

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

O OUTRO LADO DA CIDADE: A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO À SUSTENTABILIDADE

ALAN FELIPE PROVIN

Itajaí-SC, março de 2017

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

O OUTRO LADO DA CIDADE: A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO À SUSTENTABILIDADE

ALAN FELIPE PROVIN

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI e ao Curso de Máster Universitario en Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad (MADAS) da Universidade de Alicante – UA (Espanha), como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica e em Derecho Ambiental y de La Sostenibilidad, respectivamente.

Orientador: Professor Doutor Marcelo Buzaglo Dantas

Co-orientadora: Professora Doutora Mercedes Ortiz García

Itajaí-SC, março de 2017

AGRADECIMENTOS

Nem todas as tentativas de agradecimento seriam capazes
de demonstrar o quanto eu devo às pessoas
que estiveram comigo nessa jornada.

Agradeço aos meus amigos,
por se tornarem meu refúgio pessoal para qualquer momento;

À minha família, por nunca me negar o amor,
ainda quando eu o recusei;

Aos meus colegas de trabalho, atuais e passados,
por sempre estarem comigo acompanhando as diversas fases
pelas quais passei, aturando tudo o que
meu temperamento pudesse causar,

Agradeço especialmente, neste ponto, à Kassi e à Julia,
por se fazerem tão competentes nas minhas ausências
e nas presenças insuficientes;

Aos meus mestres, em especial ao meu orientador e à minha
co-orientadora, por toda a paciência e dedicação
na arte mais bela do mundo,
a de ensinar;

À professora Denise,
por todo apoio dispensado no âmbito acadêmico

À Daisy, por ter me dado tantos impulsos na vida,
aos quais nunca serei suficientemente grato;

Por fim, agradeço ao tempo,
por ter me dado tantas oportunidades de
repensar a vida e me trazer até aqui

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a Daisy Ehrhardt, inspiração pessoal,
acadêmica e profissional, por ter acreditado em mim inclusive
quando eu mesmo deixei de o fazer.

“Se raspamos um pouco a superfície, poderemos verificar o pânico que está subjacente nas pessoas que vivem sob a exigência do trabalho nas grandes cidades. A exigência é tal que se vive automaticamente sem que um sim ou não tenha precedido os atos.”

(Ernesto Sábato)

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Universidade de Alicante, a Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica e do Curso de Máster Universitario en Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Itajaí-SC, março de 2017.

Alan Felipe Provin

Mestrando

PÁGINA DE APROVAÇÃO
(A SER ENTREGUE PELA SECRETARIA DO PPCJ/UNIVALI)

ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APP	Área de Preservação Permanente
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e emendas constitucionais posteriores
CC/2002	Código Civil de 2002
CRF	Certidão de Regularização Fundiária
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
MP	Medida Provisória
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
Reurb	Regularização Fundiária Urbana
Reurb-E	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
Reurb-S	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

RESUMO	p. 10.
ABSTRACT	p. 11
INTRODUÇÃO	p. 12
1 AS CIDADES E A SUSTENTABILIDADE	p. 15
1.1 O MEIO AMBIENTE ARTIFICIAL	p. 15
1.2 A SUSTENTABILIDADE	p. 20
1.3 AS CIDADES E O MEIO AMBIENTE NATURAL	p. 26
2 AS OCUPAÇÕES IRREGULARES	p. 33
2.1 O DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DAS CIDADES	p. 33
2.2 A LEGALIDADE COMO FATOR DE FOMENTO À ILEGALIDADE	p. 39
2.3 O DIREITO URBANÍSTICO E AS CIDADES	p. 45
2.4 O PLANEJAMENTO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS	p. 50
3 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO POLÍTICA URBANA DE SUSTENTABILIDADE	p. 57
3.1 A REALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NAS CIDADES	p. 57
3.2 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	p. 64
3.2.1 Regularização fundiária de interesse social (Reurb-S)	p. 74
3.2.2 Regularização fundiária de interesse específico (Reurb-E)	p. 75
3.2.3 Regularização fundiária inominada ou de antigos loteamentos	p. 77
3.2.4 Regularização fundiária de imóveis pertencentes ao poder público	p. 77
3.2.5 Projeto Lar Legal	p. 83
3.2.6 A laje	p. 84
3.2.7 Variáveis problemáticas	p. 85
3.3 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO À SUSTENTABILIDADE	p. 89
CONSIDERAÇÕES FINAIS	p. 95
REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS	p. 98

RESUMO

A presente Dissertação está inserida na linha de pesquisa *Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade*, a qual se deu em dupla titulação entre a Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, no âmbito do seu curso de Mestrado em Ciência Jurídica, e a Universidade de Alicante – UA, por seu Máster Universitario en Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad, procurando examinar o instituto da regularização fundiária como instrumento para a sustentabilidade. Para isso, levantou-se a questão central da pesquisa, questionando se a regularização fundiária, na fase que se encontra atualmente na legislação pátria, está apta a contribuir para o processo de desenvolvimento sustentável das cidades. Para solução da problemática, partiu-se do estudo do meio ambiente artificial e da sustentabilidade, para se chegar ao estudo de cidades sustentáveis, correlacionando-o com o crescimento populacional dos centros urbanos e os motivos que levaram à clandestinidade ou à irregularidade das cidades, na busca da compreensão da segregação social criada entre a área pobre e a área desenvolvida, para se aprofundar na aplicação de políticas públicas, principalmente municipais, para contribuir com a redução desse cenário antissocial, em especial com a utilização do instrumento da regularização fundiária, demonstrando como este pode colaborar para o cumprimento das dimensões econômica, social e ambiental da sustentabilidade, por meio da metodologia de lógica indutiva sob a pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: cidades sustentáveis; regularização fundiária; sustentabilidade; meio ambiente artificial; urbanismo.

ABSTRACT

This dissertation is part of the line of research Environmental Law, Transnationality and Sustainability, which led to the a double degree between the University of Vale do Itajaí – UNIVALI, in the scope of its Master's Degree in Legal Science, and the University of Alicante - UA, as part of its Master's Degree in Environmental Law and Sustainability. Its objective is to examine the institute of land regularization, as an instrument for sustainability. For this, it raises the central question of the research, questioning whether land regularization, in its current form in the national legislation, is able to participate in the process of sustainable development of cities. In order to resolve the problem, it begins with a study of the artificial environment and sustainability, before moving on to the study of sustainable cities, correlating it with the population growth of urban centers and the reasons that led to the clandestine or irregular growth of cities. The aim is to understand the social segregation created between poor and developed areas, in order to gain a better understanding of the application of public policies, particularly at municipal level, and find ways to reduce this antisocial scenario, especially through the use of the land regularization instrument, demonstrating how it furthers the fulfillment of the economic, social and environmental dimensions of sustainability, through the methodology of inductive logic under bibliographical research.

Keywords: sustainable cities; land regularization; sustainability; artificial environment; urbanism.

INTRODUÇÃO

Pode-se averiguar, de forma nítida e sem qualquer estudo mais aprofundado, que o desenvolvimento urbano e o aumento populacional das cidades continuam em plena expansão os últimos séculos, principalmente após a Revolução Industrial.

Por mais que as pessoas migrem para as cidades em busca de segurança e vida nova, o crescimento desenfreado dos centros urbanos também carrega consigo consequências negativas para toda a comunidade, com a criação natural das favelas. Além de fomentar a pobreza e a segregação social, essas áreas começam a ser habitadas de forma irregular e/ou clandestina, com precariedade de instrumentos públicos e políticas urbanas de integração, de forma que o meio ambiente e a dignidade da pessoa humana ficam ameaçados.

Com base nesse cenário, o objetivo geral e científico desta pesquisa é analisar o instituto da regularização fundiária como instrumento à organização e legitimação do outro lado da cidade, o lado esquecido e discriminado, como forma de concretização dos direitos fundamentais em busca do alcance da sustentabilidade, questionando se mencionada política urbana cumpre com a sua proposta de sustentabilidade social, econômica e ambiental, dentro do panorama normativo atual.

Para a pesquisa, foram levantadas as seguintes hipóteses:

- a) O instrumento é suficientemente adequado para cumprir com suas finalidades na forma em que se encontra atualmente disposto na legislação.
- b) O instrumento é capaz de cumprir com suas finalidades, porém, carece a legislação de aprimoramentos.
- c) O instrumento não está apto a surtir os efeitos desejados.

O objetivo institucional da presente Dissertação é a obtenção do Título de Mestre, em dupla titulação, em Ciência Jurídica pelo Curso de Mestrado Acadêmico em Ciência Jurídica – CMCJ vinculado ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica – PPCJ – da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI e em Direito Ambiental e da Sustentabilidade pelo Curso de Máster em Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad – MADAS, da Universidade de Alicante – Espanha.

Assim, buscando a solução para as hipóteses mencionadas, realizou-se vasta pesquisa na doutrina e legislação nacional e espanhola, tendo o autor, para tanto, permanecido em Alicante, na Espanha, de outubro a dezembro de 2016, acompanhando as aulas do aludido mestrado, recebendo, para fins de contribuição desta pesquisa, orientação da Professora Dra. Mercedes Ortiz Garcia. Referidos trabalhos naquela instituição foram de suma importância para o desenvolvimento do presente estudo, em razão da ampliação dos horizontes explorados, com base em ordenamentos jurídicos e posicionamentos diversos do brasileiro.

Essa pesquisa em dupla titulação tornou-se possível em decorrência de acordo específico de colaboração universitária internacional entre a UNIVALI e a Universidade de Alicante, nos termos do qual o autor cumpriu em cada instituição metade dos créditos necessários para a conclusão dos respectivos cursos.

Os resultados do trabalho de exame das hipóteses estão expostos na presente dissertação, de forma sintetizada, conforme segue.

Principia-se, no Capítulo 1, com o estudo do meio ambiente em geral, com ênfase para o meio ambiente artificial, buscando compreender a sustentabilidade em um momento seguinte, apresentando, por derradeiro, um breve estudo sobre o ideal de cidades sustentáveis. O objetivo específico deste capítulo é fixar bases do estudo do direito ambiental e urbanístico para o restante da pesquisa.

O Capítulo 2 expõe as razões do crescimento populacional desenfreado e de forma irregular nas cidades, de modo a criar a segregação nas favelas, seja pela migração natural para os centros urbanos, seja pela ação imobiliária clandestina. Em continuidade, versa sobre o direito urbanístico e as cidades, bem como o planejamento de cidades sustentáveis, com base no já explanado até então. De forma geral, tem-se como objetivo a criação parâmetros para a compreensão da expansão urbana e da sua gestão.

Por derradeiro, o terceiro capítulo objetiva analisar a aplicação de políticas públicas nas cidades, tendo como foco a regularização fundiária, compreendendo suas modalidades e classificações, enfrentando a problemática proposta sobre sua contribuição à sustentabilidade social, econômica e ambiental.

O presente Relatório de Pesquisa se encerra com as considerações finais, nas quais são apresentados aspectos destacados da investigação e das

fundamentadas contribuições que traz à comunidade científica e jurídica quanto ao Tema, seguidos de estímulo à continuidade dos estudos e das reflexões sobre a regularização fundiária, analisando as hipóteses levantadas.

Quanto à metodologia empregada neste trabalho, este se realizou pela base lógica Indutiva¹, e foram utilizadas as Técnicas do Referente², da Categoria³, do Conceito Operacional⁴ e da Pesquisa Bibliográfica⁵, incluindo doutrina nacional e espanhola, não de forma comparada, mas sim como forma de enriquecer e fomentar a pesquisa, bem como jurisprudência.

