas.

Em meio urbano as áreas de preservação permanente também irão exercer outras funções de grande relevância para as populações das cidades, que em certa medida diferem das funções exercidas em meio rural. Neste sentido, Elson Servilha, Emilia Rutkowski, Graziella Demantova e Rafael Freiria (2011, p. 68) afirmam que as APP urbanas auxiliam no controle climático, ao ajudar a amenizar as temperaturas, contribuem para a diminuição de ruídos e os níveis de gás carbônico, promovem a proteção contra enchentes e secas, protegem as fontes de água limpa, promovem também a função recreacional e cultural, e por fim contribuem para o melhoramento estético da paisagem.

---

<sup>20</sup> Importante apontar que o Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento através da Súmula 623 (STJ, 2018) de que as obrigações ambientais possuem natureza *propter rem* admitindo-se que possam ser cobradas do proprietário/possuidor atual, bem como aos anteriores, cabendo ao credor decidir a quem demandar.



Neste mesmo sentido julgou o Superior Tribunal de Justiça ao entender que em ambiente urbano as APPs também exercem diferentes funções de grande importância, desta forma:

As Áreas de Preservação Permanente formam o coração do regime jurídico ambiental-urbanístico brasileiro no quadro maior do desenvolvimento (sic) ecologicamente sustentável. Ao contrário do que se imagina, o atributo de zona non aedificandi também revela avultado desígnio de proteger a saúde, a segurança, o patrimônio e o bem-estar das pessoas contra riscos de toda a ordem, sobretudo no espaço urbano. Daí o equívoco (e, em seguida, o desdém) de ver as APPs como mecanismo voltado a escudar unicamente serviços ecológicos tão indispensáveis quanto etéreos para o leigo e distantes da consciência popular, como diversidade biológica, robustez do solo contra a erosão, qualidade e quantidade dos recursos hídricos, integridade da zona costeira em face da força destruidora das marés, e corredores de fauna e flora. (BRASIL, 2019)

Portanto, apesar de não exercer todos os serviços ecológicos que exercem nas áreas rurais as áreas de preservação permanente também são indispensáveis no ambiente urbano por exercer outras funções como a proteção da saúde, segurança e bem-estar dos moradores dos grandes centros urbanos.

A grande questão a que se coloca neste primeiro momento é se a proteção prevista no Código Florestal também se dará naqueles casos em que o espaço definido pela legislação como sendo Área de Preservação Permanente não exerça as funções ambientais previstas na lei e que também não seja mais possível a sua recuperação, em especial quando esta área estiver situada dentro do perímetro urbano.

Sobre o assunto Paulo de Bessa Antunes entende (2015, p. 89) que somente pode considerada como área de preservação permanente se esta for capaz de exercer uma das funções ambientais estabelecidas pela lei. Conforme ressalta deve-se se ter em mente que a função finalística da norma não pode ser afastada pela simples menção a aplicação em “áreas urbanas” prevista no Código Florestal.

O referido autor (2014, p. 98) defende que os artigos 4º e 6º do Código Florestal apenas estabelecem uma presunção legal em favor do meio ambiente, cabendo ao interessado comprovar que aquelas áreas não exercem função ambiental, neste caso não podendo ser consideradas Áreas de Preservação Permanente. Assim, para Paulo de Bessa Antunes (2014, p. 97) para uma correta interpretação do dispositivo deve ser buscado o fim social da norma, que no caso somente pode ser entendido como a finalidade de proteção de áreas que efetivamente exerçam uma das funções ambientais previstas na lei.

O problema de se entender que é requisito para a existência de uma Área de Preservação Permanente que esta exerça uma das funções ambientais previstas no inciso II, do art. 3º do Código Florestal, é que poderá haver intervenções nestas áreas justamente para que estas deixem de exercer uma função ambiental, fazendo com que não sejam mais protegidas. Isto pode ocorrer, por exemplo, pelo incentivo a canalização de córregos e rios sem a análise dos possíveis impactos ambientais que estas intervenções possam ocasionar. Como observam Patricia Sepe, Hélia Pereira e Maira Bellenzani (2014) na cidade de São Paulo alguns empreendedores solicitavam a canalização de córregos junto aos órgãos de drenagem com a finalidade de descaracterizar a APP antes de pedir o licenciamento ambiental dos seus empreendimentos como uma forma de burlar a lei.

Além disso, cabe ressaltar que apesar de muitas das funções ambientais serem prejudicadas, nos casos de rios canalizados ainda permanecem as funções ambientais desempenhadas pelas APP urbanas em relação a drenagem e permeabilidade do solo (SEPE; PEREIRA; BELLENZANI, 2014), o que também merece uma proteção adequada. Assim, deve-se sempre buscar o restabelecimento das funções ambientais e não a simples autorização para que as intervenções sejam legitimadas. Isto em razão principalmente dessas áreas protegidas exercerem diversas funções que dificilmente poderão ser tidas como totalmente eliminadas e não passíveis de serem restabelecidas.

É evidente que haverá situações em que não será mais possível o restabelecimento das funções ambientais. Conforme citado por Yara Gouvêa (2012, p. 68) esta avaliação somente se dará através da análise de cada caso concreto, e dependerá da comprovação pelo proprietário que é impossível o cumprimento da função ambiental prevista na norma, o que irá caracterizar uma verdadeira obrigação impossível de ser cumprida. Assim, se utilizará até mesmo dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, não se pode exigir que o proprietário recupere uma área em que é de impossível de recuperação. Porém, estas situações devem ser tidas como excepcionais.

O próprio Código Florestal (BRASIL, 2012a) prevê uma hipótese em que Área de Preservação Permanente poderá ser suprimida por ausência de sua função ambiental. É o caso dos manguezais, em que se autoriza a execução de obras habitacionais e de urbanização, para fins de regularização fundiária urbana de interesse social, nas hipóteses em que a função ecológica do manguezal estiver comprometida (art. 7º, §2º). Assim, a simples perda da função ambiental não é motivo, por si só, para não ocorra a recuperação, preservação e proteção da APP, salvo situações excepcionais, algumas delas previstas na própria legislação.

### 3.2 AS DIVERSAS ESPÉCIES DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E A SUA INTERAÇÃO COM O AMBIENTE URBANO

O artigo 4º do Código Florestal elenca vários tipos de áreas de preservação permanente que, segundo Paulo Affonso Leme Machado (2013, p. 873), podem ser divididas em três categorias: como protetora das águas, protetoras das montanhas e protetora de ecossistemas determinados.

A primeira categoria se caracteriza pela proteção dos corpos d'água através da proteção da área destinada à mata ciliar. Conforme apontado por Leonardo Balbim, Nathan Carvalho e Lucas Lehfeld (2016, p. 45) a mata ciliar possui duas funções. A primeira, denominada de função mecânica, se refere a garantia da estabilidade do solo, de modo a evitar o desbarrancamento e o assoreamento, além de impedir o processo de lixiviação e o depósito de poluentes ou outros materiais sólidos nos corpos d'água. A segunda função é denominada função biológica, que ajuda a promover um estoque de nutrientes em razão das folhas e raízes que chegam as águas, tendo em vista a existência das raízes e vegetação rasteira que ficam na linha da água, também auxilia em garantir um espaço adequado para a multiplicação e proteção dos peixes.

Apesar da função biológica possa não ser tão valorizada em áreas urbanas, já que a proteção a fauna tende a ser algo que tenha uma maior relevância no meio rural, a função mecânica terá uma grande importância. Pode-se pensar não só na estabilidade geológica, mas também na proteção aos corpos d'água pela proteção que a mata ciliar dá ao evitar o acúmulo de depósito de poluentes e de materiais levados pelas águas das chuvas aos rios, lagos e reservatórios artificiais de água urbanos.

Além disso, a mata ciliar pode auxiliar no controle das enchentes por absorver parte da água. Por isso Suely Araújo (2002, p. 10) afirma que em razão do alto grau de impermeabilização das cidades, talvez a proteção das APP assumam um papel ainda mais importante em áreas urbanas do que em áreas tipicamente rurais. Neste mesmo sentido aponta José Purvin Guilherme Figueiredo (2005, p. 302) que, se forem consideradas a degradação das matas ciliares e a impermeabilização das áreas de várzea como as principais causadoras de enchentes e inundações nas grandes cidades, veremos que poderá haver um grande impacto

em razão de uma interpretação equivocada do Código Florestal. Essa interpretação menos restritiva pode levar a desastres naturais que impactam aos cofres públicos e possuem um custo social relevante.

Assim, o primeiro inciso do art. 4º estabelece como Áreas de Preservação Permanente:

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; (BRASIL, 2012a)

Cabe destacar que o código revogado tinha um parâmetro diferente para a aferição desta APP. Assim, estabelecia que a medição se daria a partir do seu nível mais alto<sup>21</sup> em faixa marginal, sendo que o atual estabelece a medida a partir do leito regular<sup>22</sup> respectivo. Apesar de poder haver uma redução indireta das áreas destinadas a APP em razão desta mudança o Supremo Tribunal Federal no julgamento das ADIs 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937 e da ADC 42 julgou ser constitucional esta modificação, já que o legislador possui discricionariedade para fazer a supressão destas áreas (BRASIL, 2018).

O Código Florestal (BRASIL, 2012a) também protege a área no entorno de lagos e lagoas naturais ao estabelecer uma faixa de largura mínima de 100 metros, para as zonas rurais, exceto no caso do corpo d'água com até 20 hectares de superfície em que a faixa de proteção será de 50 metros, e de 30 metros em zonas urbanas (art. 4º, inciso II). Porém, o legislador previu que nos casos em que a superfície dos lagos ou lagoas naturais for inferior a 1 hectare, fica dispensada a faixa de proteção, porém, vedada nova supressão de áreas de vegetação nativa, salvo se houver a autorização do órgão ambiental competente (art. 4º, §4º)

No caso de lagos e lagoas naturais observa-se que o legislador estabeleceu expressamente uma diferença de tratamento para as áreas de preservação permanente em zona urbana e em zona rural, já que estabelece faixas de proteção diversas se o imóvel estar situado em zona urbana ou rural. Outro ponto a ser observado em relação ao citado inciso é que

---

<sup>21</sup> Conforme Resolução do CONAMA nº 303 “nível mais alto: nível alcançado por ocasião da cheia sazonal do curso d'água perene ou intermitente.” (BRASIL, 2002)

<sup>22</sup> Conforme dispõe o Código Florestal vigente no art. 3º inciso XIX: “leito regular: a calha por onde correm regularmente as águas do curso d'água durante o ano.” (BRASIL, 2012a)

proteção se dá apenas no entorno de lagos e lagoas naturais. Assim, salvo nos casos em que a situação também se enquadra em outro dispositivo, não haverá proteção para os casos de lagos ou lagoas artificiais.

O código também protege as áreas entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de represamento ou barramento de cursos d'água naturais, dentro da faixa definida na licença ambiental do empreendimento (art. 4º, inciso III). Da mesma forma que no caso anterior, aqui o legislador também dispensou a faixa de proteção para os reservatórios com superfície de até 1 hectare, porém veda nova supressão da vegetação nativa, salvo autorização do órgão ambiental (art. 4º, §4º). Nesta espécie de APP também não haverá a proteção se os reservatórios decorrerem de barramento ou represamento de cursos d'água artificiais (art. 4º, §1º).

Cabe frisar que o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade do artigo 4º, inciso III e §§1º e 4º do Código Florestal (BRASIL, 2012a) que estabelecem o regramento sobre as áreas de preservação permanente no entorno de reservatórios artificiais. Foi afastada a ideia de que o atual Código Florestal teria promovido a extinção desta espécie de APPs. O que o Código estabeleceu foi que a faixa será definida pelo licenciamento ambiental, a partir das especificidades de cada caso concreto, o que permite a adequação da norma protetiva (BRASIL, 2018).

Apesar de em reservatórios d'água artificiais em geral o tratamento relativo ser igual para a zona urbana e a zona rural o Código Florestal diferencia o tratamento nos reservatórios destinados a geração de energia ou abastecimento público. Neste caso, as faixas de proteção são estipuladas no licenciamento ambiental do empreendimento, devendo haver uma faixa mínima de 30 metros e máxima de 100 metros para a área rural e a faixa mínima de 15 metros e máxima de 30 metros em área urbana. Observa-se que neste caso é ainda obrigatória a aquisição, desapropriação ou instituição de servidão administrativa pelo empreendedor da APP criadas no entorno do reservatório (art. 5º).

Em relação aos reservatórios artificiais de água destinados a geração de energia ou abastecimento público que foram registrados ou tiveram seus contratos de concessão ou autorização assinados anteriormente à Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001 (BRASIL, 2001b), o Código Florestal (BRASIL, 2012a) estabelece no art. 62 que a faixa da Área de Preservação Permanente será a distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima maximorum. Portanto, cria uma regra excepcional para ser aplicada aos reservatórios anteriores à edição da Medida Provisória nº 2.166-67 (BRASIL, 2001b), que estabelece como regra a faixa de APP conforme o licenciamento ambiental, porém neste caso

não faz diferença entre os reservatórios situados em área rural ou urbana. Da mesma forma o Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2018) também declarou a constitucionalidade do referido artigo 62 do Código Florestal (BRASIL, 2012a), por entender que tal situação se enquadra na liberdade do legislador de adaptar a proteção ambiental às particularidades de cada caso.

Também são consideradas áreas de preservação permanente a faixa de 50 metros no entorno de nascentes e dos olhos d'água perenes (inciso IV, art. 4º), não havendo diferenciação neste caso para áreas urbanas e rurais. Em razão do dispositivo expressamente se utilizar da expressão perenes, em um primeiro momento pode-se entender que não haveria a proteção das nascentes e dos olhos d'água intermitentes.

Ocorre que, conforme decidido pelo STF nas ADIs 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937 e da ADC 42, entornos das nascentes e dos olhos d'água intermitentes configuram área de preservação permanente, já que o próprio inciso I do artigo 4º protege os cursos d'água intermitentes, excluídos os efêmeros. Conforme consta no acórdão da citada ADI: “A proteção das nascentes e olhos d'água é essencial para a existência dos cursos d'água que deles se originam, especialmente quanto aos rios intermitentes, muito presentes em áreas de seca e de estiagem” (BRASIL, 2018). Assim, em uma interpretação conforme a Constituição Federal também se deve proteger por meio de APP as nascentes e olhos d'água mesmo que intermitentes, tanto em áreas urbanas, como em áreas rurais.

Por fim, em relação a proteção dada as matas ciliares, cabe destacar que, no âmbito urbano, há também um dispositivo na Lei de Parcelamento de Solo Urbano (Lei n. 6766/79) que expressamente determina que nos loteamentos seja reservada uma faixa não edificável de, no mínimo, 15 metros de cada lado ao longo das águas corrente e dormentes. Portanto, além da proteção já conferida pelo Código Florestal também a lei de parcelamento de solo urbano prevê uma hipótese de área *non aedificandi* para os loteamentos urbanos.

Outra categoria de área de preservação permanente é a que protege as montanhas. Conforme disposto no art. 4º do Código Florestal, são sujeitas à proteção:

- V - as encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;
- VIII - as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;
- IX - no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25°, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação;

X - as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação (BRASIL, 2012a)

O referido dispositivo tem como objetivo proteger tanto a fauna e a flora destas áreas, que muitas vezes é mais sensível nestas elevações, como também trazer uma proteção contra os deslizamentos de terras. Apesar do inciso X não ter muita relevância no âmbito urbano, já que são raros os casos de ocupações em áreas urbanas com altitude superior a 1.800 metros, os demais dispositivos, principalmente o inciso V, são de grande relevância já que estas áreas também podem ser caracterizadas como áreas de risco. Portanto, em referência ao âmbito urbano as referidas APP não trazem uma proteção apenas ao meio ambiente, mas também inserem uma proteção à vida e a saúde daqueles que vivem nas cidades.

Cabe observar que o art. 3º da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6.766/79) também veda o parcelamento do solo em terrenos com declividade igual ou superior 30%, salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes, bem como em terrenos cujas condições geológicas não aconselham a edificação. Apesar da Lei n. 6.766/79 restringir o parcelamento de solo em uma declividade menos acentuada que o Código Florestal<sup>23</sup>, portanto criando uma restrição mais rigorosa, ela possibilita que as autoridades competentes possam autorizar o loteamento, se atendidas condições específicas, o que não consta do art. 4º do Código Florestal.

A terceira categoria é aquela que destina a proteção de ecossistemas determinados. Assim, o Código prevê que são consideradas áreas de preservação permanente:

Art. 4º (...)

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

VII - os manguezais, em toda a sua extensão;

XI - em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado (BRASIL, 2012a)

Conforme já mencionado anteriormente o próprio Código Florestal autoriza expressamente que possa haver certas intervenções nos locais em que o manguezal ou a restinga tenha a sua função ecológica comprometida. Assim, no caso dos manguezais, são autorizadas a execução de obras de habitação e urbanização, dentro dos programas de regularização fundiária de interesse social (art. 8º, §2º). Portanto, ganha relevância a análise do desempenho das funções ambientais relevantes nestas localidades em que existam os

---

<sup>23</sup> O Código Florestal (BRASIL, 2012a) prevê as hipóteses de APP considerando os graus de declividade enquanto a Lei 6.766/79 prevê a declividade em porcentagem, porém convertendo-se a declividade de 30% prevista Lei 6.766/79 em graus corresponderia a algo próximo de 16,7º, portanto menor que os 45º ou 25º previstos no Código Florestal (BRASIL, 2012a).

manguezais ou restinga. Se a existência das funções ambientais não são, por si só, um requisito para que a APP exista, o seu comprometimento irá possibilitar pelo menos a autorização de obras importantes do ponto de vista social.

O STF no julgamento das ADIs 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937 e da ADC 42 também expressamente declarou a constitucionalidade deste dispositivo que permite as intervenções nos manguezais e restingas. Para o Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2018) ao possibilitar as referidas intervenções o legislador busca a compatibilização entre a proteção ambiental e outros vetores constitucionais importantes, como a erradicação da pobreza, promoção do direito à moradia e de estabelecer uma política de desenvolvimento urbano que visa garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Desta forma, as principais diferenças existentes entre as APP urbanas e rurais podem ser enumeradas conforme quadro abaixo:

<b>Tipo APP</b>	<b>Zona Rural</b>	<b>Zona Urbana</b>	<b>Obs.:</b>
Faixas marginais curso d'água	Art. 4, inciso I	Art. 4, inciso I	Mesmo tratamento (Para loteamentos urbanos faixa não edificável de 15m)
Lagos e lagos naturais	100 (cem) metros, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros;	30 (trinta) metros	
Reservatórios d'água artificiais decorrentes de barramento ou represamento.	Conforme licença ambiental	Conforme licença ambiental	Mesmo tratamento
Reservatórios d'água destinado a geração de energia ou abastecimento público após MP. 2.166-67/2001	Conforme licença ambiental, respeitada faixa mínima de 30m e máxima de 100m	Conforme licença ambiental, respeitada faixa mínima de 15m e máxima de 30m	
Reservatórios d'água	Distância entre o nível	Distância entre o nível	Mesmo tratamento



destinado a geração de energia ou abastecimento público anteriores à MP. 2.166-67/2001.	máximo operativo normal e a cota máxima maximorum	máximo operativo normal e a cota máxima maximorum	
Proteção de montanhas:	Art. 4 incisos V, VIII, IX e X	Art. 4 incisos V, VIII, IX e X	Mesmo tratamento
Proteção de ecossistemas determinados	Art. 4, incisos VI, VII e XI	Art. 4, incisos VI, VII e XI	Mesmo tratamento

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

O Código Florestal ainda admite que sejam criadas áreas de preservação permanente por ato do Chefe do Poder Executivo, conforme artigo 6º a seguir transcrito:

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

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

(BRASIL, 2012a)

Alguns pontos merecem destaque no citado dispositivo. Primeiro que o dispositivo expressamente menciona que referidas áreas seriam “áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação” o que leva a crer que o dispositivo não seria aplicável naquelas hipóteses em que não haja cobertura vegetal, diferentemente das hipóteses expressamente previstas no art. 4º. Outro ponto importante é que o dispositivo prevê a proteção não só do meio ambiente natural, mas de outros tipos de proteção. O inciso V, por exemplo, prevê hipótese de proteção do meio ambiente cultural, o inciso VIII, se refere a criação de APP para auxílio da defesa do território nacional e VI, se destina a criar faixas de proteção a longo de rodovias e ferrovias.

Observa-se que o referido dispositivo faz referência a criação da APP apenas por ato do Chefe do Poder Executivo, portanto seria possível a criação de APP nestas hipóteses por

meio de um decreto, já que o Código Florestal não especifica que a criação deve se dar necessariamente por meio de lei em sentido estrito.

### 3.3 AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E A POSSIBILIDADE DE SUA APLICAÇÃO EM ÁREAS URBANAS

O Código Florestal revogado (Lei 4.771/1965) prescrevia no caput do art. 2º que: “Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:” (BRASIL, 1965). Percebe-se que o caput do artigo não havia uma menção expressa de que esta proteção se aplicaria tanto a áreas urbanas como as rurais, apenas o parágrafo único do citado artigo inseria uma disposição específica para as áreas urbanas, compreendidas como aquelas situadas dentro do perímetro urbano definido em lei municipal, que permitia aos municípios estabelecerem por meio dos planos diretores e leis de uso do solo outras faixas de proteção, desde que respeitos os princípios e limites estabelecidos no Código Florestal.<sup>24</sup>

Conforme menciona Vicente Celeste Amadei e Vicente de Abreu Amadei (2014, p. 118-120), duas interpretações diversas foram feitas do referido parágrafo único. A primeira, minoritária, defendia que os limites estabelecidos no citado dispositivo na verdade eram patamares máximos estabelecidos, sendo que o município poderia estabelecer apenas uma metragem menor do que a prevista, já que não seria possível entender que uma APP urbana tivesse um tratamento mais rigoroso que uma APP em área rural. Neste sentido podemos ver, por exemplo: “Por conseguinte, a expressão “limites” apenas pode significar que a lei municipal não pode fixar padrões mais rigoroso do que os contidos na federal, que constitui, por assim, dizer, o seu teto. Esse critério visaria assegurar que não fosse a propriedade urbana mais onerada que a rural, pelas restrições impostas à sua utilização em prol da preservação ambiental.” (MAGRI; BORGES, 1996, p. 75)

A segunda interpretação possível, esta majoritária segundo os citados autores, é que os limites estabelecidos no Código seriam patamares mínimos de proteção, podendo os

---

<sup>24</sup> Cabe apenas fazer uma ressalva que o citado parágrafo único somente foi inserido em 1989 ao Código Florestal revogado (BRASIL, 1965), com a edição da Lei n. 7.803 de 18/07/1989. Conforme aponta Jeferson Fernandes os limites impostos para a proteção dos recursos hídricos “(...) não eram aplicados para áreas urbanas e, conseqüentemente, as edificações realizadas nesses espaços possuíam outra metragem limitativa, que não tinha por objetivo a função ambiental”. (FERNANDES, 2021, p. 20-21) As metragens limitativas às edificações em áreas urbanas estavam restritas as leis que regulavam o parcelamento de solo, como a Lei n. 6.766/79.

municípios criarem patamares de proteção mais restritivos. Esta última interpretação é defendida, por exemplo, por Ana Maria Marchesan (2002, p. 303), Daniel Fink e Márcio Pereira (1996, p. 85) e José Afonso da Silva (2013, p. 210).

O Código Florestal atual (BRASIL, 2012a) para solucionar estas divergências estabeleceu no caput do art. 4º, em sua redação original, que: “Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em *zonas rurais ou urbanas*, para os efeitos desta Lei”. Portanto, o legislador deixou evidente que o regime de proteção previsto para as APP é aplicável tanto em zonas rurais como em zonas urbanas.

Apesar do Código Florestal (BRASIL, 2012a) prever que as regras da APP se aplicam tanto na zona urbana como na zona rural não há uma definição pelo citado código do que possa ser considerado zona urbana e zona rural, o que dificulta a aplicação inclusive naquelas hipóteses em que o próprio Código trata de forma diversas as áreas de preservação permanente em zona urbana e rural. Da mesma forma no próprio direito brasileiro é de difícil definição o que possa ser considerada como zona urbana e zona rural e até mesmo o que pode ser considerado como imóvel rural e imóvel urbano.

O Estatuto da Terra (BRASIL, 1964) define no art. 4º, inciso I, o imóvel rural como: “(...) o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada”. Como se vê a definição trazida pelo Estatuto está ligada ao uso ou destinação que se dá o imóvel, independentemente do local em que ele se situe. Assim, ainda que situado dentro do perímetro urbano, no centro da cidade, se ele for utilizado para a exploração agrícola, pecuário ou agroindustrial, ainda assim para fins do Estatuto da Terra (BRASIL, 1964) ele é considerado imóvel rural.

Porém, apesar do Estatuto da Terra (BRASIL, 1964) definir o que é o imóvel rural, não podemos considerar, por exclusão, que todo imóvel que não se destina a exploração agropecuária possa ser considerado urbano. Por esse motivo De Plácido e Silva (2012, p. 1075) irá diferenciar o prédio rural e o prédio rústico, criando verbetes diferentes para definir cada uma das expressões. Assim, o referido autor define o prédio rural e o prédio rústico da seguinte forma:

**PRÉDIO RURAL.** Prédio rural, em oposição ao urbano, é o que está situado no campo, ou fora do perímetro urbano das cidades. (...) É, assim, a moradia ou a habitação localizada no campo. (...)

**PRÉDIO RÚSTICO.** É o prédio ou a propriedade imobiliária, situada no campo ou mesmo na cidade, que se destina à agricultura ou exploração agrícola, de qualquer natureza.

Já era o sentido em que os romanos tinham o *preadium rusticum*: aquele que se destinava à cultura. (...).

Nesta razão, o prédio rústico caracteriza-se pela natureza de seu uso ou utilização, não importando o local em que se encontra. É rústico quando se destina à plantação ou a qualquer espécie de exploração agrícola.

(...)

Uma chácara ou um sítio, dentro da cidade, caracteriza-se ou se mostra prédio rústico, enquanto uma casa de moradia, somente para a moradia, fora do perímetro urbano ou no campo, é prédio rural pois não se destina à lavoura. (SILVA, 2012, p. 1075)

Desta forma, por esta definição, um prédio somente poderá ser considerado urbano se inserido dentro do perímetro urbano e não for destinado a exploração agrícola. Se situado fora do perímetro urbano e não tiver esta destinação será considerado prédio rural, e ainda será considerado prédio rústico se explorar atividade agrícola, independentemente de onde estiver localizado.

Apesar do Estatuto da Terra (BRASIL, 1964) não se utilizar do critério da localização para definir o que é imóvel rural, se utilizando apenas do critério da destinação, não podemos entender que todo o imóvel que não se destine a exploração agrícola possa ser considerado imóvel urbano, já que é possível ter imóveis situados fora do ambiente urbanizado, mas que não seja utilizado para agricultura, que não poderá ser considerado como imóvel urbano. Assim, o simples critério da destinação não basta para que se esclareça o que possa ser considerado um imóvel rural ou urbano.

Devemos nos atentar também ao fato de que a definição de imóvel rural trazida pelo Estatuto da Terra (BRASIL, 1964) está ligada a classificação dos imóveis para fins de aplicação de políticas agrícolas e reforma agrária, inclusive para fins de desapropriação por interesse social pela falta do cumprimento da função social. Neste sentido, ressalta Benedito Marques (2007, p. 30) que: “(...) foi por efeito da incorporação do princípio da função social no texto constitucional brasileiro que o Estatuto da Terra absorveu o critério da destinação como elemento diferenciador entre o imóvel rústico e urbano.” Assim, a classificação feita não se destina a criar uma definição abrangente que possa ser utilizada em outras situações que não as previstas no próprio Estatuto.<sup>25</sup>

Por sua vez o Código Tributário Nacional (CTN) também irá definir o que se entende por propriedade urbana e propriedade rural para fins de cobrança do Imposto sobre a

---

<sup>25</sup> Observa-se que a definição de imóvel rural na própria Lei de Reforma Agrária, também seguiu o mesmo critério do Estatuto da Terra, sendo que as definições são praticamente idênticas nos dois diplomas legais, sendo que aquela lei define o imóvel rural como: “(...) o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial;” (BRASIL, 1993)

Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). Assim, primeiramente em seu art. 29, o CTN prescreve:

Art. 29. O imposto, de competência da União, sobre a propriedade territorial rural tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil, localização fora da zona urbana do Município (BRASIL, 1966)

Assim, para fins de cobrança do ITR o imóvel rural seria aquele que está situado fora da zona urbana definida pelo Município. Portanto, o CTN aparentemente teria adotado o critério da localização, e não o critério da destinação, para definir o que venha a ser a propriedade rural para fins de cobrança do citado imposto.

Do mesmo modo, o Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966) também estabelece em seu art. 32 que o IPTU incide sobre: “(...) a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.” A propriedade urbana também estaria vinculada ao critério da localização já que seria aquela que está dentro da zona urbana definida pelo Município.

O CTN (BRASIL, 1966) ainda estabelece que a zona urbana seria aquela definida pelo Município, porém sendo necessário o respeito ao requisito da existência de pelo menos dois dos seguintes melhoramentos construídos ou mantidos pelo Poder Público: I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; II - abastecimento de água; III - sistema de esgotos sanitários; IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

Há ainda no citado código a autorização para que se estabeleça na lei municipal como urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos, devidamente aprovados, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que fora da zona urbana.

Assim, no Município podem existir a zona urbana, a zona de expansão urbana e a zona rural, cada uma com características próprias. Neste sentido, Hely Lopes Meirelles esclarece que:

No nosso regime municipal só há lugar para *zona urbana*, *zona de expansão urbana* e *zona rural*; a primeira caracteriza-se pela existência de edificações e equipamentos públicos destinados à habitação, comércio, indústria ou utilização institucional; a segunda define-se como a área reservada para o crescimento da cidade ou vila; a terceira identifica-se pela sua destinação agrícola, pastoril ou extrativa, geralmente a cargo da iniciativa particular. Daí por que a *zona rural* não está sujeita às normas edilícias e urbanísticas, nem se expõe aos tributos urbanos, desde que suas terras

tenham utilização agrária ou se destinem a reservas florestais. A regulamentação da *zona rural* é da competência da União e está sob as normas do *Estatuto da Terra* (Lei 4.504, de 30.11.1964) e do *Código Florestal* (Lei 4.771, de 15.9.1965).” (MEIRELLES, 2008, p. 80)

Portanto, o Município pode ter uma zona urbana, que seria aquela inserida dentro do perímetro urbano, a zona de expansão urbana, que seria instituída pelo município, sendo estas ambas reguladas por lei municipal, e a zona rural, que seria aquela fora da zona urbana e seria regulada pelas normas editada pela União, em especial o Estatuto da Terra (BRASIL, 1964).

Apesar do CTN priorizar o critério localização para definir o que é propriedade rural e o que é propriedade urbana prevalece hoje no STJ o entendimento que a destinação do imóvel é que irá definir se deve haver o recolhimento de IPTU ou do ITR. Neste sentido, foi julgado o Recurso Especial nº 1.112.646-SP no qual se estabeleceu que: “Não incide IPTU, mas ITR, sobre imóvel localizado na área urbana do Município, desde que comprovadamente utilizado em exploração extrativa, vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial” (BRASIL, 2009).

Neste mesmo sentido, apontam Vitor Kümpel e Carla Ferrari (2020a, p. 203): “Atualmente, portanto, prevalece o critério da destinação para a definição da natureza rural ou urbana do imóvel, mesmo para fins tributários. Há, porém, exceções pontuais, como no caso do art. 191 da CF/1988 (para fins de usucapião rural, vale a localização do imóvel).” Portanto, mesmo no aspecto tributário o critério espacial, ou de localização, não é adotado como absoluto para definir o que é imóvel rural ou urbano, prevalecendo o critério da destinação.

Apesar do critério da destinação também prevalecer para fins tributários, assim como ocorre para fins de política agrícola e reforma agrária, a sua incidência em outros ramos do direito também pode ser questionada. Como ressalta Luciano Penteado (2014, p. 234): “(...) a zona urbana ou rural, pressupostos de incidência das normas tributárias, apenas tem efeito no âmbito tributário, não podendo ser utilizadas para definir, em si ao final de contas, o que é imóvel urbano e o que é imóvel rural (...)”. Assim, a definição se limitaria a aspectos tributários, não podendo ser aplicada de imediato a outros ramos do direito.

Dentro do direito ambiental existe um dispositivo que expressamente prevê que determinada área deverá ser considerada como zona rural, por força de lei. Trata-se do artigo 49 da Lei n. 9.985/2000 (BRASIL, 2000) que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza que expressamente prevê que a área das Unidades de Conservação

de Proteção Integral<sup>26</sup> será considerada zona rural para os efeitos legais. Da mesma forma o parágrafo único do citado dispositivo também prevê a zona de amortecimento das unidades de conservação de Proteção Integral, uma vez definida formalmente, não pode ser transformada em zona urbana. Apesar do referido dispositivo solucionar a questão da definição as Unidades de Conservação, não contribui para encontrarmos uma definição que também pudesse ser aplicada as APP.<sup>27</sup>

O Código Florestal revogado (Lei n. 4.771/1965) previa que:

Art. 2º (...) Parágrafo único. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo. (BRASIL, 1965).

Assim, para o Código Florestal revogado (BRASIL, 1965) as áreas urbanas eram aquelas definidas pela lei municipal de perímetro urbano. Em sentido semelhante a Medida Provisória n. 571/2012 (BRASIL, 2012b) também previa que as áreas urbanas eram consideradas aquelas compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal. Porém, referidos dispositivos não foram reproduzidos no Código Florestal vigente, faltando assim uma determinação expressa do que possa ser considerado zona urbana para fins de aplicação das áreas de preservação permanente.

Porém, o Código Florestal vigente estabeleceu uma importante disposição quanto a reserva legal em área urbana. Assim, o art. 19 do citado código estabelece que:

Art. 19. A inserção do imóvel rural em perímetro urbano definido mediante lei municipal não desobriga o proprietário ou possessor da manutenção da área de Reserva Legal, que só será extinta concomitantemente ao registro do parcelamento do solo para fins urbanos aprovado segundo a legislação específica e consoante as diretrizes do plano diretor de que trata o § 1º do art. 182 da Constituição Federal. (BRASIL, 2012a)

---

<sup>26</sup> Constituem esse grupo de Unidades de Conservação de Proteção Integral as Estações Ecológicas, as Reservas Biológicas, os Parques Nacionais, os Monumentos Naturais e os Refúgios de Vida Silvestre.

<sup>27</sup> Observe-se ainda que as Unidades de Conservação de Proteção Integral têm um regime próprio de proteção ainda mais rigoroso que a APP, já que restringe a atuação humana, admitindo apenas o uso indireto dos recursos naturais. Assim, ainda que fossem consideradas em zona urbana não se poderia aplicar as regras das APP urbanas às Unidades de Conservação de Proteção Integral já estas que possuem um regime de proteção próprio. Ressalta-se ainda que em razão desse sistema mais restritivo de proteção e por ser considerada como zona rural se quer é possível a regularização fundiária urbana nas Unidades de Conservação de Proteção Integral, sendo possível apenas no caso das Unidades de Conservação de uso sustentável, conforme prevê o artigo 11, §2º da Lei 13.465/2017.

Do referido dispositivo é possível extrair algumas conclusões importantes. Primeiramente observa-se que o Código Florestal (BRASIL, 2012a) estabelece ser possível a existência de imóvel rural dentro do perímetro urbano. Portanto, poderia ser possível um imóvel se destinar a atividade agrícola, sendo considerado como um imóvel rural, mas estar inserido dentro do perímetro urbano. Assim, o critério de destinação seria relevante para determinar se o imóvel é rural, e se este mantém atividade agrícola ele estaria obrigado a manutenção da área de Reserva Legal.

Outro ponto importante é que a obrigação da Reserva Legal se extinguiria com o registro do parcelamento do solo urbano. A extinção se deve nesse caso pois as áreas de Reserva Legal devem ser transformadas em áreas verdes urbanas quando do registro do loteamento instituído sobre a gleba originária. Cabe ao município exigir que essas áreas de Reserva Legal não sejam transformadas em lotes, mas sejam preservadas e transformadas em áreas verdes, conforme estipula o art. 25, inciso II do Código Florestal (BRASIL, 2012a).

Em relação ao tema é importante destacar o acórdão recente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em que se definiu que a localização não é fator preponderante para a determinação se o imóvel é urbano ou rural para fins de aplicação das regras referentes à reserva legal, conforme segue da ementa:

APELAÇÃO. Ação civil pública ambiental. Sentença de parcial procedência determinando a demarcação, instituição e recuperação da reserva legal e sua inscrição no CAR, além da não exploração da área sob pena de multa. Insurgência recursal dos demandados. Sem razão. Urbanização superveniente. Critério de definição entre urbano e rural não adstrito à localização, mas também à destinação. Laudo comprovando destinação rural. Art. 19 do Código Florestal de 2012 condicionando a preservação da reserva legal ao efetivo registro do parcelamento urbano. Não há comprovação do projeto de parcelamento do solo. Exigência no diploma florestal de que a Municipalidade institua áreas verdes por meio de reservas legais de áreas de expansão urbana. Reparação pela degradação ambiental é de responsabilidade solidária e objetiva dos poluidores diretos e indiretos. Mesmo com a existência de múltiplos agentes poluidores, não existe obrigatoriedade na formação do litisconsórcio, uma vez que a responsabilidade entre eles é solidária pela reparação integral do dano ambiental (possibilidade de demandar de qualquer um deles, isoladamente ou em conjunto, pelo todo). Precedentes do STJ e dessa 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente. Percentual de 20% de reserva legal é o mínimo previsto em lei. Inexistência de desapropriação indireta. Princípio do desenvolvimento sustentável. Recurso desprovido. (TJSP, 2019)

Em razão da falta de previsão expressa para as APP urbanas podemos aplicar esse dispositivo de forma analógica. Assim, no caso de imóveis situados dentro de loteamentos aprovados pelo município, não se aplicaria o regramento das APP rurais. Este entendimento decorre dos casos de transformação de glebas rurais em que existiam APP em parcelamento urbanos, os projetos de loteamento devem indicar a existência de APP, inclusive em razão da



possibilidade da transformação dessas áreas em áreas verdes urbanas, nos termos do art. 25, inciso III do Código Florestal (BRASIL, 2012a). Assim, ainda que exercida atividade rural em lote de terreno urbano, não é possível conceber que este lote (conjunto de lotes, quadras, áreas verdes ou outras áreas inseridas dentro do loteamento) possam seguir regramento diverso daquele estipulado na aprovação do loteamento, que seguirá a determinação prevista para as áreas de preservação permanente urbanas.