Nesta Dissertação, as categorias principais estão grafadas com a letra inicial em maiúscula e os seus conceitos operacionais são apresentados no decorrer da pesquisa.

¹ “[...] pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e coleccioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral [...]”. PASOLD, Cesar Luis. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 11. ed. Florianópolis: Conceito editorial/Millennium, 2008. p. 86.

² “[...] explicitação prévia do(s) motivo(s), do(s) objetivo(s) e do produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para a atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa.” PASOLD, Cesar Luis. Metodologia da pesquisa jurídica: Teoria e prática. p. 53.

³ “[...] palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma idéia.” PASOLD, Cesar Luis. Metodologia da pesquisa jurídica: Teoria e prática. p. 25.

⁴ “[...] uma definição para uma palavra ou expressão, com o desejo de que tal definição seja aceita para os efeitos das idéias que expomos [...]”. PASOLD, Cesar Luis. Metodologia da pesquisa jurídica: Teoria e prática. p. 37.

⁵ “Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais. PASOLD, Cesar Luis. Metodologia da pesquisa jurídica: Teoria e prática. p. 209.

CAPÍTULO 1

AS CIDADES E A SUSTENTABILIDADE

1.1 O MEIO AMBIENTE ARTIFICIAL⁶

Conceituar o Meio Ambiente de forma ideal levou mais tempo que a simplicidade da sua nomenclatura pode sugerir em uma primeira leitura.

Conforme o artigo 3º da Lei 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, este pode ser entendido como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permita, abriga e rege a vida em todas as suas formas”⁷.

Silva⁸ afirma que o conceito trazido pela referida lei é restrito ao meio ambiente natural, não sendo mais o modelo adequado diante da insuficiência de abrangência de todos os bens jurídicos protegidos pelo direito ambiental. Amado⁹ aduz, contudo, que apesar da falta de uniformidade na doutrina quanto ao conceito trazido pela Lei 6.938/81, é possível dizer que o dispositivo legal concede um conceito amplo do meio ambiente, sendo gênero que abarca as suas subdivisões, como a natural, a artificial e a cultural.

Em contribuição, Thomé¹⁰ prega que o conceito trazido pela Lei 6.938/81 deve ser interpretado à luz da Constituição, no sentido de inserir os aspectos sociais, culturais e econômicos, além dos aspectos de ordem física, química e biológica, expressamente mencionados no dispositivo. O entendimento deve ser amplo,

⁶ O presente subtítulo foi objeto, em grande parte, de publicação de capítulo de livro de autoria do mestrando, disponível em: PROVIN, Alan Felipe. A Participação do Poder Público para a Efetividade da Sustentabilidade no Meio Ambiente Artificial. In: Maria Claudia da S. A. de Souza; Gilson Jacobsen. (Org.). **Direito, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente**. 1ed. Itajaí: Univali, 2016, p. 212-230.

⁷ BRASIL. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99274.htm>. Acesso em 22 jan. 2016.

⁸ SILVA, Thomas de Carvalho. O Meio Ambiente na Constituição Federal de 1988. p. 172. In: **Revista Eletrônica do Conselho Federal da OAB**, Brasília, n. 8, nov/dez. 2009. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/editora/revista.asp>>. Acesso em 25 jan. 2016.

⁹ AMADO, Frederico. **Direito Ambiental Esquematizado**. 5a. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. n. p.

¹⁰ THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 6a. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JUSPODIVM, 2016, p. 185.

aglutinador, envolvendo os aspectos bióticos, abióticos, econômicos, sociais, culturais, entre outros, de forma a considerar todos os elementos que conjuntamente formam o “ambiente”.

Em 2002, o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, seguindo a influência da doutrina que até então criticava a disposição trazida pela Lei 6.938/81, conceituou o meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influência e interações de ordem física, química, biológica, social, cultural e urbanística, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”, conforme disposto na Resolução nº 306, Anexo I, XIII.¹¹

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), por seu artigo 225, não chegou a conceituar o meio ambiente, mas o elevou a direito de todos, sendo considerado como “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”¹² Com isso, o Direito Constitucional Brasileiro acabou por criar uma nova categoria de bem juridicamente protegido: o bem ambiental.¹³

A previsão de um meio ambiente fundamental ao desenvolvimento de todos não teve, contudo, como marco inicial a Constituição de 1988. A Lei 6.938/81, em seu art. 2º, inciso I, já pregava que um dos princípios para a Política Nacional do Meio Ambiente era a “ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, *considerando o meio ambiente como um patrimônio público* a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo”¹⁴ (grifei).

A inserção do tema no texto constitucional não foi, assim, o marco inicial da preocupação brasileira para com o meio ambiente enquanto considerado como bem de todos. Implica dizer, então, que a Constituição, ao reservar em seu teor um espaço para normas atinentes ao meio ambiente, agregou a ele o *status* de direito fundamental difuso, não podendo assim ser ignorado pelo leque componente da

¹¹ BRASIL. Resolução CONAMA nº 306, de 5 jul. 2002. **Estabelece os requisitos mínimos e o termo de referência para realização de auditorias ambientais.** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=306>>. Acesso em 26 jan. 2016.

¹² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 25 jan. 2016.

¹³ SILVA, Thomas de Carvalho. O Meio Ambiente na Constituição Federal de 1988. p. 176.

¹⁴ BRASIL. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.**

administração pública, seja no âmbito do legislativo, do executivo ou do judiciário.

A Constituição, ao apontar a dignidade da pessoa humana como um dos seus princípios fundamentais, no art. 1º, III, produziu como reflexo a compreensão de que todo o sistema constitucional, inclusive o ambiental, deve ter como centro a satisfação das necessidades humanas, uma vez que a pessoa é o foco da nova era constitucional.¹⁵

Ou seja: o conceito de meio ambiente, legal ou doutrinário, pautado na Constituição, sofre forte inclinação antropocêntrica, vez que é considerado bem coletivo que deve ser protegido e preservado para garantir a sobrevivência e bem estar do próprio homem.¹⁶

Assim, é lícito afirmar que, para o ordenamento jurídico brasileiro, todo o meio ambiente, seja ele composto pela fauna, pela flora ou pelas riquezas naturais, possui o homem como o foco. Em contrapartida, afirmar que a proteção ambiental visa à preservação do homem no planeta não tem como finalidade insinuar que a natureza é um perigo para aquele. Mas sim que a própria atividade humana sobre o meio ambiente tem a capacidade de extingui-lo a longo prazo.

Foi necessário muito tempo para que o homem atingisse a consciência plena acerca da necessidade de preservação e manutenção do meio ambiente. Tal educação ambiental ainda não é amplamente difundida no Brasil, uma vez que não raro é possível acompanhar notícias de tragédias ambientais, sem uma tomada efetiva de atitudes em sentido de reparação material.¹⁷

Trata-se de um processo histórico de construção de novos fenômenos, em que a “ambientalização” penetra nas diferentes facetas da questão pública do meio ambiente, atrelada à interiorização das pessoas nos grupos sociais.¹⁸

Pereira, Winckler e Franco¹⁹ lecionam que:

¹⁵ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 14a. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, n.p.

¹⁶ THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. p. 186.

¹⁷ BORTOLON, Brenda. Mendes, Marisa Schmitt Siqueira. A Importância da Educação Ambiental para o Alcance da Sustentabilidade. In: **Revista Eletrônica de Iniciação Científica**. Itajaí, Centro de Ciências Sociais e Jurídicas da UNIVALI. v. 5, n. 1, p. 126, 1ª Trimestre de 2014. Disponível em: <www.univali.br/ricc> - ISSN 2236-5044. Acesso em: 25 jan de 2016.

¹⁸ LOPES, José Sérgio Leite. Sobre Processos de “Ambientalização” dos Conflitos e Sobre Dilemas da Participação. In: **Horizontes Antropológicos**. Porto Alegre, ano 12, n. 25, p-34, jan/jun. 2006.

¹⁹ PEREIRA, Reginaldo. Winckler, Silvana Terezinha. Franco, Gilza Maria de S. Re-significação dos princípios do direito ambiental a partir da ecologia. p. 134.

[...] a defesa do meio ambiente fundada na necessidade da manutenção do equilíbrio ecológico como valor que deva ser garantido não somente pela importância cultural e econômica que apresenta avultou-se com a percepção dos efeitos oriundos da sociedade de risco global sobre grandes biomas e processos ecológicos de regulação [...].

O meio ambiente comumente divide-se em meio ambiente natural, cultural, artificial e do trabalho ou misto, sendo este último ainda tema controvertido, motivo pelo qual deixa de ser aprofundado adiante.

Meio ambiente natural é aquele originariamente criado pela natureza, sem interferência ou modificação humana, estando tutelado pelo artigo 225 da Constituição. É composto pela atmosfera, pelos elementos da biosfera, pelas águas, pela fauna e pela flora. Nele acontece o fenômeno da homeostase, que consiste em equilibrar a vida dos seres vivos e o meio em que habitam.²⁰

No meio ambiente cultural, inclui-se a própria cultura (no âmbito abstrato do seu conceito) e os objetos turísticos, artísticos, paisagísticos ou arquitetônicos que guardem interesse cultural (no âmbito concreto), amparado pelo artigo 226 da Carta Magna.²¹

Já o meio ambiente trabalhado, alterado e/ou modificado, em sua substância, pela atividade humana, é chamado de Meio Ambiente Artificial. O patrimônio ou meio ambiente artificial é o que possui maior relevância ao presente estudo, sem desmerecer a importância da análise dos demais.

Amado²² afirma que o meio ambiente artificial é constituído pelos bens frutos da intervenção humana. Constitui o elo entre o Direito Ambiental e o Direito Urbanístico, sendo a Cidade o seu maior exemplo.

Com relação ao meio ambiente das cidades, ou seja, o meio ambiente urbano, é importante ainda destacar que o mesmo só pode ser enxergado como um meio ambiente artificial quando se leva em consideração apenas a sua *construção física* (os prédios, o asfalto, os postes etc). Afirma-se isso por entender-se que o meio ambiente urbano, além de sua constituição física, abriga outros aspectos.²³ (*sic*)

²⁰ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. n.p.

²¹ BRITO, Fernando de Azevedo Alves. A hodierna classificação o meio ambiente, o seu remodelamento e a problemática sobre a existência ou inexistência das classes do meio ambiente do trabalho e do meio ambiente misto. p. 2. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, IX, n. 36, jan. 2007. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1606>. Acesso em jan. 2016.

²² AMADO, Frederico. **Direito Ambiental Esquematizado**. n. p.

²³ BRITO, Fernando de Azevedo Alves. A hodierna classificação o meio ambiente, o seu remodelamento e a problemática sobre a existência ou inexistência das classes do meio ambiente do trabalho e do meio ambiente misto. p. 2.

Contudo, apesar da tentativa de conceituação, certo é que a explicação de uma cidade não pode ser encontrada em uma simples lei ou sistema isolado. A cidade é muito mais que uma soma dos subsistemas que a constituem (ambiental, socioeconômico, infraestrutura, serviços públicos e aspectos institucionais).²⁴

O meio ambiente artificial está tutelado pelos artigos 182 e 183 da Constituição, que receberam regulamentação pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), que “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.”²⁵

Na execução da política urbana, é possível afirmar que o meio ambiente artificial se relaciona diretamente às cidades harmonizadas com o conceito normativo de Município, sendo impossível desvincular da execução da política urbana o direito à sadia qualidade de vida, bem como à satisfação dos valores da dignidade da pessoa humana e da própria vida.²⁶

Nesse sentido, no atual modelo globalizado, é de se imaginar que o mercado, movimento proliferador das cidades (seja por inclusão ou exclusão dele), acaba impondo as regras do jogo, não havendo mais espaço para protagonismo das pessoas ou do Estado, excluindo ou sufocando outras dimensões imprescindíveis para o alcance da sustentabilidade, tais como a ecologia e o controle político e social. Assim, o direito acaba adentrando no cenário como forma de influenciar positivamente os destinos da humanidade.²⁷

Atento a isso, o constituinte de 1988 verificou que o crescimento econômico merecia um novo tratamento, não mais permitindo que continuasse alheio aos fatos contemporâneos.

Passou-se a observar que, apesar de constituir ponto fundamental para o crescimento da sociedade, a preservação do meio ambiente cria uma nova ordem, porquanto sua contínua degradação tem efeitos negativos sobre a economia do

²⁴ NIGRO, Carlos Domingo. **(In)Sustentabilidade Urbana**. Curitiba: Ibpex, 2007, p. 36.

²⁵ BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 27 jan. 2016.

²⁶ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. n.p.

²⁷ CRUZ, Paulo Márcio. FERRER, Gabriel Real. Direito, Sustentabilidade e a Premissa Tecnológica como Ampliação de seus Fundamentos. In: **Revista Sequência**, Florianópolis, v. 36, n. 71, p. 254, dez. 2015. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia>>. Acesso em: 22 jan. 2016.

país, podendo contribuir inclusive, a longo prazo, com na extinção do homem na Terra.²⁸

Neste interim, chega-se à noção da necessidade do estudo acerca da “sustentabilidade”, fenômeno de cunho ambiental, econômico e social, conforme aprofundado a seguir.

1.2 A SUSTENTABILIDADE²⁹

A concepção e elaboração de um ramo específico para o Direito Ambiental é um fenômeno relativamente recente. O desenvolvimento econômico e tecnológico em expansão desenfreada nos países desenvolvidos, somado às catástrofes ambientais presenciadas por muitos deles e outros que não integram o grupo dos desenvolvidos, fez com que as ciências ambientais evoluíssem com maior visibilidade nas décadas de 1960 e 1970.³⁰

A discussão e a construção do conceito de Sustentabilidade, ligado à ideia de preservação do meio ambiente, começou a tomar vulto principalmente após a Segunda Guerra Mundial, quando a sociedade começou a perceber que era capaz de destruir o planeta e, conseqüentemente, a própria existência³¹, bem como pela explosão industrial e de consumo ocasionadas pela necessidade de reconstrução de uma Europa devastada e pelo florescimento do *American Way Of Life*.

Pereira, Winckler e Franco complementam afirmando que, apesar de haver restrições à utilização dos recursos naturais desde as Ordenações do Reino de Portugal, que tiveram vigência no Brasil do seu descobrimento até a entrada em vigor do Código Civil de 1916, considera-se que o Direito Ambiental brasileiro é

²⁸ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. n.p.

²⁹ O presente subtítulo foi objeto, em grande parte, de publicação de capítulo de livro de autoria do mestrando, disponível em: PROVIN, Alan Felipe. A Participação do Poder Público para a Efetividade da Sustentabilidade no Meio Ambiente Artificial. In: Maria Claudia da S. A. de Souza; Gilson Jacobsen. (Org.). **Direito, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente**. 1ed. Itajaí: Univali, 2016, p. 212-230.

³⁰ BORTOLON, Brenda. Mendes, Marisa Schmitt Siqueira. A Importância da Educação Ambiental para o Alcance da Sustentabilidade. p. 119.

³¹ BARREIRA FILHO, Edenilo Baltazar. SAMPAIO, José Levi Furtado. Sustentabilidade Ambiental: discutindo o lugar. In: **Mercator – Revista de Geografia da UFC**, ano 03, nº 06, p. 90, 2004. Disponível em: < <http://www.mercator.ufc.br/index.php/mercator> >. Acesso em 25 jan. 2016.

recente enquanto unidade autônoma com sistematização e princípios próprios.³²

O Direito Ambiental surge como um conjunto de normas jurídicas dirigidas a uma pluralidade indeterminada de sujeitos. Dirige-se a pessoas privadas, enquanto sujeitos potencialmente ou efetivamente agressoras do meio ambiente, bem como a pessoas públicas, na função e obrigação constitucional de defesa e restauração do meio ambiente, em busca da sustentabilidade. Ou seja, o Direito Ambiental surge como uma ciência jurídica para impor limites às atividades econômicas.³³

Segundo Cruz e Ferrer ³⁴, a sustentabilidade é um processo mediante o qual se tenta construir uma cidade global capaz de se perpetuar indefinidamente no tempo em condições que garantam a dignidade humana. Após isso, quando atingido o objetivo de construir essa sociedade, será sustentável aquilo que contribua para esse processo, e, da mesma forma, insustentável o que se afasta dele.

Pensar em sustentabilidade é repensar o modelo de desenvolvimento e o padrão de consumo dos países desenvolvidos, que, por sua vez, não estão dispostos a diminuir o consumo em detrimento de países em desenvolvimento. Da mesma forma que o crescimento econômico necessita se adequar em busca da sustentabilidade, a equidade social deve ser fruto de uma adaptação por parte da sociedade que se encontra nesse cenário.³⁵

Conforme Silva³⁶, a abrangência do termo “sustentabilidade” ultrapassa a mera ideia de não degradar o meio ambiente, incorporando questões como qualidade de vida, tecnologias limpas, utilização racional dos recursos naturais e responsabilidade social.

Nessa seara, comumente compreende-se a sustentabilidade em dimensões, sendo destacadas três: a ambiental, a econômica e a social.

³² PEREIRA, Reginaldo. WINCKLER, Silvana Terezinha. FRANCO, Gilza Maria de S. Re-significação dos princípios do direito ambiental a partir da ecologia. In: **Revista Sequência**, Florianópolis, v. 29, n. 56, p. 126, jun. 2008. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia>>. Acesso em: 25 jan. 2016.

³³ HUERTA, R. Huerta; FUENTE, C. Huerta Izar de la. **Tratato de Derecho Ambiental**. Tomo I. Barcelona (Espanha): Bosch, 2000, p. 18.

³⁴ CRUZ, Paulo Márcio. FERRER, Gabriel Real. Direito, Sustentabilidade e a Premissa Tecnológica como Ampliação de seus Fundamentos. p. 240.

³⁵ BARREIRA FILHO, Edenilo Baltazar. SAMPAIO, José Levi Furtado. Sustentabilidade Ambiental: discutindo o lugar. p. 91.

³⁶ SILVA, Devanildo Braz da. Sustentabilidade no Agronegócio: dimensões econômica, social e ambiental. In: **Revista Comunicação & Mercado/UNIGRAN**, Dourados/MS, v. 01, n. 03, p-25, jul-dez 2012. Disponível em: <<http://www.unigran.br/mercado/>>. Acesso em 26 jan. 2016.

A dimensão ambiental é a propulsora de todas as preocupações globais no cenário ambiental, de modo a movimentar a comunidade internacional em busca de ações para tomada de consciência de que o ecossistema do planeta “não seria capaz de resistir às agressões do modelo de vida recente e isso colocava em questão a nossa própria sobrevivência.”³⁷

A sustentabilidade econômica, por sua vez, ocorre quando é possibilitada a alocação e a gestão de recursos, com um fluxo regular de investimentos públicos e privados.³⁸ Consiste em resolver o desafio de aumentar a geração de riquezas de forma sustentável, e, ao mesmo tempo, encontrar mecanismos para a mais justa e homogênea distribuição daquelas.³⁹

Por fim, a sustentabilidade social “deve ser entendida como a construção de um processo de desenvolvimento baseado em outro tipo de crescimento e orientado por uma outra visão do que seja uma sociedade justa”.⁴⁰

Traduz-se em construir uma sociedade mais harmônica e integrada, desde a proteção da diversidade cultural até a garantia do exercício dos direitos humanos, excluindo qualquer tipo de discriminação. É possível dizer que a dimensão social da sustentabilidade aproxima o desenvolvimento dos interesses da coletividade, transcendendo ao individualismo e às discrepâncias das classes existentes na sociedade, buscando uma maior igualdade na distribuição de rendas.⁴¹

A divisão em dimensões é realizada para poder identificar que em cada uma delas é possível averiguar riscos ao progresso da humanidade: na dimensão ambiental, é visível que o colapso dos ecossistemas põe em perigo a sobrevivência do homem; na econômica, é preciso gerar novos bens para que cada vez mais pessoas possam integrar a distribuição justa de riqueza, de forma que todos possam

³⁷ CRUZ, Paulo Márcio. FERRER, Gabriel Real. Direito, Sustentabilidade e a Premissa Tecnológica como Ampliação de seus Fundamentos. p. 244.

³⁸ OLIVIO, Dennis Henrique Vicário. CARVALHO, João Liberato de. BIANCARDI, Luciane. GALLO, Zildo. A ética do consumo. In: **Scientia FAER**, Olímpia/SP, ano 02, v. 02, p. 20, 1º Semestre de 2010. Disponível em: < <http://www.f aer.edu.br/revistafaer/>>. Acesso em 25 jan. 2016.

³⁹ CRUZ, Paulo Márcio. FERRER, Gabriel Real. Direito, Sustentabilidade e a Premissa Tecnológica como Ampliação de seus Fundamentos. p. 245.

⁴⁰ OLIVIO, Dennis Henrique Vicário. CARVALHO, João Liberato de. BIANCARDI, Luciane. GALLO, Zildo. A ética do consumo. p. 20.

⁴¹ SILVESTRE FILHO, Oscar. RIOS, Christian Robert dos. O Desenvolvimento Econômico Sustentável e a Corresponsabilidade do Poder Judiciário. In: In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI – UFMG/FUMEC/DOM HELDER CÂMARA, XXIV, 2015, Belo Horizonte/MG. **Direito e Sustentabilidade** II. p. 373. Disponível em: < <http://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/t9513697>>. Acesso em 26 jan. 2016.

viver com dignidade, já que sem dignidade não existe progresso civilizatório; e, social, há de se reconhecer que os modelos sociais atuais não são aptos para lidar com a sociedade global complexa, devendo ser repensada a forma de enfrentar a desintegração.⁴²

O Direito, nesse ponto, possui a função de montar programas de decisão para a formação de estruturas que sejam capazes de produzir resistências às atitudes que interfiram de forma negativa no meio ambiente. Para a efetividade do Direito Ambiental, assim, é necessário que haja a compatibilização das estruturas de expectativas comportamentais vigentes com o ecossistema, para que não ocorra a ineficácia operacional desses institutos.⁴³

Para que as normativas nesse sentido possam vir a existir, é preciso entender, reconhecer e valorizar a sustentabilidade em uma escala global, não bastando, hoje, apenas a construção de teorias jurídicas complexas sobre o assunto, impondo a necessidade de ações locais, nacionais e transnacionais que contribuam com novas práticas e atitudes no plano mundial.⁴⁴

Rocha e Carvalho⁴⁵ afirmam que a sociedade contemporânea já não mais se satisfaz com o modelo de direito ambiental adaptável, em que qualquer tentativa de adequação do direito à sociedade, seja por via legislativa, seja pela hermenêutica dos tribunais, produz uma ilusão de interação, inevitavelmente encoberta por esquemas que simplificam a observação dos novos dispositivos.