Por fim, ainda deve-se verificar qual seria o regime aplicável aos imóveis com destinação rural, inseridos dentro do perímetro urbano, porém ainda não submetidos ao procedimento de parcelamento de solo.

Deve se observar que o art. 4º do Código Florestal (BRASIL, 2012a), estabelece que as Áreas de Preservação Permanente se aplicam em zonas rurais e urbanas. A lei é expressa em prever que a aplicação se dá pelas zonas e não imóveis. O código não diz que as áreas de preservação permanente são aplicadas em imóveis rurais e urbanos, mas em zonas rurais e urbanas. Da mesma forma nos dispositivos em que são apresentadas diferenças de tratamento entre as APP rurais e urbanas<sup>28</sup> também se referem a zonas urbanas, e não meramente em imóveis urbanos.

Assim, deve-se entender que mesmo os imóveis com destinação rural e não inseridos dentro de loteamentos devidamente aprovados, se situados em zonas urbanas devem ser regidos pelo tratamento estabelecido às APP urbanas. As zonas urbanas devem ser entendidas como aquelas definidas pelo município conforme a lei de perímetro urbano, já que essa era inclusive a disposição que constava expressamente da Código Florestal revogado e da Medida Provisória n. 571/2012 (BRASIL, 2012b).<sup>29</sup>

Em relação ao perímetro urbano, Hely Lopes Meirelles (2008, p. 79) esclarece que cabe a lei municipal declarar e delimitar para todos os fins, porém segundo os critérios mínimos estabelecidos pela lei federal, sua extensão não deve ser discricionária, pois segue os padrões estabelecidos pelas normas superiores. Portanto, cabe o município definir qual o perímetro urbano, dentro de critérios objetivos. Os requisitos mínimos para a elaboração do projeto de expansão do perímetro urbano estão definidos no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001a), que inclusive estabelece que deste projeto deve constar a definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural.

---

<sup>28</sup> Por exemplo, art. 4º, inciso II e art. 5º do Código Florestal (BRASIL, 2012a).

<sup>29</sup> Desta forma estipulava o Código Florestal revogado (Lei n. 4.771/1965): “Art. 2º Parágrafo único. No caso de **áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas**, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo.” (BRASIL, 1965) (grifei).

Importante destacar que os parágrafos 7º e 8º do art. 4º do Código Florestal vigente (BRASIL, 2012a), em sua redação original,<sup>30</sup> especificamente previam a possibilidade dos Planos Diretores e Leis de Uso do Solo delimitarem as áreas protegidas de forma diversa das que previstas no Código Florestal. Ocorre que tais parágrafos foram vetados em razão de não preverem critérios mínimos de proteção que são essenciais para a prevenção de desastres naturais e proteção da infraestrutura.<sup>31</sup>

Com o intuito de regulamentar esta situação foi editada a Medida Provisória 571 de 25 de maio de 2012 (BRASIL, 2012b) que inclui os parágrafos 9º e 10º ao artigo 4º do Código Florestal (BRASIL, 2012a) e explicitamente autorizavam os Municípios a legislarem, por meio dos seus Planos Diretores e Leis de Uso do Solo, sobre as Áreas de Proteção Permanente, desde que respeitados os limites estabelecidos nos incisos do art. 4º.

Ocorre que na conversão da referida Medida Provisória n. 571/2012 (BRASIL, 2012b) na Lei nº 12.727/2012 (BRASIL, 2012c) os referidos parágrafos não foram incluídos na redação final da lei, portanto foram simplesmente excluídos do plano normativo, o que acarretou que atualmente não existe nenhuma previsão expressa sobre a possibilidade de os Municípios criarem faixas de proteção diversas das existentes na legislação federal.<sup>32</sup>

Cabe mencionar que existem alguns projetos de lei que incorporam uma previsão expressa para a possibilidade de os Municípios legislarem sobre as APP urbanas. Um desses projetos é o Projeto de Lei n. 2510/2019 da Câmara dos Deputados proposto pelo Deputado Federal Rogério Peninha Mendonça (MDB - SC) que visa dar a seguinte redação ao artigo 4º do Código Florestal:

Art. 4º.....

<sup>30</sup> “§ 7º Em áreas 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. § 8º No caso de áreas urbanas e regiões metropolitanas, observar-se-á o disposto nos respectivos Planos Diretores e Leis Municipais de Uso do Solo.” (BRASIL, 2012a)

<sup>31</sup> Foram estipuladas as seguintes razões do veto para os citados dispositivos: “Conforme aprovados pelo Congresso Nacional, tais dispositivos permitem que a definição da largura da 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 e municipais de meio ambiente. Trata-se de grave retrocesso à luz da legislação em vigor, ao dispensar, em regra, a necessidade da observância dos critérios mínimos de proteção, que são essenciais para a prevenção de desastres naturais e proteção da infraestrutura.” (BRASIL, 2012d)

<sup>32</sup> Conforme apontado por Edson Peters e Alessandro Panasolo (2014, p. 80-81): “Na apreciação da Medida Provisória 571, o Congresso Nacional aprovou o projeto de Lei de Conversão 21 e não constaram mais os referidos parágrafos, de tal maneira que não se aplicam as regras dos Planos Diretores e Leis de uso do solo urbano e sim o caput do art. 4º da Lei 12.651/2012 que inclui tanto as zonas rurais como as urbanas(...)”

§ 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. (NR) (BRASIL, 2019a)

Observe-se que a redação proposta também não afirma que os limites previstos no Código Florestal seriam limites mínimos de proteção, o que daria ampla liberdade para os Municípios definirem as suas próprias regras para intervenção nestas áreas. O projeto também não esclarece o que poderia ser considerada como área urbana já que não consta, por exemplo, que são consideradas áreas urbanas aquelas inseridas dentro do perímetro urbano definido pela lei municipal, o que também poderia ocasionar problemas para a sua aplicação.

Existe ainda o Projeto de Lei nº 4472/2019 da Câmara dos Deputados proposto pelo Deputado Federal Fabio Schiochet (PSL – SC) que também trata da matéria em exame e propõe dar nova redação aos artigos 4º e 65 do Código Florestal conforme segue:

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.” (NR)

Art. 65 -.....

§ 2º Para fins da regularização ambiental prevista no caput, ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, respeitar-se-á o disposto no art. 4º, inciso I, alínea “F” e no § 10.” (NR) (BRASIL, 2019b)

Neste Projeto de Lei há uma definição diferente da faixa de proteção para as áreas urbanas consolidadas e da mesma forma que o anterior autoriza os Municípios que criem uma legislação municipal menos restritiva, porém neste último projeto há a menção à lei de perímetro urbano, além da também menção as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

Dentro desta perspectiva, ainda que eliminados os parágrafos regulando a matéria, Vicente Celeste Amadei e Vicente de Abreu Amadei (2014, p. 122) entendem que pela redação atual do Código Florestal (BRASIL, 2012a) é possível afirmar que o regime de proteção das APP tem aplicação nas áreas urbanas, em razão da expressa previsão do caput do art. 4º, além disso defendem que foram estabelecidos patamares mínimos de proteção que não poderiam ser diminuídos por lei municipal, mas apenas ampliados.

No mesmo sentido apontam Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer (2020, p. 744) que o art. 4º do Código Florestal acabou com a controvérsia existente sobre a incidência do regime jurídico da APP às áreas urbanas, o dispositivo amplia o conceito de área de preservação permanente e a sua aplicação também nas zonas urbanas. Os citados autores ainda acrescentam que “(...) o Estado e o Município devem respeitar o padrão normativo estabelecido na norma geral e considerar tal *standard* de proteção ambiental como piso legal protetivo mínimo (...)” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2020, p. 353). Portanto, mesmo que autorizado o município a criar regras próprias para o regime jurídico das áreas de preservação permanentes urbanas caberia a estes respeitarem os limites impostos pela legislação federal, não podendo criar disposições menos restritivas.

Também defende Édis Milaré (2014, p. 1299) que o Código Florestal teria expressamente previsto a sua aplicação às áreas urbanas, porém ressalva o autor que a aplicação do regime jurídico das áreas de preservação permanente somente ocorrerá se estas cumprirem com a sua função ambiental. Portanto, não basta o respeito as faixas de proteção, deve se averiguar se há a possibilidade do desempenho da função ambiental. Em relação a competência suplementar dos municípios o citado autor esclarece que: “Aos Municípios, conforme o art. 30, I e II da Carta Magna, compete legislar sobre assuntos de interesse local, mas com respeito aos parâmetros mínimos de proteção traçados na lei federal, a qual não pode ser por eles ineficazada” (MILARÉ, 2014, p. 213). Assim, poderia o município legislar sobre matérias de interesse local<sup>33</sup> desde que respeitados os parâmetros mínimos estabelecidos pelo Código Florestal.<sup>34</sup>

Neste mesmo sentido aponta Pedro Niebuhr (2018, p. 48) que em matéria ambiental: “(...) mais que suprir lacunas ou detalhar a norma geral, a competência suplementar autoriza os estados e os municípios a reforçarem este mínimo de proteção geral, no âmbito dos seus respectivos territórios.” Assim, através da competência suplementar podem os municípios reforçarem a proteção ambiental dentro dos seus respectivos territórios.

---

<sup>33</sup> Conforme define Hely Lopes Meirelles “(...) o interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município em relação ao do Estado e da União.” (2008, p. 136). Assim, o interesse local não é aquele que só interessa ao território do município, já que seria difícil encontrar algum tema que apenas impacte o território municipal, mas o conceito é mais amplo abrangendo as hipóteses em que, no caso específico, o interesse é predominante no Município em relação aos demais entes da federação.

<sup>34</sup> O Supremo Tribunal Federal definiu no âmbito de repercussão geral o tema de número 145 que estabelece: “O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da CRFB).” (BRASIL, 2015). Assim, apesar da competência municipal ao legislar sobre o interesse local este não pode se sobrepor ao regramento estabelecido pelos Estados e pela União.

Porém, em sentido diverso Paulo de Bessa Antunes (2015, p. 94), defende que existem dois regimes de proteção diversos para a proteção ambiental das áreas rurais e urbanas, sendo que as áreas urbanas possuem uma forma de proteção própria. Por estas áreas serem destinatárias de normas constitucionais próprias e específicas, seria possível os municípios legislarem sobre a matéria de forma ampla, mesmo que não haja atualmente uma disposição expressa na legislação federal autorizando.

Assim, apesar de se defender a possibilidade de o município legislar sobre as Áreas de Preservação Permanente urbanas criando restrições maiores que as previstas no Código Florestal isto não pode ser feito de qualquer maneira. A criação destas leis somente pode ocorrer de forma motivada e conforme as características próprias do meio ambiente local. Não será o simples fato de a APP estar situada em ambiente urbano que o município poderá a regulamentar por meio de lei municipal.

A legislação municipal somente pode criar regras específicas de proteção se entender que devido às características próprias daquele município, cabe uma restrição ainda maior. Estas situações devem ser tidas como excepcionais, já que se feita de forma indiscriminada não só ocasionará um problema insegurança jurídica, mas também poderá ocasionar a transformação do município em uma “ilha legislativa”, conforme apontado por Paulo Affonso Leme Machado (2012, p. 151), já que ao editar normas próprias para a área urbana ficaria isolado das normas florestais vigentes em sua zona rural.

Observe-se que o próprio Código Florestal elenca algumas situações em que haverá um tratamento diferenciado para as áreas urbanas e rurais em determinadas situações. Podem ser citados os exemplos de medidas diversas para as faixas de proteção nas áreas urbanas e rurais no entorno de lagos e lagoas naturais (art. 4º, inciso II), o mesmo ocorre com os reservatórios artificiais que o Código Florestal também previu faixas diferentes de proteção para as zonas urbana e rural (art. 5º).

Também há um tratamento diferenciado principalmente para os núcleos urbanos informais que são destinadas a regularização fundiária (art. 64 e 65). Neste caso o direito ao meio ambiente equilibrado é compatibilizado com o direito fundamental à moradia e com os objetivos de erradicação da pobreza e da marginalização. Portanto, há uma justificativa razoável para que possa haver uma interferência nestas áreas.

Como já foi exposto as funções ambientais exercidas pelas APP em áreas urbanas e rurais tendem a ser diferentes, principalmente se pensarmos nas cidades com grande

concentração de pessoas e construções. Verifica-se na área rural a função biológica baseada na preservação da biodiversidade e na facilitação do fluxo gênico de fauna e flora, por exemplo, ganham destaque, nas áreas urbanas ganham destaque as funções mecânicas, que buscam manter a estabilidade geológica, além de melhorar a permeabilidade e a drenagem, podendo inclusive auxiliar no controle de enchentes. Assim, ainda que comprometidas aquelas outras funções, em razão da preservação das funções mecânicas a preservação das APP urbanas ainda se justificam.

Deve ficar claro ainda que as definições das faixas de proteção previstas no Código Florestal não são aleatórias, não se justificando a sua aplicação diferenciada simplesmente por estarem situadas em área urbana. A própria alteração trazida no antigo Código Florestal feita pela Lei 7.803/1989 (BRASIL, 1989) para aumentar a faixa mínima de proteção da APP nas margens de cursos de água de 5 para 30 metros não foi arbitrária. Conforme aponta a Nota Técnica da Agência Nacional de Águas (BRASIL, 2012e) diversos trabalhos científicos comprovam a necessidade de uma faixa mínima de 30m. Neste mesmo sentido, em um estudo que teve como objetivo buscar as bases científicas do Código Florestal, Jean Paul Metzger (2010, p. 2) demonstra que, principalmente para garantir a biodiversidade, estas faixas deveriam ser ainda maiores, conforme ressalta o autor, os trabalhos “(...) que consideraram a funcionalidade biológica dos corredores em função da largura indicam valores mínimos superiores a 100 m.” É evidente que a função de garantir a biodiversidade demanda um espaço territorial maior do que outras funções desempenhadas pela APP.

Além disso deve se ter em mente que o estabelecimento de faixas mínimas de proteção para as APP, com critérios objetivos, serve para garantir certa segurança jurídica para aqueles que exploram a propriedade e dar alguma proteção aos recursos naturais dentro de um mínimo razoável. Porém, isto não exclui o fato de que diversos outros fatores poderiam ser analisados para definir as faixas de proteção necessárias para cada corpo d’água, como por exemplo, os atributos do canal, a profundidade, a inclinação, a velocidade e a capacidade, além das características de cada microbacia e de cada bioma (MELLO, 2008, p. 90). Ocorre que se torna inviável a definição de uma faixa de proteção para cada corpo d’água a partir das suas características próprias, sendo assim, optou-se por utilizar a faixa de proteção a partir de um único critério, qual seja, o da largura do corpo d’água.

Assim, se o estabelecimento de faixas mínimas de proteção com base apenas no fator largura do leito do rio, não é a melhor solução, mesmo que isso garanta uma maior objetividade à regra, o mesmo também deve ocorrer com relação as APP urbanas. O

estabelecimento de uma faixa menor de proteção sem uma explicação científica para isso, se baseando muito mais em critérios puramente econômicos, também não deve ser algo encarado como positivo. Por esse motivo não se pode conceber que os municípios possam criar regras menos restritivas no ambiente urbano, apenas por estas áreas estarem situadas dentro das cidades, sem que a diminuição destas faixas de proteção tenha alguma base científica que demonstre a sua proteção ao equilíbrio ambiental e geológico.

A contenções de inundações e enchentes depende do contexto local e em como as cidades são formadas. Neste sentido cabe destacar:

Em função das enormes variações da extensão da planície de inundação para diferentes relevos e regimes hidrológicos, uma faixa em função da largura dos cursos d'água seria menos efetiva. Para áreas urbanas, as APPs ripárias devem cobrir um limite razoável da planície de inundação - definida hidrológicamente pela inundação com período de recorrência de 100 anos. Deve-se, assim, buscar definir uma área menor, chamada de passagem da inundação, como aquela onde não se deve ocupar.

Essa zona tem um critério técnico de definição que depende das condições hidráulicas e hidrológicas locais. A faixa de passagem pode, por exemplo, representar o limite alcançado por inundação com período de recorrência entre 10 e 20 anos, podendo ser pequena ou larga, dependendo da topografia. (...)

(...) Para rios com barragens de prevenção de inundações, onde estas não ocorrem, os parâmetros de APP seriam os mesmos para áreas não urbanas, assim como para os casos em que a topografia faz com que a faixa de passagem de inundação seja menor do que os limites de APP para áreas não urbanas (SILVA et al, 2011, p. 73).

Conforme apontado por Elson Servilha, Emilia Rutkowski, Graziella Demantova e Rafael Freiria (2011, p. 73) dentro de um contexto urbano não faz sentido a máxima restrição de uso, porém as ações de conservação ambiental devem envolver o uso racional dos recursos naturais, que busquem um equilíbrio entre os objetivos ecológicos e econômicos e possam conciliar as demandas socioeconômicas tendem a ser mais efetivas.

Deve-se buscar a revalorização dos nossos corpos d'água, em especial no ambiente urbano. Estes espaços auxiliam de grande maneira na consecução das funções sociais da cidade, não haverá uma cidade sustentável sem que se preserve o mínimo do seu ambiente natural. Conforme já referido, as APPs urbanas exercem um papel fundamental ao garantir diversos serviços ambientais essenciais para um melhor funcionamento das cidades.

Nos ambientes rurais as APPs conseguem se destacar por permitir uma maior biodiversidade, funcionando como protetoras da fauna e da flora, em um ambiente urbano, em que a biodiversidade não consegue ser tão acentuada, outras funções ambientais se destacam e são fundamentais. Em razão de garantir uma maior permeabilidade do solo estas áreas

contribuem para o controle de enchentes, também previnem contra o assoreamento e a poluição dos rios. Também auxiliam no controle da temperatura, se tornam fundamentais principalmente nos grandes centros urbanos em que há poucas áreas verdes.

Além disso, estas áreas permitem que a população das cidades possa ter um mínimo contato com a natureza, além de serem também espaços para convivência, exercendo também uma função social relevante. Isto não só garante uma melhor qualidade de vida a essas populações, em razão de todas as funções ambientais já mencionadas, como também acarreta uma melhor consciência ecológica, fazendo com que a que a sociedade busque a preservação deste espaço que passa a ser mais valorizado.

Estes preceitos necessitam ser levados em conta ao analisar como as Áreas de Preservação Permanente urbanas devem ser tratadas. Não se pode estabelecer de uma forma simplista que estas áreas por estarem situadas dentro do perímetro urbanos não possam exercer funções socioambientais relevantes ou que não devam ter uma proteção igual, ou até maior, do que as APPs situadas nas zonas rurais. Ainda que muitas vezes haja uma completa descaracterização destas áreas nos espaços urbanos, isto não pode nos levar a crer que estas áreas não devam ser recuperadas e protegidas.

Assim, podemos concluir que apenas de forma excepcional o Código Florestal autorizou um tratamento diferenciado para as áreas urbanas e rurais, porém nas demais hipóteses em regra devem ser seguidos um tratamento único. Não se pode conceber que os municípios possam criar regras menos restritivas simplesmente em razão das áreas de preservação permanente estarem situadas na zona urbana, já que não há base científica para a diminuição destas faixas, que muitas vezes ocorrem com base em interesses econômicos.

Pode-se acrescentar ainda que não há mais autorização expressa no Código Florestal que os municípios possam estabelecer faixas de proteção diferenciadas no âmbito urbano. Ainda que fosse possível invocar a possibilidade de o município legislar através da sua competência suplementar esta sempre deve respeitar os limites impostos pela legislação federal, não criando regras menos restritivas. Ainda que seja possível a criação de regras mais restritivas, cabe ao município o fazer apenas para a proteção do seu interesse local, apenas em hipóteses que o contexto local justifique regras mais restritivas para o ambiente urbano.

Apesar desta importância das APP urbanas o próprio Código Florestal prevê determinadas situações em que outros valores devem prevalecer, mesmo que isso possa causar um certo prejuízo para o pleno exercício das funções ambientais pela APP. Em determinados



casos haverá uma mitigação do direito a um meio ambiente equilibrado em favor de outros direitos, por exemplo, o próprio direito à moradia ou a segurança nacional.

### 3.4 PERMISSÃO PARA A INTERVENÇÃO OU SUPRESSÃO EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

Não se pode dizer que as áreas de proteção permanente sejam intocáveis, o Código Florestal (BRASIL, 2012a) expressamente prevê algumas hipóteses em que será permitida a intervenção ou supressão da vegetação existente em APP.

Uma dessas hipóteses previstas no Código Florestal (BRASIL, 2012a) trata-se da autorização para a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural nas áreas rurais consolidadas até a data de 22 de julho de 2008 (art. 61-A). Porém, o citado código determina que haja a recomposição ao menos de uma parte das faixas marginais da APP. As áreas de recomposição dependem do tamanho do imóvel rural, as áreas a serem recompostas podem ser resumidas segundo o quadro abaixo:

Áreas de Preservação Permanente em Áreas Rurais Consolidadas	
Tamanho da Posse ou Propriedade	Área de Preservação Permanente
Até 1 Módulo Fiscal	Em 5 (cinco) metros, contados da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d'água
> 1 Módulo Fiscal até 2 Módulos Fiscais	Em 8 (oito) metros, contados da borda da calha do leito regular, independente da largura do curso d'água
> ou = 2 Módulos Fiscais até 4 Módulos Fiscais	Em 15 (quinze) metros, contados da borda da calha do leito regular, independente da largura do curso d'água
> 4 Módulos Fiscais até 10 Módulos Fiscais	Em 20 (vinte) metros, contados da borda da calha do leito regular nos cursos d'água com até 10 (dez) metros de largura; nos demais casos, em extensão correspondente à metade da largura do curso d'água, observado o mínimo de 30 (trinta) e o máximo de 100 (cem) metros, contados da borda da calha do leito regular

Áreas de Preservação Permanente no entorno de nascente e olhos d'água perenes	
Tamanho da Posse ou Propriedade	Área Mínima de APP
Até 1 Módulo Fiscal	Em 5 (cinco) metros
> 1 Módulo Fiscal até 2 Módulos Fiscais	Em 8 (oito) metros
> 2 Módulos Fiscais	Em 15 (quinze) metros
Áreas de Preservação Permanente no entorno de lagos e lagoas naturais	
Área da propriedade ou posse	Largura Mínima
Até 1 Módulo Fiscal	5 (cinco) metros
> 1 Módulo Fiscal até 2 Módulos Fiscais	8 (oito) metros
> 2 Módulos Fiscais até 4 Módulos Fiscais	15 (quinze) metros
> 4 Módulos Fiscais	30 (trinta) metros
Áreas rurais consolidadas em veredas	
Tamanho da Posse ou Propriedade	Distância Mínima
Até 4 Módulos Fiscais	30 metros
> 4 Módulos Fiscais	50 (cinquenta) metros

Fonte: Paulo Antunes (2014, p. 306-307)

Também são admitidas a supressão ou intervenção nas áreas de preservação permanente quando estiverem presentes o interesse social, a utilidade pública ou forem eventuais ou de baixo impacto ambiental (art. 8º). Assim, o próprio Código estabelece o que vêm a ser considerado utilidade pública em seu art. 3º, conforme segue:

Art. 3

(...)

VIII - utilidade pública:

- a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;
- b) as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, saneamento, 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;
- c) atividades e obras de defesa civil;
- d) atividades que comprovadamente proporcionem melhorias na proteção das funções ambientais referidas no inciso II deste artigo;
- e) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal; (BRASIL, 2012a)

O dispositivo citado estabelece algumas situações em que o interesse público deverá prevalecer sobre o interesse ambiental. Em uma ponderação entre o direito ao meio ambiente

equilibrado e o direito de exercer estas atividades de utilidade pública o Código Florestal decidiu por privilegiar a segunda opção em determinadas situações específicas em que a preservação ambiental irrestrita poderá trazer prejuízos maiores para a sociedade.

O próprio Código Florestal (BRASIL, 2012a) ainda dispensa até mesmo a prévia autorização do órgão ambiental competente nos casos de atividades executadas em caráter de urgência destinadas à segurança nacional e obras de interesse da defesa civil destinadas à prevenção e mitigação de acidentes em áreas urbanas.

Em relação dispositivo cabe destacar que o Supremo Tribunal Federal julgou serem inconstitucionais as expressões “gestão de resíduos” e “instalações necessárias à realização de competições esportivas, estaduais, nacionais ou internacionais” por não haver, nestes casos, justificativa razoável que levasse a mudança da prioridade constitucional pela preservação do meio ambiente frente a outros bens jurídicos (BRASIL, 2018)

Outro ponto importante também estabelecido pelo STF é que tanto na hipótese de utilidade pública, como no caso de interesse social, que será visto a seguir, somente é possível a intervenção em APP em caráter excepcional, se não houver alternativa técnica e/ou locacional à atividade proposta. (BRASIL, 2018) Assim, não basta que a atividade seja de interesse social ou de utilidade pública, também deve ficar demonstrada que ela não pode ser desenvolvida em outro local ou que não haja uma outra alternativa técnica que permita a não intervenção da APP.

É importante entender a definição de utilidade pública pois algumas atividades só são permitidas quando presente esta situação. O Código Florestal, por exemplo, estabelece em seu art. 8º, §1º que a supressão de vegetação nativa protetoras de nascentes, dunas e restingas<sup>35</sup> somente será permitida no caso de utilidade pública. Assim, mesmo que haja interesse social ou for atividade de baixo impacto ambiental não será permitida a supressão de vegetação nestas espécies de área de preservação permanente.

O Código Florestal também prevê determinadas atividades de interesse social em que são permitidas a intervenção ou supressão em Área de Preservação Permanente, assim ficam autorizadas:

#### IX - interesse social:

---

<sup>35</sup> No caso das restingas, porém, o próprio Código Florestal (art. 8º, §2º) estabelece uma exceção para o caso das restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadores de mangues, ao permitir obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiário de interesse social nas áreas urbanas consolidadas no caso das funções ecológicas do manguezal estejam comprometidas.

- a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas;
- b) a exploração agroflorestal sustentável praticada na pequena propriedade ou posse rural familiar ou por povos e comunidades tradicionais, desde que não descaracterize a cobertura vegetal existente e não prejudique a função ambiental da área;
- c) a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas e rurais consolidadas, observadas as condições estabelecidas nesta Lei;
- d) a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, observadas as condições estabelecidas na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009;**
- e) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos cujos recursos hídricos são partes integrantes e essenciais da atividade;
- f) as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente;
- g) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional à atividade proposta, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal; (BRASIL, 2012a) (Grifei)

Neste dispositivo são relacionadas determinadas atividades em que o aspecto social deve prevalecer sobre a proteção ambiental. Assim, a própria legislação estabelece expressamente determinadas atividades em que entende que o interesse social se demonstra mais relevante do que a proteção ambiental. Desta forma, apesar de ainda ser necessária a prioridade do direito ao meio ambiente equilibrado, em determinadas situações excepcionais, a proteção irrestrita da Área de Preservação Permanente poderia causar prejuízos sociais relevantes, o que não justificaria a proteção integral do meio ambiente.

Este é o caso da possibilidade de regularização fundiária de interesse social em áreas urbanas consolidadas.<sup>36</sup> O Código Florestal entende que tais atividades devem ser permitidas em APP por entender que o interesse social neste caso justifica a supressão ou intervenção nestas áreas. Portanto, este é fundamento jurídico que permite a regularização fundiária nestas áreas.

Da mesma forma também é permitida a intervenção ou supressão de vegetação nativa em APP nos locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para a

---

<sup>36</sup> O conceito de áreas urbanas consolidadas tem previsão no art. 3º XXVI do Código Florestal (BRASIL, 2012a) que apenas faz referência ao artigo 47 da Lei nº 11.977/2009 que foi revogado pela Lei n. 13.465/2017. Atualmente o conceito de áreas urbanas consolidadas não é mais utilizado na Lei da REURB (BRASIL, 2017) que optou por utilizar o conceito de núcleo urbano informal consolidado, conceito este que é mais amplo que o conceito utilizado anteriormente, já que a lei atual se limita a dizer que se trata de uma área com características urbanas, ainda que situada em área rural.

implementação de obras habitacionais e de urbanização, que estejam inseridas dentro de projetos de regularização fundiária de interesse social. (art. 8º, §2º do Código Florestal).

Cabe observar que os dispositivos tratam apenas das atividades exercidas em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda para fins de regularização fundiária. Apesar disso o próprio Código Florestal (BRASIL, 2012a) também autoriza a regularização fundiária nos casos em que não haja interesse social propriamente dito, denominada de regularização fundiária de interesse específico (art. 65), porém com algumas especificidades, conforme será tratado no capítulo a seguir da presente dissertação.

Também há a previsão para a execução de atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental, assim enumeradas pela lei:

X - atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental:

- a) abertura de pequenas vias de acesso interno e suas pontes e pontilhões, quando necessárias à travessia de um curso d'água, ao acesso de pessoas e animais para a obtenção de água ou à retirada de produtos oriundos das atividades de manejo agroflorestal sustentável;
- b) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e efluentes tratados, desde que comprovada a outorga do direito de uso da água, quando couber;
- c) implantação de trilhas para o desenvolvimento do ecoturismo;
- d) construção de rampa de lançamento de barcos e pequeno ancoradouro;
- e) construção de moradia de agricultores familiares, remanescentes de comunidades quilombolas e outras populações extrativistas e tradicionais em áreas rurais, onde o abastecimento de água se dê pelo esforço próprio dos moradores;
- f) construção e manutenção de cercas na propriedade;
- g) pesquisa científica relativa a recursos ambientais, respeitados outros requisitos previstos na legislação aplicável;
- h) coleta de produtos não madeireiros para fins de subsistência e produção de mudas, como sementes, castanhas e frutos, respeitada a legislação específica de acesso a recursos genéticos;
- i) plantio de espécies nativas produtoras de frutos, sementes, castanhas e outros produtos vegetais, desde que não implique supressão da vegetação existente nem prejudique a função ambiental da área;
- j) exploração agroflorestal e manejo florestal sustentável, comunitário e familiar, incluindo a extração de produtos florestais não madeireiros, desde que não descaracterizem a cobertura vegetal nativa existente nem prejudiquem a função ambiental da área;
- k) outras ações ou atividades similares, reconhecidas como eventuais e de baixo impacto ambiental em ato do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA ou dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente; (BRASIL, 2012a)

Em relação a essas permissões a interpretação deve ser restritiva, não se admitindo que se utilize as exceções previstas no Código como autorização para uso indiscriminado destas áreas. Conforme afirma Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer (2020, p. 731) a permissão de acesso de pessoas e animais somente pode se dar para a obtenção de água e para a realização de atividades de baixo impacto ambiental sendo vedado, por exemplo, o uso das áreas para

pastagem de animais estando, portanto, proibida a exploração econômica direta das áreas de preservação permanente.

O Código Florestal (BRASIL, 2012a) também promoveu um tratamento diferenciado para a agricultura familiar, já que autoriza a intervenção ou supressão da vegetação em áreas de preservação permanente para as atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental no caso da pequena propriedade ou posse rural familiar, que seja explorada com o trabalho pessoal do agricultor ou trabalhador rural, dentro dos requisitos da agricultura familiar. Nesta hipótese basta simples declaração ao órgão ambiental competente, desde que o imóvel esteja devidamente inscrito no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e as atividades não se refiram a implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e efluentes tratados, ou pesquisa científica relativa a recursos ambientais (art. 52).

O Superior Tribunal de Justiça (BRASIL, 2012) já julgou que as hipóteses previstas devem ser tidas como absolutamente excepcionais e *numerus clausus*, demonstrando a taxatividade da previsão legal, não se admitindo outras intervenções se não as previstas em lei.

Portanto, as intervenções em APP devem ser excepcionais, somente admitidas nos casos em que outros valores devam se sobrepor à proteção do meio ambiente. Tais casos foram expressamente previstos no Código Florestal, não cabendo ao intérprete criar outras hipóteses fora das previstas na lei.

Como já discutido, o interesse social pode preponderar em determinadas situações, sendo admitida as intervenções já que a manutenção de áreas de APP intocadas nestas hipóteses poderia causar grandes prejuízos para a coletividade. Uma destas hipóteses é justamente a regularização fundiária em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda. Apesar desta autorização expressa para intervenções, a proteção ao meio ambiente também deve ser considerada como uma das prioridades na execução destes projetos, não sendo possível se admitir a total exclusão do direito ao meio ambiente equilibrado pela prevalência ao interesse social ou de desenvolvimento econômico.

Como se verá no capítulo a seguir a regularização fundiária deverá seguir determinados princípios e procedimentos para que não seja utilizada unicamente para a promoção do direito à moradia e a propriedade, mas também como mecanismo de promoção a preservação, recuperação e uso sustentável destas áreas ecologicamente sensíveis, como meio

de também garantir que elas possam exercer as suas funções ecológicas de extrema importância dentro do contexto urbano.

#### **4 PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE**

A irregularidade fundiária se caracteriza muitas vezes pelo descumprimento de normas urbanísticas e ambientais por loteadores que, mesmo quando aprovados os projetos de loteamento, deixam de entregar as obras de infraestrutura necessárias, o que torna o loteamento irregular.

A situação pode ocorrer também devido a ocupações ocasionadas principalmente pela falta de oferta de moradias dignas a um preço acessível para as populações mais carentes. Assim, muitas vezes por falta de alternativa estas populações tendem a migrar para os espaços na cidade em que não é possível a sua utilização formal, onde o mercado imobiliário não possa se utilizar e explorar. Por conta disso, Erminia Maricato (2002a, p. 25) irá afirmar que a maior parte das favelas estão localizadas em áreas públicas ou em áreas ambientalmente mais frágeis.

Não são somente as populações mais carentes que irão se instalar em áreas ambientais protegidas, a ocupação destas áreas também pode ocorrer por pessoas que tem um poder aquisitivo maior, que muitas vezes até mesmo tem plena ciência dos possíveis danos que possam ocorrer ao meio ambiente.

A solução mais simplista seria remover os ocupantes destas áreas para outras locais. Ocorre que esta solução tem um alto custo social, econômico e político. O custo da remoção e construção de novas moradias pode ser maior do que o próprio custo da urbanização destas áreas ocupadas. Além disso, muitas vezes a situação é irreversível, sendo preferível manter as famílias na região em que já estão adaptadas.

Por esses motivos, foi concebida a possibilidade de se permitir a regularização fundiária destas áreas, mesmo que situadas em áreas de preservação permanente. Como se verá, tal alternativa inicialmente prevista apenas para áreas ocupadas por população de baixa renda, posteriormente foi autorizada também para os núcleos urbanos informais em geral, mesmo que não haja o interesse social.

Porém, é primordial que a análise e execução destes projetos de regularização fundiária, principalmente em áreas de preservação permanente, sejam feitos dentro dos parâmetros legais, e com o objetivo de causar os menores danos possíveis ao meio ambiente e,



sempre que possível, promover a plena recuperação da área degradada e responsabilidade daqueles que ocasionaram os problemas ambientais e urbanísticos.

Dentro deste contexto é que o presente capítulo busca analisar de que modo o procedimento administrativo de regularização fundiária deve ser promovido a fim de que estas situações possam ser resolvidas, ao mesmo tempo que os danos urbanísticos e ambientais não se perpetuem.

Assim, no primeiro tópico do presente capítulo é apresentado o histórico a respeito da possibilidade de regularização fundiária em áreas de preservação permanente com início a partir das resoluções do CONAMA até a presente Lei n. 13.465/2017 (BRASIL, 2017). É ainda discutida a frequente mudança quanto aos marcos temporais para a regularização fundiária, em especial nas áreas de preservação permanente, e o debate presente em relação ao atual marco tempo para a Reurb em APP.

Na segunda parte é analisado o procedimento administrativo de regularização fundiária em si, em todas as suas etapas. São analisados principalmente os requisitos necessários para o projeto de regularização fundiária e a necessidade de estudos técnicos ambientais quando o núcleo urbano informal estiver inserido em área de preservação permanente. Apesar de não ser o tema central da presente pesquisa é ainda verificado os principais pontos da regularização fundiária em áreas de risco, em razão de muitas vezes haver a sobreposição destas áreas com as áreas de preservação permanente.

Por fim, é verificada a conclusão do procedimento administrativo de regularização fundiária, sendo destacados alguns pontos importantes sobre a aprovação do projeto, em seus aspectos ambientais e urbanísticos, e a expedição e registro da Certidão da Regularização Fundiária.

#### 4.1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

A previsão da regularização fundiária em Áreas de Preservação Permanente é algo relativamente recente no direito brasileiro. Apesar do fenômeno das ocupações irregulares ser algo que ocorre desde o início do século XX, e muitas vezes inseridas dentro de áreas ambientalmente protegidas, pouco se preocupou o legislador em dar uma solução jurídica para esta situação.

O próprio Decreto n. 23.793 de 23 de janeiro de 1934 que instituiu o primeiro Código Florestal no Brasil não previa as hipóteses em que, em razão do interesse social, pudesse haver a supressão ou modificação da vegetação situada nestas áreas protegidas (BRASIL, 1934b)

O Código Florestal de 1965 (BRASIL, 1965) estabelecia disposição permitindo a supressão total ou parcial das florestas protegidas, com a prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando necessária a execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social (art. 3, §1º). Assim, o Código Florestal anterior (BRASIL, 1965) autorizava a supressão da vegetação em caso de interesse social, porém não havia qualquer previsão expressa permitindo que os projetos de regularização fundiária pudessem se utilizar deste dispositivo para promover a urbanização dos assentamentos sem que fossem respeitadas as faixas de proteção previstas no Código.

A Medida Provisória n. 2.166-67 de 24 de agosto de 2001 (BRASIL, 2001b), que alterou posteriormente a redação original do Código Florestal de 1965 (BRASIL, 1965), estabeleceu que a supressão da vegetação em APP somente poderia ser autorizada em caso de utilidade pública ou interesse social, caracterizados em procedimento administrativo próprio, e desde não houvesse alternativa técnica ou locacional ao empreendimento proposto. Assim, acabou tornando ainda mais rigoroso o procedimento necessário para que houvesse a supressão já que deveria ser provado tanto o interesse social ou utilidade pública, bem como a inexistência de alternativas para o empreendimento. A citada Medida Provisória possibilitou ainda que a autorização para a supressão da vegetação em área de preservação permanente situada em área urbana pudesse ser feita pelo órgão ambiental municipal, caso o município possuísse conselho de meio ambiente (art. 4º) (BRASIL, 2001b)

A Resolução CONAMA n. 369 de 28 de março de 2006 (BRASIL, 2006) foi o primeiro instrumento que tratou do tema da regularização fundiária em áreas de preservação permanente de forma expressa. A referida resolução além de expressamente prever como de interesse social para fins de supressão da vegetação em APP a regularização fundiária urbana, também trouxe um capítulo específico tratando da regularização fundiária sustentável em área urbana.

A referida resolução (BRASIL, 2006) previu alguns requisitos para a regularização dentre eles: i) que as ocupações fossem de baixa renda e predominantemente residenciais; ii) em área urbana declarada como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS); iii) apresentar densidade demográfica superior a 50 habitantes por hectare e possuir pelo menos três dos itens de infraestrutura previstos (malha viária, captação de águas pluviais, esgotamento

sanitário, coleta de resíduos sólidos, rede de abastecimento de água, rede de distribuição de energia).

Observe-se ainda que a Resolução do CONAMA n. 369/2006 (BRASIL, 2006) previu apenas a regularização em determinadas espécies de APP<sup>37</sup> e não em todas as previstas no Código Florestal, da mesma forma vedava expressamente que houvesse regularização fundiária nas áreas consideradas de risco. Para a regularização seria ainda necessária a apresentação pelo poder público municipal de um Plano de Regularização Fundiária Sustentável em que identificasse as áreas de preservação permanente, a infraestrutura urbana, as áreas de risco, medidas para a compensação de reparação da APP, etc.

Também foi estabelecido um marco temporal para a regularização, sendo possível a regularização fundiária sustentável de área urbana apenas das ocupações consolidadas até 10 de julho de 2001, conforme definido na Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001a) e Medida Provisória no 2.220, de 4 de setembro de 2001 (BRASIL, 2001c). Referido marco temporal estava em consonância com o marco temporal também estabelecido para a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), que até então era um dos principais instrumentos de regularização fundiária urbana em áreas públicas. A CUEM somente poderia ser concedida para aquele que possuía área de até 250 metros utilizado para moradia por cinco anos contados até a data de 30 de junho de 2001, cumpridos os demais requisitos.

Posteriormente foi editada a Lei n. 11.977 de 07 de julho de 2009 (BRASIL, 2009) que criou o Programa Minha Casa Minha Vida. A referida lei estabeleceu o regramento sobre a regularização fundiária urbana e previu também alguns dispositivos que tratam da regularização fundiária em APP, permitiu ser possível a regularização nestas áreas desde fossem ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada.

Segundo a referida lei o Município poderia, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária urbana de interesse social em APP, desde que ficasse comprovada que a intervenção traria melhorias das condições ambientais em relação a situação anterior (art. 54, §1). A lei do PMCMV foi modificada posteriormente permitindo que a admissão pudesse

---

<sup>37</sup> Conforme define a referida Resolução (BRASIL, 2006): “Art. 9º (...) IV - localização exclusivamente nas seguintes faixas de APP: a) nas margens de cursos de água, e entorno de lagos, lagoas e reservatórios artificiais, conforme incisos I e III, alínea “a”, do art. 3º da Resolução CONAMA no 303, de 2002, e no inciso I do art. 3º da Resolução CONAMA no 302, de 2002, devendo ser respeitadas faixas mínimas de 15 m para cursos de água de até 50 m de largura e faixas mínimas de 50 m para os demais; b) em topo de morro e montanhas conforme inciso V, do art. 3º, da Resolução CONAMA no 303, de 2002, desde que respeitadas as áreas de recarga de aquíferos, devidamente identificadas como tal por ato do poder público; c) em restingas, conforme alínea “a” do IX, do art. 3º da Resolução CONAMA no 303, de 2002, respeitada uma faixa de 150 m a partir da linha de preamar máxima;”

ser feita pelos Estados caso o Município não fosse competente para emitir o licenciamento ambiental (art. 54, §3º).

Cabe observar ainda em relação a Lei n. 11.977/2009 (BRASIL, 2009) que esta estabelecia que no caso de regularização fundiária de interesse específico era necessária a aprovação do projeto, bem como a emissão das licenças ambiental e urbanística. Além disso expressamente determinava que o projeto de regularização fundiária deveria observar as restrições referentes às Áreas de Preservação Permanente (art. 61, §1º). Assim, não poderia haver a regularização fundiária das residências que ocupassem APP em razão do projeto ter que respeitar estas áreas.

Posteriormente, com a edição do novo Código Florestal (Lei n. 12.651 de 25 de maio de 2012) houve algumas modificações na sistemática da regularização fundiária em áreas de preservação permanente. Conforme já exposto, a regularização fundiária foi mencionada expressamente no citado Código como uma das hipóteses de interesse social, trazendo para a legislação algo que já constava na Resolução n. 369/2006 do CONAMA, permitindo a supressão e intervenção na vegetação presente na APP nesta hipótese. Outro ponto importante a ser observado é que o Código Florestal (BRASIL, 2012a) passa a admitir expressamente que a regularização fundiária de interesse específico também possa ocorrer em Áreas de Preservação Permanente (art. 65).

A lei nº 13.465 de julho de 2017 não previu grandes novidades sobre o regramento relativo a regularização fundiária urbana em APP já que apenas fez referência as disposições presentes nos artigos 64 e 65 do Código Florestal (BRASIL, 2012a), tendo incluído como novidade a disposição relativa as ocupações situadas às margens de reservatórios artificiais de água destinados à geração de energia ou ao abastecimento público, nestes casos se estabeleceu que deve ser obedecida a faixa da área que consiste na distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima maximorum.

#### 4.2 O PROBLEMA DO RECORTE TEMPORAL PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

Um ponto importante a ser observado é que a Lei n. 13.465/2017 (BRASIL, 2017) não estabeleceu um marco temporal para as regularizações fundiárias urbanas em geral, tendo estipulado apenas que a Regularização Fundiária Urbana (REURB), promovida mediante o

instrumento da legitimação fundiária, somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais consolidados até o dia 22 de dezembro de 2016 (art. 9, §2º)

Apesar disso, há autores que defendem que este marco temporal deve ser aplicado a todas as regularizações, independentemente do tipo de instrumento utilizado para a titulação. Defendem esta posição Vitor Kümpel e Carla Ferrari (2020b, p. 2175) que explicam que “(...) a aplicação da Reurb é restrita aos núcleos informais comprovadamente existentes até 22 de dezembro de 2016, ou seja, aplica-se para regularizar ocupações já consolidadas dentro deste limite temporal fixado pelo legislador.”

Corroborando com esse entendimento que diversos institutos ligados a regularização fundiária também tiveram seus marcos temporais alterados para a data de 22 de dezembro de 2016. Pode ser mencionada, por exemplo, a Concessão de Uso Especial para fins de moradia que passou a ser admitida para aqueles que detiverem imóvel público até a mencionada data.<sup>38</sup> Da mesma forma a venda direta de imóveis da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, objeto da Reurb-E, somente se aplica aos imóveis ocupados até 22 de dezembro de 2016.<sup>39</sup>

Neste mesmo sentido, Paola Macedo (2020, p. 90), ao se referir a interpretação para o marco temporal apenas para a legitimação fundiária, estabelece que: “Não nos parece, no entanto, a melhor leitura da Lei. (...) verifica-se que a prevenção e o desestímulo à formação de novos núcleos urbanos informais são objetivos a serem perseguidos na Reurb pelos entes federativos.” Portanto, para a autora, a falta de um marco temporal poderia acarretar o incentivo às ocupações.

Apesar disso, se por um lado pode-se dizer que a falta de um marco temporal pode incentivar novas ocupações, do mesmo modo a existência de alterações frequentes nos marcos temporais, sempre criando uma espécie de anistia, em um curto espaço de tempo, também pode incentivar novas ocupações. Neste sentido Paulo Locatelli (2021, p. 165) destaca que:

Contando com o atual Código Florestal e a Lei da REURB, numa década, foram arbitrados sucessivamente quatro marcos temporais para o reconhecimento de ocupações em APP passíveis de REURB. Esse comportamento acarreta, além da desmoralização do Estado, a geração de um passivo ambiental irremediável, bem como ocasiona a desordem urbana. A protelação via Legislativo cria a expectativa de reiteradas redefinições de marco temporal ocupacional, gerando um evidente incentivo a novas ocupações.

Se inexistente um marco temporal expresso para as regularizações fundiárias urbanas em geral na Lei n. 13.465/2017, o mesmo ocorre com relação as regularizações fundiárias urbanas em área de preservação permanente. No caso de Reurb em APP, a situação se torna

---

<sup>38</sup> Conforme art. 1º da MP. 2.220/2001 com a redação dada pela Lei n. 13.465/2017 (BRASIL, 2017).

<sup>39</sup> Conforme art. 84, §1º e art. 98 da Lei n. 13.465/2017 (BRASIL, 2017).

ainda mais grave já que é possível interpretar que houve uma sucessão de marcos temporais, em um curto espaço de tempo.

Assim, a própria Resolução do CONAMA nº 369, de 28 de março de 2006 (BRASIL, 2006) estabelecia que era possível a supressão ou intervenção em APP para fins de regularização fundiária desde que as ocupações estivessem consolidadas até a data de 10 de julho de 2001. Esse marco foi definido tendo em vista que a Concessão de Uso Especial para fins de moradia, prevista na Medida Provisória n.2220/2001, só poderia ser concedida para as ocupações consolidadas até a referida data (BRASIL, 2001c).

Com a edição da Lei n. 11.977 de 7 de julho de 2009 (BRASIL, 2009) um novo marco temporal foi definido, já que a citada lei autorizava os Municípios a promoverem a regularização fundiária de interesse social em áreas de preservação permanente até 31 de dezembro de 2007 (art. 54, §1º).

A lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal) passou a regulamentar a regularização fundiária de interesse social e a regularização fundiária de interesse específico, esta última uma novidade na nova legislação. Porém, não foi estipulado novo marco temporal para as regularizações em APP pelo referido diploma legal. Em razão disso, Benjamin Tabak e Paulo Ferreira Filho (2016, p. 336) defendiam a interpretação de que o novo marco temporal a ser utilizado deveria ser a data de vigência do Novo Código Florestal, qual seja, 28 de maio de 2012, a fim inclusive de evitar o incentivo a novas ocupações.

A lei n. 13.465 de 11 de julho de 2017 (BRASIL, 2017) não enfrentou a matéria já que, além da própria divergência sobre o marco temporal para as regularizações fundiárias em geral, não previu um marco temporal para a regularização fundiária em APP, já que simplesmente fez remissão aos artigos 64 e 65 do Código Florestal (BRASIL, 2012a) que definem o regramento sobre a regularização fundiária em APP. A lei da Reurb (BRASIL, 2017), revogou as disposições previstas anteriormente na Lei 11.977/2009 (BRASIL, 2009), retirando do ordenamento inclusive o marco temporal expresso que existia nesta última lei. Em razão desta simples remissão ao Código Florestal. Cristine Dal Toé (2021, p. 115) defende que permanece vigente a interpretação estabelecida anteriormente que estabelecia como o marco temporal para a regularização fundiária em APP a data da publicação do Código Florestal (BRASIL, 2012a), ou seja, 28 de maio de 2012.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Essa posição também é a que consta do Manual de Atuação do Ministério Público Federal (2017) conforme segue: “Assim sendo, diante da necessária interpretação das normas que se sucederam na matéria, e visando melhor atender aos fins almejados pelo Novo Código Florestal, entende-se que o marco temporal deve ser fixado na data de sua vigência, qual seja, 28 de maio de 2012. Dessa maneira, continua a proibição de regularização de intervenções futuras em APP, disposta no art. 8º, § 4º, da Lei Federal nº 12.651/2012. E diante de tal proibição, a

Outra interpretação é de Paulo Locatelli (2021, p. 169-170) que entende que nos casos de regularização fundiária de interesse específico deve ser entendido como marco temporal a data de 25 de maio de 2012<sup>41</sup>. Porém, o referido autor defende que para os casos de regularização fundiária de interesse social, em razão da possibilidade de intervenção ou supressão em APP para fins de regularização fundiária de interesse social, estar prevista no art. 8º do Código Florestal, que não estipula um recorte temporal para as intervenções, pode-se entender que a Reurb-S em APP poderia ser feita a qualquer tempo. Porém, o referido autor (LOCATELLI, 2021, p. 170) acrescenta que também pode ser possível interpretar como marco temporal para a Reurb-S em APP a própria data da vigência da Lei n. 13.465/2017 (BRASIL, 2017), ou seja, 12 de julho de 2017, para evitar a interpretação de que a lei pudesse regulamentar situações futuras, e não só as pretéritas, o que implicaria em revogação tácita das exigências legais para uso do solo ao permitir as intervenções a qualquer tempo.

Como se pode perceber a definição do marco temporal das regularizações fundiárias em área de preservação permanente é dada por meio de interpretações, que acabam sendo divergentes em alguns pontos. Conforme apontam Vinicius Aquino e Talden Farias (2021, p. 118) que:

A proposta de utilizar a data de vigência do Código Florestal é interessante, porém carece de robustez legal para pacificar a matéria. Para piorar a situação, o conceito legal de área urbana consolidada contida na Lei nº 11.977/2009, também foi revogado. A principal preocupação advinda da desordem legislativa é o potencial incentivo a novas ocupações em Áreas de Preservação Permanente e a consequente degradação ambiental. O equívoco legal precisa ser urgentemente reparado, para fixar uma data limite ou um prazo de ocupação mínimo (5 anos, por exemplo) e, assim, conferir um patamar mínimo de proteção ambiental.

Portanto, falta um critério legal expresso para definir em quais situações uma área ocupada poderá ou não ser regularizada, principalmente quando se tratar de área situada em APP. O último marco legal foi estabelecido pelo Lei nº 11.977/2009 que já se encontra revogado, e desde a entrada em vigor do Código Florestal (BRASIL, 2012a) o problema segue sem uma solução estabelecida pelo legislador.

Até mesmo a própria ideia de um marco temporal pode ser criticada. Conforme apontam Angela Pilotto, Renata Gonçalves e Paula Pollini (2019, p. 89): “Ademais, outro

---

melhor conclusão é, realmente, a de que a Lei Federal nº 13.465/2017 não alterou o marco temporal vigente em relação às áreas de preservação permanente, qual seja, a data de vigência do Código Florestal de 2012.”

<sup>41</sup> Apesar do referido autor defender a data de 25 de maio de 2012, claramente houve um equívoco do citado autor, já que apesar do Código Florestal (BRASIL, 2012a) ter sido promulgado em 25 de maio de 2012, a sua vigência só se deu com a publicação da citada lei no Diário Oficial da União, conforme prevê o art. 84 da referida lei, ou seja, no dia 28 de maio de 2012. Assim, a interpretação feita pela data da vigência do Código Florestal, deve respeitar a data de 28/05/2012, data da sua entrada em vigor.

pressuposto se refere, justamente, à fragilidade do critério temporal como recorte do que pode ou não ser regularizado. Isso é particularmente relevante a partir do momento em que a Lei nº 13465/2017 ampliou as áreas “regularizáveis” como novo critério temporal.” Desta forma, a inclusão sempre de um novo recorte temporal, cada vez que for necessária uma nova regulamentação da Reurb, expande o número de áreas passíveis de regularização, criando uma espécie de anistia, o que fragiliza toda a legislação sobre parcelamento e uso do solo, já que se dá a falsa impressão de que estas leis podem ser burladas já que, de tempo em tempos, o legislador irá prever uma forma de regularizar as situações irregulares.

Outro ponto criticado é que o estabelecimento destes recortes temporais muitas vezes acaba sendo visto como uma cortesia, uma contribuição política para os ocupantes desses assentamentos, que acabam muitas vezes com uma ideia de que devem uma retribuição a aqueles que concederam essas “doações”. É que destaca Raquel Rolnik (2019, p. 182-183) ao determinar que:

Os *cut-off-dates*, que definem uma data para delimitar os moradores que podem ser reconhecidos e receber benefícios e separá-los daqueles que não podem, são um exemplo claro da diferença enunciada acima. Não é a universalidade da condição humano do morador, nem mesmo a legalidade/ilegalidade da situação da ocupação o que permite diferenciar portadores e não portadores de direitos. Trata-se de uma negociação puramente política, discricionário, um “pacto” territorial que tem como objetivo responder pressões de massas urbanas ao mesmo tempo que reafirma a transitoriedade e o estigma territorial.

Talvez esse seja um dos grandes desafios a serem enfrentados. Como estabelecer um critério temporal para as ocupações presentes ou até mesmo futuras, sem que isso possa acarretar novas ocupações? Dentro deste aspecto, importante reflexão é feita por Luana Amaral (2019, p. 361):

Na verdade, este parece ser o grande desafio da regularização fundiária, especialmente em áreas de preservação permanente: regularizar sempre, independentemente da data da ocupação, em prejuízo do planejamento e da proteção ao meio ambiente ou regularizar apenas até certa data, correndo o risco de ignorar a realidade de novas – e dificilmente evitáveis – ocupações? Mas será que o desafio se apresenta do mesmo modo quando se trata de regularização fundiária de interesse específico em APP e a solução para o critério temporal deva ser a mesma? Mais uma vez o legislador foi silente na diferenciação das espécies de regularização fundiária em APP.

Portanto, a melhor solução seria que o legislador estabelecesse um prazo mínimo de ocupação, que poderia ser diverso em casos de ocupações de interesse social ou de interesse específico, que pudessem ser aplicados às situações pretéritas, mas que também tivesse a possibilidade de aplicação para as situações de futuras ocupações. A simples definição de um



marco temporal em que se impede que regularizações fundiárias posteriores possam ser feitas trata-se de solução utópica em que não se cogita a possibilidade de que novas ocupações possam ocorrer. O primeiro marco temporal para as regularizações data do ano de 2001, de lá até os dias atuais não houve uma diminuição do número de ocupações pelo simples fato de se ter impedido novas regularizações. Assim, a simples definição de uma data em que se proíba novas regularizações de ocupações futuras, não soluciona o problema.

Entretanto, frente à falta de um recorte temporal expresso previsto pelo legislador, a melhor interpretação deve ser aquela que entende como marco temporal para a regularização fundiária em APP a data de vigência do Código Florestal (BRASIL, 2012a), já que o artigo 8º, §4º do referido diploma legal veda a supressão ou intervenção em situações futuras. Não se pode utilizar o marco temporal estipulado na Lei n. 13.465/2017 para a utilização do instituto da legitimação fundiária, já que este pode ser aplicado apenas as situações de regularizações fundiárias em geral, e o Código Florestal (BRASIL, 2012a) prevê regramento específico para a Reurb em APP.

Estabelecidas as premissas referentes ao recorte temporal relativo às ocupações consolidadas passíveis de regularização fundiária, em especial as situadas em APP, cabe verificar como se dará o processamento destas regularizações perante os Municípios.

#### 4.3 PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

O procedimento administrativo de regularização fundiária urbana perante o Município apresenta diversas etapas ou fases que, conforme afirma Paola Macedo (2019, p. 191), podem ser divididas em: (i) fase de instauração, que se inicia com o requerimento do legitimado ou de ofício pelo Município; (ii) fase de instrução, que se desenrola com a apresentação dos documentos, projetos, estudos técnicos, notificações; (iii) fase de defesa, em que são apresentadas as impugnações e estas são apreciadas, e; (iv) fase de decisão motivada, em que o Município decide se aprova ou não o projeto de regularização fundiária e expede a Certidão de Regularização Fundiária – CRF.

Ainda que todas estas fases constem da lei n. 13.465/2017 (BRASIL, 2017) e do Decreto n. 9.310/2018 (BRASIL, 2018) também são necessárias etapas prévias, em especial nos casos em que o próprio Município inicia de ofício o procedimento. Assim, são

necessárias, por exemplo, o cadastramento das famílias, busca documental e informações sobre o núcleo a ser regularizado (verificação se é clandestino ou irregular, se possui ou não áreas de risco ou áreas de preservação permanente), verificação se a área se encontra consolidada ou até mesmo se será necessária a demarcação urbanística. Todas estas etapas prévias, apesar de não previstas na lei, são necessárias até mesmo para verificar a viabilidade da regularização fundiária.

A primeira fase prevista na lei é a fase de instauração. O rol dos legitimados a requerer a instauração do procedimento de regularização fundiária está previsto no art. 14 da Lei n. 13.465/2017 que assim dispõe:

Art. 14. Poderão requerer a Reurb:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;

II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;

III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;

IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e

V - o Ministério Público (BRASIL, 2017).

O primeiro inciso do referido dispositivo prescreve como os primeiros legitimados os entes federativos: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Estabelece também que é possível entidades da administração pública indireta solicitarem a instauração do procedimento de Reurb. Conforme aponta Michely Cunha (2019, p. 37), em relação à administração indireta a lei não exigiu qualquer pertinência temática, ou seja, as entidades legitimadas a solicitarem a instauração do procedimento Reurb não são necessariamente entidades que cuidam de empreendimentos habitacionais ou de regularização fundiária. Isto possibilita que outras entidades possam requerer a instauração do procedimento como, por exemplo, o Serviço Autônomo de Água e Esgoto de determinada cidade, desde que seja parte da administração direta e não mero órgão vinculado à estrutura do Município.

Em relação ao item II a lei possibilita que os próprios beneficiários possam requerer a instauração do procedimento. Ainda que seja dever do Município instaurar de ofício o procedimento administrativo, para que se aplique o instituto da Reurb, nada impede que este seja provocado pelos próprios ocupantes do núcleo urbano informal.

Embora a lei não vede que um único ocupante possa requerer a regularização fundiária, por óbvio que não seria possível que este pudesse exigir que fosse instaurado o procedimento para a regularização apenas do seu imóvel. Conforme apontam Vinicius Aquino

e Talden Farias (2021, p. 100): “Seria inconcebível movimentar toda a máquina pública e destinar recursos financeiros para implementar um projeto para um único imóvel e deixar os demais imóveis sem a devida titulação e infraestrutura urbanística.” Assim, não é possível a requisição de um único beneficiário para que se regularize apenas o seu próprio imóvel, devendo no caso de desejar que o seu imóvel seja regularizado requerer a regularização de todo o núcleo urbano em que a sua área está inserida.

Também é possível que a solicitação parta de associações, fundações ou organizações civis, porém neste caso deve haver a pertinência temática da atividade desenvolvida pela entidade, sendo necessária que esta atividade seja de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana. Porém, conforme afirma Michely Cunha (2019, p. 37) a lei não exige um período mínimo de existência das referidas entidades, ou seja, a entidade pode ser constituída unicamente para que se possa promover a regularização fundiária de determinado núcleo urbano.

Novidade estabelecida pela Lei n. 13.465/2017 (BRASIL, 2017) é que os proprietários dos imóveis, loteadores ou incorporadores também possam requerer a regularização fundiária. Porém, a própria lei estipula que mesmo que a regularização fundiária seja requerida por aqueles que deram causa a formação do núcleo urbano informal isto não impede a sua responsabilidade civil, administrativa e criminal.

Ao lado destes legitimados ainda é possível que o procedimento seja requerido pela Defensoria Pública ou pelo Ministério Público, também incluídos ao rol dos legitimados pela Lei n. 13.465/2017 (BRASIL, 2017). Conforme ressalta Cristine Dal Toé (2021, p. 73) o requerimento exercido por estes dois legitimados deve ser feito dentro dos limites das suas atribuições e interesse institucional. Cabe observar que a lei da Reurb (BRASIL, 2017) prevê que a Defensoria Pública poderá requerer a Reurb apenas em nome dos hipossuficientes, porém não determina que esta só possa agir em casos de Reurb-S. Desta forma, seria possível o requerimento de Reurb-E, desde que alguns dos ocupantes daquele núcleo pudessem ser considerados hipossuficientes<sup>42</sup>, ainda que o núcleo como um todo não possa ser considerado de interesse social.

Apesar da lei não prever a pertinência temática para o Ministério Público é evidente que este só poderá agir no interesse da coletividade, inclusive terá o dever de agir em

---

<sup>42</sup> Cabe observar que lei não fala em hipossuficiência econômica, podendo atuar a Defensoria em defesa de outros vulneráveis. Neste sentido, menciona Edilson Gonçalves Filho e Daniel Cogoy (2017): “Há, também, outros tipos de vulnerabilidade, como a organizacional, jurídica, circunstancial etc., motivo pelo qual, resumidamente, tem-se afirmado com correção que a Defensoria Pública tem como missão constitucional a defesa dos vulneráveis, daí o uso da expressão *custus vulnerabilis*.”

situações em que o núcleo urbano informal estiver inserido em áreas de proteção ambiental e área de preservação permanente ou em situações em que caracterizada área de risco.

Apesar do rol dos legitimados presente no art. 14 da Lei n. 13.465/2017 (BRASIL, 2017) ser aparentemente exaustivo, o que acarreta que um requerimento apresentado por um não legitimado possa ser indeferido pelo Município, nada impede que este possa instaurar de ofício a regularização fundiária após o indeferimento do requerimento por falta de legitimidade (CUNHA, 2019, p. 37). Assim, ainda que requerido por um não legitimado o Município tem o dever de instaurar o procedimento, mesmo que de ofício, se averiguar que se trata de situação sujeita a regularização fundiária urbana.

Após apresentado o requerimento por um dos legitimados caberá ao Município ou Distrito Federal instaurar a Reurb, podendo ainda denegar de plano a regularização, se entender que não é cabível ou que não foi requerida por um dos legitimados. Competirá aos Municípios ou ao Distrito Federal nesta fase classificar a modalidade de Reurb aplicável a regularização fundiária. Se requerida pela União ou pelos Estados esta classificação será de responsabilidade do ente federativo instaurador.

Conforme prevê o art. 6º do Decreto n. 9310/2018 (BRASIL, 2018) a composição ou faixa de renda familiar da população destinada a verificar se a regularização pode ser classificada como interesse social pode ser estabelecida em ato do Poder Público, tendo em vista as peculiaridades locais, porém, a renda nunca poderá ser superior a cinco salários mínimos. Neste ponto ressalta Vinicius Aquino e Talden Farias (2021, p. 95) que o ato do Poder Público deve observar as diferenças entre os custos de vida e habitação nas diferentes cidades do Brasil, não sendo isonômico criar um critério único que possa ser aplicada em cidade pequenas e nas grandes metrópoles. Assim, cada Município irá definir uma faixa de renda de acordo com a sua realidade, não sendo possível definir de forma geral, qual a renda necessária dos ocupantes poderá ser considerada para fins de classificação como Reurb-S.

O Município ou Distrito Federal possuem o prazo de até cento e oitenta dias para realizar esta classificação ou indeferir de forma fundamentada o pedido. Não havendo uma decisão dentro deste prazo a classificação será aquele estabelecida pelo legitimado, prosseguindo o procedimento administrativo, porém é possível a revisão posterior pelo Município através de estudo técnico que a justifique.

A primeira medida após instaurado o procedimento administrativo pelo Município é fazer as buscas por matrículas ou transcrições envolvidas, a fim de comprovar a propriedade da área a ser regularizada. Também devem ser feitas buscas pelas matrículas ou transcrições

para as áreas já usucapidas dentro do núcleo a ser regularizado. Esta medida não será necessária se tiver sido feita a prévia demarcação urbanística da área a ser regularizada.

A demarcação urbanística se constitui do procedimento administrativo destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos reais sobre a área. Neste procedimento o Poder Público notifica os titulares de domínio e os confrontantes da área demarcada para que estes apresentem a impugnação, cuja ausência de manifestação será interpretada como concordância. Se houver impugnação apenas de parcela da área, o Poder Público pode prosseguir com o procedimento apenas em relação a parcela não impugnada. Superadas as impugnações ou se estas não forem apresentadas, o auto de demarcação será encaminhado ao registro de imóveis para a averbação nas matrículas dos imóveis atingidos

Não tendo havido prévia demarcação urbanística, após averiguada a titularidade da área caberá ao Município fazer as notificações aos titulares de domínio, dos responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, dos confinantes e de terceiros eventualmente interessados para apresentarem as impugnações.

Quando algum proprietário ou confinante não puder ser encontrado ou quando houver recusa da notificação deve ainda ser publicado o edital com a descrição da área a ser regularizada. Apesar de somente constar que o edital deva ser publicado se não puder haver a notificação de um dos interessados, a referida publicação deveria ser a regra, e não a exceção, até para que a sociedade possa ter conhecimento do procedimento e dos projetos apresentados. Assim, deveria haver a determinação na lei que sempre houvesse a publicação dos editais, mesmo que no próprio sítio eletrônico do Município, não só para que algum interessado possa se manifestar, mas também para dar uma maior publicidade ao procedimento em si.

A ausência da manifestação por partes dos notificados implica em anuência quanto ao procedimento de regularização fundiária. A anuência ou falta de manifestação acarreta a perda de eventual direito real que seja titular sobre o imóvel regularizado, por isso é importante esta manifestação.

No caso de impugnação por qualquer dos interessados deve o Município verificar a pertinência da impugnação. Conforme previsto no art. 12 do Decreto n. 9.310/2018 (BRASIL, 2018) a impugnação pode ser rejeitada de plano, por meio de ato fundamentado do Poder Público municipal ou distrital, se: (I) a impugnação não indicar, de forma plausível, onde e de que forma regularização fundiária avança na propriedade do impugnante; (II) não for apresentada a motivação da impugnação, ainda que feita de forma resumida; (III) se

relacionar a matéria que não possui relação com a regularização fundiária. O impugnante tem o prazo de 15 dias para recorrer da decisão, não apresentado o recurso o procedimento deve seguir o seu curso normalmente.

Apresentada a impugnação fundamentada ou apresentado o recurso contra a decisão que indeferiu a impugnação poderá ser adotado o procedimento extrajudicial de solução de conflitos previsto na lei. Porém, é possível também que o Poder Público municipal promova medidas que possam afastar a impugnação conforme prevê o §3º do art. 21 da Lei n. 13.465/2017 (BRASIL, 2018). Ainda, se apresentada a impugnação apenas em relação a parte da área a ser regularizada pode o Poder Público prosseguir com o procedimento em relação a parcela não impugnada. Havendo a impugnação apenas em uma área diminuta do núcleo urbano informal, por exemplo um único lote de terreno, não haveria razão para que o Poder Público não pudesse fazer a regularização do núcleo urbano informal como um todo, este é um importante dispositivo que deve ser usado pelo Poder Público para evitar que a regularização deixe de ser feita por falta da concordância da totalidade dos notificados.

#### **4.3.1 Projeto de Regularização Fundiária**

Superada a etapa de buscas, notificações e impugnações é elaborado o projeto de regularização fundiária. Essa é a fase mais importante do procedimento, pois será nela em que se definirá os rumos que a regularização fundiária irá tomar, as obras que serão efetuadas, as compensações urbanísticas e ambientais necessárias etc.

A elaboração do projeto de regularização fundiária é obrigatória para todos os tipos de Reurb, sendo dispensada apenas nos casos em que o parcelamento do solo tenha sido regularmente feito ou tenha sido regularizado e devidamente registrado, faltando apenas a titulação dos ocupantes. Também será dispensada no caso da denominada Reurb inominada, que é aquela destinada aos loteamentos implantados antes da Lei 6766/79 (BRASIL, 1979). No caso de Reurb-E o referido projeto de regularização deverá ser apresentado pelo legitimado junto ao próprio requerimento de instauração do procedimento, já que neste caso é de sua responsabilidade a apresentação do projeto.

O projeto de regularização fundiária se constitui de: (i) levantamento cadastral e planialtimétrico da área com georreferenciamento<sup>43</sup>, elaborado por profissional habilitado<sup>44</sup> em que se demonstra a descrição das unidades imobiliárias, edificações, infraestrutura, acidentes geográficas e características do núcleo; (ii) memorial descritivo<sup>45</sup> e planta do perímetro, com a indicação das matrículas e transcrições atingidas, se possível; (iii) estudo preliminar da situação jurídica, ambiental e urbanística, com as propostas para a solução das desconformidades ambientais e urbanísticas, e reassentamento, se for o caso; (iv) estudo técnico para a situação de risco e ambiental, se for o caso; (vi) cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial e compensações ambientais e urbanísticas, se houverem, referido cronograma deve ainda estar acompanhado do termo de compromisso assinado pelos responsáveis pelas obras. São dispensados o cronograma e o termo de compromisso no caso do núcleo que já possua infraestrutura essencial e não haja compensações a serem feitas.

Há ainda a necessidade de elaboração do projeto urbanístico de regularização fundiária em que se irá especificar as áreas ocupadas, eventualmente as áreas já usucapidas<sup>46</sup>, as unidades imobiliárias, lotes e quadras com suas medidas e características, o sistema viário,

---

<sup>43</sup> Conforme ressalta Paola Macedo (2020, p. 166) a Lei n. 13.465/2017 ao exigir o georreferenciamento para a área regularizada estabelece um padrão rigoroso da descrição que não existia na lei anterior, dificultando a Reurb e não a facilitando. Referida autora (MACEDO, 2020, p. 167) ressalta ainda que o Decreto n. 9.310/18 parece ter exigido o georreferenciamento também para os limites das unidades a serem regularizadas, porém tal exigência representa um custo elevado sem um benefício aparente para tal exigência. Entende-se que o georreferenciamento deve estar limitado aos limites da área do núcleo urbano a ser regularizado, exigir que haja o georreferenciamento também de cada unidade causa um custo desnecessário, além de ser uma exigência ainda maior do que a prevista para os parcelamentos de solo em geral.

<sup>44</sup> A planta e o memorial descritivo devem ser habilitados por profissional habilitado com apresentação da Anotação de Responsabilidade Técnica – ART (para os profissionais vinculados ao Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura) ou Registro de Responsabilidade Técnica – RRT (para os profissionais vinculados ao Conselho de Arquitetura e Urbanismo), sendo dispensadas, porém, no caso do responsável técnico for servidor ou empregado público.

<sup>45</sup> Os elementos que devem constar do memorial descritivo do núcleo urbano informal estão previstos no Decreto 9310/2018 que assim dispõe: “Art. 32. O memorial descritivo do núcleo urbano informal conterá, no mínimo: I - a descrição do perímetro do núcleo urbano, com indicação resumida de suas características; II - a descrição técnica das unidades imobiliárias, do sistema viário e das demais áreas públicas que componham o núcleo urbano informal; III - a enumeração e a descrição dos equipamentos urbanos comunitários e dos prédios públicos existentes no núcleo urbano informal e dos serviços públicos e de utilidade pública que integram o domínio público com o registro da regularização; e IV - quando se tratar de condomínio, as descrições técnicas, os memoriais de incorporação e os demais elementos técnicos previstos na Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964” (BRASIL, 2018).

<sup>46</sup> Esta indicação das áreas já usucapidas é necessária pois, neste caso, não é necessária a atribuição da propriedade para o ocupante, bastará a indicação da unidade no projeto de regularização para que se possa posteriormente se proceder a averbação na matrícula de que esta unidade passa a pertencer a uma área maior já regularizada.

logradouros, espaços livres, das medidas para adequação do núcleo e as obras de infraestrutura essencial<sup>47</sup>, se necessárias, além de outros requisitos estipulados pelo município.

Apesar de caber ao Município definir, por meio de lei municipal específica, as medidas ou posturas de interesse local, aplicáveis a projetos de Reurb, além de também caber àquele definir os requisitos para a elaboração do projeto de regularização fundiária, o Decreto n. 9.310/2018 expressamente estabelece que a falta destas definições não impedirá o processamento da Reurb e o seu registro (art. 31, §5º e 6º) (BRASIL, 2018).

Apesar da lei prever que os projetos de regularização fundiária e o projeto urbanístico sejam feitos em instrumentos separados, não há impedimento para que ambos os projetos sejam feitos em um mesmo documento, com todos os requisitos previstos na lei e no seu decreto regulamentador (MACEDO, 2020, p. 169). Isso poderá ocorrer até mesmo naqueles projetos mais simples em que já haja a infraestrutura essencial instalada, não se inserindo o núcleo em área de preservação permanente ou área de risco, ou naqueles loteamentos irregulares em que basta a titulação dos ocupantes.

Em relação ao cronograma, termo de compromisso e o projeto urbanístico observe-se que as obras neles previstas de implantação da infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional podem ser previstas para serem realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb. A lei não estipula um prazo máximo para que essas obras sejam realizadas dentro do cronograma, cabendo ao Município a verificação se os prazos fixados são superiores aos estritamente necessários para que as obras e compensações urbanísticas e ambientais necessárias possam ocorrer.

Ainda assim, deveria a lei estipular um prazo máximo para que essas intervenções ocorressem, a exemplo do que já existe para os loteamentos em geral<sup>48</sup>. A falta de um prazo máximo para que estas obras ocorram pode acarretar que elas se estendam por um longo período sem que sejam realizadas. Conforme apontam Angela Pilotto, Renata Gonçalves e Paula Pollini (2019, p. 98): “Mesmo em processos judicializados, em que constam termos de ajustamento de conduta celebrados entre o poder público ou outros requeridos, Ministério Público e Juízo, com cronogramas e etapas bem definidas, os processos de urbanização se arrastam por vezes por mais de uma década.” Assim, se em processos judiciais em que são

---

<sup>47</sup> Sobre a infraestrutura essencial remete-se ainda à discussão já trazida nesta pesquisa no tópico intitulado REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E A QUESTÃO DA URBANIZAÇÃO NA LEI N. 13.465/2017.

<sup>48</sup> A lei n. 6766/79 (BRASIL, 1979) em seu art. 9º estipula que o cronograma de execução das obras do loteamento pode ter prazo máximo de duração de quatro anos. Disposição semelhante também consta da Lei n. 9605/98 (BRASIL, 1998) que estipula que o termo de compromisso ambiental terá vigência mínima de noventa dias e máxima de três anos, com possibilidade de prorrogação, a depender da complexidade das obrigações fixadas.



definidos de forma expressa as obrigações das partes envolvidas os processos de urbanização se arrastam por vários anos, como fazer com que isso não ocorra se não for estipulado um prazo máximo na lei para o cumprimento das obras? Neste ponto o legislador poderia ter previsto um limite temporal para que a situação de irregularidade urbanística e ambiental não se perpetue por vários anos.

No caso de Reurb-E a celebração do termo de compromisso para a adoção de medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental entre os responsáveis é condição da aprovação da regularização fundiária. Isso impede que sejam feitas regularizações de interesse específico sem que as obras necessárias sejam posteriormente implementadas.