Os danos ambientais, por vezes, são de difícil reparação e muitas vezes não podem ser indenizados. Logo, faz-se claro que as medidas antecipatórias devem ser tomadas de maneira preventiva, dada a necessidade de se evitar catástrofes ambientais de potencial lesivo em decorrência das dificuldades e custos inerentes à reparação ou indenização das agressões ao meio ambiente.⁴⁶

Enquanto a humanidade usufruiu de maneira desenfreada dos recursos

⁴² CRUZ, Paulo Márcio. FERRER, Gabriel Real. Direito, Sustentabilidade e a Premissa Tecnológica como Ampliação de seus Fundamentos. p. 263.

⁴³ ROCHA, Leonel Severo. CARVALHO, Delton Winter de. Policontextualidade e direito ambiental reflexivo. In: **Revista Sequência**, Florianópolis, v. 27, n. 53, p. 12, dez. 2006. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia>>. Acesso em: 25 jan. 2016.

⁴⁴ CRUZ, Paulo Márcio. FERRER, Gabriel Real. Direito, Sustentabilidade e a Premissa Tecnológica como Ampliação de seus Fundamentos. p. 249.

⁴⁵ ROCHA, Leonel Severo. CARVALHO, Delton Winter de. Policontextualidade e direito ambiental reflexivo. p. 13.

⁴⁶ PEREIRA, Reginaldo. Winckler, Silvana Terezinha. Franco, Gilza Maria de S. Re-significação dos princípios do direito ambiental a partir da ecologia. p. 142.

naturais, também esqueceu que a manutenção da vida no planeta depende da preservação dos bens naturais, colocando assim, em risco outras espécies, bem como a si própria.⁴⁷

Maggiolini⁴⁸ afirma que foram evidentes, ao longo do tempo, as expressões negativas produzidas pelo modelo de desenvolvimento sustentável que considera os impactos ambientais como efeitos colaterais necessários e inevitáveis. Em contrapartida, a experiência vivenciada por aqueles atingidos pelas consequências negativas desta concepção de progresso promoveu uma sensibilidade ambiental que apresenta como proposta repensar no modelo de desenvolvimento adaptado à sustentabilidade.

Para o Direito como objeto da Ciência Jurídica, todas estas perspectivas apresentam identificação com a base de valores fundamentais, aí incluídos o meio ambiente, desenvolvimento sustentável, direitos prestacionais sociais, dentre outros, cada qual com as suas peculiaridades e riscos. Pela importância e centralidade na ordem política atual, é possível afirmar assim que a Sustentabilidade pode ser compreendida como impulsionadora do processo de consolidação de uma nova base meta axiológica ao Direito.⁴⁹

Assim, a sustentabilidade apresenta-se como transformador social, em um conceito integrador e unificante. Isso implica na unidade existente entre homem e natureza, os quais possuem origens e destinos comuns, ainda que em momentos temporais diversos.

Nesse cenário, o Desenvolvimento Sustentável surge como tentativa por parte dos países mais desenvolvidos em dar continuidade ao processo de exploração. O conceito de desenvolvimento sustentável passa, contudo e inevitavelmente, pelo da Sustentabilidade, sendo norteado principalmente pelas seguintes premissas: 1) o que é socialmente justo, procurando diminuir as desigualdades; 2) o que é economicamente viável, do ponto de vista a contribuir para a melhor distribuição de renda; e, 3) o que é ecologicamente correto, viabilizando a preservação e conservação da natureza.⁵⁰

⁴⁷ CAVALHEIRO, Luana Rocha Porto. Sustentabilidade, Direito e Vida: em busca da alteridade. In: In: AQUINO, Sérgio Ricardo Fernandes de. BASTIANI, Ana Cristina Bacega de. (Orgs.) **As Andarilhagens da Sustentabilidade no Século XXI**. Florianópolis: Empório do Direito, 2015, p. 77.

⁴⁸ MAGGIOLINI, Micol. Perícia e Transformação Dos Conflitos Ambientais Nas Grandes Obras: o caso da nova linha ferroviária Turim-Lyon. In: **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 100, maio-2013, p. 65.

⁴⁹ CRUZ, Paulo Márcio. FERRER, Gabriel Real. Direito, Sustentabilidade e a Premissa Tecnológica como Ampliação de seus Fundamentos. p. 253.

⁵⁰ BARREIRA FILHO, Edenilo Baltazar. SAMPAIO, José Levi Furtado. Sustentabilidade Ambiental: discutindo o lugar. p. 90-91.

Essencialmente, é possível dizer que o desenvolvimento sustentável se trata de um processo de transformação em que a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se alinham em harmonia, reforçando o potencial do presente e do futuro, a fim de atender às necessidades humanas.⁵¹

Logo, o desenvolvimento sustentável não é um estado permanente de harmonia entre o homem e a natureza, mas sim um processo de mudança em que os recursos, a destinação dos investimentos, os caminhos do desenvolvimento da tecnologia e a mudança institucional devem estar de acordo com as necessidades presentes e futuras do planeta. Significa, sobretudo, um planejamento territorial, das áreas urbanas e rurais, acompanhado do gerenciamento dos recursos naturais e do estímulo à qualidade de vida com dignidade no seu exercício.⁵²

Segundo o Relatório de Brundtland⁵³, elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, sob a presidência da norueguesa Gro Harlem Brundtland, na década anterior à realização da Conferência sobre o Meio Ambiente de 1992, o conceito de desenvolvimento sustentável tem limites impostos pelo estágio atual da tecnologia e da organização social. Afirma que apesar de não ser um estado permanente de harmonia, é preciso fazer algumas escolhas difíceis, não sendo um processo simples, mas que depende de muito empenho político.

Assim, apesar de por muitas vezes desenvolvimento sustentável e sustentabilidade serem usados como sinônimos em determinadas perspectivas doutrinárias, eles não devem se confundir. A sustentabilidade é o fim, posta num sentido de maior relevância, é o ideal para o desenvolvimento sustentável, visto aqui como uma ferramenta para o alcance das dimensões daquele mesmo fim.⁵⁴

⁵¹ COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. 2a. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 42.

⁵² OLIVIO, Dennis Henrique Vicário. CARVALHO, João Liberato de. BIANCARDI, Luciane. GALLO, Zildo. A ética do consumo. p. 19.

⁵³ COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. 2a. p. 10.

⁵⁴ MAFRA, Juliete Ruana. VIEIRA, Ricardo Stanzola. A Sustentabilidade no Contexto Global e no Brasil: compreendendo a experiência no cumprimento dos objetivos do milênio aprazados para 2015. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI – UFMG/FUMEC/DOM HELDER CÂMARA, XXIV, 2015, Belo Horizonte/MG. **Direito e Sustentabilidade II**. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/t9513697>>. Acesso em 26 jan. 2016.

O desenvolvimento sustentável deve ser entendido como um dos instrumentos que permitam a consecução da grande meta global visada: a sustentabilidade. Logo, o desenvolvimento não é o único caminho para que se atinja a sustentabilidade, e sim uma opção a mais para contribuir nessa caminhada.⁵⁵

Diante disso, fundamental a correlação do meio ambiente artificial com o natural, de forma a compreender que apesar de possuírem conceitos distintos, interligam-se de maneira muito sensível, quando se elucida que os problemas sociais abrigados pelas cidades tornam-se um desafio para o alcance da sustentabilidade em todas as suas dimensões.

1.3 AS CIDADES E O MEIO AMBIENTE NATURAL⁵⁶

Segundo Bobbio⁵⁷ informa, “o homem conquistou a própria liberdade livrando-se das restrições derivadas da sujeição do homem ao homem, bem como de sua submissão às forças da natureza”, liberdade que foi conquistada ao longo do desenvolvimento intelectual e urbano em todo o mundo em meio aos aglomerados populacionais denominados de cidades, metrópoles e megalópoles.

Por outro lado, a superpopulação das cidades interferiu, por óbvio, na natureza. As alterações climáticas podem ser percebidas por qualquer pessoa, sem correlacionar, muitas vezes, a atividade humana como principal causa desses fenômenos.

Pelos próprios preceitos religiosos, o homem sentiu-se livre para dominar e usufruir de tudo o que estava sob a Terra. O Antigo Testamento, no Livro de Gênesis, Capítulo IX, versículos 2 e 3, pregou que “e o temor de vós e o pavor de vós virão sobre todo o animal da terra, e sobre toda a ave dos céus; tudo o que se move sobre a terra, e todos os peixes do mar, nas vossas mãos são entregues” e

⁵⁵ CRUZ, Paulo Márcio. FERRER, Gabriel Real. Direito, Sustentabilidade e a Premissa Tecnológica como Ampliação de seus Fundamentos. p. 243.

⁵⁶ O presente subtítulo foi objeto, em grande parte, de artigo científico de coautoria do mestrando, disponível em: PROVIN, Alan Felipe; QUEIROZ, Yury Augusto S. Cidades Sustentáveis: um enfoque no planejamento urbanístico para o outro lado da cidade. In: Denise Schmitt Siqueira Garcia; Marcelo Buzaglo Dantas; Maria Cláudia da Silva Antunes e Souza (Org.). **Governança Transnacional e Sustentabilidade**. 1a. ed. Umuarama: UNIPAR, 2016, v. 2, p. 257-277.

⁵⁷ BOBBIO, Norberto. **Igualdade e Liberdade**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 2a. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997, p. 49.

“tudo quanto se move, que é vivente, será para vosso mantimento; tudo vos tenho dado como a erva verde”, respectivamente.⁵⁸

Nesta lei do Antigo Testamento, o domínio do homem sobre a natureza se fundou. O advento de Cristo reforçou-a, sendo visto por alguns como uma confirmação dos direitos humanos sobre o mundo natural; embora também fosse possível argumentar que tais direitos se reservaram aos cristãos verdadeiramente regenerados.⁵⁹

Havendo a noção, ainda que implícita e irracional, de senhorio humano sobre a Terra, o povoamento exacerbado e a consequente destruição do ambiente das cidades trouxeram como principais consequências a erosão do solo, a perda da camada biológica e a obstrução dos caminhos da água que, por sua vez, trazem à cidade as inundações e os desmoronamentos.

De acordo com o Relatório *Brundtland*, nos anos 60, 18,5 milhões de pessoas por ano foram vítimas de secas e 5,2 milhões de inundações, aumentando para 24,4 milhões e 15,4 milhões, respectivamente, na década de 70, sendo que a maioria dos atingidos por essas catástrofes é constituída por pobres das nações pobres, que ficam mais vulneráveis por viverem em encostas íngremes ou regiões sem proteção – as únicas áreas que lhes restam para construírem seus barracos.⁶⁰

Diversas das agressões à saúde humana podem ser correlacionadas com os reflexos da ausência de qualquer controle das condições ambientais. Com a necessidade de se aglomerar em espaços cada vez mais reduzidos e sem condições sanitárias, a população condensada presencia a proliferação de diversas doenças que causam um número crescente de mortes. Exemplificativamente, basta citar a peste negra, evento historicamente conhecido, causada por ratos que encontraram nas cidades europeias as condições adequadas para sua proliferação, como o esgoto e lixo descartado a céu aberto.⁶¹

Ainda, a superpopulação das metrópoles alavancou todas as dimensões

⁵⁸ BÍBLIA. Português. **Bíblia Sagrada**. Disponível em: <<https://www.bibliaonline.com.br/>>. Acesso em 25 out. 2016.

⁵⁹ THOMAS, Keith. **O Homem e o mundo natural**: mudanças de atitude em relação às plantas e aos animais, 1500-1800. Trad. Por João Roberto Martins Filho. São Paulo: Companhia das Letras, 1988, p. 22.