Em relação as compensações ambientais e urbanísticas sua exigência não é faculdade do Poder Público, ela deve ocorrer sempre que houver um impacto ambiental e urbanístico. Conforme afirma Edis Milaré (2014, p. 1294), a se referir especificamente sobre a necessidade de compensação pela intervenção ou supressão em APP, que apesar do Código Florestal não ter expressamente previsto a compensação ambiental para esses casos, ela deverá ser exigida pelo órgão ambiental, a fim de manter o equilíbrio ecológico, que é um direito assegurado constitucionalmente.

Não exigir a compensação ambiental, em especial nos casos de Reurb-E em áreas de preservação permanente, é priorizar outros interesses ou direitos em detrimento ao direito ao meio ambiente equilibrado, que é um direito coletivo, e deve ser respeitado por todos. Por isso a importância de que o Poder Público exija dos responsáveis que assinem o termo compromisso em que se defina as compensações ambientais e urbanísticas a serem promovidas.

Em relação ao termo de compromisso, aponta Michely Cunha (2019, p. 120) que este: “(...) tem força vinculante e poderá ser utilizado no futuro pelo Ministério Público ou pela Defensoria Pública para compelir o responsável a executar as obrigações assumidas no curso do procedimento de REURB.” Por esse motivo, o próprio Decreto n. 9310/2018 (BRASIL, 2018) estabelece que o termo de compromisso deve ser assinado também por duas testemunhas, a fim de que se possa se tornar um título executivo extrajudicial (art. 21, §1º).

Apesar de nem a lei n. 13.465/2017 (BRASIL, 2017) e nem o Decreto n. 9.310/2018 (BRASIL, 2018) estipularem de forma expressa quais os requisitos do termo de compromisso firmado no âmbito da Reurb, pode-se utilizar como parâmetro os requisitos previstos para o termo de compromisso em matéria ambiental previsto no art. 79-A da Lei n. 9.605/1998 (BRASIL, 1998). Assim, referido termo deverá indicar:(i) o nome e qualificação completa das

partes compromissadas e dos seus representantes legais; (ii) a descrição detalhada de seu objeto; (iii) o prazo para a execução das obras e compensações ambientais e urbanísticas; (iv) o investimento previsto para a execução das obras e compensações; (v) as multas ou eventualmente as garantias oferecidas para o caso de descumprimento do compromisso firmado, e; (vi) o foro competente para dirimir litígios entre as partes.

Esse talvez seja o principal instrumento que irá garantir que as obras de infraestrutura e eventualmente as compensações ambientais e urbanísticas ocorram. Cabe ao Município e ao Ministério Público verificar o cumprimento na integralidade das estipulações previstas no referido termo de compromisso. A lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017) ainda poderia estipular que as disposições do referido termo de compromisso pudessem constar do próprio registro da Certidão de Regularização Fundiária no Cartório de Registro de Imóveis e de publicação no órgão oficial competente para que fosse de mais fácil fiscalização pela própria população e pelos beneficiários da regularização fundiária. Poderia ainda constar da lei que o próprio Cartório de Registro de Imóveis pudesse fazer o controle do prazo previsto no cronograma de execução de obras e termo de compromisso e após o período previsto e não apresentado o termo de verificação de execução das obras pudesse ser encaminhada comunicação à Prefeitura Municipal e ao Ministério Público para as medidas cabíveis.<sup>49</sup>

Da mesma forma, deveria haver na lei nº 13.465/2017 a obrigação de que sempre que houvesse a constatação de um dano ambiental devesse o Ministério Público ser comunicado para que pudesse participar e se manifestar sobre o procedimento. Neste caso o próprio Ministério Público já poderia inclusive verificar as responsabilidades pelos danos ambientais e celebrar o termo de ajustamento de conduta, se for caso. Conforme defendem Maria Bezerra e Tatiana Chaer (2012, p. 36) a regularização fundiária em APP pode configurar conflitos entre valores e direitos previstos na Constituição Federal, por esse motivo sempre que estes conflitos não forem resolvidos dentro das instâncias técnicas do município deve haver a participação do Ministério Público com a celebração de acordos que garantam a compensação do valor afetado.

A própria Lei n. 7.347/1985 (BRASIL, 1985) em seu artigo 6º disciplina que o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, sempre que houver informações sobre fatos que constituam objeto de ação civil pública, como é o caso dos danos causados ao meio-ambiente.

---

<sup>49</sup> No Estado de São Paulo existe dispositivo semelhante para os loteamentos, em que o Oficial de Registro de Imóveis tem a obrigação de comunicar à Prefeitura Municipal e ao Curador de Registros Públicos o descumprimento do prazo do cronograma de obras, conforme previsto nas Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo. (TJSP, 1989)

O problema de não haver na lei a obrigação expressa do dever informar o Ministério Público e da possibilidade deste participar do procedimento é que o dano pode ter sido provocado pelo próprio Município, em razão da falta de fiscalização pela implantação das obras de infraestrutura necessárias pelo loteador, ou em razão da omissão no exercício do poder de polícia de fiscalizar e controlar o uso das áreas de preservação permanente. Essa participação do Ministério Público poderia até mesmo evitar o ajuizamento de ações civis públicas posteriores, que questionasse até mesma a idoneidade da regularização fundiária efetuada.

Prosseguindo com o procedimento, no caso da Reurb-S caberá ao Município ou ao Distrito Federal a elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, se necessária. Conforme salienta Eduardo Trelles (2019, p. 107) são elevados os custos com a elaboração dos projetos de urbanização e levantamento georreferenciado da área, além do custo para a execução das obras, o que diminui as expectativas na execução de um grande número de projetos de Reurb-S.

Dentro deste contexto, em razão da falta de corpo técnico adequado em uma grande parcela dos municípios, além dos alto custos envolvidos na elaboração e análise dos projetos e estudos técnicos, foi criado no estado de São Paulo o Programa Estadual de Regularização Fundiária Urbana, o Cidade Legal, que tem como objetivo a implementar auxílio a Municípios mediante a orientação e apoio técnicos nas ações municipais de regularização de parcelamentos do solo e de núcleos habitacionais, públicos ou privados, para fins residenciais (SÃO PAULO, 2007). Trata-se de importante iniciativa que pode auxiliar de grande maneira principalmente os pequenos Municípios.

Outra possibilidade de auxílio aos Municípios é através de parcerias com universidades para que estas possam ajudar na elaboração do projeto urbanístico e estudos técnicos. Estas parcerias podem trazer benefícios mútuos já que auxiliam a integrar as atividades de ensino, pesquisa e extensão, além de promover a troca de conhecimentos. As experiências neste sentido têm sido exitosas, ajudando tanto a academia a colocar em pauta o debate sobre o direito de habitação e a regularização, como também auxiliando a promover uma regularização fundiária mais inclusiva (BIENENSTEIN *et al.*, 2011).

Em relação às obras de infraestrutura essencial, os equipamentos públicos ou comunitários e as melhorias habitacionais, previstas nos projetos de regularização fundiária, poderá o Poder Público diretamente implantar a infraestrutura essencial ou promover estas obras por meio da administração indireta, por meio das concessionárias ou permissionárias de serviços públicos, neste caso deverá a concessionária ou à permissionária de serviços

públicos, por provocação do Poder Público competente, elaborar o cronograma e promover a assinatura do termo de compromisso.

Ainda no caso de regularização fundiária de interesse social poderão os próprios legitimados promoverem a elaboração do projeto as suas próprias expensas. Novidade prevista na Lei n. 14.118/2021 (BRASIL, 2021) é que as obras de infraestrutura essencial também possam ser promovidas pelos legitimados, arcando com os custos envolvidos. Uma crítica que pode ser feita a esta alteração é que tais custos deveriam ser suportados pelos responsáveis por promover o loteamento irregular ou clandestino, ou pelo próprio Poder Público, não podendo ser transferida esta responsabilidade para os ocupantes. Conforme apontam Vinicius Aquino e Talden Farias (2021, p. 106):

O que parece, a princípio, ser um dispositivo inofensivo para a população mais humilde, beneficiária dos processos de Reurb-S, pode representar uma distorção na lógica de proteção e garantia do direito à moradia por parte do Estado, ao ponto deixar de destinar recursos para regularização fundiária e apresentar àqueles que esperam pelo processo um alternativa onerosa, muitas vezes inviável, podendo representar uma forma do Poder Público se esquivar das suas obrigações para promoção do acesso à moradia.

Esta alteração torna ainda mais vulneráveis os ocupantes já que a regularização fundiária, nestes termos, pode ser feita a partir de endividamento, acarretando uma maior vulnerabilidade econômica dos residentes nestes núcleos.

No caso da Reurb-E os custos do projeto e das obras necessárias são arcados pelos próprios beneficiários ou requerentes. No caso de áreas públicas, poderá ainda o Município ou Distrito Federal promover a regularização, com a elaboração do projeto e execução das obras, as suas expensas, porém posteriormente deverá fazer a cobrança destes custos dos beneficiários da regularização.

É possível perceber que o projeto será mais ou menos complexo a depender da complexidade da situação em que se encontra o núcleo informal. Conforme aponta Paulo Locatelli (2021, p. 104): “Como a REURB deverá regularizar as diversas esferas: ambiental; social; urbanística; edilícia e registral poderão existir núcleos urbanos cuja informalidade englobe todas as situações, ensejando projetos mais robustos e criteriosos, enquanto outros necessitarão “apenas” de determinadas regularizações.” Uma das situações que exigirá um projeto mais robusto e criterioso é justamente quando o núcleo urbano informal estiver situado em área de preservação permanente ou em área de risco, já que nestes casos devem ser apresentados estudos técnicos específicos.

### **4.3.2 O estudo técnico ambiental e a regularização fundiária em áreas de preservação permanente**

O estudo técnico ambiental é o principal instrumento necessário para as regularizações fundiárias executadas nos núcleos urbanos informais que estão situados parcial ou totalmente em áreas de preservação permanente. A elaboração destes estudos técnicos é obrigatória para estes núcleos, tais estudos deverão constatar as melhorias ambientais em relação a situação da ocupação ambiental e prever as compensações ambientais, se for o caso (art. 11, §2º, da Lei n. 13.465/2017) (BRASIL, 2017).<sup>50</sup>

Apesar da previsão da lei de que o estudo técnico é obrigatório para as ocupações situadas em área de preservação permanente, não há impedimento para que a parte do núcleo urbano informal que não esteja situada nestas áreas protegidas possa ser regularizada de forma separada, sendo feita a regularização fundiária da ocupação em APP em um outro momento. Da mesma forma o Decreto n. 9310/2018 autoriza que o estudo possa ser feito em fases ou etapas, não necessariamente devendo ser feito em um momento único (art. 4, §4º). Assim, seria possível fazer a regularização das áreas em que não seriam protegidas, sendo regularizadas em um momento posterior as áreas situadas em área de preservação permanente.

Apesar deste entendimento facilitar a regularização fundiária urbana, promovendo a regularização dos núcleo informais ou até das áreas destes núcleos que não possuem maiores complexidades ambientais, por outro lado isto pode também perpetuar a situação de degradação ambiental, pois se os gestores públicos podem regularizar apenas as áreas não protegidas de determinado núcleo urbano informal, nada impede que as áreas protegidas sejam deixadas para a regularização fundiária em um segundo momento, que acabará nunca ocorrendo.

Esta também é uma preocupação apontada por Angela Pilotto, Renata Gonçalves e Paula Pollini (2019, p. 96) que mencionam que a nova legislação: “(...) flexibiliza a ideia de projeto integral, e possibilita a aprovação em etapas ou parcial, o que pode fragilizar a regularização fundiária e postergar a solução dos danos urbanísticos e ambientais.” Portanto, esta autorização para a regularização em etapas pode perpetuar a situação de desconformidade ambiental e urbanística, que deveriam ser a prioridade nos projetos de regularização fundiária.

---

<sup>50</sup> Conforme já se mencionou anteriormente, as compensações ambientais devem ocorrer sempre que tenha havido supressão ou intervenção em APP, para a garantia do equilíbrio ecológico, que é um direito com amparo constitucional.

O Decreto n. 9.310/2018 (BRASIL, 2018) ainda prevê que os estudos técnicos devem ser elaborados por profissional legalmente habilitado e estar em compatibilidade com o projeto de regularização fundiária (art. 4, §9º). Apesar do Decreto se referir ao profissional legalmente habilitado, no singular, nada impede que tais estudos possam ser elaborados por equipe multidisciplinar devidamente habilitada, o que deveria até mesmo ser expresso na lei, diante da complexidade dos problemas ambientais existentes nestes núcleos urbanos.

A elaboração de estudo por um único profissional pode levar até mesmo ao questionamento da idoneidade do projeto já que, conforme aponta Ivan Castanheiro (2013, p. 45) nada impede que haja um direcionamento do administrador de plantão a um determinado técnico, especialmente se o responsável pelo estudo for ocupante de cargo ou função de confiança. Neste sentido aponta Cristine Dal Toé (2021, p. 90) que: “(...) já há consenso que ele deve ser elaborado por equipe multidisciplinar ante a complexidade das questões que precisam ser abordadas e levantadas no referido estudo.”

O estudo técnico deve ser feito com todo o rigor profissional, já que poderá haver a responsabilização do responsável técnico pelo estudo. Observe-se ainda que não há vedação que o estudo técnico possa ser elaborado por profissional vinculado ao próprio requerente da regularização.<sup>51</sup>

Os artigos 64 e 65 do Código Florestal (BRASIL, 2012a) estabelecem os elementos necessários que devam constar nos estudos técnicos. Os dispositivos apresentam algumas diferenças conforme o estudo técnico for elaborado para regularização fundiária de interesse social ou de interesse específico. As principais diferenças podem ser verificadas no quadro comparativo:

<b>ESTUDO TÉCNICO QUE DEMONSTRA A MELHORIA DAS CONDIÇÕES AMBIENTAIS EM RELAÇÃO À SITUAÇÃO ANTERIOR</b> <b>Arts. 64 e 65 da Lei 12.651/2012 (Código Florestal)</b>	
<b>REURB-S (art. 64)</b>	<b>REURB-E (art. 65)</b>
I – caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada; Sem correspondente	I – caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área;
II – especificação dos sistemas de saneamento básico;	II – a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;
	II – especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos

<sup>51</sup> Esta é uma situação que difere do estudo de impacto ambiental que deve ser sempre feito por equipe multidisciplinar independente, ou seja, não vinculada direta ou indiretamente com o proponente do projeto (art. 7 da Resolução CONAMA 01/86).

	públicos;
Sem correspondente	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
Sem correspondente	V – a especificação da ocupação consolidada existente na área;
III – preposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações;	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 risco geotécnico;
IV – recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;	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;
Sem correspondente	VIII – a avaliação de riscos ambientais
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;	IX – a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização;
VI – comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta	Requisito exigido no item anterior
VII – garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água.	X- a demonstração da garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.
Sem correspondente	§2º Para fins de regularização ambiental, [...] ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, será mantida faixa não edificável com largura mínima de 15 metros de cada lado
Sem correspondente	§3º Em áreas urbanas tombadas como patrimônio histórico e cultural, a faixa não edificável de [...] [15 metros] poderá ser redefinida de maneira a atender aos parâmetros do ato do tombamento.

Fonte: Paola Macedo (2020, p. 109-110).

Conforme destaca Cristine Dal Toé (2021, p. 93) os requisitos previstos para os estudos técnicos, tanto para Reurb-S como para Reurb-E, devem ser vistos como meramente exemplificativos, já que poderá o Poder Público exigir outros elementos que não os previstos na lei, porém ressalta que os requisitos previstos em lei já são bem amplos, dificilmente havendo hipóteses de exigência de outros requisitos não previstos no art. 64 e 65 da Lei n. 13.465/2017. Apesar disso, as exigências feitas pelo Poder Público devem ser fundamentadas, não se permitindo exigências fora daquelas estritamente necessárias para a regularização

fundiária, ou previstas na lei, sob pena de inviabilizar o estudo técnico e conseqüentemente a regularização fundiária em sei, sem que estas exigências possam trazer qualquer tipo de benefício para a sociedade.

Em relação aos referidos dispositivos destaca-se que em ambos os casos (Reurb-S e Reurb-E) deve haver a indicação das medidas de recuperação das áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização. Conforme apontam Maria Bezerra e Tatiana Chaer (2012, p. 35) a recuperação, conservação e manutenção das áreas de preservação permanente, não passíveis de recuperação, é extremamente necessária para que haja a restauração do equilíbrio ambiental, a recomposição deve ser obrigatória e constar expressamente dos projetos de regularização fundiária, bem como dos respectivos orçamentos.

Do quadro anterior é possível observar que ambos os estudos técnicos apresentam mais pontos compatíveis do que diferenças, apenas em alguns incisos a lei prevê que o estudo técnico ambiental para a Reurb-E deverá apresentar algumas características de maior complexidade.

Essa similitude entre o tratamento dos dois tipos de Reurb é alvo de diversas críticas. Destacam Vinicius Aquino e Talden Farias (2021, p. 116) que: “As exigências são bem similares para realização da regularização fundiária nos dois casos. Não parece racional conceder tal facilidade/flexibilidade para proprietários de casas de alto padrão, quando a intenção da lei é exatamente substituir as habitações precárias e diminuir o déficit habitacional.” No mesmo sentido Arícia Correia (2017, p. 191) aponta que esta equiparação de tratamento entre a Reurb-S e a Reurb-E, demonstra alguns dos problemas da Lei n. 13.465/2017, já que trata de forma semelhante dois universos de beneficiários totalmente distintos, de um lado a população de baixa renda, que nunca pode se amoldar aos padrões urbanísticos da cidade formal e de outro lado a população de média e alta renda, que optou pela irregularidade.

Para Paulo Antunes (2014, p. 323) se quer deveria o Código Florestal se preocupar em regularizar a ocupação se não há interesse social ou utilidade pública, já que não é um problema criado pelos órgãos de controle ambiental e não será por eles solucionado. Neste mesmo sentido, apontam Eduardo Souza e Lilian Pires (2019, p. 97) que a possibilidade de Reurb-E em área de preservação permanente, da maneira que prevista na legislação, não está em consonância com os valores constitucionais que protegem o meio ambiente, por isso deveria prevalecer a proteção do meio ambiente em detrimento à regularização fundiária.

A semelhança entre os dois estudos técnicos ambientais acaba por incentivar a construção em áreas de preservação permanente ainda que de casas de luxo. Conforme aponta



Luana Amaral (2019, p. 358) mesmo que os proprietários tivessem condições financeiras e discernimento para saber que a construção era irregular, ou mesmo que não houvesse a boa-fé, mesmo assim seria possível a regularização fundiária em APP, privilegiando o direito de propriedade, mesmo daquele que deliberadamente descumpre a legislação.

Apesar de poder haver regularização fundiária de interesse específico em áreas de preservação permanente, a legislação deveria prever medidas a serem adotadas pelos responsáveis pela regularização para que houvesse a compensação dos danos ambientais provocados pela ocupação. Defendem Vinicius Aquino e Talden Farias (2021, p. 116) que os beneficiários pudessem ser compelidos a se comprometer com compensações ambientais, através de recuperação da área degradada, e em outras áreas apontadas pelo Poder Público, ou pagamento de indenização em pecúnia para compensação ambiental, se aproveitando das condições financeiras dos beneficiários.

Assim, a regularização fundiária de interesse específico deve ser excepcional, já que o interesse social da regularização desses assentamentos é mitigado. Entre a preservação do meio ambiente e a regularização desses assentamentos a regra deve ser a preservação do meio ambiente. Assim, apesar da lei prever que seja possível a regularização de interesse específico em APP, esta deve estar atrelada a compensações ambientais, recuperação da área degradada e melhorias ambientais. Além disso, apesar de se possibilitar a regularização, deve também ocorrer a responsabilização civil, administrativa e criminal dos responsáveis pela ocupação, além da própria responsabilidade ambiental dos proprietários dos imóveis inseridos em APP, por esta ser considerada uma obrigação *propter rem*.

A principal diferença entre as duas modalidades de Reurb é que no caso da Reurb-E deve ser respeitada a faixa não edificável mínima de 15 metros de cada lado ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água. Em relação a este requisito Raphael Santos (2019, p. 514) critica à referida exigência estabelecendo que:

Por fim, uma discussão que parecia superada nos grandes centros urbanos do país voltou à tona com a regulamentação. No §7º do art. 4º do Decreto, que trata do procedimento de aprovação, foi estabelecida a exigência indistinta a todo país (mesmo para as favelas metropolitanas) de 15 metros não edificável ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água. Considerando o esforço nascido das favelas e loteamentos metropolitanos para o país enxergar a irregularidade (ZEIS), consertá-la (urbanizar) e titulá-la (regularizar), o dispositivo parece ignorar anos de discussões para dar vários passos atrás. Recolocou a árdua tarefa a juristas de tentar regatar alguma eficácia de uma norma sabidamente inexecutável nos grandes centros. Resta aos operadores do direito conferirem à norma uma interpretação junto aos demais dispositivos da legislação para resguardar a consolidação das moradias integrantes da Reurb como algo paralelo da “regularização ambiental” que trata esse parágrafo. Esta seria aplicável sempre que a desocupação das margens se demonstrasse viável

ou necessária pelo projeto, não podendo ser compreendida de uma clivagem *a priori* daquilo que seria passível ou não de Reurb.

Em sentido diverso aponta Jeferson Fernandes (2021, p. 52) que a faixa mínima de 15 metros deveria ser respeitada nas duas modalidades de regularização fundiária, em razão do que disciplina o ordenamento jurídico brasileiro sobre os cursos d'água, em especial os navegáveis, em que há a disciplina própria para a largura mínima para a faixa não edificável. Da mesma forma, a própria Lei de Parcelamento de Solo (BRASIL, 1979) prevê uma faixa não edificável de 15 metros ao longo das águas correntes (art. 4º, inciso III-A).

Assim, em princípio deve ser respeitada a faixa mínima de 15 metros em ambas as modalidades, não só pela questão ambiental, mas também pela questão urbanística. No caso de regularizações fundiárias de interesse social a lei possibilita que esta faixa seja menor, porém deve se verificar tanto qual será o prejuízo para as próprias pessoas que moram tão próximos ao curso d'água, por exemplo em razão do risco de inundação, da mesma forma deve ser verificado o prejuízo ambiental desta ocupação tão próximo ao longo dos rios ou dos cursos d'água. Se for possível a recuperação das funções ambientais desta área, esta deve ser considerada como prioridade, não se deve autorizar a sua ocupação, devem ser analisadas todas as opções, inclusive a de remoção daqueles que ocupam essa faixa mínima.

Outro ponto importante a ser observado em relação ao estudo técnico ambiental é que o Supremo Tribunal Federal no julgamento das ADIs 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937 e da ADC 42 (BRASIL, 2018), decidiu que nas intervenções ou supressões de vegetação nativa em áreas de preservação permanente nos casos de utilidade pública ou interesse social se exige a comprovação de ausência de alternativa técnica ou locacional para todas as hipóteses previstas nos incisos VIII e IX do art. 3º do Código Florestal (BRASIL, 2012a), devendo tais alternativas serem analisadas dentro do licenciamento ambiental prévio à intervenção em APP.

Em razão da regularização fundiária urbana ser uma das hipóteses de possibilidade de intervenção ou supressão de vegetação nativa em APP em razão do interesse social, conforme art. 3º, inciso IX, alínea “d” do Código Florestal (BRASIL, 2012a), esta também deve analisar as alternativas técnica ou locacional. Se entendendo não ser necessário o licenciamento ambiental, será no estudo técnico ambiental em que se demonstrará as alternativas técnicas ou locais para as intervenções ou supressões.

Esta inclusive já era a alusão feita por Ivan Castanheiro (2003, p. 45) ao mencionar que: “Deveria ter sido exigência que para a permanência da ocupação da área de preservação permanente ficasse comprovada a falta de uma alternativa locacional.” Portanto, apesar da lei

não prever a necessidade dessa alternativa, a supressão ou intervenção em APP, somente poderá ocorrer se houver a ausência de alternativa técnica ou locacional, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal.

Apesar do art. 3º, inciso IX do Código Florestal (BRASIL, 2012a) se referir à possibilidade de intervenção em APP no caso de interesse social, porém, sem qualquer referência a regularização fundiária em interesse específico, por óbvio que neste caso a ausência de alternativa técnica ou locacional também deve ser demonstrada. Não haveria motivo para que no caso de interesse social as exigências fossem maiores das que as necessárias para a regularização fundiária em interesse específico.

Por fim, cabe observar que a lei ao autorizar a regularização fundiária dos núcleos urbanos situados nestas áreas não promove a extinção ou até a redução do espaço reservado para a APP. O que se autoriza é meramente a supressão ou utilização destas áreas para fins habitacionais. A cobertura vegetal destas áreas deixa de ser exigida, passando a ser tolerado a sua utilização para outros fins que não os meramente ambientais, em respeito principalmente ao interesse social. Assim, a área de preservação permanente em si não deixa de existir, apenas se autoriza a sua utilização destas áreas para fins diversos. Assim, as faixas marginais de curso d'água, por exemplo, ainda que situadas dentro de um núcleo urbano informal continuam sendo consideradas áreas de preservação permanente, apesar da sua conservação e preservação poder ser mitigada.

Apesar de não haver coincidência entre área de risco e área preservação permanente, muitas vezes essas áreas se sobrepõem, podendo determinada área ser caracterizada tanto como APP como também ser uma área de risco,<sup>52</sup> por esse motivo cabe fazer algumas considerações sobre as áreas de risco.

### **4.3.3 Regularização Fundiária em áreas de risco**

O risco pode ser caracterizado pela relação que se estabelece entre a possibilidade que determinado evento danoso ocorra e suas consequências (BRASIL, 2006, p. 29). Desta

---

<sup>52</sup> O próprio Código Florestal (BRASIL, 2012a) no art. 6º, inciso I, prevê que por ato do Chefe do Poder Executivo possa se considerar como área de preservação permanente as áreas cobertas por florestas que possuam finalidade de conter erosão do solo e mitigar os riscos de enchentes e deslizamentos de terra e de rocha. Portanto, o próprio Código Florestal (BRASIL, 2012a) admite a possibilidade de coincidência entre estas áreas.

forma, uma área poderá ser considerada de risco se há uma alta possibilidade de que um determinado fenômeno natural ocorra e este evento possa acarretar consequências graves.

Os principais fenômenos naturais que ocorrem nos núcleos urbanos informais e que podem caracterizar a área como área de risco são as inundações e os deslizamentos das encostas. Enquanto as primeiras podem trazer como consequência, em geral, significativos danos econômicos e de saúde pública, os deslizamentos são frequentemente associados à vítimas fatais (BRASIL, 2006, p. 12).

Conforme documento elaborado pelo Ministério das Cidades em parceria com a Cities Alliance (BRASIL, 2006) os deslizamentos de encostas são fenômenos naturais, que podem ocorrer devido ao excesso de chuvas em uma área com alta declividade. Ocorre que a remoção da vegetação, o depósito de lixos nas encostas, a falta de sistema de drenagens das águas e coleta de esgoto, somado a alta densidade populacional e a fragilidade das moradias tem o potencial de aumentar a magnitude desses eventos. Assim, as ocupações feitas de forma desordenada desses espaços, que ocorrem de forma reiterada na realidade brasileira, fazem com que esses eventos cada vez atinjam mais pessoas, produzam mais vítimas e sejam mais frequentes.

Conforme aponta Sandra Mello (2005, p. 54-55) as ocupações nestas áreas podem acarretar tantos os denominados riscos individuais, associados aos danos materiais e a vidas humanos, relativos aos indivíduos que ocupam estas áreas, como também aos riscos ambientais coletivos, que envolvem interesses difusos, como a impermeabilização do solo e intensificação dos processos erosivos, que atingem toda uma região. Portanto, a ocupação nestas áreas tem potencial de ocasionar não apenas danos aos indivíduos que ocupam estas áreas, mas também a toda a coletividade.

Por esse motivo a Lei n. 6.766/79 (BRASIL, 2009) veda o parcelamento do solo em determinadas situações que possam ser consideradas áreas de risco. Assim, não é permitido o parcelamento de solo em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação ou em áreas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis.

A regularização fundiária em áreas de risco é possível, mas depende de estudo técnico específico para a situação de risco em que se verifique a possibilidade da eliminação, correção ou administração dos riscos presentes em parcela da área a ser regularizada. Nesta espécie de regularização fundiária a aprovação depende da implantação das medidas

estabelecidas no estudo técnico. Desta forma, se determinada área é sujeita a enchentes, será possível a regularização fundiária desde sejam adotadas medidas para o escoamento das águas, ou se alguma área possui um risco baixo de erosão ou deslizamento, que sejam adotadas medidas de contenção e/ou estabilização das encostas e com monitoramento e vistorias constantes.

Assim, ao contrário das outras espécies em que a implantação das obras de infraestrutura pode ser feita até mesmo após o registro da regularização fundiária, no presente caso as correções necessárias serão feitas sempre de maneira prévia. Esta opção do legislador se deve ao fato que as áreas de risco devem ser prontamente corrigidas ou, no caso de não ser possível a adoção das medidas previstas no estudo técnico, a opção deve ser pela realocação das famílias.

Assim, se não adotadas as medidas previstas a regularização não pode ser aprovada, deve o Poder Público adotar outras medidas necessárias para que se diminua os riscos à vida e a saúde dos ocupantes, inclusive com realocações, se for o caso. Isso evita que seja concedido o título de posse ou propriedade aos ocupantes e depois se verifique que não é possível a eliminação dos riscos, tendo que se promover a realocação das famílias e o cancelamento da regularização fundiária.

No caso de Reurb-S em que não for possível a eliminação, a correção ou administração dos riscos, deverá o Município (ou o Distrito Federal) adotar as medidas necessárias para que as famílias possam ser realocadas. Ainda, caso a área seja privada, o Poder Público poderá ser ressarcido pelos responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal dos custos com a realocação das famílias. Já no caso da Reurb-E a realocação deverá ser providenciada pelo proprietário da área, pelos responsáveis pela implantação do núcleo, pelos beneficiários ou pelo requerente da regularização fundiária.

Em caso de remoções estas devem atender as prescrições presentes no art. 3º-B da Lei n. 12.340/2010 (BRASIL, 2010). Assim, a remoção somente poderá ser efetivada após a realização da vistoria no local e elaboração de laudo técnico que demonstre os riscos da ocupação para a integridade física dos ocupantes ou de eventuais terceiros. Também é necessária a notificação prévia dos ocupantes com a cópia do laudo técnico anteriormente referido, devendo ainda constar as alternativas oferecidas pelo Poder Público para a realocação das famílias, assegurando o direito à moradia. Além disso, no caso de remoções, deve o Poder Público adotar medidas para que impeçam que a área de risco possa ser

novamente ocupada, deve ainda promover o cadastro das famílias para a garantia de atendimento habitacional em caráter definitivo.

Apesar da lei n. 13.465/2017 (BRASIL, 2017) e o Decreto n. 9.310/2018 (BRASIL, 2018) falarem apenas em realocação, nada impede que haja o remanejamento, ou seja, a remoção temporária das famílias para que possam ser feitas as obras necessárias para a eliminação ou remoção dos riscos. Porém, tal medida deve ser feita de maneira temporária, não se admitindo que as famílias sejam remanejadas e não haja a implementação das obras em tempo razoável ou se quer sejam feitas as obras necessárias.

Observe-se ainda que o Decreto n. 9.310/2018 (BRASIL, 2018) expressamente previu a possibilidade de que a parcela do núcleo urbano informal não situada em área de risco poderá ter seu projeto de regularização fundiária aprovado e levado a registro separadamente (art. 36, §3º). Esta possibilidade pode perpetuar a situação de risco, já que pode fazer com que o Poder Público não promova a regularização ou a realocação das famílias, mantendo a situação do núcleo urbano informal na situação em que se encontra. Apesar do intuito do dispositivo seja estabelecer uma maior celeridade à regularização fundiária das parcelas não situadas nas áreas de risco, isto pode levar com que essas últimas áreas não sejam o foco da atuação do Poder Público, que deveria primeiramente se preocupar em como resolver a situação destas famílias mais vulneráveis.

Se a alocação de recursos for destinada às parcelas não situadas em área de risco, pode ocorrer que não haja recursos para a regularização ou realocação dos espaços que deveriam ter mais atenção. Deveria haver a prioridade da regularização nestas áreas, principalmente no caso de Reurb-S, o que parece não ter sido adotada pela legislação referente a Reurb.<sup>53</sup>

Por esse motivo Ivan Castanheiro (2013, p. 50) defende que para que ocorra uma regularização fundiária sustentável a regra deva ser a remoção das famílias dessas áreas, assim como das áreas de preservação permanente, que muitas vezes se sobrepõe. É evidente que em determinadas situações, em especial em áreas que há um alto risco de deslizamentos, ou de enchentes e nas áreas que estes eventos são frequente e irremediáveis, a remoção será a

---

<sup>53</sup> Observa-se que a Lei do Programa Minha Casa Minha Vida (BRASIL, 2009) previu que para a indicação dos beneficiários do referido programa deverá ser observada a prioridade de atendimento às famílias residentes em áreas de risco, que tenham sido desabrigadas ou que perderam a moradia em razão de enchente, alagamento, transbordamento ou em decorrência de qualquer desastre natural do gênero. Apesar da falta de prioridade da regularização fundiária as famílias que morem nestas áreas terão prioridade para que possam adquirir os seus imóveis através do referido programa.

melhor saída, mas irão existir situações em que os riscos são menores e podem ser mitigados, podendo ocorrer a regularização fundiária destas áreas.

#### **4.3.4 Regularização Fundiária Urbana: a aprovação do projeto de regularização fundiária e expedição da CRF**

Encerrada a fase de elaboração do projeto e dos estudos técnicos, cabe ao Município fazer a aprovação, ou rejeição fundamentada, se for o caso. A aprovação municipal corresponde a aprovação urbanística, e no caso de o Município ter órgão ambiental capacitado, à aprovação ambiental. A lei n. 13.465/2017 (BRASIL, 2017) prevê que o órgão capacitado se refere ao órgão municipal que possua em seus quadros, ou a sua disposição, profissionais que possuam atribuição técnica para a análise e para a aprovação dos estudos técnicos ambientais (art. 12, §1º). Porém, no caso de o Município não dispor de capacidade técnica para a aprovação, esta poderá ser feita pelos Estados (art. 12, §3º).

Observe-se que a lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017) não exige que os profissionais sejam vinculados ao Município, já que prevê expressamente que os profissionais a sua disposição possam fazer a análise e aprovação ambiental. Da mesma forma, diferentemente do que existia na Lei n. 11.977/2009 (BRASIL, 2009), não mais se exige que o Município possua Conselho de Meio Ambiente para a aprovação ambiental.

Outro ponto de diferença entre a Lei n. 13.465/2017 (BRASIL, 2017) e Lei n. 11.977/2009 (BRASIL, 2009), é que esta última expressamente mencionava que a aprovação municipal se referia ao licenciamento ambiental e urbanístico, sendo que a atual lei da Reurb, apenas menciona a aprovação ambiental, sem fazer qualquer referência à figura do licenciamento. Cabe destacar que até mesmo já haviam críticas inclusive à menção ao licenciamento ambiental na Lei 11.977/2009 (BRASIL, 2009). Neste sentido Maria Bezerra e Tatiana Chaer (2012, p. 34) apontam que:

Outra situação em que a Lei 11.977/2009 tenta avançar, mas que ainda constitui ponto de conflito no âmbito da gestão urbana, diz respeito à autorização municipal para regularização – que faz referência à necessidade de licenciamento ambiental (Art. 53). Tal demanda não parece ser necessária, uma vez que a regularização fundiária já está definida por várias normas legais. Do ponto de vista ambiental, o caso seria de estabelecer medidas mitigadoras das obras e, quando necessário, compensações ambientais pertinentes. Como anteriormente discutido, a criação de

um instrumento de caráter ambiental próprio para minimizar conflitos entre a gestão ambiental e urbana parece ser a ação mais efetiva a ser adotada

Em razão disso, pode-se dizer que a aprovação presente na Lei n. 13.465/2017 não mais se refere ao licenciamento, mas a um ato administrativo que aprova o projeto de regularização fundiária e seus estudos técnicos. Conforme defende Luis Leite (2019, p. 77) não se trata de uma mera mudança terminológica, a criação deste novo ato denominado “aprovação” se diferencia do licenciamento, passa a ser mais simples que este, e pretende garantir efetividade para a regularização fundiária.<sup>54</sup> Neste mesmo sentido aponta Raphael Santos (2019, p. 512):

Dessa forma, a escolha da expressão “aprovação” na lei de 2017 não parece ter sido ao acaso. Afigura-se que o legislador tenha tentado sair da competência formal do licenciamento ambiental, facilitando procedimentos e permitindo até mesmo a contratação de quadro terceirizados para aferição da capacidade institucional. A forma da aprovação, realizada em conjunto para efeitos urbanísticos e ambientais, parece trazer elementos comuns ao licenciamento. Comuns, mas não coincidentes.

A lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017), ao excluir a necessidade de Conselhos de Meio Ambiente municipais, inclusive distancia a aprovação ambiental do licenciamento ambiental, já que a própria Resolução nº 237 do CONAMA (BRASIL, 1997), exige que os entes federados, para exercer as suas capacidades licenciatórias, possuam Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social. Da mesma forma a Lei Complementar nº 140/2011 (BRASIL, 2011) também exige que o Município possua Conselho de Meio Ambiente para que possa exercer as suas atividades licitatórias.

Apesar disso, Vincius Aquino e Talden Farias (2021, p. 108) reafirmam a importância do licenciamento ambiental, mencionando que este pode ser exigido com base em três premissas sobre a relevância do licenciamento:

(...) 1) Trata-se de um instrumento basilar de gestão ambiental para controle das atividades potencialmente degradantes, certificando que a obra/empreendimento não compromete o direito fundamental coletivo a um meio ambiente ecologicamente saudável; 2) Oferece proteção ao cidadão contra decisões administrativas fundadas primordialmente em interesses políticos que desconsiderem a preservação do meio ambiente; 3) O fato de a obra ser pública não retira, nem mesmo diminui, a necessidade de realizar os licenciamentos urbanístico e ambiental.

---

<sup>54</sup> O citado autor (LEITE, 2019, p. 77) ainda acrescenta que o licenciamento ambiental não se presta “(...) para a análise de atividades que, inobstante causadoras de degradação ambiental, já se instalaram e, muitas vezes, já se consolidaram, sem nenhum controle pela administração pública. Há necessidade, então, de se buscar mecanismos diferenciados para que seja possível a regularização de atividades clandestinas pretéritas. Ainda que se possa chamar de licenciamento, evidentemente não seguirá o mesmo rito preconizado para as atividades que começariam “do zero”.”



Importante destacar que a própria Lei n. 6.766/1979 (BRASIL, 1979) em seu art. 13, ao regulamentar a aprovação dos loteamentos, estabelece que caberá ao Estado disciplinar a aprovação dos loteamentos e desmembramentos pelos Municípios nas áreas de interesse especial, como as de proteção aos mananciais, ou naquelas áreas em que o loteamento abranger área superior a 1.000.000 m<sup>2</sup>. Dentro deste contexto, Ivan Castanheiro (2013, p. 46) defende que o mesmo entendimento também deveria ser aplicado às regularizações fundiárias, independentemente se o Município possua órgão técnico habilitado.

Assim, se vislumbra que em determinadas hipóteses escapa da competência do Município analisar as questões ambientais, justamente em razão da possibilidade do impacto ambiental não ser apenas local, mas também regional. É o que ressalta Luis Leite (2019, p. 79) ao haver interesse regional poderá se questionar a possibilidade de apenas o município analisar as questões ambientais. O que se verifica é que em determinadas situações deveria haver uma maior coordenação entre os entes federativos para promover as aprovações ambientais destas regularizações fundiárias. Deixar apenas a cargo do Município esta aprovação, sem que se revesta do caráter de um próprio licenciamento, com a sua formalidade própria, poderá acarretar uma maior distância entre essa integração.

Um ponto importante a ser destacado é que a lei não estipula um prazo para que o Município faça a aprovação da Reurb. Observe-se que a Lei n. 6766/79 (BRASIL, 1979), no art. 16, estabelece que a lei municipal definirá os prazos de aprovação para o projeto de loteamento, e ainda caso a legislação municipal seja omissa, o prazo para a aprovação será de noventa dias, transcorridos os referidos prazos o projeto será considerado rejeitado, assegurada a indenização por eventuais danos devidos diante da omissão.<sup>55</sup> Porém, a Lei n. 13.465/2017 (BRASIL, 2017) não estipula um prazo para a aprovação, ficando a cargo do Município estipular esse prazo. Deveria a lei estipular um prazo máximo de aprovação, assim como fez com o prazo para a definição da modalidade da Reurb e início do procedimento administrativo, até para evitar que o procedimento de regularização fundiária se estenda por um longo período sem a definição pelo Município se este será ou não aprovado.

Aprovado o projeto o Município deverá identificar os ocupantes de cada unidade imobiliária e os respectivos direitos reais a serem concedidos. Conforme previsto no Decreto

---

<sup>55</sup> Em sentido semelhante o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001a) também estabelece que os Estados e Municípios devem fixar os prazos, por meio de lei, para expedição para a expedição de diretrizes de empreendimentos urbanísticos, aprovação de projetos de parcelamento e de edificação, realização de vistorias e expedição de termo de verificação e conclusão de obras, sendo omissos, o prazo seria de sessenta dias para a prática de cada um desses atos administrativos (art. 49 e parágrafo único)

n. 9.310/2018 (BRASIL, 2018), se o Município optar por conceder título individual para os ocupantes, não precisará neste momento fazer a indicação dos direitos reais de todos (art. 37, §2º). Deverá também indicar as intervenções a serem executadas, se for o caso, conforme consta do projeto de regularização fundiária aprovado.

Ao fim do procedimento é expedida a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) para fins de registro do projeto de regularização no Cartório de Registro de Imóveis. A CRF deverá estar acompanhada do projeto devidamente aprovado e deverá conter, no mínimo os seguintes elementos:

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

I - o nome do núcleo urbano regularizado;

II - a localização;

III - a modalidade da regularização;

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

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

VI - a listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o número de inscrição no cadastro das pessoas físicas do Ministério da Fazenda e do registro geral da cédula de identidade e a filiação. (BRASIL, 2017)

Apresentada a CRF ao oficial do cartório de registro de imóveis, e estando esta em ordem, o registro deverá ser procedido no prazo de quinze dias. O oficial é dispensado de proceder com as notificações dos titulares de domínio, dos confrontantes e de terceiros interessados, uma vez que já foram procedidas as notificações pelo Município. Da mesma forma é dispensada a averbação do cancelamento do cadastro de imóvel rural no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Porém, após o registro cabe ao oficial do cartório de registro de imóveis, informar o Incra, o Ministério do Meio Ambiente e a Secretaria da Receita Federal do Brasil para que estes cancelem o cadastro de imóvel ou Cadastro Ambiental Rural (CAR) eventualmente existentes.

Apesar da lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017) prever como última etapa o registro da CRF esta não deve ser a última etapa da regularização fundiária, já que é essencial que sejam feitas as obras e compensações ambientais necessárias. O registro da CRF não deve ser tido como a finalidade primordial da regularização fundiária, o benefício esperado não deve ser apenas garantir o título de propriedade ou de posse, mas promover a melhoria na qualidade de vida dos ocupantes.

A parte mais importante da regularização fundiária não é a regularização formal e a titulação dos ocupantes. Estas devem vir acompanhadas de outras medidas pelo Poder

Público que realmente tragam serviços públicos e uma melhoria de qualidade de vida para essas populações que são marginalizadas.

Assim, há a necessidade da regularização ter como foco a preservação do meio ambiente, na concessão do direito de moradia e de outros benefícios sociais, e não só visar os possíveis benefícios econômicos da regularização fundiária. Por isso é importante pensar no procedimento administrativo de regularização fundiária como um instrumento destinado a promover o desenvolvimento sustentável em suas diversas dimensões. O simples registro da CRF se não acompanhadas de outras medidas que visam promover o desenvolvimento social e a busca do equilíbrio ecológico pode tornar inócua a regularização, também não contribui para a sustentabilidade das cidades.

## **5 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E A SUA CONTRIBUIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Após explorados os principais conceitos da Lei da REURB (BRASIL, 2017), feitos principais apontamentos sobre as áreas de preservação permanente em âmbito urbano e demonstradas todas as etapas do procedimento administrativo de regularização fundiária cabe aqui estabelecer a relação existente entre a regularização fundiária urbana e o desenvolvimento.

Neste último capítulo cabe investigar de que maneira as políticas de regularização fundiária podem contribuir para o desenvolvimento sustentável, principalmente em suas três dimensões, econômica, social e ambiental. Assim, serão investigadas de que forma as teorias sobre a sustentabilidade, principalmente sobre a sustentabilidade urbana, se relacionam com a questão da regularização fundiária urbana.

Assim, o presente capítulo investiga em seu primeiro tópico como a regularização fundiária e a propriedade formal, vistas como instituições com impactos na sociedade, podem contribuir para o desenvolvimento econômico. A partir desta análise se apresenta no segundo tópico a mudança de paradigma estabelecido que se baseava em um primeiro momento no desenvolvimento econômico e no combate a pobreza e passa a se basear em um desenvolvimento sustentável, pautado em melhorias na qualidade de vida.

Na terceira parte do presente capítulo é investigado como o conceito de desenvolvimento sustentável passa a ser também aplicado ao contexto das cidades e dos assentamentos humanos. É explorado também o conceito de cidades sustentáveis a partir dos modelos de formas urbanas e das diferentes matrizes discursivas sobre a sustentabilidade urbana.

Na quarta parte é verificado como a lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017) prevê o desenvolvimento sustentável e em que medida ela promove a sustentabilidade urbana. Por fim, na última parte são estabelecidas algumas premissas necessárias para que os procedimentos de regularização fundiária possam ser mais sustentáveis, conforme os modelos teóricos explorados anteriormente.

## 5.1 O PAPEL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PARA A PROMOÇÃO DA PROPRIEDADE FORMAL E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

É a partir da análise de como as instituições<sup>56</sup> funcionam dentro de determinado país que é possível analisar de que forma ocorre o desenvolvimento de determinada sociedade. Desta forma, se entende que as instituições exercem um papel central na questão do desenvolvimento. Não se vê mais como causas do crescimento econômico apenas a fatores como acumulação de capital, tecnologia ou especialização. As causas do desenvolvimento estariam ligadas em como as instituições se estabelecem na sociedade (SALAMA, 2011, p. 47).

Portanto, as instituições seriam as forças motrizes do desenvolvimento. Conforme ressalta Newton Bueno o progresso econômico deriva de as instituições permitirem com que os indivíduos possam se utilizar de todo o seu potencial produtivo e criativo, através do favorecimento da “(...) iniciativa individual e a cooperação através de mecanismos impessoais, principalmente garantindo os direitos de propriedade e gerando uma estrutura de preços relativos que premia as atividades produtivas.” (BUENO, 2003, p. 14).

Cabe observar que apesar de muitas das instituições formais que estão presentes em países considerados como desenvolvidos também existirem em países em desenvolvimento nem sempre essas estruturas são de acesso à grande parcela da população (SALAMA, 2011, p. 28). Assim, apesar de existirem instituições formais que garantem determinados direitos aos cidadãos, somente se pode dizer que determinada sociedade possui um alto grau de desenvolvimento se, por exemplo, a titularidade formal de direitos de propriedade ou a participação efetiva na vida política for garantida a grande parcela da população.

Outro aspecto relevante em que as instituições terão grande influência é nos chamados custos de transação que podem ser definidos como as externalidades presentes que não fazem parte da transação em si, mas que as partes precisam para que a transação possa ocorrer (COASE, 2008, p. 12). No âmbito imobiliário podem ser dados como exemplos os

---

<sup>56</sup> Douglas North (1991, p. 97) define instituições como as restrições concebidas pela humanidade que estruturam a interação social, política e econômica, e podem se caracterizar de duas formas: podem ser restrições informais como, por exemplo, regras costumeiras, padrões de conduta, sanções morais, tradições, ou podem ser regras formais, definidas pelas constituições, leis ou direitos de propriedade. Assim, as instituições seriam as regras do jogo, os limites concebidos que definem como a sociedade se estrutura e que dão forma às relações humanas (NORTH, 1993, p. 13). Portanto, as instituições não são apenas as leis ou normas de uma determinada localidade, mas também engloba todo o conjunto de restrições criadas que podem influenciar na maneira que as relações sociais se estabelecem.

custos para se localizar o imóvel ideal, para se verificar se o imóvel é propriedade de quem alega ser, custos para se verificar se o imóvel está no preço correto, custos para fazer com que o acordo se cumpra, verificação se o imóvel ou o vendedor possui dívidas, pagamento de taxas e impostos de transferência, etc. Quanto menores forem estes custos de transação, melhor será a alocação de recursos na sociedade, o que invariavelmente irá levar a um desenvolvimento econômico.

North defende então que serão as instituições que determinarão os custos de transação. Caberia as instituições reduzir estes custos de transação para que a alocação dos recursos possa se dar de forma mais eficiente. Desta forma, quanto maiores forem as incertezas do comprador, menor será o valor do bem (NORTH, 1993, p. 85-88), em consequência, pode ser entendido que quanto mais seguro estiver o comprador, ou seja, quanto menores forem as suas incertezas, o que levará a um menor custo de transação, maior será o valor do bem. Assim, pode se perceber uma relação entre os custos de transação e o valor atribuído ao bem.

A garantia dos direitos de propriedade aos ocupantes de assentamentos informais também auxiliaria a reduzir os custos de transação, em consequência poderia trazer o desenvolvimento econômico. Conforme afirma Hernando De Soto:

Ou seja, a modernização dos países de economia de mercado (...) foi possível porque o direito permitiu a redução dos custos de transação. Esses custos vêm a ser todos os que, independentemente da própria transação são necessários para realizá-la. (...) Mas especialmente aos custos que resultam do acesso, permanência ou saída da legalidade. (...) os custos de transação para formais e informais são excessiva e absurdamente altos. Esta situação provoca um enorme desperdício de recursos que só poderá ser corrigido na medida em que o direito comece a baratear as transações eficazmente. (DE SOTO, 1987a, p. 250-251)

A informalidade gera custos de transação elevados, pode-se pensar no custo de se verificar se aquela pessoa é realmente apta a transferir aquele imóvel, sem um sistema formal de propriedades esta análise demandará mais recursos. Isso vale também para tornar aquele acordo obrigatório, sem respaldo jurídico da transação o que ocasiona um maior custo para que se possa precaver eventuais danos decorrentes do não cumprimento ou de meios para que se cumpra o acordado. Por isso muitas vezes essas transações ocorrem dentro de pequenos círculos de pessoas (DE SOTO, 2001, p. 60), que em geral já se conhecem ou têm alguma relação prévia de confiança. Isso, por si só, diminuiria a eficiência das transações por limitar os possíveis compradores, dificultando as futuras vendas, acarretando um atraso no desenvolvimento econômico.

As instituições dos países desenvolvidos podem ser mais eficientes, mas não é adequado transplantar essas instituições para os países em desenvolvimento, já que as instituições existentes não são assim facilmente alteradas. Como ressalta Douglass North (1993, p. 93) transformações nos marcos institucionais não dependem apenas de alterações legais, mas em uma variedade de instituições, inclusive as informais. Por exemplo, a importação de um aparato legislativo que propõe um padrão de cidade digno dos países desenvolvidos pode acentuar ainda mais a exclusão. Neste sentido Ermínia Maricato (2002b, p. 123) ressalta que: “A importação de padrão do chamado “primeiro mundo”, aplicados a uma parte da cidade (ou da sociedade) contribui para que a cidade brasileira fosse marcada pela modernização incompleta ou excludente.”

Assim, mudanças em regras formais, por exemplo, nas leis vigentes sobre determinado tema, não levam a uma mudança imediata nas limitações informais derivadas culturalmente, tal situação pode levar a uma tensão entre as limitações informais e as regras formais alteradas, e poderá produzir resultados importantes na forma que as economias são alteradas (NORTH, 1993, p. 65). A estratégia de promover mudanças legislativas que impactavam a administração da justiça, os contratos ou a propriedade, por meio de transplante legal, como uma ideia de que poderia haver um sistema jurídico que pudesse ser aplicado a todos os países muitas vezes se mostrou equivocada (TRUBEK, 2009, p. 204).

Por esse motivo Douglass North (1998, p. 13) afirma que as mudanças institucionais tendem a serem feitas de forma gradual, já que grandes mudanças podem fazer com que os prejudicados por elas criem resistência à alteração. Desta forma, ressalta que as mudanças institucionais tendem a seguir a dependência da trajetória (*path dependence*), já que as organizações, políticas e econômicas, existentes tem o interesse em manter a estrutura vigente, por conta disso as mudanças tendem a ser realizadas conforme os seus interesses.

Assim, pode-se concluir que as mudanças legislativas não produzem necessariamente mudanças radicais nas instituições de uma forma geral, já que essas mudanças demandam tempo e a assimilação pelos demais participantes da sociedade. Da mesma forma mudanças institucionais que pouco tem relação com as instituições já existentes tendem a não serem seguidas pelas pessoas, que tenderão a seguir o modelo que existia anteriormente.

Pode se dizer que diversas foram as tentativas de propostas de mudanças institucionais que fizessem com que os assentamentos informais pudessem ser incorporados a chamada cidade legal e também que, de certa forma, esse processo pudesse trazer o desenvolvimento para os países, redução da pobreza e melhora das condições de vida desta parcela da população marginalizada.

Uma das mudanças institucionais propostas para resolver a questão dos assentamentos precários é a agenda proposta por Hernando De Soto. Conforme esclarece Dirk Loehr (2012, p. 837) a agenda proposta pelo autor pode ser resumida como a “capitalização pela formalização” e foi adaptada por diversos organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio<sup>57</sup>. Segundo De Soto (2001, p. 177) nos países subdesenvolvidos haveria trilhões de dólares em “capital morto” que estariam a par da sociedade formal e que poderiam ser incorporados através de mudanças legislativas. Esse “capital morto” estaria vinculado ao setor extralegal que, para ele, não é sinônimo de pobreza como se acredita, já que pelas pesquisas efetuadas pelo autor se viu que muito se produz neste setor extralegal.

Esta transformação de bens em capital só é possível por meio da propriedade formal, somente através da propriedade formal seria possível transformar estes ativos em capital (DE SOTO, 2001, p. 59), por isso que há uma defesa da propriedade formal na obra do autor. Porém, para que a propriedade formal se torne a regra, sendo mínima a informalidade, são necessárias reformas legislativas e institucionais a fim de facilitar que os cidadãos tenham pleno acesso a esta propriedade formal. Só assim, para o autor, poderá ocorrer o desenvolvimento das nações.

A relevância da discussão trazida por Hernando De Soto é justamente em entender como a incorporação de certos preceitos da economia informal pode ser a solução para os problemas de desenvolvimento dos países. Assim, existe uma forte relação entre a sua teoria e as teorias econômicas que defendem a existência de uma relação das instituições com o desenvolvimento. Como afirma Laura Coutinho (2010, p. 314) a originalidade da obra de Hernando De Soto está na relação que ele estabelece entre o fracasso das leis e das instituições e o fracasso econômico, a pobreza dos países na verdade seriam a consequência destes países não enxergarem a sua própria riqueza. Esse entendimento se baseia no fato que: “Países que fizeram esforços legais para integrar o empreendimento extralegal prosperaram mais rapidamente do que os países que resistiram às mudanças.” (DE SOTO, 2001, p. 123).<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Conforme aponta Mike Davis (2006, p. 80): “Melhorar as favelas em vez de substituí-las tornou-se a meta menos ambiciosa da intervenção pública e privada. (...) Entretanto, no final da década de 1980, o Banco Mundial defendia a privatização da oferta de habitações já prontas, e logo tornou-se o megafone institucional mais poderoso dos programas de Hernando de Soto, economista peruano que advoga soluções microempresariais para a pobreza urbana.”

<sup>58</sup> As ideias de De Soto parecem ser tidas como inspiração para a Medida Provisória 759/2016, que posteriormente foi convertida na atual lei de Regularização Fundiária Urbana (BRASIL, 2017). Como se vê da exposição de motivos da referida Medida Provisória: “(...) a regularização fundiária urbana contribui para o aumento do patrimônio imobiliário do País e representa a inserção de capital na economia (...)” (BRASIL, 2016) Portanto, fica claro que a Medida Provisória visa fazer com que a regularização fundiária possa inserir mais capital na economia.



Para De Soto (1987a, p. 256) a causa para o subdesenvolvimento dos países não estariam em fatores culturais ou até mesmo genéticos dos habitantes destas localidades, a causa primeira para que não haja um incentivo ao progresso técnico, à especialização, à poupança, ao intercâmbio e ao investimento é a falta de uma institucionalidade legal e administrativa eficiente.

Nesta linha de pensamento De Soto (1987b, p. 304) defende um Estado menos intervencionista, já que para ele somente haverá um Estado capaz e forte quando este abandonar a pretensão de gerenciar tudo e se dedicar a criar as condições institucionais básicas para o desenvolvimento.

Assim, fica evidente na obra do autor que existe uma relação direta entre as instituições, as leis e o direito, e o desenvolvimento. Neste sentido ressalta que: “Toda evidência recolhida parece sugerir que o direito pode ser levado em conta como a principal explicação da diferença de desenvolvimento entre os países industrializados e os que, como o nosso, não o são.” (DE SOTO, 1987a, p. 258).

A informalidade seria criada quando o Direito excede o marco normativo aceito socialmente (DE SOTO, 1987b, p. 12). Se o direito vigente não atende as necessidades das pessoas, elas optam por viver fora da legalidade (DE SOTO, 2001, p. 196). As razões de alguém optar pela informalidade não possuem uma relação estrita com as suas características pessoais, mas é um exercício racional de verificar quais são os benefícios e custos de se viver dentro da legalidade ou da ilegalidade (DE SOTO, 1987a, p. 258; DE SOTO, 2001, p. 237). Neste sentido, afirma Vicente Amadei (2006, p. 88) que o primeiro passo para evitar que ilegalidade é que as leis que disciplinam os espaços urbanos não sejam irreais, que elas estejam em consonância com a realidade social.

A mudança institucional proposta por De Soto não é de uma mudança legislativa que estabelece um sistema jurídico mais avançado, se utilizando de algum sistema existente nos países desenvolvidos, a originalidade do pensamento está em defender que uma possível solução para os países mais pobres é a do sistema oficial incorporar os costumes e práticas já existentes (COUTINHO, 2010, p. 317). Esse entendimento se baseia no fato que, segundo pesquisas do autor: “Países que fizeram esforços legais para integrar o empreendimento extralegal prosperaram mais rapidamente do que os países que resistiram às mudanças.” (DE SOTO, 2001, p. 123).

Assim, o processo de mudança legislativa deve se dar por meio de integração das regras já existentes no âmbito da economia informal para o sistema legal. Segundo De Soto, o

triunfo do capitalismo no Ocidente teria ocorrido em razão da integração maior dos ativos em um sistema de representação formal (DE SOTO, 2001, p. 66).

Nos estudos feitos pelo autor se identificou que muitas vezes nas invasões haviam acordos prévios em que se estabelecia regras extralegais nos assentamentos (DE SOTO, 1987a, p. 56-57). Este mesmo fenômeno também é encontrado nos assentamentos informais que ocorrem no Brasil. Conforme afirma Claudia Franco Correa (2008, p. 1010) na Favela de Rio das Pedras, no Rio de Janeiro, também existia uma espécie de “cartório” gerido pela Associação de Moradores, que ficam registrados os dados dos “proprietários” e os contratos de venda e compra dos imóveis. Portanto, a regularização dos assentamentos deveria ser feita com base nestes contratos já existentes, os incorporando a um sistema formal.

Ao analisar as consequências da informalidade Hernando De Soto estabelece uma relação entre a inexistência de títulos formais de propriedade e a ausência de investimentos, conforme esclarece: “É difícil pensar em algo que desestime tanto o investimento quanto a incerteza.” (DE SOTO, 1987a, p. 251). Como já se mencionou a existência de incertezas por parte dos compradores podem reduzir o valor do bem (NORTH, 1993, p. 85-88). Mas, Hernando De Soto vai um pouco além ao ressaltar que a incerteza e a instabilidade legal também provocam a diminuição de investimentos nas moradias (DE SOTO, 1987a, p. 253).

Em relação ao aspecto do incentivo ao investimento em razão da segurança da posse apontam Sebastian Galiani e Ernesto Schargrotsky (2010, p. 702) que existiriam quatro aspectos que incentivariam o investimento em razão da segurança da posse. Primeiramente os indivíduos tendem a não investir caso possa ocorrer deste investimento poder ser aproveitado por um terceiro em vez dele, o que ocorreria na retomada do imóvel, por exemplo. Outro fator é que a segurança da posse aumenta a liquidez do imóvel, sendo possível haver um ganho na transferência daquele imóvel em que foi investido. Em terceiro lugar a segurança pode garantir um crédito em que o imóvel será dado como garantia, sendo possível usar este crédito como investimento. E por último a segurança da posse garante as famílias que o imóvel será uma espécie de poupança, o que pode incentivar o investimento.

Porém, pesquisas indicam que os níveis de investimento não derivam do título de propriedade em si, mas os investimentos são feitos em razão da percepção de segurança e a existência de um mínimo de direitos de propriedade, além da percepção dos futuros benefícios decorrentes dos investimentos (PAYNE et al, 2009, p. 452). Da mesma forma Raquel Rolnik (2019, p. 214) afirma que “(...) as pessoas melhoram as suas casas quando e na medida em que conseguem custear as reformas, independentemente de terem título formal da terra ou não”. Portanto, não é o título de propriedade em si que garante que haverá mais investimento

nas habitações ou na infraestrutura de determinado assentamento, mas em como os ocupantes enxergam a possibilidade de perderem a titularidade do imóvel em que ocupam.

A garantia dos direitos de propriedade formal aos ocupantes de assentamentos informais também auxiliaria a reduzir os custos de transação. Conforme afirma Hernando De Soto:

Ou seja, a modernização dos países de economia de mercado (...) foi possível porque o direito permitiu a redução dos custos de transação. Esses custos vêm a ser todos os que, independentemente da própria transação são necessários para realizá-la. (...) Mas especialmente aos custos que resultam do acesso, permanência ou saída da legalidade. (...) os custos de transação para formais e informais são excessiva e absurdamente altos. Esta situação provoca um enorme desperdício de recursos que só poderá ser corrigido na medida em que o direito comece a baratear as transações eficazmente. (DE SOTO, 1987a, p. 250-251)

Como se viu anteriormente a diminuição dos custos de transação pode fazer com que a alocação dos recursos possa se dar de uma maneira mais eficiente, o que levará a um desenvolvimento econômico. A informalidade gera custos de transação elevados, podemos pensar no custo de se verificar se aquela pessoa é realmente apta a transferir aquele imóvel, sem um sistema formal de propriedades esta análise demandará mais recursos. O mesmo vale para tornar aquele acordo obrigatório, sem respaldo jurídico da transação acaba havendo um maior custo para que se possa precaver eventuais danos decorrentes do não cumprimento ou de meios para que se cumpra o acordado.

Por isso muitas vezes essas transações acabam ocorrendo dentro de pequenos círculos de pessoas (DE SOTO, 2001, p. 60), que em geral já se conhecem ou têm alguma relação prévia de confiança. Isso, por si só, diminuiria a eficiência das transações por limitar os possíveis compradores, dificultando as futuras vendas, acarretando um atraso no desenvolvimento econômico.

A informalidade também gera diversas ineficiências na sociedade. Hernando De Soto (1987b, p. 220) cita como exemplos a menor produtividade, a falta de investimentos, a ineficácia do sistema tributário, aumento de tarifas dos serviços públicos, limitação ao progresso tecnológico e dificuldades para formular uma política econômica adequada. Assim, a informalidade por si só traz prejuízos não são para as pessoas que vivem na ilegalidade, mas também para a sociedade como um todo.

A falta de títulos de propriedade acarreta a impossibilidade do poder público fazer a cobrança de impostos, por exemplo, cobrar IPTU dos ocupantes, o que leva com que as pessoas que tenham uma propriedade formal sejam mais oneradas, já que se fosse cobrado o

imposto de todos a distribuição da carga tributária por toda a sociedade poderia ser mais igualitária.<sup>59</sup>

Essa situação também se verifica com relação as tarifas de serviços públicos, como o fornecimento de água ou energia elétrica, muitas vezes nestes assentamentos informais existem ligações clandestinas, permitindo com que os ocupantes destes assentamentos se utilizem destes serviços sem que haja o pagamento de tarifas. Em razão disso o poder público necessita elevar a tarifa de todos para que se pague por esse prejuízo advindo das ligações clandestinas (DE SOTO, 1987b, p. 223), o que irá causar prejuízos para toda a sociedade.

Diante desta situação quanto maior for a existência da informalidade, maior será o ônus suportado por aqueles que vivem dentro da legalidade, que deverão pagar impostos e tarifas cada vez mais elevados. Isso fará com que a formalidade se torne cada vez mais onerosa, o que levará muitas pessoas a migrarem para informalidade, o que fomenta um verdadeiro ciclo de informalidade (DE SOTO, 1987a, p. 245).

A existência de informalidade em grande escala também impossibilita que as políticas públicas sejam feitas da melhor maneira. A ausência de um sistema formal de propriedade impõe como consequência a ausência de dados essenciais para a tomada de decisões em relação a investimentos, avaliação de impostos ou planejamento ambiental por parte do poder público, o que faz com que as decisões políticas sejam tomadas de forma meramente especulativa (DE SOTO, 2001, p. 227; DE SOTO, 1987a, p. 246).

Porém, não se pode dizer que concessão de títulos de propriedade pode assegurar que os informais possam ter acesso a melhores condições de crédito como afirmam alguns autores.<sup>60</sup> Há pouca evidência científica que comprove que os títulos formais de propriedade levem a um aumento no acesso ao crédito (PAYNE et al, 2009, p. 454-454). Estudos feitos no Peru (FIELD; TORERO, 2006) e na Argentina (GALIANI; SCHARGRODSKY, 2010)

---

<sup>59</sup> A preocupação com a cobrança de impostos e de preços públicos também consta expressamente da exposição de motivos da exposição de motivos da MP. 759/2016 que assim disciplina: “89. Também, a regularização fundiária urbana contribui para o aumento do patrimônio imobiliário do País e representa a inserção de capital na economia, à medida que agrega valor aos imóveis regularizados, os quais, inclusive, tornam-se alvo de tributação (IPTU, ITR, ITBI) ou de cobrança de preços públicos (foros e laudêmios)” (BRASIL, 2016)

<sup>60</sup> Por exemplo, neste sentido De Soto ressalta que: “Essa disparidade no custo do dinheiro se deve à falta de acesso dos informais ao crédito formal, pelo que devem aceitar a mediação “informal” de indivíduos que podem obter esses recursos formais e baratos, transferidos exageradamente encarecidos às empresas informais.” (DE SOTO, 1987a, p. 220).

indicam existir uma baixa correlação entre a concessão de crédito e a concessão de títulos de propriedade.<sup>61</sup> Neste sentido cabe destacar o que diz Edésio Fernandes (2011, p. 32):

Ao contrário, a situação de emprego parece ser mais importante para a obtenção de crédito do que um título de propriedade. (...) Os critérios financeiros e técnicos utilizados pelos bancos comerciais, a burocracia correspondente e a comprovação de renda necessária para dar entrada nas operações geram custos elevados para empréstimos aos pobres.

Portanto, os critérios para a concessão de crédito são mais influenciados pela segurança no emprego e na renda daquele que solicita o empréstimo do que no título de propriedade que ele possa possuir. Talvez essa correlação exista, pois, a instituição financeira trabalha com o risco do pagamento e não nas garantias que possa executar caso não ocorra o pagamento, em especial em empréstimos de baixo valor e com garantias que não possuam grande liquidez. Assim, seria melhor conceder o crédito para alguém que possua condições de pagar do que conceder o crédito para alguém que talvez não possua condições de honrar com o pagamento, mesmo que tenha um bem para ser dado em garantia.

Assim, não é possível afirmar que exista uma relação direta entre a existência de títulos de propriedade formais e o desenvolvimento econômico dos países. Como afirma Jeffrey Sachs (2005, p. 321) mesmo países que ainda não solucionaram o problema da falta de títulos formais tiveram um rápido crescimento, como é o caso da China e do Vietnã, portanto, imagina-se que outros fatores que levaram ao desenvolvimento, não sendo possível inferir que apenas um único fator fosse o propulsor.

Também não é possível atribuir a melhora das condições de vida dos ocupantes à concessão de títulos de propriedade. Se a concessão de títulos de propriedade pode contribuir para melhores ofertas de trabalho e aumento da renda, conforme estudos apontados por Krongnon Ragueira (2007, p. 151-152), nem sempre será possível estabelecer uma relação entre a propriedade formal e a melhoria das condições de vida das pessoas que moram nestes assentamentos. Como demonstra Edésio Fernandes (2011, p. 34), o programa Favela-Bairro

---

<sup>61</sup> Apesar disso, na Exposição de Motivos da MP. 759/2016, que foi convertida na atual lei de Regularização Fundiária Urbana (Lei n. 13465/2017), consta expressamente que a titulação vem a permitir a redução dos custos de crédito: “88. É que o reconhecimento, pelo Poder Público, dos direitos reais titularizados por aqueles que informalmente ocupam imóveis urbanos, permite que estes imóveis sirvam de base para investimento do capital produtivo brasileiro, à medida que poderão ser oferecidos em garantia de operações financeiras, reduzindo custos de crédito, por exemplo.” (BRASIL, 2016). Também se deve destacar que não existem só benefícios no aumento da oferta de crédito para aqueles que vivem em assentamento informais. Esta situação pode levar ao aumento do endividamento das famílias, podem levar até a uma situação pior do que a quando não havia segurança da posse, frente a um aumento do custo de vida pela necessidade de pagamentos de impostos e de outros serviços públicos. Como aponta Mike Davis (2006, p. 89) “Os benefícios de poder usar a própria casa como garantia legal são contrabalançados pela nova visibilidade diante dos coletores de impostos e dos serviços públicos municipais.”

conseguiu melhorar as condições de vida com grande investimento em infraestrutura, serviços e espaços públicos, mesmo que não tenham sido concedidos títulos de propriedade ou de posse.

Outro ponto importante é que a formalização pode até mesmo aumentar a desigualdade na propriedade de terras (LOEHR, 2012, p. 842). Conforme afirma Edésio Fernandes (2011, p. 38): “Alguns estudos indicam que as políticas de regularização aumentaram os preços dos terrenos em mercados informais.” Neste mesmo sentido afirma Annelies Zoomers e outros (2017, p. 245) que a propriedade formal pode ser até mais fácil de ser perdida pelos mais vulneráveis do que as propriedades informais em razão destas serem vendidas mais facilmente no mercado.

Outro problema apontado por Helena Lahr (2013, p. 206) é que a regularização fundiária e a urbanização de determinada área poderão acarretar a sua significativa valorização, aumentando o custo de vida naquela localidade, o que impedirá os estratos mais baixos da sociedade de se manterem nela, o que gera o deslocamento para novos loteamentos clandestinos ou irregulares. Assim, grupos econômicos podem se aproveitar das políticas de regularização fundiária adquirindo imóveis com o intuito de vê-los valorizados, o que acarreta aumento dos preços e faz com que os imóveis daquela região possam não ser mais viáveis para os grupos mais vulneráveis. Assim, a regularização fundiária se feita apenas com o intuito de titulação, sem pensar na questão social, e desta forma trará prejuízos ainda maiores para os grupos mais vulneráveis.

Outro fator importante é que De Soto vê a habitação como um conceito econômico e social “Nos convida a irmos além da visão da casa como um mero abrigo – e, portanto, um ativo morto – e vê-la como capital.” (DE SOTO, 2001, p. 63). O problema é que nem sempre as pessoas que recebem os seus títulos de propriedade passam a ver a sua propriedade como um ativo econômico, continuando a ver a propriedade como apenas um lar para sua família (PAYNE et al, 2009, p. 449). Isso leva a crer que a transformação da propriedade em um ativo econômico não é um processo automático e se quer se pode ser dito que esta mudança será sempre desejada pelos ocupantes destes assentamentos, que muitas vezes continuarão usando a sua propriedade apenas “como um mero abrigo”.

Também muitas vezes leis ou outras normas que restringem esse acesso a uma propriedade formal e que impõe condições para que ela se mantenha assim são necessárias, não sendo somente meras questões burocráticas (COUTINHO, 2010, p. 317-318). Portanto, nem sempre as propriedades serão informais sem um motivo aparente e a sua transformação em propriedade formal pode trazer outros problemas urbanos, ambientais e financeiros

(FERNANDES, 2011, p. 34). Desta forma, a concessão da segurança da posse não pode estar desalinhada com políticas que visam solucionar os problemas urbanísticos e ambientais.

Por esse motivo é que uma política de regularização fundiária não pode se basear exclusivamente na questão da propriedade ou de trazer para a formalidade os informais, não se pode adotar uma política ou uma teoria que defenda apenas o crescimento econômico. Apesar desse desenvolvimento econômico poder ocorrer no curto prazo, apesar que conforme já exposto não haja evidências isso irá ocorrer de fato, não se pode se utilizar essa política com prejuízo a questões socioambientais que podem ser prejudiciais a sociedade em geral no longo prazo.

Por isso afirma Marta Grostein (2001, p. 16) que: “Se a “cidade informal”, por um lado, tem sido solução do ponto de vista do assentamento dos pobres na cidade, por outro, gera problemas socioambientais que causam impactos ao ambiente com riscos significativos.” Assim, se as propriedades informais servem como uma forma das pessoas pobres terem um lugar para morar, não se pode esquecer que esses assentamentos também causam problemas de ordem socioambiental. Neste mesmo sentido Nelson Saule Junior (2004, p. 340) ressalta que: “A política de prevenção é uma medida essencial para evitar a continuidade das ocupações de áreas consideradas de preservação ou proteção ambiental (...), e, principalmente, para evitar atividades econômicas destruidoras do meio ambiente”.

Desta forma, as agendas de urbanização e regularização fundiária devem se preocupar em garantir um desenvolvimento inclusivo, resiliente e sustentável. Deve-se entender esta questão com uma visão muito mais abrangente do que simplesmente a questão econômica ou a questão de fornecer moradia a qualquer custo, concedendo apenas o título de propriedade, sem se ater as questões urbanísticas, ambientais e de inclusão social.<sup>62</sup>

A grande questão é entender como a regularização fundiária pode promover além do desenvolvimento econômico, outros benefícios sociais e ambientais. Por isso verifica-se que cada vez mais as agendas e políticas dos organismos multilaterais estão mudando do paradigma da formalização pura e simples, de combate à pobreza e concessão de moradias, para uma política mais voltada ao desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos, como se verá no tópico a seguir.

---

<sup>62</sup> Conforme afirma Raquel Rolnik (2019, p. 212) apesar do investimento feito em programas de regularização fundiária baseados em titulação “(...)é surpreendente notar a escassez de evidência independentes para defender ou questionar essa opção como a política mais apropriada para promover o desenvolvimento econômico e social e reduzir a pobreza urbana.”

## 5.2 DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Os organismos multilaterais, ao aplicarem as suas políticas, também tem questionado como promover a regularização fundiária, concedendo o direito de propriedade ou a segurança da posse, ao mesmo tempo que promovem a inclusão social e a proteção do meio ambiente. Conforme esclarece Alexandre Frediani (2017, p. 136) no final dos anos 90 o Banco Mundial reconheceu que as suas políticas de combate à pobreza não tiveram um impacto significativo, o que acarretou uma mudança do paradigma do conceito de pobreza proposto por De Soto para um conceito mais baseado nas capacidades proposto por Amartya Sen.<sup>63</sup>

Cita ainda o referido autor (FREDIANI, 2017, p. 134) que nos anos 80 e 90 o conceito de pobreza tinha um viés neoliberal baseado na teoria de De Soto que via a pobreza como consequência nas falhas de haver regras capazes de tornar os mercados mais eficientes, o que dividia as cidades em setores formal e informal, pois a pobreza estava relacionada a este último, assim, se fazia necessária a integração destes dois setores para que houvesse a diminuição da pobreza. Alexandre Frediani (2017, p. 139) salienta que aplicado o pensamento de Amartya Sen no contexto do desenvolvimento urbano é possível enxergar um novo paradigma que vai além da questão da dualidade entre formal e informal e sim um novo paradigma baseado em liberdades, interações, multiplicidade e diversidade.