⁶⁰ COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. p. 32-33.

⁶¹ VITORIANO E SILVA, Marcela. **As Áreas de Preservação Permanente Urbanas**: usos sustentáveis e usos alternativos na Lei 12.651/2012. p. 348.

da violência. Os planos urbanos e as civilizações metropolitanas abriram portas para os sintomas da cidade irregular, criando a parte da cidade não assistida institucional e economicamente, destacando suas condições agonizantes.⁶²

Concomitante ao gigantesco crescimento populacional, principalmente nas cidades, têm diminuído os espaços urbanos livres, fazendo com que inúmeras famílias fiquem alojadas em locais impróprios, insalubres e muitas vezes ilegais, à espera de um lugar digno para morar.⁶³

A explosão populacional das cidades não compromete apenas a qualidade de vida dos seus integrantes, mas também contribui com diversos fatores que ameaçam a permanência da espécie humana no planeta. O homem provocou sobre a natureza, principalmente no meio urbano, um verdadeiro desequilíbrio ambiental, que é resultado de um modelo de desenvolvimento que reinou sem fortes contestações nos últimos 400 anos.⁶⁴

É possível dizer que toda cidade é efetivamente poluente, mas que, nas áreas mais pobres, há determinadas agravantes. Em regiões em que a pobreza predomina (e aqui se refere à pobreza no sentido de locais com falta de esgotamento sanitário e políticas públicas capazes de regularizar a situação da população e proporcionar o mínimo necessário a uma vida digna), a atribuição de importância ao meio ambiente pela população é ainda menor. E não é sem razão.

Normalmente, as pessoas que habitam essas regiões periféricas e desprovidas de saneamento não estão preocupadas com o destino dos resíduos do seu esgoto ou do lixo produzido. Eles possuem preocupações maiores, como a própria sobrevivência em um ambiente que vai de encontro a qualquer possibilidade de uma existência plena e digna em todos os sentidos.

E a reparação dos danos, nesses casos, torna-se ainda mais difícil, constituindo um terreno delicado entre a lógica jurídica e a ambiental. É sabido que, como regra geral, para que surja o dever de indenizar, deve haver uma ação ou

⁶²XAVIER, Laércio Noronha. **Estatuto da Cidade**: caixa de ferramentas do planejamento urbano no Brasil. p. 295.

⁶³HENKES, Silvana Lúcia. A propriedade privada no século XXI. **Revista Sequência**, Florianópolis, v. 25, n. 49, p. 113, dez. 2004. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia>>. Acesso em: 25 dez. 2015.

⁶⁴PILATI, José Isaac. Planejamento urbano: o povo constitucional e a tarefa teórica de resgate do coletivo. **Revista Sequência**, Florianópolis, v. 28, n. 54, p. 108, jul. 2007. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia>>. Acesso em: 25 dez. 2015.

omissão, ligada por um nexo de causalidade a um resultado danoso, um prejuízo. Contudo, no caso do meio ambiente e da pobreza, a ação ou omissão parece coletiva e difusa. Quem é verdadeiramente o responsável? A responsabilidade não é precisa.⁶⁵

O Poder Público em todos os níveis de Governo não conseguiu intervir na questão urbana com a eficiência necessária. Em geral, a população de baixa renda somente tem a possibilidade de ocupar terras periféricas, mais baratas, sem infraestrutura ou ambientalmente frágeis. Produziram-se ao longo dos anos em todo o país, cidades desequilibradas e caóticas, resultado da interação perversa entre os processos socioeconômicos, opções equivocadas de planejamento e políticas urbanas e desconhecimento quase geral sobre as temáticas da cidade, reforçando um modelo excludente, segregador e assistencialista.⁶⁶

As desigualdades sociais e os diferentes trajetos que a história tomou nos processos de criação de cada lugar faz de cada um deles naturalmente desiguais. Para a diminuição dessas desigualdades, em busca da sustentabilidade, é necessária a participação de todos os agentes que possuem influência no ambiente urbano. É indiscutível, neste ponto, que os bairros e as grandes periferias tenham demandas maiores e necessitem maior atenção do Estado, uma vez que sequer possuem saneamento básico.⁶⁷

Para que a função social da propriedade e da própria cidade seja cumprida, é necessário entender que ela deve estar alicerçada na sustentabilidade, ou seja, os padrões de produção e consumo devem ser compatíveis com o território, o meio ambiente e a qualidade de vida das pessoas que integram esse meio.⁶⁸

Assim, pode-se dizer que sustentabilidade também é inclusão social, e que para essa inclusão ocorra é essencial a habitação, que por sua vez deve considerar o solo como uma estrutura física aliada a um contexto urbanizador de espaços públicos que permitam o acesso aos serviços e ao desenvolvimento de uma vida civil.

Isso pois a sustentabilidade social obriga a assegurar a inclusão de todos

⁶⁵ HUERTA, R. Huerta; FUENTE, C. Huerta Izar de la. **Tratado de Derecho Ambiental**. p. 7.

⁶⁶ XAVIER, Laércio Noronha. **Estatuto da Cidade**: caixa de ferramentas do planejamento urbano no Brasil. p. 300.

⁶⁷ ARRAIS, Aline Frota Parente. CAÚLA, Bleine Queiroz. **O Direito À Moradia Sustentável**: um estudo na perspectiva dos agentes sociais em Fortaleza. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, XXII, 2012, Curitiba/PR. **25 anos da Constituição Cidadã: Os Atores Sociais e a Concretização Sustentável dos Objetivos da República**. Direito Ambiental II. Florianópolis: FUNJAB, 2013. p. 103. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/publicacao/uff.php>>. Acesso em: 02 jan. 2016.

⁶⁸ PILATI, José Isaac. **Planejamento urbano**: o povo constitucional e a tarefa teórica de resgate do coletivo. p. 117.

os grupos populacionais em uma sociedade urbana para garantir o acesso à moradia e ao solo, bem como o direito ao trabalho, fator básico para conseguir uma melhora na qualidade de vida das pessoas.⁶⁹

Contudo, a legislação e a mobilização política, sempre foram muito tímidas quando o assunto era meio ambiente. A Conferência sobre o Meio Ambiente realizada em Estocolmo, em 1972, é considerada como um marco em matéria de Direito Ambiental, ainda que os problemas ambientais já existissem desde muito tempo antes e que a conferência não tenha apresentado muitos resultados concretos, pairando apenas no plano de intenções. À época, as questões ambientais tinham importância secundária para os países em desenvolvimento, em que os maiores desafios eram a Pobreza⁷⁰ e suas sequelas, como a fome, a falta de moradia, de vestimentas e de educação.⁷¹

A Conferência de 1992, realizada no Rio de Janeiro logo após a queda do muro de Berlim, na Alemanha, teve impactos mais positivos, trazendo esperança aos ambientalistas. Para a sua realização, conforme mencionado alhures, foi elaborado o “*Relatório Brundtland*”, em que é possível averiguar como a pobreza foi considerada um dos pontos mais impactantes sobre o meio ambiente. O relatório afirma a existência de um círculo vicioso em que pobreza deteriora o meio ambiente e assim gera uma pobreza ainda maior. Para a comissão responsável pelo relatório, a convivência política e social harmônica entre todos os países era a única opção para o planeta e grandes centros.⁷²

Nascimento e Silva⁷³ ainda afirma que como salienta o Relatório *Brundtland*, a própria pobreza também polui, causando outro tipo de desgaste ambiental, uma vez que, para sobreviver, os pobres e os famintos muitas vezes

⁶⁹ SOLÉ, Juli Ponce. **Poder Local y Guetos Urbanos**. p. 121.

⁷⁰ Em um sentido generalizado, pode-se conceituar a pobreza como falta de renda ou de pouca renda. Em uma definição mais criteriosa, pode-se lhe atribuir o conceito de um estado de carência, de privação, que pode colocar em risco a própria condição humana. É ter a sua humanidade ameaçada, seja pela não satisfação de necessidades básicas (fisiológicas e outras), seja pela incapacidade de mobilizar esforços e meios em prol da satisfação de tais necessidades. (LAVINAS, Lena. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias na prática. In: **Revista Econômica**, Niterói, v. 4, n. 1, p. 25-28, jun. 2002. Disponível em: <http://www.uff.br/revistaeconomica/v4n1/lavinas.pdf>. Acesso em 13 abr. 2017).

⁷¹ NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulálio do. **Direito Ambiental Internacional**. 2a. ed. Rio de Janeiro: Thex Editora, 2002, p. 27-29.

⁷² COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. p. 33.

⁷³ NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulálio do. **Direito Ambiental Internacional**. p. 33-34.

destroem seu próprio meio ambiente; derrubam florestas, permitem o pastoreio excessivo, exaurem as terras marginais e acorrem em número cada vez maior para as cidades já congestionadas. O Relatório, ao abordar os principais problemas, dá especial ênfase às consequências negativas da pobreza sobre o meio ambiente.

Da Conferência de 1992, extraiu-se a Agenda 21, que relata os objetivos que deveriam ser cumpridos pelos Estados até o ano de 2000, chamados de objetivos do milênio, em que restaram consignados temas como a luta contra a pobreza, o fomento do desenvolvimento sustentável dos recursos humanos e a cooperação internacional para acelerar o desenvolvimento sustentável dos países em desenvolvimento das políticas internas conexas.⁷⁴

A Conferência de 2002, realizada em Johannesburgo, na África do Sul, limitou-se a reafirmar todos os objetivos ditados pela Agenda 21, sem, contudo, inovar no assunto.

Em 2012, as autoridades mundiais novamente se reuniram no Rio de Janeiro, na chamada Rio+20, para debater os assuntos ambientais. Com foco no desenvolvimento sustentável, o documento final expedido pela Rio+20 dita que é preciso tomar ações e medidas coerentes para a concretização dos objetivos.

Após mais de três anos de debates, as lideranças governamentais aprovaram o documento denominado “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, em que é estabelecido um plano de ações para as pessoas, o planeta e a prosperidade, em busca do fortalecimento da paz mundial, da liberdade e do reconhecimento da necessidade de erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões em prol do desenvolvimento sustentável.⁷⁵

O documento reconhece que o desenvolvimento urbano e a gestão sustentável são fundamentais para a qualidade de vida dos povos, de modo que as cidades e os assentamentos urbanos devem ser planejados de forma a fomentar a coesão das comunidades e a segurança pessoal e estimular a inovação e o emprego, reduzindo os impactos negativos das atividades urbanas e das cidades

⁷⁴ CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Agenda 21**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995.

⁷⁵ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**: dos ODM aos ODS. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODS.aspx>>. Acesso em: 05 jan. 2016.

sobre o meio ambiente.

Dentre os objetivos do documento para o desenvolvimento sustentável do planeta, está o de número 11, que busca “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”. Cada objetivo contempla diversas metas para sua concretização, sendo uma delas, a de número 11.3, a de “até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e a capacidade para o planejamento e a gestão participativa, integrada e sustentável dos assentamentos humanos, em todos os países”.⁷⁶

Logo, denota-se que a proteção ambiental apresenta-se como condição necessária à manutenção da vida na Terra, sendo que a degradação do meio ambiente pelo homem tem causado impactos sensíveis e consequências, ainda não de todo, previsíveis. O desenvolvimento sustentável, neste ponto, constitui um dos grandes desafios do século XXI, uma vez que é inegável a dificuldade em se encontrar um ponto de equilíbrio entre o progresso das cidades e a preservação do meio ambiente em todos os seus aspectos.⁷⁷

Nunca as cidades abrigaram tantas pessoas e esse fato acarreta, inegavelmente, o aumento do consumo dos recursos naturais pela poluição. Dessa forma, faz-se necessário que ocorra o equilíbrio entre o aumento populacional e o meio ambiente, através e com a finalidade de construir cidades sustentáveis capazes de atender às necessidades da atual geração sem comprometer as futuras, bem como que as cidades se desenvolvam em favor da maioria, que são os pobres.⁷⁸

Para melhor compreensão do narrado, demonstrar-se-á, a seguir, as origens das superpopulações urbanas, e o papel do Direito Urbanístico no processo de planejamento de cidades sustentáveis.