Esta mudança de paradigma fica evidente no artigo escrito pelo próprio Amartya Sen e James D. Wolfensohn (1999), este último na época era o presidente do Banco Mundial. No artigo mencionado fica clara a defesa do modelo de desenvolvimento proposto por Sen que se baseia na ideia de desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades dos indivíduos, que incluem, por exemplo, liberdade para participar na economia, através de acesso ao crédito, liberdade para participação política, oportunidades sociais, promoção da educação e serviços de saúde, e redes de proteção social.

Outro ponto importante que se destaca do referido artigo (SEN; WOLFENSOHN, 1999) é que se defende que não são as agências internacionais ou especialistas estrangeiros que devem liderar as mudanças, mas os próprios países, desta forma as estratégias devem ser

---

<sup>63</sup> Porém, cabe aqui citar a ressalva feita por Raquel Rolnik ao se referir ao foco das políticas em concessão de títulos de propriedade: “A revisão da política do Banco Mundial e de organismos como a Usaid é relevante e está diretamente relacionada tanto às pressões de movimentos sociais como ao advocacy de organismos de defesa de direitos humanos. No entanto, a mudança não se refletiu claramente no “core” de suas atividades. Projetos de titulação seguem sendo financiados pelo banco e por outras agências multilaterais, sob a justificativa de que se trata de uma opção dos governos.” (ROLNIK, 2019, p. 217)



desenvolvidas em nível nacional. Portanto, fica clara a necessidade de participação dos países envolvidos nas estratégias de desenvolvimento e, em nível nacional, a necessidade de participação dos envolvidos até mesmo para entender como aprimorar as suas liberdades e produzir mudanças que vão levar a um desenvolvimento efetivo.

A perspectiva da propriedade privada para Amartya Sen diverge da ideia defendida por Hernando De Soto. Enquanto este defende que a propriedade formal é sinônimo de desenvolvimento e que os países somente terão seu desenvolvimento pleno na medida que integrarem os informais no setor formal. Amartya Sen tem uma visão diversa do papel da propriedade privada. Apesar de admitir que propriedade privada gera como resultado a expansão econômica e a prosperidade geral, por outro lado também admite que o uso irrestrito da propriedade, sem controles e impostos, pode também contribuir para a pobreza, além dela ser ineficaz para a preservação ambiental e o desenvolvimento de infraestrutura social (SEN, 2010, p. 87).

Da mesma forma Amartya Sen entende que o mecanismo de mercado pode não ser eficiente na preservação e aprimoramento dos chamados “bens públicos” que seriam aqueles em que as pessoas se utilizam de forma coletiva, como as áreas de preservação ambiental. O mercado estaria voltado para os bens privados, mas encontrariam limitações para promover os chamados “bens públicos” (SEN, 2010, p. 170-171). Portanto, haveria uma limitação na eficiência dos mercados em relação à proteção dos chamados bens públicos, a simples formalização dos títulos de propriedade não irá fazer com que haja uma maior proteção ambiental.

A partir dessa insuficiência de entender o desenvolvimento como apenas crescimento econômico que surge os primeiros estudos sobre o desenvolvimento sustentável. A expressão desenvolvimento sustentável começa a ser difundida<sup>64</sup> principalmente a partir do relatório intitulado “Nosso Futuro Comum”, elaborado pela Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como Comissão Brudtland, por esta comissão ter sido presidida por Gro Harlen Brudtland pela ex-ministra do Meio Ambiente e ex-primeira-ministra da Noruega..

O referido relatório estabelece que o desenvolvimento sustentável é aquele que atenda às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender as suas próprias necessidades. São estabelecidos ainda dois conceitos chave: o

---

<sup>64</sup> Apesar de ser difundida e ter se tornada conhecida posteriormente conforme aponta José Barbieri (2020, p. 33) a expressão desenvolvimento sustentável foi utilizada pela primeira vez no documento denominado Estratégia de Conservação Mundial (*World Conservation Strategy*), produzido pela União Internacional para a Conservação da Natureza (IUNC) e *World Wildlife Fund (WWF)*.

conceito de necessidades, em especial das necessidades essenciais dos pobres do mundo, que devem ser prioridade absoluta; e a ideia de limitações impostas pelo estado da tecnologia atual e das organizações sociais para atender as necessidades das presentes e futuras gerações (ONU, 1987, p. 54).

O conceito de desenvolvimento sustentável previsto no relatório “Nosso Futuro Comum” talvez seja um dos mais conhecidos e de melhor aceitação. Conforme apontado por José Veiga (2015, p. 9):

Desenvolvimento sustentável é a ambição de que a humanidade venha a atender às suas necessidades atuais sem comprometer a possibilidade de que as futuras gerações também possam fazê-lo. Essa é a definição mais legítima, mais conhecida e mais aceita, além de ter sua origem devidamente certificada.

Apesar disso, tal conceito não é imune a críticas, conforme cita o mencionado autor (VEIGA, 2015, p. 10), a Comissão Brundtland enfatizou o vocábulo necessidades, o que transmite a ideia de que o desenvolvimento pudesse significar apenas o atendimento das necessidades humanas. Há um certo pensamento antropocêntrico nesta ideia, já que foca nas necessidades humanas, sem priorizar a proteção ambiental para além do que a humanidade necessita.

O movimento pelo desenvolvimento sustentável ganha força principalmente a partir da ECO/92 no Rio de Janeiro (United Nations Conference on Environment and Development – UNCED – Rio 92). Conforme aponta José Barbieri (2020, p. 96) esse grande crescimento do movimento de desenvolvimento sustentável se deu por diversos fatores, entre eles a participação de muitas organizações da sociedade civil e de empresas, em especial multinacionais, na referida conferência, além dos ambientes políticos e econômicos internacionais e do aumento dos regimes democráticos no planeta, que também contribuíram para a propagação das ideias.

A partir desta difusão de ideias diversos sentidos foram dados para a expressão desenvolvimento sustentável. Um desses sentidos foi o de que o desenvolvimento sustentável seria sustentado por um tripé, ou três pilares, que seriam o econômico, o social e o ambiental. Conforme aponta Leonardo Boff: “Para ser sustentável o desenvolvimento deve ser economicamente viável, socialmente justo e ambientalmente correto.” (BOFF, 2016, p. 45) Essa ideia de três pilares começou a ser difundida a partir de 1997, em função dos estudos do consultor britânico John Elkington, que salienta a necessidade de uma gestão empresarial voltada aos três vetores iniciados com a letra “p” na língua inglesa: *profit, people, planet* (lucro, pessoas e planeta) (VEIGA, 2015, p. 22).

Tal concepção tripartite também sofreu diversas críticas. Conforme aponta o próprio Leonardo Boff (2016, p. 51): “Houve analistas e pensadores que se deram conta de um vazio neste tripé. Ele não contém elementos humanísticos e éticos. Daí que, aceitando as três pilstras – o econômico, o social e o ambiental – acrescentaram-lhes outras pilstras complementares.” Neste mesmo sentido aponta José Veiga (2015, p. 22) que o desenvolvimento “(...) já tem várias outras dimensões além da econômica e da social, bastando lembrar que a justiça e a paz pertencem a outras duas dimensões: a política e a da segurança.” (VEIGA, 2015, p. 22)

Além disso, também não é possível pensar no desenvolvimento sustentável apenas em três dimensões, da mesma forma é inconcebível pensar que essas três dimensões sejam separadas (VEIGA, 2015, p. 22). Conforme já afirmado anteriormente, ainda que seja possível pensar em três dimensões, social, econômica e ambiental, deve-se entender que elas interagem entre si, e estão intimamente ligadas de alguma forma.

O grande avanço na discussão sobre o que vem a ser o desenvolvimento, pautado pela sustentabilidade, ocorreu a partir das ideais defendidas por Amartya Sen. Conforme aponta José Veiga (2015, p. 15): “Na concepção de Amartya Sen e de Mahbub ul Haq, só há desenvolvimento quando os benefícios do crescimento servem à ampliação das capacidades humanas, entendidas como o conjunto das coisas que as pessoas podem ser, ou fazer, na vida.” Portanto, é a partir da expansão dessas capacidades humanas que poderá ser verificado o pleno desenvolvimento de determinada sociedade.

O desenvolvimento passa a ser visto assim como um processo de expansão destas liberdades. Conforme afirma o próprio Amartya Sen (2010, p. 55):

(...) a expansão da liberdade é considerada (1) o fim primordial e (2) o principal meio do desenvolvimento. Podemos chamá-los, respectivamente, o “papel constitutivo” e o “papel instrumento” da liberdade no desenvolvimento. O papel constitutivo relaciona-se à importância da liberdade substantiva no enriquecimento da vida humana. As liberdades substantivas incluem capacidades elementares como por exemplo ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão etc. Nessa perspectiva constitutiva, o desenvolvimento envolve a expansão dessas e de outras liberdades básicas: é o processo de expansão das liberdades humanas, e sua avaliação tem de basear-se nessa consideração.

Portanto, o desenvolvimento deve ser tido como o processo que expande essas liberdades básicas. A expansão das liberdades passa a ser considerada o fim essencial do desenvolvimento, mas também como o meio para que este seja atingido. Portanto, caberá ao Estado promover essas liberdades, principalmente garantindo as capacidades elementares do

ser humano e os livrando das privações. Neste sentido aponta José Veiga (2015, p. 55) que o desenvolvimento se relaciona com a possibilidade das pessoas poderem escolher o tipo de vida que querem viver, e com os instrumentos e as oportunidades para fazer as suas escolhas, e abrange desde a proteção dos direitos humanos, aumento do acesso à educação de qualidade e aprofundamento da democracia.

Importante notar que o conceito proposto por Amartya Sen de desenvolvimento não exclui o conceito proposto no relatório “Nosso Futuro Comum”, mas de certa forma o complementa. Assim, se há a responsabilidade intergeracional e cabe as gerações presentes também garantir as necessidades das gerações futuras, o conceito proposto pode ser revisado no sentido de que as gerações presentes devam garantir a expansão das liberdades também para as gerações futuras. Assim, devem as gerações presentes garantir que o desenvolvimento não aconteça com prejuízo as liberdades das gerações futuras. Neste sentido, acrescenta Juarez Freitas (2019, p. 52) a sustentabilidade: “(...) indo além do Relatório Brundtland, assume as demandas concernentes ao bem-estar físico e psíquico, não se atendo ao atendimento das necessidades materiais e o faz sem ampliar os riscos suscitados, em escala industrial, pelo próprio ser humano.”

### 5.3 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A SUA APLICAÇÃO AO CONTEXTO DOS ASSENTAMENTOS HUMANOS E DAS CIDADES

A Organização das Nações Unidas também incorporou o conceito de desenvolvimento sustentável nas suas agendas para as questões habitacionais. Conforme destaca Marta Grostein (2001, p. 16) as questões ambientais urbanas ganharam visibilidade nas décadas de 80 e 90 a partir dos fóruns internacionais promovidos pela Organização das Nações Unidas. No mesmo sentido Henri Acselrad (2009, p. 43) afirma que a noção de sustentabilidade passou a ocupar de forma crescente os debates sobre desenvolvimento.

Dentro destas conferências se destaca a ECO/92 no Rio de Janeiro (United Nations Conference on Environment and Development – UNCED – Rio 92), que teve como produto a Agenda 21 que trouxe expressamente um capítulo próprio dedicado a “Promoção do Desenvolvimento Sustentável dos assentamentos humanos” que assim estabelece:

**7.4. O objetivo geral dos assentamentos humanos é melhorar a qualidade social, econômica e ambiental dos assentamentos humanos e as condições de vida e de trabalho de todas as pessoas, em especial dos pobres de áreas urbanas e rurais.**

7.9 (c) Todos os países devem, quando apropriado, apoiar os esforços voltados para o oferecimento de habitação aos pobres das áreas urbanas e rurais, bem como aos desempregados e ao grupo sem rendimentos, por meio da adoção e/ou adaptação de códigos e regulamentações que facilitem seu acesso à terra, ao financiamento e a materiais de construção de baixo custo e da **promoção ativa da regularização e melhoria das condições de vida em assentamentos informais e favelas urbanas, como medida conveniente e solução pragmática para o déficit da habitação urbana**; (BRASIL, 2020) (grifei)

Assim, houve a incorporação de questões sociais e ambientais no contexto dos assentamentos urbanos pela Agenda 21. O desenvolvimento econômico é um dos pontos a serem observados, mas não é mais o ponto central da discussão. A promoção de melhores condições de vida e a melhora da qualidade ambiental dos assentamentos é encarada como os objetivos principais dos assentamentos humanos.

Os conceitos estabelecidos na ECO/92 influenciaram conferências posteriores da ONU<sup>65</sup>. Atualmente um dos documentos mais importantes relativos à questão da sustentabilidade é a Agenda 2030 (ONU, 2015). Aprovada por meio da resolução 70/1 da Assembleia Geral das Nações Unidas em 25 de setembro de 2015, a Agenda 2030 se constitui por um plano de ação composto por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS's) e 169 metas, todos interconectados, e que tem como foco o desenvolvimento sustentável em suas três dimensões: econômica, social e ambiental. A Agenda 2030 está apoiada em cinco áreas representados pelos 5 "P's": Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parceria. Dentre estes Objetivos destaca-se o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 11 referente as cidades que estabelece: "Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resistentes e sustentáveis" (ONU, 2015).

Referida Agenda visa corrigir a abordagem restrita ao combate à pobreza e a fome que era estabelecida nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, além disso também apresenta um sistema mais complexo de metas, objetivos e indicadores que visam dar uma amplitude maior para a questão do desenvolvimento, sendo o grande desafio dos próximos anos incorporar esse sistema complexo no contexto local (JANNUZI; CARLO, 2019).

Diversos outros acordos e conferências com foco no Desenvolvimento Sustentável foram feitas posteriormente que tiveram inspiração na Agenda 2030. Destaca-se a Conferência das Nações Unidas para Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) que foi realizada em 17 a 20 de outubro de 2016 na cidade de Quito no Equador. A referida conferência teve a participação de governos, organizações da sociedade civil,

---

<sup>65</sup> Entre elas a podemos citar a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos (Habitat-II) ocorrida em Istambul em 1996 que expressamente adotou dois grandes objetivos "Moradias Adequadas para Todos" e "Desenvolvimento de Assentamentos Humanos Sustentáveis em um Mundo em Urbanização" (FERNANDES, 2003, p. 17).

povos indígenas, representantes do setor privado e outros atores relevantes, com a finalidade de adotar uma Nova Agenda Urbana, cuja redação foi posteriormente aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em 23 de dezembro de 2016. Conforme consta do próprio prólogo da Nova Agenda Urbana esta:

(...) **apresenta uma mudança de paradigma na ciência das cidades** e estabelece padrões e princípios para o planejamento, construção, desenvolvimento, administração e melhora das áreas urbanas, ao longo de seus cinco principais pilares de implantação: políticas nacionais urbanas; legislação e regulação urbanas; planejamento e desenho urbano; economia local e finança municipal; e implantação local.” (ONU, 2017, p. iv)

Os princípios interligados estabelecidos pela Nova Agenda Urbana se resumem em três pontos. O primeiro é o de “não deixar ninguém para trás”, representa o combate à pobreza e promoção da melhoria das condições de vida de forma igualitária, promove a participação pública através de infraestrutura e serviços básicos, além de assegurar a moradia adequada a um preço acessível. O segundo ponto se refere a garantia de economias sustentáveis e inclusivas, garantia de empregos a todos e oportunidades de forma igualitária, impedir a especulação imobiliária e a promoção da posse de terra segura. O terceiro princípio está ligado a garantia da sustentabilidade ambiental, uso sustentável de recursos para o desenvolvimento urbano, proteção dos ecossistemas e da biodiversidade e preocupação com as mudanças climáticas (ONU, 2017, p. 7-8).

Pelos princípios demonstra-se que a Nova Agenda Urbana se adapta aos três pilares da sustentabilidade: social, econômico e ambiental. Cada um dos três princípios tem como foco um destes pilares, o primeiro se referindo mais ao aspecto social, o segundo às questões econômicas e o terceiro à dimensão ambiental. Porém, ressalta-se que todos os princípios estão interligados, não é possível a promoção de apenas um dos princípios sem que isto possa impactar os demais. Por exemplo, o fornecimento de moradias, apesar de representar uma política de cunho social, não se deve ser feita sem pensar em como isso pode impactar na especulação imobiliária (aspecto econômico) ou se essas moradias serão construídas de forma a minimizar os seus impactos ambientais, através da utilização de materiais sustentáveis (dimensão ambiental).

Assim, não há como mais se pensar no desenvolvimento se não dentro de uma noção de sustentabilidade ambiental. O conceito de desenvolvimento passa a incorporar a questão da sustentabilidade ambiental. Conforme afirma Heloisa Costa (2000, p. 62) “(...) após o debate desencadeado, em grande medida, pelos organismos internacionais, houve um avanço significativo ao se afirmar que não há desenvolvimento que não seja sustentável.”. Assim, há

cada vez mais a incorporação de questões ambientais no debate sobre as políticas urbanas, da mesma forma que temáticas ambientais também passam a englobar a cidade (ACSELRAD, 2009, p. 53).

A partir destas premissas é que se desenvolve o conceito de cidade sustentável. Conforme define Carlos Leite e Juliana Awad: “O conceito de cidade sustentável reconhece que a cidade precisa atender aos objetivos sociais, ambientais, políticos e culturais, bem como aos objetivos econômicos e físicos de seus cidadãos.” (2012, p. 135). Assim, a cidade deve se desenvolver pautada por objetivos sociais, ambientais e econômicos, pautado pelo desenvolvimento sustentável. Da mesma forma todos os projetos que se desenvolvem dentro do espaço urbano das cidades devem se ater a esses objetivos.

Conforme menciona Carlos Leite e Juliana Awad (2002, p. 135) deve se buscar uma eficiência na utilização dos recursos, tanto nos insumos de entrada (como por exemplo no abastecimento de água e de energia) como também nas fontes de saída (resíduos, esgoto, poluição dos meios de transporte). Segundo Mike Davis (2006, p. 139) esta maior eficiência da utilização dos recursos nas cidades pode ser vista até mesmo como uma solução para a crise ambiental global.

É possível afirmar existem diversas formas de representação do que venha ser a sustentabilidade urbana, Henri Acselrad (2009, p. 65) identifica três matrizes discursivas para a sustentabilidade urbana. A primeira matriz é denominada como representação técnica-material da cidade que: “(...) propõe a recomposição das cidades a partir de modelos de eficiência ecoenergética ou de equilíbrio metabólico aplicados à materialidade do urbano.” (ACSELRAD, 2009, p. 66). O modelo de eficiência ecoenergética estabelece que a cidade sustentável é aquele capaz de gerar uma mesma oferta de serviços com um menor consumo de energia fóssil e outros recursos materiais, reduzindo o volume de rejeitos, desta forma, a ineficiência ecoenergética estaria associada a má distribuição espacial das populações e atividades no espaço urbano (ACSELRAD, 2009, p. 55).

A segunda matriz discursiva apontada por Henri Acselrad (2009, p. 59-60) é a que se fundamenta na cidade como espaço da qualidade de vida, e se baseia no modelo da pureza, da cidadania e do patrimônio.

Conforme destaca Henri Acselrad (2009, p. 60) a noção de sustentabilidade urbana pode articular as ideais expostas sobre a eficiência energética e a qualidade de vida na consideração de uma forma urbana que possa promover a sustentabilidade. Dentro deste contexto, pode-se afirmar que uma parte do debate sobre a sustentabilidade urbana se concentra em tentar entender quais as formas urbanas poderiam contribuir para a

sustentabilidade ambiental. Conforme aponta Helena Madureira (2005) as primeiras atenções sobre o tema se concentraram em como diminuir a poluição e o consumo de combustível, e partem da ideia de que uma maior densidade tende a diminuir o consumo de combustível per capita.

Neste contexto surge o conceito de “cidade compacta” conforme, cita a referida autora (MADUREIRA, 2005), este foi o modelo inclusive defendido pela Comissão das Comunidades Europeias (1990, p. 40) no Livro Verde do Ambiente Urbano, em que se defende um planejamento urbano com ênfase no uso misto e maior densidade, e visa tornar desnecessário o uso de automóveis para a locomoção. Entre os argumentos citados pelos defensores do modelo de cidade compacta Helena Madureira (2005) destaca uma diminuição no uso de automóveis, uma menor pressão pelas áreas ainda não urbanizadas e a diminuição dos custos com a infraestrutura e equipamentos públicos.

A partir das críticas ao modelo de cidade compacta, principalmente em razão desta não lidar com o problema dos congestionamentos ocasionados pela alta densidade e da segregação espacial que surge em razão do aumento do custo de habitação, se apresenta um outro modelo de forma de urbana que visa criar um elo entre a cidade dispersa e a cidade compacta, que passou a se denominar modelo policêntrico em rede (MADUREIRA, 2005).

Conforme apontado por Renata Pessoa (2011, p. 299) há diversas interpretações de policentrismo, já que o conceito varia em razão da perspectiva espacial, social, econômica e histórica da pesquisa, porém, há um único ponto comum que defini o policentrismo como uma área urbana com pluralidade de centros. Tal modelo defende o conceito de uma cidade com vários núcleos ou de cidade região, com serviço de transportes públicos de qualidade, promovendo uma eficiência em termo energéticos por evitar os congestionamentos e permite concentrações urbanas de menor dimensão que as cidades compactas, além de conseguir reservar áreas verdes nos espaços urbanos e agrícolas entre os diversos núcleos (MADUREIRA, 2005).

Ambos os modelos expostos, de cidade compacta e de policentrismo, porém, possuem semelhanças e objetivos coincidentes. Destaca Heni Acselrad (2009, p. 61) que em ambos os casos se adota o argumento de que a forma sustentável das cidades será aquela em que se mescle zonas de trabalho, moradia e lazer, reduzindo as distâncias e diminuindo o uso de automóveis, com o objetivo de diminuir a mobilidade de energia, pessoas e bens. No mesmo sentido Ignacy Sachs (2009, p. 71) estabelece que a sustentabilidade pressupõe um: “(...) distribuição territorial equilibrada de assentamentos humanos e atividades.”



Uma última matriz discursiva da sustentabilidade urbana apontada por Henri Acselrad (2009, p. 67) está focada no reajuste das bases de legitimidade das políticas urbanas e busca articular modelos de eficiência e equidade, e estabelece a cidade como espaço de construção de pactos políticos capazes de reproduzir as condições de sua legitimidade. Dentro deste contexto, a insustentabilidade se caracterizaria pela incapacidade de as políticas urbanas ofertarem serviços de acordo com a quantidade e qualidade das demandas sociais, como serviços públicos e infraestrutura urbana, e isto poderia ocorrer tanto pela ineficiência na administração dos recursos públicos, como pela indisposição de democratizar o acesso aos serviços urbanos (ACSELRAD, 2009, p. 62-63).

Esta última matriz discursiva se relaciona diretamente com o tema do presente trabalho, já que a falta de políticas urbanas pode se caracterizar tanto pela falta de oferta de moradias dignas para todos, o que pode levar a ocupação desordenada das cidades e o surgimento dos núcleos urbanos informais, como também pela própria falta de oferta de serviços urbanos para esses assentamentos que se instalaram por um longo período. Portanto, fica clara neste tema como a falta de políticas urbanas pode gerar como consequência uma falta de sustentabilidade urbana, já que há um desequilíbrio entre as ofertas de serviços urbanos e investimentos em habitação e as demandas sociais existentes.

Dentro do direito brasileiro é importante mencionar que o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001a) expressamente prevê no art. 2º inciso I que as políticas urbanas têm como uma de suas diretrizes a garantia do direito às cidades sustentáveis, assim entendido como o direito ao acesso à terra urbana, à moradia, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, tanto para as presentes como para as futuras gerações.

O referido dispositivo prevê em sua parte final a responsabilidade intergeracional, que é um dos pilares do desenvolvimento sustentável, mas além disso, associa o conceito de sustentabilidade com o provimento de certos direitos básicos. Portanto, vai além de uma mera eficiência ecoenergética e de uma melhor utilização dos recursos materiais ou do combate à poluição ambiental, o que se propõem são verdadeiras políticas públicas urbanas que possam ser de acesso a todos os moradores das cidades.

Desta forma, se verifica que o Direito Urbanístico também possui como um dos seus objetivos a sustentabilidade das cidades. Neste sentido, Vicente Amadei (2006, p. 36) aponta como um dos princípios informativos do Direito Urbanístico, o princípio da sustentabilidade que seria aquele que afirma a necessidade de que as operações urbanas sejam viáveis para as vidas presentes, por isso não haveria espaço para um urbanismo utópico ou idealizado, da mesma forma deve se pensar na sustentabilidade da vida futura, o que impede um urbanismo

feito sem planejamento, indiferente com os problemas urbanos ou permissivo. Portanto, o urbanismo deve buscar um equilíbrio entre aquilo que possa ser tido como padrão ideal no presente, sem que isso torne impossível as operações urbanas presentes, mas também não pode se tornar permissivo ao ponto de causar prejuízos para as vidas futuras.

Porém, também deve-se ressaltar que se por um lado o conceito de desenvolvimento sustentável abriga diversas abordagens e pode ser incorporado em diversas áreas, que não somente na questão relativa puramente a defesa do meio ambiente natural, mas também com políticas que buscam uma melhor justiça social e melhoria da qualidade de vida das pessoas de forma geral, por outro lado tal abrangência pode fazer com que o discurso do desenvolvimento sustentável se torne uma mera peça retórica (COSTA, 2000, p. 62).

Por esse motivo é importante a análise criteriosa dos institutos jurídicos, como no presente caso da regularização fundiária, para se verificar de que modo o instituto realmente contribui com o desenvolvimento sustentável ou se a menção a questão da sustentabilidade é mencionada na legislação como um mero discurso retórico. Assim, cabe verificar se a aplicação do instituto comporta as correspondentes melhorias nas condições de vida das pessoas e promove a sustentabilidade das cidades.

#### 5.4 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA LEI DE 13.465/2017

A lei n. 13.465/2017 é o principal instrumento normativo destinado a promover a regularização fundiária de assentamentos informais no Brasil. A lei se propõe a uma atuação ampla já que, conforme o artigo 9º da referida norma, a regularização fundiária abrange “(...) medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.” (BRASIL, 2017). Portanto, a lei prevê uma ação múltipla, não só no âmbito de titular os ocupantes, mas também de promover a integração do assentamento a cidade, com a promoção de melhorias urbanísticas, ambientais e sociais.

Assim, a regularização fundiária pode ser entendida uma forma de correção dos problemas sociais, urbanísticos, ambientais e jurídicos que sofre determinado assentamento urbano. Conforme afirma Vicente Celeste Amadei e Vicente de Abreu Amadei (2014, p. 410) o objetivo do processo de regularização do loteamento é o saneamento urbanístico

(infraestrutura, vias de circulação, etc.), administrativo (junto aos órgãos públicos) e civil (direito real de aquisição ou o domínio).

Ao ser editada a lei n. 13.465/2017 sofreu diversas críticas justamente por não estar de acordo com os preceitos da Nova Agenda Urbana da ONU principalmente em razão de não tornar as cidades e os assentamentos humanos mais inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis (CAU/BR, 2017). Em sentido contrário, porém, há também o entendimento que considera a lei n. 13.465/2017 inclusiva por facilitar a titulação dos ocupantes de assentamentos irregulares (PAIVA, 2019, p. 34).

Apesar de todas as políticas públicas, em especial em âmbito internacional, caminharem para o objetivo de garantir o desenvolvimento sustentável, na busca de uma atuação integrada entre o aspecto social, ambiental e econômico, a lei da Regularização Fundiária Urbana parece caminhar em um sentido diverso.

A Lei n. 11.977/2009 estabelecia o regramento sobre a regularização fundiária urbana expressamente previa:

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** (BRASIL, 2009) (grifei)

Portanto, fica claro que havia uma preocupação social em garantir o direito social à moradia as populações de baixa renda, um interesse econômico em garantir o direito de propriedade associado à sua função social, assim como uma preocupação ambiental ao visar garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado. A referência ao desenvolvimento sustentável ficava explícito no citado artigo 46. Da mesma forma no artigo 48 da Lei n. 11.977/2009 (BRASIL, 2009) mencionava como um dos princípios da regularização fundiária a garantia ao acesso à moradia da população de baixa renda, assim como assegurar as condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental.

As mudanças introduzidas pela Lei n. 13.465/2017 alteram sensivelmente esta política e passa a focar na questão da titulação dos ocupantes dos núcleos urbanos informais, mas sem o foco nas questões ambientais, sociais e urbanística. Conforme destacam Thiago Marrara e André Simionato Castro (2019, p. 95) houve um certo abandono da visão de uma regularização fundiária ampla em que a titulação da posse ou da propriedade era associada com medidas de melhoria da infraestrutura urbana e ambiental.

Portanto, haveria um certo reducionismo na política adotada pela Lei n. 13.465/2017 ao não mais prever medidas focadas em promover a melhoria da infraestrutura urbana e promover serviços públicos básicos. Conforme estabelece o artigo 9º da citada lei:

Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais **destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes**. § 1º Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os **princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial**, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional (BRASIL, 2017) (grifei).

Como se observa o objetivo da nova lei de regularização é garantir a titulação dos ocupantes, eventuais medidas urbanísticas, ambientais ou sociais serão feitas com o objetivo de garantir esta titulação. Conforme se manifestou a então Procuradora-Geral da República, Raquel Dodge, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5883/DF, que visa declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 13.465/2017, essa mudança de foco pode acentuar as desigualdades sociais (PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA, 2018, p. 13-14)

Apesar da Lei da REURB (BRASIL, 2017) inserir em alguns dispositivos questões relacionadas a inclusão social e ao meio ambiente, fica claro que ela tem um forte objetivo econômico. Neste sentido destaca Luis Leite e Mariana Mencio (2019, p. 24) que há um forte viés econômico nas disposições relativas aos instrumentos que visam garantir a titulação dos ocupantes, mas apesar disso ainda é preponderante o viés social da regularização fundiária por estar inserida dentro da estrutura constitucional da política urbana.

Na própria exposição de motivos da MP. 759/2016 consta que há “(...)importante aspecto econômico que, também, serve à legitimação desta proposta de Medida Provisória.” (BRASIL, 2016). Apesar da referida exposição de motivos destacar os aspectos econômicos positivos estabelecidos através do novo marco regulatório da regularização fundiária urbana, não consta da referida exposição de motivos quais seriam os benefícios ambientais, sociais ou urbanísticos que a referida Medida Provisória poderia acarretar aos assentamentos urbanos.

Portanto, fica claro que o foco é a titulação dos ocupantes e não promover melhorias substanciais na infraestrutura ou na proteção do meio do meio ambiente. As definições trazidas pela lei da REURB se distanciam de conceitos estabelecidos nas Agendas da ONU e nas definições propostas pelo Banco Mundial, se aproximando muito mais das ideais de um desenvolvimento pela formalização da propriedade e capitalização, do que em uma proposta

abrangente que entenda a regularização fundiária como um meio de promoção do desenvolvimento sustentável urbano.

Apesar disso, é possível se utilizar dos mecanismos previstos na lei n. 13.465/2017 (BRASIL, 2017) a fim de promover o desenvolvimento sustentável, desde que os procedimentos administrativos tenham como foco esta atuação nos campos sociais, econômicos e ambientais de uma forma equânime, segundo determinados pressupostos estabelecidos pelas teorias do desenvolvimento sustentável.

## 5. 5 PRESSUPOSTOS PARA UMA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COM FOCO NO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A regularização fundiária urbana tem um papel importante para garantir o desenvolvimento das cidades. Há ainda um grande déficit habitacional e a regularização fundiária pode auxiliar a garantir a titulação dos ocupantes de assentamentos irregulares. Porém, o foco da regularização fundiária não pode ser apenas garantir o título de propriedade.

Como foi verificado o mero título de propriedade não garante que haja uma melhoria das condições de vida destes ocupantes. Mesmo o desenvolvimento, pensado apenas do lado econômico, não é garantido pela titulação, já que existem diversos outros fatores que podem influenciar neste desenvolvimento que não possuem relação direta com o estabelecimento de um aparato legislativo que facilite a concessão da propriedade formal. Além disso, políticas que concedam a propriedade formal de maneira ampla, sem que haja uma preocupação social, podem acentuar ainda mais as desigualdades e aumentar a especulação imobiliária, diminuindo inclusive a oferta de moradias a um preço acessível para todos.

As políticas de regularização fundiária devem estar voltadas a assegurar o desenvolvimento sustentável das cidades, por meio de políticas públicas que pensem no lado econômico, mas também nas questões sociais e ambientais. Se o que se busca é um ideal de cidade sustentável as políticas de regularização fundiária não podem se basear apenas na questão da titulação, mas pensar em também promover a melhoria das condições de vida dos ocupantes, através de uma maior eficiência no uso dos recursos naturais dentro das cidades e um fortalecimento da relação dos ocupantes com o meio ambiente.

Apesar disso, a Lei de Regularização Fundiária Urbana (Lei 13.465/2017) parece ainda estar focada na questão da titulação, não havendo dispositivos que pensem na

regularização fundiária em sua forma plena, garantindo a concessão de infraestrutura urbana adequada e serviços públicos essenciais. A menção à sustentabilidade na lei parece ser mais com um sentido retórico do que pensando em uma atuação efetiva em garantir a sustentabilidade das cidades.

Por isso que o que se busca é eficiência da cidade, dentro de um contexto de sustentabilidade. Não se pode utilizar da regularização fundiária urbana como um meio apenas de garantir a propriedade formal, com um possível incremento econômico. O próprio procedimento de regularização fundiária deve ter como objetivo promover a sustentabilidade da cidade através da promoção de meios eficientes da utilização dos recursos naturais (ex. melhoria da eficiência no abastecimento de água e coleta de esgoto, melhor interação dos ocupantes com os recursos hídricos, etc.).

Desta forma, estabelecidas as premissas do que vem a ser entendido como desenvolvimento sustentável e em que medida se dá a aplicação desse conceito no contexto das cidades, além de ter sido verificados os principais pontos em que a Lei n. 13.465/2017 trata do tema da sustentabilidade cabe aqui fazer uma análise em que pontos ou de que forma a regularização fundiária pode ser utilizada como meio de garantir cidades mais sustentáveis, atreladas ao ideal de sustentabilidade.

O primeiro ponto a ser observado é que o desenvolvimento sustentável pressupõe um desenvolvimento incluyente. A sustentabilidade exige que não só as gerações presentes tenham as suas necessidades garantidas, mas também que sejam garantidas as necessidades futuras.

Dentro deste aspecto cabe indagar se nem as capacidades elementares no presente são garantidas para todos como garantir isto às gerações futuras? Por esse motivo, Juarez Freitas (2019, p. 57-58) defende que a sustentabilidade demanda a instauração de:

(...) jogo equitativo incluyente, na relação entre gerações presentes e futuras, cumprindo o papel de erradicar discriminações negativas (inclusive de gênero), universalizar a prevenção e precaução em saúde pública, induzir o consumo lúcido (desmitificando a “ética romântica” do consumismo desastroso), regularizar a ocupação segura do solo e garantir o acesso ao “trabalho decente”.

Portanto, a universalização do acesso à moradia digna pode ser entendida como uma das formas de promover esse desenvolvimento sustentável incluyente. Neste mesmo sentido, aponta José Veiga (2015, p. 57) que o desenvolvimento depende da remoção das privações da liberdade, como a pobreza e tirania, carência de oportunidades, negligência dos serviços públicos etc. Se a falta de moradia pode ser entendida como uma das privações que impedem

a expansão da liberdade substantiva, defendida por Amartya Sen (2010, p. 55) como um dos fatores que levariam ao desenvolvimento, pode se afirmar que a privação das pessoas ao acesso à moradia, com todas as consequências para a privação das capacidades básicas do indivíduo, pode ser entendida como um dos fatores que podem atrasar o desenvolvimento.

Por conseguinte, medidas que visam assegurar uma moradia digna e o bom uso do espaço urbano, podem contribuir para o desenvolvimento. Desta forma, a regularização fundiária, se apta a garantir a moradia digna dos indivíduos, além de também garantir as demais capacidades elementares, pode em certa medida contribuir para o desenvolvimento, vista como expansão das liberdades, conforme defendido por Amartya Sen (2010, p. 55). Também defende José Veiga (2015, p. 58) que:

Às vezes a ausência dessas liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças curáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, a possibilidade de ter acesso à água tratada ou ao crucial saneamento básico.

Em outros casos, a privação de liberdade vincula-se estritamente à carência de serviços públicos e assistência social. Como, por exemplo, a ausência de programas epidemiológicos, de um sistema bem planejado de assistência médica e educação, ou de instituições eficazes para a manutenção da paz e da ordem locais.

Assim, a expansão das liberdades substantivas, e em consequência o desenvolvimento, somente se dá com a garantia de oportunidades e acessos. Em relação à moradia, não se pode confundir está com o simples direito de propriedade, a moradia é muito mais do que quatro paredes, ela também deve garantir diversos serviços públicos essenciais, além da própria segurança da posse.

Ainda que feita a regularização do ponto de vista formal, apenas garantindo o título de propriedade e de posse, isso é muito pouco diante de todos os problemas que as pessoas que moram nestes assentamentos irregulares possam vir a sofrer. Conforme exposto, o próprio combate a pobreza não pode ser visto como um objetivo único, já que o desenvolvimento não se confunde apenas com o crescimento econômico. A riqueza não é sinônimo de liberdade substantivas, já que existem outras capacidades elementares, além de outras liberdades substantivas que devam ser garantidas para que ocorra o desenvolvimento.

Por esse motivo a simples titulação dos ocupantes, como as vezes parece ser o próprio norte da Lei da Regularização Fundiária Urbana (BRASIL, 2017), não é apta, por si só, a garantir o desenvolvimento. Também é necessário todo o oferecimento de uma estrutura básica para esses assentamentos, a fim de expandir as liberdades substanciais desses

indivíduos, os incorporando como membros de toda a sociedade, participando também das decisões e dos rumos da cidade.

Portanto, o pleno desenvolvimento demanda que todos tenham acesso a uma moradia digna a um preço acessível e que esta englobe o acesso a serviços públicos essenciais, como o acesso à água, acesso a saneamento básico, e possa garantir também a segurança da posse. Sem estes fatores, a regularização fundiária se torna mero instrumento de titulação, não sendo apta a contribuir para o desenvolvimento, tido como expansão das liberdades.

Por isso a importância de que se possa cobrar dos responsáveis pela regularização fundiária que este possam assegurar que os ocupantes destes assentamentos possam ter a infraestrutura necessária para o exercício das suas liberdades. Isso só se dará se houver a responsabilidade e meios de garantir que, especialmente, as obras de infraestrutura sejam feitas em tempo adequado e dentro de um parâmetro mínimo de qualidade pelos promotores da regularização fundiária. Se esta fiscalização não for feita de forma adequada pelo Poder Público, em geral a regularização fundiária poderá trazer mais problemas do que soluções.

Ocorre que a própria Lei n. 13.465/2017, apresenta poucos mecanismos capazes de garantir que essas outras aspectos da regularização fundiária e a infraestrutura essencial seja garantida. A própria previsão para que a implantação da infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional possam ser feitas após a conclusão da regularização fundiária (art. 36, §3º) demonstra como o objetivo primordial não é garantia das populações ao pleno exercício das suas capacidades. A própria necessidade do termo de compromisso pela implantação desses equipamentos é pouco explorada pela legislação, já que não prevê critérios claros de prazo ou garantias de que as obras sejam realizadas, como acontece com os loteamentos em geral.

Também é importante que os indivíduos possam ter liberdades de atuar na participação política e poder decidir sobre os rumos da sociedade. Conforme afirma José Veiga (2015, p. 58): “Há ainda situações em que a violação da liberdade resulta diretamente de uma negação das liberdades políticas e civis por regimes autoritários e de restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da sociedade.”. Portanto, a própria liberdade de participar da vida política deve ser assegurada para que o ocorra o desenvolvimento.

Esta participação é importante principalmente quando possam atingir valores constitucionalmente protegidos, como é o próprio direito ao meio ambiente equilibrado. Conforme aponta Vinicius Aquino e Talden Farias (2021, p. 130) nenhum direito ou bem ecológico deveria ser retirado do cidadão sem que este tivesse a oportunidade de se



manifestar, principalmente quando são discutidas obras de grande porte nos estudos prévios de impacto ambiental.

Conforme já mencionado anteriormente diversos documentos internacionais<sup>66</sup> mencionam a importância de que os interessados participem dos projetos de urbanização. Não há ninguém melhor do que os próprios moradores dessas comunidades para definir os serviços e melhoramentos que eles necessitam (BANCO MUNDIAL, 1999, p. 14). A falta de participação das comunidades poderá fazer com que a regularização fundiária possa não ter o efeito de promover as melhorias na qualidade de vida, dessas pessoas.

Apesar da lei n. 13.465/2017 (BRASIL, 2017), não criar cerceamento de liberdades, é verdade que também há pouco espaço para a atuação dos próprios beneficiários nos procedimentos. A lei prevê que os beneficiários possam deflagrar o procedimento administrativo de regularização fundiária e possam elaborar o projeto de regularização fundiária, a legislação deixa pouco espaço para a atuação destes quando não forem os próprios beneficiários que requerem

Ainda que lei n. 13.465/2017 (BRASIL, 2017) possibilite a participação dos interessados no processo de regularização fundiária (art. 10, inciso XII), poderia ter sido mais clara ao estabelecer de que forma esse acesso poderia ser concedido. Um instrumento que pode ser utilizado nas regularizações fundiárias para a participação da população possa ocorrer de forma mais decisiva, principalmente naquelas mais complexas e que atinjam áreas ambientais protegidas, é a audiência pública. O próprio Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001a) prevê como uma das suas diretrizes a audiência da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades que possam causar efeitos negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população (art. 2º, inciso XIII).

Portanto, deveria ser a regra haver a audiência da população interessada nos casos em que haja a regularização fundiária, principalmente se esta envolver áreas de proteção ambiental ou áreas de risco. Deveria constar da lei n. 13.465/2017 (BRASIL, 2017) disposição semelhante ao que consta do art. 2º da Resolução do CONAMA nº 009/1987 que assim dispõe: “Art. 2º - Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública.” Desta forma, ao menos garantiria a

---

<sup>66</sup> Em especial nos documentos elaborados pelo Banco Mundial (1999), pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT, 2015) e pela Relatoria Especial para o direito de moradia adequada (AGNU, 2018)

possibilidade de que os interessados pudessem ser ouvidos. Não ouvir as partes interessadas, principalmente quando é evidenciada a possibilidade de danos ambientais, é ir contra a mencionada diretriz para as políticas urbanas prevista no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001a).

Ainda que nessas regularizações fundiárias possa haver uma pequena participação popular e a audiência possa não ser tornar frutífera, ainda assim deve ser garantida esta possibilidade de participação dos interessados. Tal medida visa garantir a própria liberdade de participação política, que é um dos princípios básicos para o desenvolvimento. Conforme aponta Amartya Sen (2010, p. 56):

(...) a participação e a dissensão política são partes constitutivas do próprio desenvolvimento. Mesmo uma pessoa muito rica que seja impedida de se expressar livremente ou participar de debates e decisões públicas está sendo privada de algo que ela tem motivos para valor. (...) Mesmo se ela não tivesse interesse imediato em exercer a liberdade de expressão ou de participação, ainda assim seria uma privação de suas liberdades se ela não pudesse ter escolha nessas questões.

Portanto, ainda que não haja interesse imediato na participação das decisões, deve ser garantida que essa participação possa ocorrer de alguma maneira, ou que ao menos a população atingida possa provocar o Poder Público para que promova a audiência dos interessados e eventualmente daqueles que sejam atingidos pela regularização. É com a participação de todos os interessados, proprietários, ocupantes, Poder Público, que poderá garantir que a regularização fundiária possa ter melhores frutos. Conforme ressalta Fernando Bruno Filho (2015, p. 185-186) a política urbana é propícia à democracia participativa, esta participação além de assegurar a transparência e o controle social, também permite uma maior eficácia da política pública, não a partir do olhar do agente público, mas conforme a reflexão e percepção do cidadão.

A importância de pensar os procedimentos de regularização fundiária através dos anseios da população atingida é importante também para que haja o respeito a suas formas de organização e de expressão da identidade cultural daquela comunidade. Conforme aponta Nelson Saule Junior (2004, p. 148) as ações de urbanização devem considerar e respeitar as formas de organização, experiências e vivência, bem como o modo de morar das pessoas que vivem nestes assentamentos informais. Referido autor (SAULE JUNIOR, 2004, p. 149) ainda acrescenta que devem ser adotados os usos e costumes como normas de cunho urbanístico e jurídico nos processos de regularização fundiária, tal medida evita a existência de padrões habitacionais sem relação com a memória e a identidade cultural daquelas comunidades.

Cabe lembrar que a adequação cultural, entendida como o respeito a identidade cultural das populações que vivem nestes assentamentos, também é um dos elementos do conceito de moradia adequada (ACNUDH, p. 3-4). Portanto, este aspecto também deve ser levado em conta nos procedimentos de regularização fundiária para que não ocorra uma urbanização dissociada da identidade cultural.<sup>67</sup>

Se visto o desenvolvimento sustentável em seu caráter multidimensional, também é possível que a regularização fundiária urbana possa vir contribuir para que se alcance a sustentabilidade. Porém, para isso é estritamente necessária que a regularização fundiária seja vista para além da dimensão econômica, como uma forma de se gerar “capital”, como defendido por Hernando De Soto (2001), mas como um instrumento capaz de também contribuir para as demais dimensões do desenvolvimento sustentável, ou seja, contribuir com a dimensão econômica, da mesma forma que possa contribuir para a dimensão ambiental e social.

A regularização fundiária deve ser vista como um meio para corrigir os problemas ambientais, urbanísticos e sociais. Conforme afirma Ivan Castanheiro (2013, p. 35):

Dentre os objetivos da regularização fundiária, estão o de evitar lesão aos padrões de desenvolvimento urbano, a defesa dos direitos dos adquirentes de lotes, a adequação dos assentamentos ilegais ao modelo legal ou ao ideal de cidade sustentável, de maneira a contribuir para corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (art. 2º, IV, do Estatuto das Cidades).

Em relação a dimensão ambiental a regularização fundiária urbana, em especial a realizada em áreas de preservação permanente, pode em muito contribuir para o desenvolvimento sustentável, se feita da forma de forma a ter a preservação e recuperação ambiental como uma de suas prioridades. Como menciona Juarez Freitas (2019, p. 72): “Quer-se aludir, com a dimensão propriamente ambiental da sustentabilidade, ao direito das gerações atuais, sem prejuízo das gerações futuras, ao ambiente limpo, em todos os aspectos (meio ecologicamente equilibrado, como diz o art. 225 da CF).” Portanto, cabe a regularização fundiária urbana ser feita como medida para manter ou restabelecer um meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme previsto na própria Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Por isso é importante que os termos de compromisso, firmados dentro dos procedimentos administrativos de regularização fundiária, prevejam as compensações

---

<sup>67</sup> Um exemplo de urbanização com desrespeito à identidade cultural é citado por Nelson Saule Junior (2004, p. 149) em que foram construídos conjuntos habitacionais verticalizados para comunidades indígenas do norte do país com claro desrespeito ao direito à moradia digna.

ambientais e obras para promover as melhorias ambientais necessárias, devendo prever inclusive, garantias e multas para o caso de descumprimento. Cabe ao Município e ao Ministério Público fazer com que esses termos de compromisso sejam cumpridos, e também os responsáveis pela ocupação do núcleo urbano informal possam ser responsabilizados. Não promover as compensações ambientais e melhorias ambientais visando o equilíbrio ecológico é tornar inócua a regularização fundiária em áreas de preservação permanente, concedendo o título de propriedade ou de posse, sem que a dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável possa vir a ser assegurada.

Para que haja uma regularização fundiária sustentável defende ainda Ivan Castanheiro (2013, p. 50) que a regra deverá ser a realocação das famílias das áreas de risco e áreas de preservação permanente, com garantia à moradia digna, o direito à vida, e a preservação das áreas ambientalmente protegidas, de forma a promover o desenvolvimento sustentável. Referido autor (CASTANHEIRO, 2013, p. 47) ainda acrescenta que essas famílias devem ter prioridade em projetos habitacionais dos entes federativos.

A realocação não pode ser tida como regra, mesmo nos casos de áreas de preservação permanente ou áreas de risco, sob pena de haver sempre a realocação, sem que estudos técnicos mais precisos sobre a atual realidade daquele núcleo urbano possam ser elaborados, possibilitando a regularização fundiária daquela área. A opção pelos reassentamentos deve ser sempre encarada como uma das últimas opções já que os próprios custos sociais e financeiros da realocação podem ser maiores do que os necessários para proceder o melhoramento das favelas (ONU-HABITAT, 2014, p. 15). Assim, somente devem ocorrer remoções se elas forem necessárias para a promoção de melhorias nas condições de vida dos ocupantes ou para mitigar os danos e riscos ambientais.

Por isso é importante que a regularização fundiária possa restaurar o equilíbrio ecológico através da recuperação das áreas degradadas e, caso não seja possível, que ocorram as compensações ambientais necessárias. Neste sentido, José Guilherme Figueiredo (2010, p. 229) defende que a recuperação das áreas de preservação permanente em áreas urbanas consolidadas somente pode ser exigida nas hipóteses em que os benefícios ambientais trazidos sejam maiores que o impacto ambiental e de vizinhança, bem como o custo da obra, sejam compatíveis com os benefícios trazidos para a coletividade. Assim, se a área for extremamente custosa para a sua recuperação, sem benefícios para a coletividade, a revitalização da área não pode ser exigida. Apesar disso, os responsáveis pela degradação ambiental devem ser responsabilizados pelos danos ambientais ocasionados, bem como serem exigidas compensações ambientais, se for o caso.

Porém, havendo a necessidade de realocação, Ivan Castanheiro (2013, p. 51) propõe que estas áreas de preservação permanente possam ser usadas como áreas verdes ou com equipamentos de lazer de forma a evitar novas ocupações. Essa é uma importante medida, já que também incentiva à população dessas áreas a entender a importância ambiental e comunitária dessas áreas, que estas possam ser utilizadas em benefício de toda a sociedade, também trazendo um certo contato com a natureza dessas populações mais vulneráveis.

Também é importante que o Poder Público crie campanhas de conscientização, em especial para estas comunidades que vivem próximas a essas áreas protegidas, da importância ambiental desses espaços, para que estas possam também preservar e proteger as áreas de preservação permanente. Conforme ressalta Edis Milaré (2014, p. 76):

(...) a ação comunitária no cuidado com o meio ambiente deve ser favorecida e incentivada. As comunidades e grupos locais constituem os melhores canais para as pessoas expressarem suas preocupações e tomarem atitudes relativas à criação de bases sólidas para sociedades sustentáveis. No entanto, essas comunidades precisam de autoridade, poder e conhecimento para agir. As pessoas se organizam para trabalhar pela sustentabilidade em suas próprias comunidades podem constituir uma força efetiva, seja a sua comunidade rica ou pobre, urbana, suburbana ou rural.

Portanto, cabe ao Poder Público fomentar que as próprias comunidades, pertencentes aos núcleos urbanos a serem regularizados, também possam, em certa medida, contribuir para que as áreas ambientais também sejam protegidas e valorizadas. E isso somente irá ocorrer na medida que a comunidade entenda a importância da preservação desses espaços e da natureza de uma forma geral. Nesta perspectiva importante destacar o que menciona Leonardo Boff (2020, p. 171):

A sustentabilidade não acontece mecanicamente. Ele fruto de um processo de educação pelo qual o ser humano redefine o feixe de relações que entretém com o universo, com a Terra, com a natureza, com a sociedade e consigo mesmo dentro dos critérios assinalados de equilíbrio ecológico, de respeito e amor à Terra e à comunidade de vida, de solidariedade para com as gerações futuras e da construção de uma democracia socioecológica.

Porém, essas medidas de conscientização não retiram a responsabilidade do Poder Público de cumprir o seu papel, através do poder de polícia, de evitar que essas áreas sejam ocupadas. Desta forma, ao lado da política de regularização fundiária em áreas de preservação permanente também deve haver uma política de prevenção das ocupações nestas áreas. Conforme defende Nelson Saule Junior (2004, p. 340-341) a prevenção é uma medida essencial para evitar que essas áreas protegidas continuem a serem ocupadas, tanto pela

população mais pobre, como pela população mais rica, a fim de evitar atividades econômicas destruidoras do meio ambiente.

Em paralelo à contribuição ambiental da regularização fundiária urbana, esta também deve buscar benefícios sociais para os ocupantes, a fim de também promover a dimensão social do desenvolvimento sustentável. Conforme explicita Juarez Freitas (2019, p. 66) a dimensão social da sustentabilidade abriga “(...) os direitos fundamentais sociais, que requerem outro modelo de governança, caracterizada por programas dirigidos à universalização do acesso aos bens e serviços essenciais, com o suporte em evidências.”. Dentre esses direitos fundamentais sociais pode ser incluído o direito à moradia.

A garantia do direito à moradia é um dos objetivos da Lei n. 13.465/2017 (BRASIL, 2017), conforme previsto no art. 10, inciso VI. O direito à moradia também tem amparo constitucional, já que foi incorporado ao rol dos direitos sociais pela Emenda Constitucional nº 26/2000. A própria Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabelece ser competência comum da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a promoção da construção de moradias e da melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX). Portanto, todos os entes federativos possuem a obrigação de proporcionar o acesso à moradia e promover melhorias habitacionais.

Porém, como já ressaltado anteriormente, a moradia aqui não deve ser entendida como apenas um teto com quatro paredes, ela deve estar atrelada a uma infraestrutura e serviços básicos, como o fornecimento de água potável e saneamento básico, além de ser um local propício a manter uma família com saúde e dignidade. Neste sentido aponta Paulo Locatelli (2021, p. 70) que a dimensão social busca não só o direito à moradia para as famílias que vivem em áreas de preservação permanente, mas também a implantação da infraestrutura essencial necessárias à dignidade da pessoa humana.

Portanto, o desenvolvimento sustentável das cidades somente poderá ser garantido se forem promovidas as melhorias necessárias nos núcleos urbanos informais. A regularização fundiária não pode objetivar apenas legalização da posse, é essencial que também tenha um olhar para a dimensão social. Neste sentido, Betânia Alfonsin (1999, p. 163), se referindo as preocupações dos processos de regularização fundiária, estabelece que uma dessas preocupações se refere “(...) à melhoria do ambiente urbano do assentamento, e, portanto, encerra uma preocupação com a sustentabilidade tanto do assentamento humano enquanto realidade territorial quanto das práticas sociais ali desenvolvidas.”

Desta forma, a fim de promover a dimensão social, o Poder Público deve verificar se com a regularização fundiária será possível que as pessoas tenham acesso a uma infraestrutura

essencial e serviços públicos que garantam o pleno desenvolvimento das suas capacidades, não bastando a mera garantia do direito à moradia. Neste ponto, cabe novamente a crítica de que a possibilidade de que as obras de infraestrutura possam ser feitas após a conclusão da Reurb possa acarretar que essas obras não sejam feitas em tempo algum. O Poder Público, ou o próprio Ministério Público, devem fiscalizar o cumprimento dos cronogramas das obras previstas nos projetos, e exigir sempre a análise cuidadosa da real situação do local para verificar se são necessárias obras de infraestrutura.

A mera legalização sem que ocorra a urbanização e a preservação/recuperação ambiental não irá garantir uma regularização sustentável. Conforme defende Edésio Fernandes (2010, p. 183), para que a regularização seja sustentável as duas dimensões da regularização fundiária, urbanização e legalização, devem caminhar juntas, não bastando políticas feitas de forma isolada, setoriais, sem recursos e de forma esporádica, sendo também necessárias políticas de geração de emprego e renda.

A integração e a geração de emprego e renda também é um dos objetivos da regularização fundiária urbana conforme prevê a própria lei n. 13.465/2017 (art. 10, inciso IV). Apesar disso, são poucos os mecanismos previstos na referida lei que buscam promover a geração de emprego e renda nos núcleos urbanos a serem regularizados.

A possibilidade de se admitir o uso misto de atividades na Reurb é uma das formas de promover a integração social e a geração de emprego e renda no núcleo urbano informal regularizado, conforme prevê a citada lei (art. 13, §4º). Porém, segundo Edésio Fernandes (2004b, p. 243) há pouca discussão à respeito das regularizações dos negócios informais, que deveriam fazer parte dos programas de regularização fundiária, principalmente por haver uma convivência entre residências e atividades comerciais.

Essa possibilidade de integrar usos diversos, residenciais, comerciais, industriais e lazer, é uma das estratégias utilizadas para se criar cidades mais sustentáveis. Conforme aponta Henri Acselrad (2009, p. 61) existe o: “(...) argumento de que a forma sustentável deverá mesclar, ainda que em escalas distintas, zonas de trabalho, moradia e lazer, reduzindo distâncias e “pedestizando” as cidades, de modo a frear a mobilidade da energia, das pessoas e dos bens.” Portanto, a estratégia de manter atividades de uso misto é importante para garantir que nas áreas regularizadas também possa haver a geração de emprego dentro das próprias comunidades. Isso auxilia não só no desenvolvimento social da área, mas também pode evitar a diminuição dos impactos ambientais.

Apesar disso, a própria lei possibilita a regularização fundiária urbana mesmo em áreas ainda consideradas como rurais. Esta possibilidade abre espaço para a regularização em

áreas distantes de equipamentos públicos e infraestrutura, o que não só pode encarecer os custos da regularização, como também pode contribuir para a insustentabilidade urbana, em razão da necessidade de um deslocamento maior de pessoas ou bens, podendo aumentar a poluição geral pelo aumento da utilização de combustíveis fósseis, além de poder encarecer a promoção de políticas públicas importantes como o fornecimento de transporte público e saneamento básico.

Dentro da dimensão social do desenvolvimento sustentável a regularização fundiária urbana pode ser considerada uma forma de garantir a inclusão social das famílias que vivem nesses assentamentos. Defender a dimensão social do desenvolvimento significa admitir que não há modelo de desenvolvimento excludentes, insensível e iníquo (FREITAS, 2019, p. 65). Segunda Betânia Alfonsin (1999, p. 160): “A cidade marcada pela desigualdade social e pela exclusão territorial não é capaz de produzir um desenvolvimento sustentável.” Portanto, o combate a desigualdade social também é um dos objetivos a serem alcançados para que se promova cidades mais alinhadas como o modelo de desenvolvimento sustentável.

Este modelo atual de cidade em que se convive em um mesmo espaço realidades bem diferentes, em que falta a garantia de um mínimo residencial aos moradores das favelas, não pode ser considerada um modelo de cidade sustentável. Conforme aponta Betânia Alfonsin (1999, p. 160-161) a cidade da segregação socioespacial e da exclusão territorial não é uma cidade sustentável. A regularização fundiária, através urbanização das favelas e inclusão dessas pessoas marginalizadas na garantia de um mínimo existencial por meio de serviços públicos é o que irá promover cidades mais sustentáveis.

Por isso, é importante que a urbanização desses assentamentos, através da concessão de serviços públicos e obras de infraestrutura, também possa vir acompanhada de outras políticas sociais e econômicas que visem a geração de emprego e renda, sendo também concedidas condições dignas de saúde e educação, para que essas populações possam ter asseguradas os seus direitos humanos mínimos fundamentais (MARICATO, 2002b, p. 184). Neste mesmo sentido, defendem Vinicius Aquino e Talden Farias (2021, p. 131) que para se alcançar os objetivos da justiça ambiental é necessário que se proponha um modelo de desenvolvimento sustentável que vise combater a desigualdade social e promova um mínimo existencial socioambiental para essas populações, com a garantia de direitos essenciais mínimos, acompanhados de qualidade e segurança ambiental.

Dentro deste contexto de combate de desigualdade e segregação social Betânia Alfonsin (1999, p. 163) defende que há uma preocupação ética nos processos de regularização fundiária ao mencionar que: “(...) existe uma terceira preocupação com o *resgate ético* que a



cidade tem de fazer, através das políticas urbanas que implementa, da condição cidadão das pessoas que moravam de forma, antes, segregada social e espacialmente, portanto, apartadas do conjunto de bens materiais e simbólicos oferecidos/produzidos pela urbe.” Portanto, há uma necessidade ética de promover a inclusão destas pessoas à cidade, os elevando a condições de cidadãos participantes dos destinos da cidade.

Esse resgate ético defendido por Betânia Alfonsim (1999, p. 163) se relaciona inclusive com a dimensão ética do desenvolvimento sustentável. Tal dimensão foi proposta por Juarez Freitas (2019, p. 68) que defende que tal dimensão é expressa no sentido de que: “(...) todos possuem conexão intersubjetiva, anímica e natural, donde segue a empática solidariedade como dever universalizável, derivado da compreensão darwiniana da seleção natural do grupo.” (FREITAS, 2019, p. 68) Portanto, há uma necessidade de solidariedade, de garantir um mínimo existencial para todas as pessoas. Conforme resume o autor:

Em síntese, a ética da sustentabilidade reconhece (a) a ligação de toda vida, acima do antropocentrismo estrito, (b) o impacto retroalimentar de ações e omissões, (c) a exigência de universalização concreta do bem-estar e (d) o engajamento na causa que, sem negar a dignidade humana, proclama a dignidade dos seres vivos em geral (FREITAS, 2019, p. 71-72).

Portanto, esta dimensão propõe uma universalização concreta do bem-estar, um ideal de solidariedade, uma proposta que proclama pela dignidade de todos os seres vivos. Segundo Paulo Locatelli (2021, p. 63) a incorporação desta dimensão ética no reordenamento das cidades irá contribuir para uma revisão da forma de atuar na concepção da estruturação urbana, devem ser criados instrumentos para amenizar o processo de acumulação e dominação, com a finalidade de criar uma distribuição mais justo e equânime do espaço urbano, pautados por um ideal coletivo, solidário, ético e justo.

Apesar da regularização fundiária poder ser um meio adequado de garantir uma distribuição mais equânime, justa e solidária do espaço urbano, além de promover o direito à moradia para as pessoas marginalizadas, deve-se entender que esses benefícios não afetam apenas os ocupantes desses assentamentos. Conforme defende Fernando Bruno Filho (2015, p. 184) solidariedade significa aceitar que os rumos e resultados da cidade e região a todos afetam, mesmo que isto não possa ser percebido em um primeiro momento, a regularização fundiária não beneficia só os moradores, mas toda a cidade.

Um ponto importante a ser mencionado é que a proteção ambiental e a concessão de direitos sociais, em especial do direito à moradia, não são conflitantes. Ambas as dimensões ambiental e social do desenvolvimento sustentável, assim como todas as outras, estão intimamente ligas e interagem entre si e devem ser perseguidas com o mesmo afinco. Os

valores constitucionalmente protegidos do meio ambiente equilibrado e do direito social à moradia não se excluem, mas se complementam. Porém, conforme afirma Edésio Fernandes (2004a), em determinadas situações concretas um desses valores poderá ter de ceder, neste caso medidas concretas devem ser tomadas para que haja a compensação daquele valor preterido.

Assim, caso prevaleça o valor ambiental e sejam necessárias remoções, de alguma forma as populações de baixa renda devem ser amparadas, principalmente pela concessão de moradias em outras localidades. Da mesma forma, se o direito à moradia prevalecer, deverão haver compensações ambientais de alguma maneira. O que não pode ocorrer é de haver a escolha por um valor em detrimento do outro e não haver nenhum tipo de compensação por aquele valor que foi preterido.

Entretanto, devemos levar em conta que a importância do aspecto social da sustentabilidade, eventuais conflitos devem ter como prioridade a sustentabilidade social. Conforme afirma Ignacy Sachs (2009, p. 71): “(...) a sustentabilidade social vem na frente por se destacar como a própria finalidade do desenvolvimento, sem contar com a probabilidade de que um colapso social ocorra antes da catástrofe ambiental.” Por isso, é importante analisar com cuidado o aspecto social da sustentabilidade, em especial quando tratarmos de remoções das famílias, já que tais medidas também podem ocasionar um colapso social.

Por fim, os processos de regularização fundiária também possuem estrita relação com o conceito de direito à cidade. Conforme aponta Nelson Saule Junior (2004, p. 343) o direito à cidade é um elemento essencial para a constituição de uma nova ordem legal urbana com o objetivo de legalizar e urbanizar as favelas. O conceito de direito à cidade foi definido pela ONU (2016, p. 5) como o:

(...) o direito de todos os habitantes presentes e futuros, de ocupar, usar e produzir cidades justas, inclusivas e sustentáveis, definidas como um bem comum essencial à qualidade de vida. O Direito à Cidade também implica responsabilidades sobre os governos e às pessoas de reivindicarem, defenderem e promoverem esse direito” (ONU, 2016, p. 5)

Conforme aponta David Harvey (2014, p. 247) o direito à cidade não deve ser compreendido como um direito ao que já existe, mas como um direito de recriar a cidade a partir de um modelo que elimine a pobreza e a desigualdade social e promova a restauração do meio ambiente. No mesmo sentido Henri Lefebvre (2001, p. 134) expõe que o direito à cidade se expõe como “(...) forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à

apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade.” Portanto, o direito à cidade não é uma simples demanda por infraestrutura ou serviços públicos, é um direito de mudar e reinventar a cidade de acordo com os nossos próprios anseios (HARVEY, 2014, p. 28).

Portanto, o direito à cidade vai além de garantir apenas que às políticas públicas possam ser aplicadas às classes menos favorecidas da sociedade, deve se garantir que todos possam ocupar, usar e produzir cidades mais justas e igualitárias, o que implica a responsabilidade das pessoas e governos em garantir e defender esses direitos.

Apesar da defesa da regularização fundiária com instrumento apto a promover o desenvolvimento sustentável das cidades, é importante mencionar que a regularização fundiária é um instrumento para sanear problemas, possui um caráter curativo e, portanto, ela não deve ser vista como a única maneira de prover moradias de baixa renda. Como se refere Juarez Freitas (2019, p. 66): “(...) O direito à moradia, a seu turno, reclama atenção sistêmica em vez do improvisado costumeiro, e justifica, atendidos os pressupostos de razoabilidade e legalidade, a concessão de uso de bem público.” Portanto, o Poder Público não pode se esquivar da sua obrigação de evitar novas ocupações, em especial nas áreas de proteção ambiental, e apenas agir posteriormente com a regularização fundiária, como se essa medida não fosse necessária em razão de, muitas vezes, se passarem anos até que o Poder Público venha a tomar alguma atitude.

As políticas urbanas devem tentar prevenir que essas situações ocorram. Conforme destaca Nelson Saule Junior (2004, p. 341) a política de prevenção é essencial para impedir que as áreas de preservação permanente e as áreas verdes possam ser ocupadas pela população em geral, e principalmente para evitar a exploração econômica destas áreas, causando prejuízos ambientais. Além disso, os custos para a execução dos programas regularização fundiária são elevados por isso a política de prevenção ser de extrema importância. Segundo Edésio Fernandes (2010, p. 180-181) o custo para regularizar pode ser até três vezes mais caro do que prevenir, esta prevenção passa por democratizar as condições de acesso à moradia adequada, e ressalta que o problema deve ser enfrentado por políticas preventivas que articulem políticas fundiárias com políticas urbanas (envolvendo terras e imóveis vazios) e políticas curativas de regularização.

Os altos padrões e parâmetros urbanísticos que temos hoje dificulta o acesso à moradia e ao solo urbano pelos mais pobres (ROLNIK, 2019, p. 185). Mesmo esses altos padrões não garantem que haja um desenvolvimento sustentável da cidade. Conforme aponta

Nelson Saule Junior (2004, p. 339), a cidade formal também apresenta diversos problemas ambientais urbanos, como o trânsito, poluição e destinação inadequada de resíduos.

Portanto, devemos repensar como os padrões urbanísticos são estabelecidos, principalmente para garantir que os mais pobres também possam ter acesso à moradia e ao solo urbano, sem que se sujeitem a viver em assentamentos informais.

## 6 CONCLUSÃO

O objetivo do trabalho foi compreender de que forma a Lei n. 13.465/2017 (BRASIL, 2017) que regulamenta a regularização fundiária urbana no Brasil, se demonstra apta a contribuir para o desenvolvimento sustentável das cidades.

O que se verificou em um primeiro momento é que o próprio conceito de núcleo urbano informal utilizado pela citada lei se distancia dos conceitos de assentamentos informais, favelas (ou assentamentos precários) e moradia inadequada que são usados pela Organização das Nações Unidas nos documentos relativos à Agenda 2030 e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e na Nova Agenda Urbana. Se compreende que enquanto o conceito de núcleo urbano informal possui um foco na questão da titulação da propriedade ou da posse, os demais conceitos apresentados pela ONU se utilizam da questão da segurança da posse apenas como um dos seus elementos, mas também incorporam outros elementos relativos à falta de serviços básicos e infraestrutura desses assentamentos.

Da mesma forma o conceito de urbanização de favelas (ou “slum upgrading” no original) presente na Meta 11.1 do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 11, é muito mais amplo do que o conceito de regularização fundiária presente na lei n. 13.465/2017 (BRASIL, 2017). Se verificou que urbanização de favelas se refere a um conjunto de melhorias na infraestrutura básica e equipamentos público, maior acesso aos serviços públicos, remoção de riscos ambientais, segurança da posse, realocação de pequena parcela dos moradores, promoção de incentivos à organização comunitária, melhoria das oportunidades de geração de emprego e renda e construção de um capital social e institucional.

Enquanto isso a regularização fundiária prevista na Lei n. 13.465/2017 (BRASIL), ainda tem como foco apenas a segurança da posse, já que apesar de prever a necessidade de melhorias de infraestrutura e compensações ambientais, permite que estas sejam feitas mesmo após a conclusão da regularização fundiária, sem prever instrumentos que garantam esses melhoramentos ocorram. Portanto, ainda há um certo distanciamento entre o que é previsto na referida lei e em documentos interacionais que visam um desenvolvimento sustentável das cidades.

Em relação as áreas de preservação permanente foi possível compreender a sua importância não só no meio rural, mas também no meio urbano. Nas cidades estas áreas também exercem importantes funções ambientais como o controle de enchentes e até mesmo

o controle térmico do meio urbano. Além disso, tais áreas muitas vezes representam um meio de contato com o meio ambiente natural por parte dos moradores das grandes cidades. Portanto, as áreas de preservação permanente não podem ser renegadas por simplesmente estarem situadas na zona urbana.

A falta de um debate mais profundo sobre o tema e de uma legislação que fosse pensada em como tratar meio ambiente urbano ainda causa alguns problemas. Apesar do Código Florestal (BRASIL, 2012a) ter expressamente previsto que o regime de proteção também se aplica as APP urbanas ainda existem dois problemas sem uma solução definitiva. O primeiro problema é entender o que compreende como área urbana para fins de aplicação das regras diferenciadas entre APP urbana e rural prevista no Código. O que se defendeu no presente trabalho é que, em regra geral, para fins de aplicação do regime de proteção previsto no citado Código, a área urbana deve ser entendida como aquela inserida dentro do perímetro urbano definido pelo Município.

O segundo problema é entender se seria possível o Município criar regras próprias de proteção diversas das que existem no Código Florestal (BRASIL, 2012a). Em relação a essa questão o que se pode concluir é que o citado Código disciplinou de forma excepcional o tratamento diferenciado entre áreas de preservação permanente rurais e urbanas, porém a regra geral é de um mesmo tratamento para ambas as hipóteses. Ainda que se possa entender que os Municípios possam legislar sobre a matéria em caráter suplementar, tendo em vista a possibilidade de legislar sobre questões ambientais de interesse local, devem ser respeitados os patamares mínimos estabelecidos pela legislação federal e ainda deve justificar tais medida em razão do contexto local e sempre em bases científicas, já que não cabe a estipulação de áreas mais restritivas em caráter meramente discricionário.

Se observou que a previsão da regularização fundiária em Áreas de Preservação Permanente é algo relativamente recente no direito brasileiro. Entretanto nos últimos tempos temos tido uma sucessão de instrumentos normativos, muitos deles com previsão de recortes temporais distintos. Essa sucessão de recortes temporais, acaba por contribuir para novas ocupações ocorram, já que cria a falsa ideia que uma nova lei poderá ir regularizar aquela situação pretérita, além de poder ser vista como uma contribuição política para os ocupantes, que podem acabar com a ideia da necessidade de retribuição por essa “doação”. Por esses motivos até mesmo o estabelecimento de um recorte temporal pela legislação pode ser questionado.

Atualmente falta na legislação um recorte temporal expresso que defina a qual data limite para que os núcleos urbanos informais consolidados em áreas de preservação

permanente possam ser regularizados. Frente essa falta de recorte temporal o que se defende é que a melhor interpretação é aquela que estabelece como data limite a data de vigência do Código Florestal (BRASIL, 2012a) a fim de evitar ocupações em APP posteriores à referida data.

A fase de elaboração do projeto de regularização fundiária é a fase mais importante dentro do procedimento administrativo, já que é o projeto que irá determinar os rumos da regularização. Em razão de muitas vezes faltar corpo técnico adequado para a elaboração e análise destes projetos é de grande importância que estes firmem parecerias com programas estaduais de regularização fundiária e com as universidades, neste último caso tal parceira também contribui com o debate acadêmico e o aprendizado prático dos estudantes.

Um instrumento de grande importância no procedimento de regularização é o termo de compromisso, será ele que irá garantir que as obras de infraestrutura e eventualmente as compensações ambientais e urbanísticas ocorram. Cabe ao Município e ao Ministério Público verificar o cumprimento na integralidade das estipulações previstas no referido termo de compromisso.

O estudo técnico ambiental é o principal instrumento necessário para as regularizações fundiárias executadas nos núcleos urbanos informais que estão situados parcial ou totalmente em áreas de preservação permanente. Apesar da importância dos referidos estudos se verificou que há uma semelhança dos requisitos necessários em relação a regularização fundiária de interesse social e de interesse específico. Tal semelhança deve ser criticada, pois acaba por incentivar as ocupações em áreas protegidas por pessoas com condições financeiras e com discernimento sobre os danos ambientais decorrentes destas ocupações. A regularização de interesse específico nestas áreas deve ser tida como excepcional e demandar compensações ambientais, recuperação da área degradada e melhorias ambientais, além da responsabilização civil, administrativa e criminal dos responsáveis pela ocupação.

Na parte final do presente trabalho se verificou que as políticas de regularização podem contribuir para o desenvolvimento sustentável. O que se verificou é que a regularização fundiária pode trazer alguns benefícios econômicos, mas se focada apenas na questão da titulação, pode não promover a melhoria das condições de vida dos ocupantes.

As próprias políticas de regularização, antes focadas na questão do desenvolvimento econômico e combate à pobreza, passaram por uma mudança de paradigma, principalmente a partir da ECO/92, e passaram a se filiar ao ideal de desenvolvimento sustentável, pautado em melhorias da qualidade de vida.

Também o desenvolvimento sustentável passa a fazer parte das questões urbanas. Atualmente não há como se falar de um desenvolvimento urbano que não seja pautado pela sustentabilidade, conforme se percebe dos próprios enunciados da Agenda 2030 e da Nova Agenda Urbana. É a partir deste ideal de sustentabilidade que surge o conceito de cidades sustentáveis, a partir dos modelos de formas urbanas e das diferentes matrizes discursivas sobre a sustentabilidade urbana.

Apesar da lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017) mencionar que a formulação das políticas de regularização fundiária deve se ater aos princípios da sustentabilidade econômica, social e ambiental, este parece não ter sido o foco da lei, já que existem poucos mecanismos aptos a dar concretude a esses princípios. Apesar disso, é possível se utilizar dos mecanismos previstos na lei n. 13.465/2017 (BRASIL, 2017) a fim de promover o desenvolvimento sustentável, desde que os procedimentos administrativos tenham como foco esta atuação nos campos sociais, econômicos e ambientais de uma forma equânime, segundo determinados pressupostos estabelecidos pelas teorias do desenvolvimento sustentável.

Assim, se o desenvolvimento pode ser visto como uma expansão das liberdades, como defende Amartya Sen (2010), a regularização fundiária pode contribuir para esse desenvolvimento já que o oferecimento de moradia digna, com equipamentos e infraestrutura, necessários para o desenvolvimento das capacidades dos moradores destas localidades, é apto a garantir esta expansão de liberdades. Da mesma forma, a liberdade de participação pode ocorrer se o Município possibilitar a participação dos beneficiados nos procedimentos através de audiência pública, ou outro instrumento equivalente, a fim de garantir que a regularização fundiária possa ser feita a partir dos anseios dos próprios moradores e com respeito as questões culturais.