⁷⁶ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Transformando Nosso Mundo:** a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Docs/TransformandoNossoMundo.pdf>>. Acesso em 05 jan. 2016.

⁷⁷PIRES, MixiliniChemin. KLAIN, Jonara Agnes. **A (In)Sustentabilidade do Modelo Tributário Trazido pela Lei nº 10.257/01 na Formação das Cidades**. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, XXI, 2012, Niterói/RJ. **O Novo Constitucionalismo Latino Americano: desafios da sustentabilidade**. Direito Ambiental II. Florianópolis: FUNJAB, 2012. p. 419-421. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/publicacao/uff.php>>. Acesso em: 04 jan. 2016.

⁷⁸ LEITE, Carlos. AWAD, Juliana Di Cesare Marques. **Cidades Sustentáveis, Cidades Inteligentes:** desenvolvimento sustentável num planeta urbano. p. 40.

CAPÍTULO 2

AS OCUPAÇÕES IRREGULARES

2.1 O DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DAS CIDADES⁷⁹

Quando os centros urbanos estão em pauta, é fácil reconhecer a necessidade de conforto material existente na concentração de pessoas em um determinado lugar. Se não houvesse essa concentração, não haveria justificativa para ser considerado um centro urbano, e, assim, não se faria dela uma cidade.⁸⁰

O homem, por natureza, possui a necessidade intrínseca de interagir com outros indivíduos, viver em sociedade. Tanto é assim, que desde os primórdios tem-se notícia da construção de civilizações e do cooperativismo entre os homens na luta pela sobrevivência, pela conquista de territórios, pela continuidade da espécie ou pela própria honra.

Segundo Xavier⁸¹, a chegada da humanidade na Idade Moderna, a partir do século XVI, levou à consolidação da cidade em detrimento do campo. Se antigamente a preocupação geral sempre esteve voltada à defesa da Cidade-Estado, com a Revolução Industrial, a antiga ordem militar transformou-se no caos das grandes aglomerações, cristalizando a ideia de planejamento urbano.

Com a Revolução Industrial, houve uma intensa migração dos moradores do meio rural para os centros urbanos em busca de empregos, ainda que, à época, a atividade industrial praticamente os submetesse a uma nova forma de escravidão, dadas as condições de trabalho. O crescimento industrial “obrigou” as pessoas a se aglomerarem nos espaços urbanos, causando um *superávit* populacional, dando origem à formação das cidades, e essas tornaram-se centros de interação ao redor

⁷⁹ O presente subtítulo foi objeto, em grande parte, de artigo científico de coautoria do mestrando, disponível em: PROVIN, Alan Felipe; QUEIROZ, Yury Augusto S. Cidades Sustentáveis: um enfoque no planejamento urbanístico para o outro lado da cidade. In: Denise Schmitt Siqueira Garcia; Marcelo Buzaglo Dantas; Maria Cláudia da Silva Antunes e Souza (Org.). **Governança Transnacional e Sustentabilidade**. 1a. ed. Umuarama: UNIPAR, 2016, v. 2, p. 257-277.

⁸⁰ JACOBS, Jane. **Morte e Vida de Grandes Cidades**. Trad. Carlos S. Mendes Rosa. 3a. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011, p. 222.

⁸¹ XAVIER, Laércio Noronha. **Estatuto da Cidade**: caixa de ferramentas do planejamento urbano no Brasil. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, XXI, 2012, Niterói/RJ. **O Novo Constitucionalismo Latino Americano: desafios da sustentabilidade**. Direito Ambiental II. Florianópolis: FUNJAB, 2012. p. 289. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/publicacao/uff.php>>. Acesso em: 04 jan. 2016.

das pessoas, fundada na circulação de bens e serviços.⁸²

As pessoas possuem a tendência de se mudar para as cidades na busca de uma vida melhor, mas sem condições de se fixar em seu centro urbano, acabam por ocupar as suas margens, locais que passaram a ser chamados de “Favelas”⁸³. Acabam permanecendo ali por saberem que as oportunidades, por mais difíceis que sejam, estão nas cidades grandes, e que o retorno para casa seria ainda mais sacrificante. Assim, presencia-se um aumento populacional das favelas e guetos, tornando as cidades superpopulosas, a esse fenômeno é dado o nome de exclusão urbana.⁸⁴

No discurso rotineiro, o termo favela tornou-se pejorativo. Contudo, quer se queira ou não, as favelas estão insertas no cenário urbano, sendo que algumas famílias ali nasceram e estão nessa condição há décadas.⁸⁵

As favelas podem ser consideradas sistemas complexos, pois diversos agentes interferem de diferentes maneiras, seguindo regras locais, sem se aterem a qualquer instrução de nível mais alto. Emergem de uma forma autoexplicativa, em que cidadãos com um mesmo padrão de vida agrupam-se e assentam em um determinado aglomerado.⁸⁶

Segundo Glaeser⁸⁷ complementa, as cidades não tornam as pessoas pobres, mas atraem pessoas pobres com a perspectiva de melhorar sua vida, na busca de oportunidades que seus antigos lares não traziam, normalmente empregos.

⁸² VITORIANO E SILVA, Marcela. **As Áreas de Preservação Permanente Urbanas: usos sustentáveis e usos alternativos na Lei 12.651/2012.** In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, XXI, 2012, Niterói/RJ. **O Novo Constitucionalismo Latino Americano: desafios da sustentabilidade.** Direito Ambiental II. Florianópolis: FUNJAB, 2012. p. 349. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/publicacao/uff.php>>. Acesso em: 02 jan. 2016.

⁸³ Espaços destituídos de infra-estrutura urbana – água, luz, esgoto, coleta de lixo, sem arruamento; globalmente miserável; sem ordem; sem lei; sem regras; sem moral, suas construções são irregulares, muitas vezes em planices, em morros, às margens de rios e lagoas, constituem territórios que se exprimem em paisagens consideravelmente diversificadas. SOUZA E SILVA, Jailson de (organizador). **O que é favela Afinal?** Observatório de favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2009. Disponível em: <<http://observatoriodefavelas.org.br/wp-content/uploads/2013/09/o-que-%C3%A9-favela-afinal.pdf>>. Acesso em: 08 Jan. 2016.

⁸⁴ LEITE, Carlos. AWAD, Juliana Di Cesare Marques. **Cidades Sustentáveis, Cidades Inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano.** Porto Alegre: Bookman, 2012, p. 22.

⁸⁵ NALINI, José Renato. **Direitos Que a Cidade Esqueceu.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 45.

⁸⁶ NIGRO, Carlos Domingo. (In) **Sustentabilidade Urbana.** p. 39.

⁸⁷ GLAESER, Edward L. **Os Centros Urbanos: a maior invenção da humanidade.** Trad. Leonardo Abramowicz. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 70.

Por volta de 1900, a população mundial estava estimada em 1,65 bilhão de pessoas, tendo aumentado para seis bilhões no ano de 2000, estimando-se ainda o crescimento para nove bilhões até o ano de 2050. Em 1900, 10% da população mundial vivia em cidades, aumentando para 50% em 2007, acreditando-se que haja o crescimento desse nível para 75% em 2050.⁸⁸ Leite⁸⁹ complementa informando que a população mundial que vive em favelas cresce a uma taxa de 25% ao ano, sendo que 31,6% da população mundial vive tais locais, o que representa praticamente 1 bilhão de pessoas.

Dados do Fórum Mundial Urbano, realizado pelo Programa Habitat da Organização das Nações Unidas (ONU), em Barcelona, no ano de 2004, relatam que no ano de 1800, nenhuma cidade ocidental possuía 1 milhão de habitantes. Em 2000, contudo, quase 200 cidades passaram dessa marca, sendo 11 brasileiras. Relatam ainda que mais da metade das populações da Ásia, da África, da América Latina, do Oriente Médio e dos países europeus não desenvolvidos possuía residências insalubres, indignas, superpovoadas ou nem mesmo possuía casas. Em todo o planeta, aproximadamente 1 bilhão de pessoas viviam em barracos sem água potável e saneamento nos grandes subúrbios.⁹⁰

O Relatório *Brundtland*, apontou que o resultado desse crescimento desenfreado é a proliferação de assentamentos ilegais, com instalações primitivas, populações em crescimento constante e índices alarmantes de doenças conjugadas a um ambiente insalubre.⁹¹

No Brasil, essa é uma realidade que começou ainda no tempo imperial. Com a descoberta da Terra de Vera Cruz, as propriedades indígenas passaram ao domínio da Coroa Portuguesa. Para não perder o domínio sobre as terras, a Coroa passou a distribuí-las para particulares administrarem, sob a forma de sesmarias. Com a edição da Lei de Terras, em 1850, já na monarquia brasileira, ficaram proibidas as aquisições por mera posse, o que impossibilitou o seu acesso a quem

⁸⁸ GEHL, Jan. **Cidades Para Pessoas**. Trad. Anita Di Marco. 2a. ed. São Paulo: Perspectiva, 2013, p. 215.

⁸⁹ LEITE, Carlos. AWAD, Juliana Di Cesare Marques. **Cidades Sustentáveis, Cidades Inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. p. 21.

⁹⁰ XAVIER, Laércio Noronha. **Estatuto da Cidade: caixa de ferramentas do planejamento urbano no Brasil**. p. 295.

⁹¹ COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. 2a. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 19.

detinha como capital tão somente sua força de trabalho, excluindo assim os camponeses, silvícolas e os negros.⁹²

Em meados do século XIX, cerca de 40% da população do Rio – 80 mil pessoas – era de escravos. Quando o abolicionismo cresceu com força política, cada vez mais escravos fugiram para a cidade, procurando escapar da vida nas plantações. No século XIX, os escravos fugidos no Rio formaram aglomerados precários chamados *quilombos*, que deram origem às favelas.⁹³

Logo, as favelas acabam se tornando representações de núcleos surgidos em função de expectativas não correspondidas, materializadas em forma de risco, que quando não são absorvidas pela cidade, desenvolvem-se e contaminam a rede interna e a estrutura urbana como um todo. A favela se torna um bastidor da cidade, que começa a se tornar um desafio a ser combatido, uma vez que tal vulnerabilidade do sistema ambiental urbano pode levar a “uma falência múltipla dos seus órgãos estruturantes, aqueles que dão sustentação a sua organização, e, consequentemente, perpetuar o caos urbano”.⁹⁴

A irregularidade, assim, tornou-se um problema das cidades brasileiras com trágicas consequências sociais e urbanas. Ocorreu, então, a divisão da cidade entre o lado regular e protegido do perigo dos contatos com o resto da cidade, e o lado dos bairros irregulares, espontâneos e dependentes, segregados do lado urbano e excluídos socialmente em todas as grandes cidades nacionais.⁹⁵

As grandes cidades dos países em desenvolvimento, incluindo o Brasil, vêm passando por um processo de “favelização progressiva”. O mercado imobiliário ilegal ou informal, segundo a ONU, forneceu ambiente para o acréscimo residencial da maior parte das cidades do hemisfério sul nos últimos 30 ou 40 anos.⁹⁶

Em muitos lugares, acomodar tantos novos moradores teve como consequência a criação quase natural de grandes áreas de habitação informal,

⁹²BALTAR, MirthaDandara. PEREIRA, Tatiana Cotta Gonçalves. **Breves comentários sobre o processo de regularização do assentamento Roseli Nunes:** divagando sobre algumas questões jurídicas. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, XXI, 2012, Niterói/RJ. **O Novo Constitucionalismo Latino Americano: desafios da sustentabilidade.** Direito Ambiental II. Florianópolis: FUNJAB, 2012. p. 89. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/publicacao/uff.php>>. Acesso em: 04 jan. 2016.

⁹³ GLAESER, Edward L. **Os Centros Urbanos:** a maior invenção da humanidade. p. 72.

⁹⁴ NIGRO, Carlos Domingo. **(In)Sustentabilidade Urbana.** p. 114-115.

⁹⁵ XAVIER, Laércio Noronha. **Estatuto da Cidade:** caixa de ferramentas do planejamento urbano no Brasil. p. 287.

⁹⁶ LEITE, Carlos. AWAD, Juliana Di Cesare Marques. **Cidades Sustentáveis, Cidades Inteligentes:** desenvolvimento sustentável num planeta urbano. p. 21.

densamente povoadas, carentes de quase todos os tipos de serviços.⁹⁷

Uma das características da explosão urbana contemporânea, principalmente nos países em desenvolvimento, é a grande desigualdade na distribuição de renda e de oportunidades econômicas. Em seu recente relatório sobre tendências da urbanização, a Agência ONU Habitat descreve as cidades como os locais da pobreza. As estimativas do Banco Mundial preveem que, até 2035, as cidades se tornarão os locais predominantes da pobreza.⁹⁸

Como os planos de desenvolvimento urbano nunca foram postos em debate no passado, os projetos de ruas e parques, por exemplo, acabaram por beneficiar somente uma parte da cidade e da população, deixando outra grande parte dos habitantes sem usufruir dos serviços e melhorias urbanas.

Os assim chamados “excluídos” ou “favelados” viram-se obrigados, dessa forma, a se organizar por conta própria em espaços sem regularidade jurídica e planificação urbana, sem cumprimento algum da função social da propriedade. Apesar da tentativa das autoridades políticas em encontrar soluções para esses casos, a precariedade econômica dos moradores dessas aglomerações periféricas interferiu nos interesses do poder público. E segundo Xavier⁹⁹ “o resultado é bastante conhecido: os habitantes de bairros periféricos foram deixados à sorte dos acontecimentos sociais, à mercê das condições econômicas, sob a égide da alta concentração demográfica.”

Corroborando com o aumento generalizado da pobreza, da miséria e das desigualdades de renda no conjunto nacional, o desemprego masculino negro entre os 16 e os 24 anos nos centros urbanos aumentou de 20% para quase 45%, entre 1969 e 1985, dobrando o número do percentual de brancos desempregados. Ainda, a grande parte dos locais de trabalho estão em áreas distantes do local de moradia dessas pessoas, que por sua vez, encontram dificuldade de mobilidade para esses centros industriais, dada a falta de transporte público nas proximidades de suas residências, perpetuando o ciclo do desemprego, da pobreza e dos problemas sociais conexos a essas situações (como a delinquência, o consumo de drogas,

⁹⁷ GEHL, Jan. **Cidades Para Pessoas**. p. 217.

⁹⁸ LEITE, Carlos. AWAD, Juliana Di Cesare Marques. **Cidades Sustentáveis, Cidades Inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. p. 21.

⁹⁹ XAVIER, Laércio Noronha. **Estatuto da Cidade: caixa de ferramentas do planejamento urbano no Brasil**. p. 294.

famílias desestruturadas, entre outros). Assim, cerca de 40% dos jovens negros nos centros urbanos são considerados pobres. E da mesma forma acontece com hospitais, centros culturais e outros tipos de equipamentos e serviços.¹⁰⁰

Conforme consignado anteriormente, a migração populacional do campo para cidade não é recente. Muito pelo contrário, ela vem evoluindo desde a Revolução Industrial, quando boa parte da população ficou à margem do crescimento político e intelectual:

[...] As classes populares, fundamentalmente os camponeses pobres e proletariado que começava a se formar em torno das cidades com o início da Revolução Industrial, ficaram à margem, política e economicamente, das profundas transformações que acompanharam a implantação de sociedades que promoviam sua regulação por códigos civis¹⁰¹.

Por conta das grandes aglomerações e dos problemas sociais advindos deste fato, é normal ouvir comentários a respeito da situação das megalópoles, sugerindo que as pessoas deveriam voltar para suas origens, no campo. Contudo, o desenvolvimento de áreas rurais é muito mais difícil, por ser muito mais caro do que a tentativa na vida urbana.

Segundo Glaeser “a cidade pode trazer uma bala de revólver, mas ela também oferece a chance de uma vida mais rica, saudável e brilhante que pode vir pela conexão com o planeta”¹⁰², ou seja, as cidades são turbilhões em constante mudança, ao mesmo tempo em que trazem sucesso para alguns, trazem o sofrimento para outros.

Com base no breve histórico evolucionar, é possível verificar que apesar de os problemas das cidades não serem os mesmos em todos os cantos do mundo, bem como se apresentarem em dimensões econômicas diferentes, é evidente que a dimensão humana foi seriamente negligenciada em sua relação com o desenvolvimento urbano na maioria dos casos. Enquanto essa negligência quase extinguiu a vida urbana em alguns países desenvolvidos, a pressão de empreendimentos a empurrou para as mais adversas condições de sustentabilidade

¹⁰⁰ SOLÉ, Juli Ponce. **Poder Local y Guetos Urbanos**. Madrid (España): Fundació Carles Pi i Sunyer, 2002, p. 57.

¹⁰¹ CRUZ, Paulo Márcio. **Política, Poder, Ideologia e Estado Contemporâneo**. 3a. ed. 1a. tir. Curitiba: Juruá, 2003, p. 111.

¹⁰² GLAESER, Edward L. **Os Centros Urbanos: a maior invenção da humanidade**. p. 75.

em países com economias menos desenvolvidas.¹⁰³

Com isso, um fato pode ser constatado: a cidade é um sistema vivo que se auto organiza a partir da informalidade e da improvisação das ações cotidianas e públicas de estranhos, em que as favelas se desconectam dela para retratar a insustentabilidade da organização social do espaço, que pode ter como ponto de partida, inclusive, a atuação clandestina de empreendedores.¹⁰⁴

2.2 A LEGALIDADE COMO FATOR DE FOMENTO À ILEGALIDADE

Apesar de ser uma relação muito mais comum, a irregularidade urbana não tem como ponto de partida tão somente a pobreza. Muitas situações de desenvolvimento de habitações clandestinas possuem atuação ilegal de particulares no setor imobiliário.

A gestão ou execução de empreendimentos urbanísticos precisam, para sua efetividade e cumprimento, observar uma série de pressupostos de conformidade, que possibilitem o desenvolvimento adequado dessas tarefas, tais como a aprovação do instrumento de planejamento correspondente em atenção ao tipo de solo e a proteção da urbanização, como a fixação de prioridades e limitações da atuação humana, utilizando determinadas técnicas.¹⁰⁵

E em todas essas fases da consecução do projeto, estará presente, como regra geral, a figura de um particular, que deverá cumprir os deveres legais para obter a correspondente aprovação e aproveitamento urbanísticos.

Ou seja, normalmente, o desenvolvimento das cidades tem os particulares como titulares da iniciativa empreendedora, ainda que, desde o Direito Romano, existiram limitações aos poderes dos particulares sobre suas propriedades.¹⁰⁶

Ressalte-se que o reconhecimento em favor dos titulares do direito de urbanizar, e, por consequência, de edificar, não significa a exclusão dos entes

¹⁰³ GEHL, Jan. **Cidades Para Pessoas**. p. 229

¹⁰⁴ NIGRO, Carlos Domingo. **(In)Sustentabilidade Urbana**. p. 41.

¹⁰⁵ MANRESA, María Fuensanta Gómez. **El Particular En La Gestión Urbanística**. Valencia (España): Tirant To Blanch, 2006, p. 41.

¹⁰⁶ ALVAREZ, Julio Olmedo. **La iniciativa privada empresarial en la Ejecución del Planeamiento urbanístico**. Toledo (España): Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha, 2006, p. 43.

públicos da possibilidade de organizar e controlar o processo de urbanização do solo urbano. Ou seja, por mais que se sustente o direito dos proprietários dos terrenos urbanos, remanesce o direito das entidades públicas municipais, principalmente, de controlar e se beneficiar de um parcela do aproveitamento urbanístico, que reverte em favor da sua população.¹⁰⁷

Os proprietários do solo incluídos na urbanização das cidades se constituem, assim, de verdadeiros agentes urbanizadores, receptores da função pública que comporta a atividade urbanística, conformando-se com a ideia de arcar com os custos da produção em prol da expansão urbana, que ficou sobre o controle da Administração Pública.¹⁰⁸ Estão empregando na sua plenitude o direito constitucional da propriedade (art. 5º e seu inciso XXIII, CRFB/88).

O sistema começa a entrar em crise quando se percebe que coube exclusivamente aos proprietários do solo a faculdade de urbanizar e a responsabilidade de criar a cidade.¹⁰⁹

Marín¹¹⁰ corrobora com esta análise afirmando que a gestão urbanística costuma ser demasiadamente lenta, dada a complexidade dos processos legislativos e administrativos aos quais está submetida. Continua afirmando que não há muita aplicação prática a simplificação dos procedimentos administrativos, se não forem previamente resolvidos os problemas do sistema de planejamento que grava com cargas excessivas a transformação do solo.

Não obstante as deficiências da legislação que tentou regular a expansão urbana, começam a surgir para os proprietários do solo dificuldades em encontrar técnicas para proceder a todas as reservas que as determinações normativas lhes impunham (ruas, praças, zonas verdes), além das novas necessidades advindas das normas posteriores (acessibilidade e calçadas, por exemplo).¹¹¹

Um dos principais fatores que afrontam as cidades de certa dimensão é o elevado nível de complexidade dos processos urbanos, que normalmente dificultam as tarefas de formulação de políticas públicas. A excessiva complicação técnica e a

¹⁰⁷ PARADA, Ramón. **Derecho Urbanístico**. Madrid (España): Marcial Pons, 1999, p. 97-98.

¹⁰⁸ SORIANO, José Eugenio. REY, Carlos Romero. **El Agente Urbanizador**. p. 47.

¹⁰⁹ SORIANO, José Eugenio. REY, Carlos Romero. **El Agente Urbanizador**. p. 47.

¹¹⁰ MARÍN, Antonio Pérez. **Estudios de derecho urbanístico**. Granada (España): Editorial Comares, 2006, p. 190-191.

¹¹¹ SORIANO, José Eugenio. REY, Carlos Romero. **El Agente Urbanizador**. p. 45.

lentidão dos procedimentos administrativos para pôr no mercado o solo urbanizado acabam por desestimular a sua correta realização.¹¹²

Isso pois o planejamento do empreendimento, com os respectivos instrumentos de transformação do solo, constitui um requisito imprescindível para que o particular possa executar a tarefa gestora no âmbito territorial da cidade, conforme o tipo do solo que planeja urbanizar.¹¹³

A Lei Federal nº 6.766/79¹¹⁴, por exemplo, ao disciplinar as normas gerais do parcelamento do solo urbano em todo território nacional, regulamentando o loteamento (divisão de glebas com modificações no sistema viário municipal – art. 2º, §1º) e o desmembramento (divisão de glebas sem implicar em alterações no sistema viário existente – art. 2º, §2º), trouxe diversas exigências para a aprovação desses empreendimentos.