Se o desenvolvimento for visto em seu caráter multidimensional também é possível afirmar que a regularização fundiária pode contribuir para o desenvolvimento, já que esta pode ser vista como um meio para corrigir problemas ambientais, urbanísticos e sociais.

Em relação a dimensão ambiental a regularização fundiária urbana, em especial a realizada em áreas de preservação permanente, pode em muito contribuir para o desenvolvimento sustentável, se feita da forma de forma a ter a preservação e recuperação ambiental como uma de suas prioridades. Mas para isso é essencial que seja garantido o cumprimento dos termos de compromisso e das compensações dentro de prazo de tempo oportuno, seja através da imposição de multas pelo descumprimento ou oferecimento de garantias para o seu cumprimento. Também é essencial que haja a responsabilidade civil,



criminal e administrativa daqueles que provoquem os danos ambientais decorrentes das ocupações.

Dentro da dimensão social é importante que a regularização fundiária garanta o direito social à moradia. Esta não deve ser entendida apenas como um teto e quatro paredes, mas deve estar atrelada a uma infraestrutura e serviços básicos, como o fornecimento de água potável e saneamento básico.

Da mesma forma os benefícios sociais também podem se materializar através da geração de emprego e renda. Por isso, se demonstra importante que a lei n. 13.465/2017, tenha possibilitado o uso misto das áreas a serem regularizadas, o que aproxima o trabalho moradia e lazer. Essa disposição, além de garantir benefícios sociais, também diminui a pressão sobre o meio ambiente, já que diminui poluição em razão do consumo de combustíveis fósseis para o deslocamento. Apesar disso a possibilidade de haver regularização fundiária em áreas rurais pode promover cidades mais dispersas, o que pode elevar os custos para o fornecimento de infraestrutura e serviços públicos básicos.

Ainda se observou que a regularização fundiária pode se mostrar apta a contribuir para a dimensão ética do desenvolvimento sustentável, esta pautada por um ideal de solidariedade e na necessidade de promover a dignidade a todos os seres vivos. Assim, a regularização também pode contribuir para diminuir a desigualdade social e a segregação socioespacial.

Apesar de todas essas contribuições devemos entender o caráter curativo da regularização fundiária urbana. Desta forma, cabe ao Poder Público estabelecer estratégias de prevenção para que novas ocupações em áreas protegidas não ocorram, buscando sempre fornecer moradia digna à um preço acessível para as populações de baixa renda. E isso passa também por rever os padrões urbanísticos atualmente existentes que ainda encarecem o acesso ao solo e à moradia.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Maurício de. Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão das favelas do Rio de Janeiro. **Espaço & Debates**. 1994. n.37, pp. 34-46.

ACSELRAD, Henri. Sentidos da sustentabilidade urbana. In: ACSELRAD, Henri. (org.) **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. 2. ed. Rio de Janeiro, Lamparina Editora, 2009a, p. 43-70.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Regularização fundiária: um imperativo ético da cidade sustentável – o caso de Porto Alegre. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (coord.). **Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Max Limonad, 1999.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS [ACNUDH]. **The Right to Adequate Housing**. Disponível em: [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21\\_rev\\_1\\_Housing\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf). Acesso em: 18/11/2019.

AMADEI, Vicente de Abreu. Algumas dificuldades constitucionais da lei 13.465/2017. In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (coord.). **Regularização fundiária: Lei 13.465/2017**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

AMADEI, Vicente de Abreu. **Urbanismo realista**. Campinas, SP: Millenium Editora, 2006.

AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI, Vicente de Abreu. **Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano em e seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento)**. 4. ed. Campinas, SP: Millenium Editora, 2014.

AMARAL, Luana Marques Leomil. Da vedação da ocupação em área de preservação permanente à possibilidade de regularização fundiária de interesse específico. In: MOURA, Emerson Affonso Costa; MAURICIO, Jorge Pereira da Mota; TORRES, Marcos Alcino Azevedo (orgs). **Teoria da regularização fundiária: doutrina, legislação e jurisprudência à luz da lei federal nº 13.465/17**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentários ao novo código florestal**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Áreas de Preservação Permanente Urbanas: O Novo Código Florestal e o Judiciário. **Revista de Informação Legislativa**. Ano 52, Número 206, abr./jun. 2015. pp. 83-102. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/206/ril\\_v52\\_n206\\_p83.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/206/ril_v52_n206_p83.pdf). Acesso em: 27/10/2019.

AQUINO, Vinicius Salomão de; FARIAS, Talden. **Regularização fundiária em áreas de preservação permanente sob a perspectiva da sustentabilidade socioambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **As áreas de preservação permanente e a questão urbana**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1083>. Acesso em: 17/10/2019.

ARONE, Ricardo. **Propriedade e domínio: a teoria da autonomia: titularidades e direitos reais fractais do direito civil-constitucional**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. **73th session of the United Nations General Assembly (A/73/310)**. 2018. Disponível em: <https://www.undocs.org/A/73/310/rev.1>. Acesso em: 14/11/2019.

BALBIM, Leonardo Ispier Nassif; CARVALHO, Nathan Castelo Branco de; LEHFELD, Lucas de Souza. Áreas de preservação permanente (APPs): análise do art. 4 do novo código florestal. In: FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves Ferreira; GRAU NETO, Werner (orgs.). **Temas polêmicos do novo código florestal**. São Paulo: Migalhas, 2016.

BANCO MUNDIAL. **Cities alliance for cities without slum: action plan for moving slum upgrading to scale**. 1999. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/961151468181775920/Cities-alliance-for-cities-without-slum-action-plan-for-moving-slum-upgrading-to-scale>. Acesso em: 18/11/2019.

BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento sustentável: das origens à Agenda 2030**. Pretrópolis: Vozes, 2020.

BEZERRA, Maria do Carmo de Lima; CHAER, Tatiana Mamede Salum. Regularização fundiária e os conflitos com as normas do Código Florestal para APP Urbana. **Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais**. Rio de Janeiro: Revista eletrônica e-metropolis. Edição 10, ano 3, set. 2012. Disponível em: [http://emetropolis.net/system/edicoes/arquivo\\_pdfs/000/000/010/original/emetropolis\\_n10.pdf?1447896328](http://emetropolis.net/system/edicoes/arquivo_pdfs/000/000/010/original/emetropolis_n10.pdf?1447896328). Acesso em: 16/02/2021.

BIENENSTEIN, Regina; PASCHOALINO, Roberto Bousquet; CORREIA, Daniela Vieira do Amaral; CRUZ, Marcus César; SANTOS, Fábio Roberto de Oliveira. Regularização Fundiária Sustentável: alguns desafios. **Planejamento e Políticas Públicas**, (37). 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/243>. Acesso em: 27/06/2021.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é: o que não é**. 5 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016.

BRASIL. Agência Nacional de Águas. Superintendência de Implementação de Programas e Projetos. **Nota Técnica nº 12/2012/GEUSA/SIP-ANA**. 09 de maio de 2012e. Disponível em: [http://arquivos.ana.gov.br/imprensa/noticias/20120509\\_NT\\_n\\_012-2012-CodigoFlorestal.pdf](http://arquivos.ana.gov.br/imprensa/noticias/20120509_NT_n_012-2012-CodigoFlorestal.pdf). Acesso em: 28/10/2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 2.510 de 2019**. Altera a Lei nº 12.651, de 25 maio de 2012, para dispor sobre as áreas de proteção permanente no perímetro urbano e nas regiões metropolitanas. 2019a Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2199215>. Acesso em: 28/10/2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n.4.472 de 2019**. Altera redação da Lei nº 12.651, de 25 maio de 2012, para dispor sobre as áreas de proteção permanente no perímetro urbano e nas regiões metropolitanas. 2019b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2215118>. Acesso em: 28/10/2019

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934). Rio de Janeiro, 1934a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 21/04/2021.

BRASIL. Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Aprova o código florestal que com este baixa. 1934b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d23793.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm). Acesso em: 15/07/2021

BRASIL.Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm). Acesso em: 26/04/2021.

BRASIL. **Código Florestal**. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o Código Florestal. 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm). Acesso em: 28/10/2019.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm). Acesso em: 27/04/2021.

BRASIL. Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972. Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15868.htm). Acesso em: 16/07/2021.

BRASIL. Lei nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16015compilada.htm). Acesso em: 14/07/2021.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16766.htm). Acesso em: 14/07/2021

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 25 de julho de 1985. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17347compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347compilada.htm). Acesso em: 24/07/1985.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 22/02/2021.

BRASIL. Lei nº 7.803 de 18 de julho de 1989. Altera a redação da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs 6.535, de 15 de junho de 1978, e 7.511, de 7 de julho de 1986. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17803.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17803.htm). Acesso em: 31/07/2017.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 13 de fevereiro de 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm). Acesso em: 15/07/2021.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de Julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm). Acesso em: 31/07/2021.

BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional. 2001a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 22/02/2021.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001. Altera os arts. 1o, 4o, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei no 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal, bem como altera o art. 10 da Lei no 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 25 de agosto de 2001. 2001b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2166-67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2166-67.htm). Acesso em: 15/07/2021.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1o do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 05 de setembro de 2001. 2001c. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2220.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm). Acesso em: 15/07/2021.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm). Acesso em: 27/07/2020.

BRASIL. Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010. Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112340.htm). Acesso em: 31/07/2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm). Acesso em: 31/07/2021.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012a. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 mai 2012a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm). Acesso em: 29/10/2019.

BRASIL. Medida Provisória nº 571, de 25 de maio de 2012b. Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 maio. 2012b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Mpv/571.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Mpv/571.htm). Acesso em: 26/04/2021.

BRASIL. Lei nº 12.727, de 17 de outubro de 2012c. Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; e revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, o item 22 do inciso II do art. 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e o § 2º do art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12727.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12727.htm). Acesso em: 31/07/2021

BRASIL. Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm). Acesso em: 17/07/2021.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de

dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm). Acesso em: 19/11/2019.

BRASIL. Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm). Acesso em: 15/07/2021.

BRASIL. Lei nº 14.118, de 13 de janeiro de 2021. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nos 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 26 de março de 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21**. 2020. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>. Acesso em: 25/07/2020

BRASIL. Ministério das Cidades/Cities Alliance. **Prevenção de Riscos de Deslizamentos em Encostas**: Guia para Elaboração de Políticas Municipais. Brasília: Ministério das Cidades; Cities Alliance, 2006.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente**. Brasília: MPF, 2017. (Série Manuais de Atuação). Disponível em: <https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/765.pdf>. Acesso em: 06/06/2021.

BRASIL. Presidência da República. Mensagem nº 212, de 25 de maio de 2012d. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Msg/VEP-212.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Msg/VEP-212.htm). Acesso em: 20/04/2021.

BRASIL. Presidência da República. **EMI nº 00020/2016 MCidades MP CCPR de 21 de dezembro de 2016**. 2016. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf). Acesso em: 17/07/2020.

BRASIL. Resolução do CONAMA 237, de 19 de dezembro de 1997. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1997. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 25/06/2021.

BRASIL. Resolução do CONAMA 303, de 20 de março de 2002. Dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. Brasília, DF:

Congresso Nacional, 2002. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=299>. Acesso em: 11/02/2021.

BRASIL. Resolução do CONAMA 369, de 28 de março de 2006. Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2006. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=489>. Acesso em: 21/06/2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.112.646/SP. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, DF, 28 de agosto de 2009. Diário da Justiça Eletrônico. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=907599&num\\_registro=200900510886&data=20090828&peticao\\_numero=-1&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=907599&num_registro=200900510886&data=20090828&peticao_numero=-1&formato=PDF). Acesso em: 26/04/2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.245.149/MS. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, DF, 09 de outubro de 2012. Diário da Justiça Eletrônico. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=24856362&num\\_registro=201100383719&data=20130613&tipo=5&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=24856362&num_registro=201100383719&data=20130613&tipo=5&formato=PDF). Acesso em: 25/01/2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.782.692/PB. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, DF, 13 de agosto de 2019. Diário da Justiça Eletrônico. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201802687677&dt\\_publicacao=05/11/2019](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201802687677&dt_publicacao=05/11/2019). Acesso em: 25/01/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 586.224/SP. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 05 de março de 2015. Diário da Justiça Eletrônico. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8399039>. Acesso em: 28/10/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4902. Relator: Luiz Fux. Brasília, DF, 28 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340792405&ext=.pdf>. Acesso em: 22/01/2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula 623. Diário da Justiça Eletrônico. 17 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumulas/doc.jsp?livre=@num=%27623%27>. Acesso em: 26/04/2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça**: Cartórios Extrajudiciais. Tomo II. São Paulo, 28 de novembro de 1989. Disponível em: <https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=125108>. Acesso em: 23/06/2021.



BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação n.º 0004019-79.2006.8.26.0506. Relator: Desembargador Roberto Maia. Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo – DJe. São Paulo, 20 de setembro de 2019. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=12898159&cdForo=0>. Acesso em: 19/04/2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. São Paulo: FGV-EESP, 2006 (Texto para Discussão n. 157, FGV-EESP, dezembro 2006). Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/1973/TD157.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 02/06/2020.

BRUNO FILHO, Fernando Guilherme. **Princípios de direito urbanístico**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2015.

BUENO, Newton Paulo. **A nova economia institucional e a historiografia clássica do período colonial brasileiro**. ABPHE: Caxambú-MG, 2003. Disponível em: [http://www.abphe.org.br/arquivos/2003\\_newton\\_bueno\\_nova-economia-institucional-e-a-historiografia-classica-do-periodo-colonial-brasileiro.pdf](http://www.abphe.org.br/arquivos/2003_newton_bueno_nova-economia-institucional-e-a-historiografia-classica-do-periodo-colonial-brasileiro.pdf). Acesso em: 09/07/2020.

CATALYTIC COMMUNITIES. **Why We Should Call them Favelas**. Disponível em: <https://catcomm.org/call-them-favelas/>. Acesso em: 05/01/2020.

COASE, Ronald. O problema do custo social. **The Latin American and Caribbean journal of legal studies**, v. 3, n. 1, 2008. Disponível em: <https://services.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1035&context=lacjls>. Acesso em: 16/07/2020.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. Green paper on the Urban Environment: communication from the Commission to the Council and Parliament. Bruxelas: 1990. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0e4b169c-91b8-4de0-9fed-ead286a4efb7/language-en>. Acesso em: 15/07/2021

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO BRASIL [CAU/BR]. **Arquitetos fazem manifestação contra MP que altera regras de regularização fundiária**. 2017a. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/arquitetos-e-urbanistas-fazem-manifestacao-contramedida-provisoria-que-altera-regularizacao-fundiaria/>. Acesso em: 07/01/2020.

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO BRASIL [CAU/BR]. **Os 10 pontos mais polêmicos da MP da regularização fundiária urbana**. 2017b. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/os-10-pontos-mais-polemicos-da-mp-da-regularizacao-fundiaria-urbana/>. Acesso em: 07/01/2020.

CORREA, Claudia Franco. Direito de laje: o direito na vida e a vida no direito. **Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI**. Brasília, 22 de novembro de 2008, p. 995-1016. Disponível em: [https://s3.amazonaws.com/conpedi2/anteriores/XVII+Congresso+Nacional++Bras%C3%ADlia+\(20%2C+21+e+22+de+novembro+de+2008\).pdf](https://s3.amazonaws.com/conpedi2/anteriores/XVII+Congresso+Nacional++Bras%C3%ADlia+(20%2C+21+e+22+de+novembro+de+2008).pdf). Acesso em: 06/07/2020.

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. In: MOTA, Maurício Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOURA, Emerson Affonso da Costa (orgs.) **Direito à moradia e regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

CORREIA, Arícia Fernandes; FARIAS, Talden. Considerações a respeito da edificação urbana à margem de rios: a lei nº 12.651 (novo Código Florestal) e a competência legislativa municipal. In: FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves Ferreira; GRAU NETO, Werner (orgs.). **Temas polêmicos do novo código florestal**. São Paulo: Migalhas, 2016.

COSTA, Heloisa Soares de Moura. Desenvolvimento urbano sustentável: uma contradição em termos? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 2, março de 2000, p. 55-71.

COUTINHO, Laura. Hernando De Soto e a sua tentativa de solucionar o mistério do desenvolvimento. **Revista Direito GV**. V. 6, n. 1, p. 313-319. Jan-jun 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/24230>. Acesso em: 28/05/2020.

DAL TOÉ, Cristine Camilo Dagostin. **Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente**: possibilidades e limites. 1. ed. Florianópolis: Habitus, 2021. (Coleção Direito, Meio Ambiente e Sustentabilidade – volume 26).

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.

DENALDI, Rosana. **Plano de Ação integrada em Assentamentos precários**. In: Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários - Síntese do Curso a Distância. 2010. Disponível em: [https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/CA\\_Images/DistanceLearningCourse\\_Ch1.pdf](https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/CA_Images/DistanceLearningCourse_Ch1.pdf). Acesso em: 07/01/2020.

DE SOTO, Hernando. **Economia subterrânea**: uma análise da realidade peruana. Rio de Janeiro: Globo, 1987a.

DE SOTO, Hernando. **El otro Sendero**. 7. ed. Lima: Instituto Libertad y Democracia, 1987b.

DE SOTO, Hernando. **O mistério do capital**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

FERNANDES, Edésio. Desafios da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, v. 9, n. 49, jan. 2010. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/28192>. Acesso em: 03/04/2021

FERNANDES, Edésio. **Preservação ambiental ou moradia? Um falso conflito**. 2004a. Disponível em: <http://www.irib.org.br/obras/preservacao-ambiental-ou-moradia-um-falso-conflito>. Acesso em: 09/07/2021.

FERNANDES, Edésio. Política nacional de regularização fundiária. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo, ano 27, n.56, jan./jun. 2004b, p. 241-256.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de assentamentos informais na América Latina**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011. Disponível em: [https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full\\_1.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf). Acesso em: 28/05/2020.

FERNANDES, Jeferson Nogueira. **Regularização fundiária em área de preservação permanente**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

FERNANDES, Marlene. **Agenda Habitat para Municípios**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003. Disponível em: [http://www.participa.br/articles/public/0007/9445/Agenda\\_Habitat\\_para\\_Munic\\_pios\\_Brasil.pdf](http://www.participa.br/articles/public/0007/9445/Agenda_Habitat_para_Munic_pios_Brasil.pdf). Acesso em: 14/07/2020.

FIELD, Erica; TORERO, Maximo. **Do property titles increase credit access among the urban poor?: Evidence from a nationwide titling program**. Harvard University, 2006 Working Paper. Disponível em: <https://scholar.harvard.edu/files/field/files/fieldtorerocs.pdf>. Acesso em: 09/07/2020.

FIGUEIREDO, José Purvin Guilherme. **A propriedade no direito ambiental**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

FIGUEIREDO, José Purvin Guilherme. Função ambiental da propriedade urbana. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Org). **Paisagem, natureza e direito: homenagem ao prof. Alexandre Kiss**. v.1. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2005.

FINK, Daniel Roberto; PEREIRA, Márcio Silva. Vegetação de preservação permanente e meio-ambiente urbano. **Revista de Direito Ambiental**, n. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, abr.-jun. 1996, p. 77-90

FREDIANI, Alexandre Apsan. Amartya Sen, the World Bank, and the Redress of Urban Poverty: A Brazilian Case Study. **Journal of Human Development**. v. 8. n. 1. Mar. 2017, p. 133-152. Disponível em: [https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14649880601101473?casa\\_token=4wCqqask75UAAAAA%3Av1RPkyPQdlTIIY9QNjFJzwAGpzCaAZ1PwrwFw3eG66eL1G8f\\_Qf2Zat-D8SPxFuK200xJNevLA](https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14649880601101473?casa_token=4wCqqask75UAAAAA%3Av1RPkyPQdlTIIY9QNjFJzwAGpzCaAZ1PwrwFw3eG66eL1G8f_Qf2Zat-D8SPxFuK200xJNevLA). Acesso em: 16/07/2020.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GALIANI, Sebastian; SCHARGRODSKY, Ernesto. Property rights for the poor: Effects of land titling. **Journal of Public Economics** 94 (2010). p. 700–729. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0047272710000654>. Acesso em: 09/07/2020.

GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; COGOY, Daniel Mourgues. Defensoria tem legitimidade para atuar na regularização fundiária urbana. **Revista Consultor Jurídico**. 31 de janeiro de 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jan-31/defensoria-atuar-regularizacao-fundiaria-urbana>. Acesso em: 08/07/2021.

GOUVÊA, Yara Maria Gomide. Comentários ao art. 3º, inciso II. In: MILARÉ, Édís, MACHADO, Paulo Affonso Leme (coords.). **Novo Código Florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012 e à MedProv. 571, de 25 de maio de 2012**. São Paulo: RT, 2012.

GROSTEIN, Marta Dora. MetrÓpole e Expansão Urbana: a persistência de processos insustentáveis. **São Paulo em Perspectiva**, n. 15. São Paulo: 2001, p.13-19. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392001000100003&script=sci\\_arttext&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392001000100003&script=sci_arttext&tlng=pt). Acesso em: 16/07/2020.

HANDZIC, Kenan. Is legalized land tenure necessary in slum upgrading? Learning from Rio's land tenure policies in the Favela Bairro Program. In: **Habitat International**. v. 34, n. 1, p. 11-17, 2010. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0197397509000435>. Acesso em: 30/06/2021.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE]. **Aglomerados Subnormais 2019**: Classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19. 2020a. Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/f9d10a1135cdaa0e845108f06b1c00f1.pdf](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/f9d10a1135cdaa0e845108f06b1c00f1.pdf). Acesso em: 22/07/2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE]. **Indicador 11.1.1 - Proporção de população urbana vivendo em assentamentos precários, assentamentos informais ou domicílios inadequados. 2020b**. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo11/indicador1111>. Acesso em: 22/07/2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE]. **Censo demográfico 2010 - aglomerados subnormais**: primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd\\_2010\\_aglomerados\\_subnormais.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd_2010_aglomerados_subnormais.pdf). Acesso em: 22/07/2020.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA [INCRA]. Instrução Normativa nº 82 de 27 de março de 2015. Dispõe sobre os procedimentos para atualização cadastral no Sistema Nacional de Cadastro Rural e dá outras providências. Disponível em: [https://antigo.incra.gov.br/media/docs/legislacao/instrucao-normativa/in\\_82\\_2015.pdf](https://antigo.incra.gov.br/media/docs/legislacao/instrucao-normativa/in_82_2015.pdf). Acesso em: 31/07/2021.

JANNUZZI, Paulo de Martino; CARLO, Sandra De. Da agenda de desenvolvimento do milênio ao desenvolvimento sustentável: oportunidades e desafios para planejamento e políticas públicas no século XXI. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 28, n. 2, p. 6-27, jan. 2019., EISSN 2595-2064. Disponível em: <http://publicacoes.sei.ba.gov.br/index.php/bahiaanaliseedados/article/view/143>. Acesso em: 15/07/2020.

KRAUSE, Cleandro; COSTA, Marco Aurélio. Estatuto da Cidade: uma década e meia de implantação, alguns resultados e um impasse no Brasil. In: CITIES ALLIANCE. **Uma visão**

**geral das leis nacionais urbanas na América Latina e Caribe: estudos de caso do Brasil, Colômbia e Equador.** 2017. Disponível em: <https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/National%20Urban%20Laws%20LAC%20-%20PT-%20web.pdf>. Acesso em: 09/01/2020.

KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modena. **Tratado notarial e registral**. v. 5. t. 1. São Paulo: YK Editora, 2020a.

KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modena. **Tratado notarial e registral**. v. 5. t. 2. São Paulo: YK Editora, 2020b.

LAHR, Helena. A lógica perversa da irregularidade/regularização dos loteamentos clandestinos ou irregulares: a legislação do Urbanizador Social em Porto Alegre, como ponto de partida para a discussão dos instrumentos jurídicos para a incorporação da iniciativa privada na oferta de moradia para a população de baixa renda. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (coords.). **Regularização Fundiária: de acordo com a Lei 12.651/2012 – Novo Código Florestal com a redação dada pela lei 12.727/2012**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LEHFELD, Lucas de Souza. CARVALHO, Nathan Castelo Branco de. BALBIM, Leonardo Ispier Nassif. **Código florestal comentado e anotado (artigo por artigo)**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

LEITE, Carlos; AWAD, Juliana di Cesare Marques Awad. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Porto Alegre: Bookman, 2012.

LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira. Regularização fundiária urbana em áreas ambientalmente protegidas. In: CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. **Novos paradigmas da regularização fundiária urbana: estudos sobre a Lei nº 13.465/2017**. São Paulo: Almedina, 2019.

LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana. Princípios e objetivos da regularização fundiária urbana. In: LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (Coord.). **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei nº 13.465/2017**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

LOCATELLI, Paulo Antonio. **Elementos para a sustentabilidade da regularização fundiária urbana nas áreas de preservação permanente: os desafios para a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento urbano – interpretação e atuação homeostática**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

LOEHR, Dirk. Capitalization by formalization? - Challenging the current paradigm of land reforms. **Land Use Policy**. v. 29. 2012, p. 837-845. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0264837712000038>. Acesso em: 16/07/2020.

MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização fundiária urbana e seus mecanismos de titulação dos ocupantes Lei nº 13.465/2017 e Decreto nº 9.310/2018**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020 (Coleção Direito Imobiliário; vol. V, Alberto Gentil de Almeida Pedroso, coordenador).

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MADUREIRA, Helena. Paisagem urbana e desenvolvimento sustentável: apontamentos sobre uma estreita relação entre geografia, desenvolvimento sustentável e forma urbana. **Actas do X Colóquio Ibérico de Geografia**. 2005. Disponível em: [http://www.apgeo.pt/files/docs/CD\\_X\\_Coloquio\\_Iberico\\_Geografia/pdfs/062.pdf](http://www.apgeo.pt/files/docs/CD_X_Coloquio_Iberico_Geografia/pdfs/062.pdf). Acesso em: 15/07/2021.

MAGRI, Ronald Victor Romero; BORGES, Ana Lúcia Moreira. Vegetação de preservação permanente e área urbana – uma interpretação do parágrafo único, do art. 2.º, do Código Florestal. **Revista de Direito Ambiental**, n. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, abr.-jun. 1996, p. 71-76

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. Preservação ambiental e ocupação do espaço urbano à luz do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). **Revista de Direito Ambiental**, n. 25. São Paulo: Revista dos Tribunais, jan.-mar. 2002, p. 299-312.

MARICATO, Ermínia. O que fazer com a cidade ilegal? **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo, ano 25, n.52, p.19-31, jan./jul. 2002a.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consensos**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002b, p.121-192.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MARQUES, Eduardo (coord). **Assentamentos Precários no Brasil Urbano**. Brasília: CEM/CEBRAP, 2007.

MARRARA, Thiago; CASTRO, André Simionato. O Processo Administrativo de Regularização Fundiária Urbana na Lei 13.465/2017. In: MARCHI, Eduardo C. Silveira et. al. **Regularização Fundiária Urbana**. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2019.

MELLO, Sandra Soares de. As funções ambientais e as funções de urbanidade em margens de cursos d'água. **Oculum Ensaio, Revista de Arquitetura e Urbanismo**. v. 4, p. 49-61, 2005. Disponível em: <http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/oculum/article/view/785/765>. Acesso em: 16/02/2021.

MELLO, Sandra Soares de. **Na beira do rio tem uma cidade: urbanidade e valorização dos corpos d'água**. 2008. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

METZGER, Jean Paul. O Código Florestal tem base científica? **Natureza & Conservação**, v.8, 2010. Disponível em: [http://ecologia.ib.usp.br/lepac/codigo\\_florestal/Metzger\\_N&C\\_2010.pdf](http://ecologia.ib.usp.br/lepac/codigo_florestal/Metzger_N&C_2010.pdf). Acesso em: 27/10/2019.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 9. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/download/id/2348/titulo/guia-para-o->. Acesso em: 11/01/2020.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **Documentos temáticos: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 6-7-11-12-15**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/documentos-tematicos---ods-6--ods-7--ods-11--ods-12-e-ods-15.html>. Acesso em: 14/11/2019.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **Glossário de termos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis**. Brasília, 2018. <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/ODS/glossario%20-20ODS%2011.pdf>. Acesso em: 09/05/2021

NIEBUHR, Pedro de Menezes. **Manual das áreas de preservação permanente: regime jurídico geral, modalidades, exceções com doutrina e jurisprudência**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

NORTH, Douglass C. **Custos de transação, instituições e desempenho econômico**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1998.

NORTH, Douglass C. **Instituciones, câmbio institucional y desempeño económico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

NORTH, Douglass C. Institutions. **Journal of Economic Perspective**, v.5. 1991. p. 97-112. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1942704?seq=1>. Acesso em: 09/07/2020.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **Déficit habitacional é recorde no país**. 2019. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,deficit-habitacional-e-recorde-no-pais,70002669433>. Acesso em: 19/11/2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. **Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future**. A/42/427. 1987. Disponível em: [https://digitallibrary.un.org/record/139811/files/A\\_42\\_427-EN.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/139811/files/A_42_427-EN.pdf). Acesso em: 29/06/2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. **Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, Miloon Kothari**. 2007. Disponível em: <https://undocs.org/A/HRC/4/18>. Acesso em: 09/01/2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. **Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context**, Raquel Rolnik. 2012. Disponível em: [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/AHRC2246\\_English.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/AHRC2246_English.pdf). Acesso em: 14/11/2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development**. A/RES/70/1. 2015. Disponível em: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E). Acesso em: 09/01/2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. **Documento de Políticas Da Habitat III: Direito à cidade e cidades para todos**. 2016. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/Policy-Paper-1-Portugue%CC%82s.pdf>. Acesso em: 17/07/2021

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. **Nova Agenda Urbana**. A/RES/71/256\*. 2017. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 14/11/2019.

PAIVA, João Pedro Lamana. Da moradia à propriedade. In: MARCHI, Eduardo C. Silveira et. al. **Regularização Fundiária Urbana**. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2019.

PASTERNAK, Suzana. O desafio da mensuração. In: ROSA, Júnia Santa. (Org.) **Política Habitacional e Integração Urbana de Assentamentos Precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos**. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2008.

PAYNE, Geoffrey; DURAND-LASSERVE, Alain; RAKODI, Carole. The limits of land titling and home ownership. **Environment and Urbanization**, Vol. 21(2), 2009, p. 443–462. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0956247809344364>. Acesso em: 16/07/2020.

PENTEADO, Luciano de Camargo. **Direito das coisas**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

PETERS, Edson Luiz; PANASOLO, Alessandro. **Reserva legal e áreas de preservação permanente: à luz da nova Lei Florestal 12.651/12**. Curitiba: Juruá, 2014.

PESSOA, Renata Parente Paula. Em busca de uma definição de policentrismo urbana para as metrópoles brasileiras. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 120, p. 297-318, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3990190.pdf>. Acesso em: 17/07/2021.

PILOTTO, Angela Seix; GONÇALVES, Renata Rocha; POLLINI, Paula Bittencourt Poggi. **As flexibilizações urbanísticas na regularização fundiária urbana: notas sobre seus contornos limites e possibilidades**. In: LEITE, Luis Felipe Tegen Cerqueira; MENCIO, Mariana (Coord.). **Regularização fundiária urbana**. São Paula: Letras Jurídicas, 2019, p. 87-113.



PINTO, Victor Carvalho. **Regularização de assentamentos urbanos em zona rural: o princípio da eficiência na ocupação do solo como critério de conveniência e oportunidade.** In: LEITE, Luis Felipe Tegen Cerqueira; MENCIO, Mariana (Coord.). Regularização fundiária urbana. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 143-164.

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA [PGR]. Parecer N.º 192/2017 – /PGR. Brasília: 2018. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADI005883lei13465regularizacaofundiariaurbana.pdf>. Acesso em: 27/07/2020

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS [ONU-HABITAT]. [Sem título]. 2018. Disponível em: <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-11-01-01.pdf>. Acesso em: 09/01/2020.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS [ONU-HABITAT]. **Nova Agenda Urbana. A/RES/71/256\***. 2017. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 14/11/2019.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS [ONU-HABITAT]. **Documentos Temáticos da Habitat III: 22 – Assentamentos Informais.** Nova York: 2015. Disponível em: [http://habitat3.org/wp-content/uploads/22-Assentamentos-Informais\\_final.pdf](http://habitat3.org/wp-content/uploads/22-Assentamentos-Informais_final.pdf). Acesso em: 14/11/2019.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS [ONU-HABITAT]. **Practical Guide to Designing and Executing Citywide Slum Upgrading Programs.** Nairóbi, Quênia: ONU-Habitat, 2014. Disponível em: [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/InformalSettlements/UNHABITAT\\_A\\_PracticalGuidetoDesigningPlaningandExecutingCitywideSlum.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/InformalSettlements/UNHABITAT_A_PracticalGuidetoDesigningPlaningandExecutingCitywideSlum.pdf). Acesso em: 09/01/2020

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS [ONU-HABITAT]. **Expert Group Meeting on Urban Indicators.** Nairobi, Kenya, 2002. Disponível em: <https://citiesalliance.org/sites/default/files/expert-group-meeting-urban-indicators%5B1%5D.pdf>. Acesso em: 09/01/2020.

REGUEIRA, Krongnon Wailamer de Souza. **O setor imobiliário informal e os direitos de propriedade:** o que os imóveis regularizados podem fazer pelas pessoas de baixa renda dos países em desenvolvimento. Tese (Doutorado). Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2007, 205 p. Disponível em: <http://www.economia.ufpr.br/Teses%20Doutorado/19%20KROGNON%20WAILANER%20DE%20SOUZA%20REGUEIRA.pdf>. Acesso em: 16/07/2020.

RIBEIRÃO PRETO. **Plano Local de Habitação de Interesse Social: Anexo I – Política Municipal de Habitação.** 2019. Disponível em: <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/files/splan/planod/plano-plhis-anexoi.pdf>. Acesso em: 22/07/2020.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental:** instrumentos de planejamento. Caxias do Sul, RS: Educs, 2016.

ROLNIK, Raquel. Regulação urbanística e exclusão social no Estado de São Paulo: mitos e verdades. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo, ano 22, n. 46, p. 126-133, jan./jun. 1999.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

SACHS, Jeffrey. **The end of poverty**. Penguin Books: New York, 2005.

SANTOS, Raphael Bischof dos. A Reurb e o regime jurídico das áreas de preservação permanente: evolução de entendimentos e alterações legais. In: LEITE, Luis Felipe Tegen Cerqueira; MENCIO, Mariana (Coord.). **Regularização fundiária urbana**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 477-514.

SÃO PAULO. Decreto nº 52.052, de 13 de agosto de 2007. Institui o Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais - Cidade Legal, no âmbito da Secretaria da Habitação e dá providências correlatas. Disponível em: <http://www.habitacao.sp.gov.br/file.ashx?ID=32144>. Acesso em: 27/06/2021.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SALAMA, Bruno Meyerhof. Sete Enigmas do Desenvolvimento em Douglass North. In: VIEIRA, Oscar Vilhena; DIMOULIS, Dimitri (orgs.). **Desenvolvimento e Estado de Direito**. São Paulo: Saraiva, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de direito ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, Amartya; WOLFENSOHN, James D. **Let's Respect Both Sides of the Development Coin**. New York Times: 1999. Disponível em: <https://www.nytimes.com/1999/05/05/opinion/IHT-lets-respect-both-sides-of-the-development-coin.html>. Acesso em 11/07/2020.

SEPE, Patricia Marra; PEREIRA, Hélia Maria Santa Bárbara; BELLENZANI, Maria Lucia. O novo Código Florestal e sua aplicação em áreas urbanas: uma tentativa de superação de conflitos?. In: **Seminário Nacional sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo**. 3. 2014. Belém. Anais... Belém.2014. Disponível em: <http://anpur.org.br/app-urbana-2014/anais/ARQUIVOS/GT2-243-120-20140710190757.pdf>. Acesso em: 26/10/2019.

SERVILHA, Elson Roney; RUTKOWSKI, Emilia; DEMANTOVA, Graziella Cristina; FREIRIA, Rafael Costa. **As Áreas de Preservação Permanente, as Cidades e o Urbano**. 2007.

In: MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Doutrinas Essenciais do Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico e meio ambiente. In: MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Doutrinas Essenciais do Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SILVA, J. A. A.; NOBRE, A. D.; MANZATTO, C. V.; JOLY, C. A.; RODRIGUES, R. R.; SKORUPA, L. A.; NOBRE, C. A.; AHRENS, S.; MAY, P. H.; SÁ, T. D. A.; CUNHA, M. C.; RECH FILHO, E. L. **O Código Florestal e a ciência: Contribuições para o diálogo**. São Paulo: SBPC: Academia Brasileira de Ciências, 2011.

SOUZA, Eduardo Stevanato Pereira de; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. Regularização fundiária em áreas de preservação permanente – REURB. In: CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. **Novos paradigmas da regularização fundiária urbana: estudos sobre a Lei nº 13.465/2017**. São Paulo: Almedina, 2019.

STAURENGHI, Rosângela. Loteamentos clandestinos em áreas de proteção aos mananciais: a experiência de São Bernardo do Campo. In: FREITAS, José Carlos (coord.). **Temas de direito urbanístico**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado/Ministério Público do Estado de São Paulo: 1999.

TABAK, Benjamim Miranda; FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. Um limite temporal para regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente: as análises econômica e comportamental do direito e a proteção ao meio ambiente. **Revista Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 13, n. 27, p. 315-340, set./dez. 2016.

TRELLES, Eduardo Alberto Manjarrés. Comentários aos artigos 28 à 41. In: CORREIA, Arícia Fernandes; MOURA, Emerson Affonso da Costa; MAURICIO, Jorge Pereira da Mota (coord.). **Comentários à lei de regularização fundiária: lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

TRUBEK, David M. O “império do direito” na ajuda ao desenvolvimento passado, presente e futuro. In: José Rodrigo Rodriguez (org.). **O Novo Direito e Desenvolvimento: passado, presente e futuro**. São Paulo: Saraiva, 2009.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consensos**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002, p.75-102.

VEIGA, José Eli da. **Para entender o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Editora 34, 2015.

ZOOMERS, Annelies; VAN NOORLOOS, Femke; OTSUKI, Kei; STEEL, Griet; VAN WESTEN, Guus. The Rush for Land in an Urbanizing World: From Land Grabbing Toward Developing Safe, Resilient, and Sustainable Cities and Landscapes. **World Development** v. 92, 2017, p. 242–252. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X16305484>. Acesso em: 16/07/2020.