Pelo parágrafo único do art. 3º, não é possível o parcelamento do solo em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações antes de assegurado o escoamento das águas; em terrenos que possuam aterro de material nocivo à saúde pública; terrenos com declividade igual ou superior a 30%; em terrenos não edificáveis; e em áreas de preservação ecológica ou sem assistência sanitária necessária. O art. 4º continua informando que o loteamento (e no que for aplicável o desmembramento – art. 11) deverá observar requisitos como a destinação de área de uso público proporcional à densidade da ocupação; os lotes devem ter área mínima de 125m² e frente mínima para a rua de 5 metros; área *non aedificandi* de 15 metros ao longo das rodovias, ferrovias e águas dormentes ou correntes; e a interligação das ruas criadas com as já existentes na cidade.

Além disso, em seu art. 18, apresenta um extenso rol de diversos incisos e diversas alíneas com documentos que devem ser apresentados perante o Ofício Imobiliário após a aprovação do projeto pelo Poder Público Municipal. Caso não seja cumprido ou registrado o projeto, presencia-se um parcelamento irregular. Caso não haja aprovação municipal, trata-se de um parcelamento clandestino.

A depender da tipologia e das características do empreendimento, pode

¹¹² GÜELL, José Miguel Fernandes. **Planificación Estratégica de Ciudades**. p. 16

¹¹³ MANRESA, María Fuensanta Gómez. **El Particular En La Gestión Urbanística**. p. 44.

¹¹⁴ BRASIL. Lei 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/L6766.htm>. Acesso em 25 nov. 2016.

ser necessário o Licenciamento Ambiental (art. 10, da Lei nº 6.938/81 e Resolução CONAMA 237/97), o Estudo de Impacto Ambiental - EIA (art. 225, §1º, IV, CRFB/88, e art. 4º, VI, da Lei 10.257/01), o Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV (art. 4º, VI, art. 33, V, e art. 36 a 38 da Lei 10.257/01), entre outros instrumentos de proteção ambiental, sem olvidar que a legislação estadual e municipal, na maior parte das vezes, amplia as exigências existentes na lei federal para seus territórios.

Em Santa Catarina, a Resolução nº 14/2012¹¹⁵ do Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA/SC) realizou uma atualização na listagem de atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental com impacto local, na qual consta, em seu item 71, nomeado como “Atividades diversas”: desmembramento exclusivo ou predominantemente residencial, localizado em municípios da Zona Costeira; loteamentos e/ou condomínios de terrenos bem como condomínios de casas ou edifícios localizados em municípios da Zona Costeira, assim definidos pela legislação específica, ou em municípios onde se observe pelo menos uma das seguintes condições: a) não possua Plano Diretor; b) não exista sistema de coleta e tratamento de esgoto na área objeto do parcelamento; loteamento e/ou condomínio horizontal unifamiliar com área superior a 100ha, independente da localização; condomínios residenciais horizontais rurais localizados em municípios onde se observe pelo menos uma das seguintes condições: a) não possua Plano Diretor e/ou Zoneamento que normatize a ocupação e uso do solo rural; b) não exista sistema de coleta de lixo na área objeto da atividade; c) não exista sistema de coleta e tratamento de esgoto na área objeto da atividade; entre outros.

Ainda, as diferenças existentes entre as áreas dos municípios podem diversificar o nível de exigências, tornando-se, por vezes, um desafio à realização de projetos em conformidade pelos empreendedores imobiliários. A diversidade é um atributo que confere em algumas localidades um alto grau de atrativo às cidades, mas também dificulta a obtenção de modelos aplicáveis e eficazes à totalidade do

¹¹⁵ SANTA CATARINA. Resolução nº 14/12 do Conselho Estadual de Meio Ambiente de Santa Catarina. **Aprova a Listagem das Atividades Consideradas Potencialmente Causadoras de Degradação Ambiental de impacto local para fins do exercício da competência do licenciamento ambiental municipal e dispõe da possibilidade dos Conselhos Municipais do Meio Ambiente definirem outras atividades de impacto local não previstas nas Resoluções do CONSEMA.** Disponível em: <http://www.fatma.sc.gov.br/upload/municipalizacao/resoluo_consema_14_12.pdf>. Acesso em 24 nov. 2016.

universo urbano. Em regra, as diversidades nas exigências surgem pelas diferenças de cada cidade e da atuação dos diferentes agentes e aplicação dos diferentes interesses que existem sobre elas.¹¹⁶

Difícilmente um município possui em sua legislação municipal os mesmos limites mínimos para subdivisão dos lotes que os constantes na lei federal. A grande maioria segue o padrão de 250 a 300m², chegando, alguns, ao mínimo de 600,00m² para poder dividir imóveis urbanos.

Vale lembrar, a essa altura, que constitui direito garantido pela Constituição aos particulares o poder de transformação econômica. A livre iniciativa é tanto um fundamento da República (art. 1º, IV) como um princípio norteador da atividade econômica (art. 170), que, na prática, é dificultada por normas infraconstitucionais, sendo essa visão defendida, inclusive, por alguns autores de direito ambiental.¹¹⁷

Deixar sobre os ombros dos proprietários o modelo de urbanização ideal é simplesmente uma postura ideológica de muitas Administrações Públicas. Há que se repartir com alguma equidade as causas do fracasso, como o reconhecimento da necessidade de regras claras e confiáveis por parte dos administradores, podendo ser detectado, em muitos casos: complexos processos de gestão administrativa, excessivamente burocratizados e com instrumentos de equidistribuição de responsabilidades e benefícios nada razoáveis.¹¹⁸

De forma alguma pretende-se afirmar que a legislação não dever ser cumprida ou que o meio ambiente e a ordem urbanística não devam ser respeitados pelos proprietários que auferem lucros com os empreendimentos, contudo, da forma que se mostra a realidade atual, torna-se uma atividade realmente dificultosa e desestimulante chegar à aprovação e ao registro do parcelamento.

O espírito jurídico brasileiro, segundo Nalini¹¹⁹, alimenta-se tanto da confusão como da ordem, com um complicador: o processo se torna mais importante que a substância. Não interessa o resultado, o importante é observar rigorosamente

¹¹⁶ GÜELL, José Miguel Fernandes. **Planificación Estratégica de Ciudades**. p. 19.

¹¹⁷ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito Ambiental de conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2a tiragem, 2015, p. 168-187.

¹¹⁸ SORIANO, José Eugenio. REY, Carlos Romero. **El Agente Urbanizador**. p. 51.

¹¹⁹ NALINI, José Renato. Perspectivas da regularização fundiária. In: NALINI, José Renato. LEVY, Wilson. **Regularização Fundiária**. 2a. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 5.

as etapas e não arriscar, tornando o caminho mais importante que o destino da caminhada.

Para Prestes¹²⁰, por vezes, as normas de proteção ambiental acabam sendo um óbice legal e constitucional aos processos de regularização fundiária. Soma-se a isso o fato de que muitas áreas de preservação permanente estão irregularmente ocupadas, havendo posicionamentos contrários inclusive no que se refere à tentativa de regularização dessas áreas.

Continua afirmando que as áreas de preservação permanente irregularmente ocupadas acabam por se tornar um óbice para procedimentos de parcelamento ou regularização, pois olvida-se que:

(a) historicamente, as cidades não destinaram áreas para população de baixa renda, seja por falta de previsão, seja pela falta de um mercado que produzisse habitação popular regular que pudesse ser adquirida por grande parcela da população; (b) as áreas de preservação permanente foram sendo ocupadas com a conviência do Poder Público; (c) muitos locais já estavam ocupados antes de se tornarem legalmente APPs; e (d) a ineficácia das normas ambientais contribui para o descontrole atual que leva milhões de brasileiros a morar na ilegalidade, colocando em contraposição o direito a moradia com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como se fossem antagônicos e não interdependentes.

De certa forma, somados com a declaração de *non-aedificandi* de muitas áreas das cidades, os deveres e requisitos para se obter um parcelamento tendem a congelar o mercado imobiliário.

Deve-se ter em mente que as regras do mercado capitalista que disciplinam, na prática, a ocupação e o adensamento do solo, e não o contrário.¹²¹

Segundo Ferraz¹²², alguns dispositivos da Lei 6.766/79 sofreram forte resistência pelos empreendedores, e por muitos foram ignorados. Loteadores que, por exemplo, julgaram excessivas as destinações ao poder público, diminuindo a área negociável, passaram a desobedecer a norma, parcelando sem a necessária aprovação municipal e/ou registro.

Assim, as reais consequências podem ser visualizadas desde muito tempo: os que cumprem todas as regras urbanísticas começaram a cobrar mais caro

¹²⁰ PRESTES, Vanêsa Buzelato. A Regularização Fundiária Inserida na Ordem Constitucional: regularizar, produzir e fiscalizar. p. 18.

¹²¹ NALINI, José Renato. **Direitos Que a Cidade Esqueceu**. 52.

¹²² FERRAZ, Patricia André de Camargo. Regularização Fundiária e Desenvolvimento Econômico Sustentado: novos instrumentos jurídicos para regularização de terras urbanas. In: NALINI, José Renato. LEVY, Wilson. **Regularização Fundiária**. 2a. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 128.

pelas unidades territoriais geradas, encarecendo o produto. Em contrapartida, nasce o mercado fraudulento do setor, vendendo seus produtos de forma mais barata, sem cumprir com a legislação urbanística ou ambiental pertinente, contando com a inércia do poder público.

Dessa forma, começam a surgir atuações e ocupações irregulares ou clandestinas, considerando-se como tais as edificações, construções, instalações, operações e demais atividades realizadas total ou parcialmente, sem contar com os correspondentes atos legitimadores previstos na lei, ou, possuindo-os, agindo contra eles.¹²³ Surgem, ainda, as vendas de frações localizadas e os condomínios clandestinos com “contratos de gaveta”.

De acordo com o Ministério das Cidades¹²⁴, de um total de 44 milhões de residências brasileiras, cerca de 12 milhões já se encontravam irregulares no ano de 2000. São locais vulneráveis e inseguros onde vive grande parte dos brasileiros.

A irregularidade no país passou a ser regra e não exceção, seja pela ocupação de áreas públicas ou particulares abandonadas surgindo assim as favelas, ou então pela aquisição de terrenos em loteamentos clandestinos sem infraestrutura urbana, sem transporte nem equipamentos públicos, muitas vezes em áreas de risco sujeitas às enchentes e deslizamentos e sem registro público.

Dessa forma, surge a necessidade de uma regulação legislativa e jurídica para as cidades, atividade incumbida principalmente ao Direito Urbanístico, conforme analisado em seguida.

2.3 O DIREITO URBANÍSTICO E AS CIDADES

Desde a antiguidade, as cidades são consideradas como um dos instrumentos de poder mais efetivos para dominar e efetivar amplos territórios.

¹²³ GARCÍA, Ernesto de la Rocha; TORRES, Miguel Ángel del Arco Torres. **El urbanismo, su aspecto contractual, notarial y registral**. p. 113.

¹²⁴ BRASIL. Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária**. Brasília: Ministério das Cidades, 2005, n.p.

Graças às suas funções defensivas, comerciais, industriais, administrativas e religiosas, as cidades têm desempenhado um papel decisivo na configuração e continuidade das principais civilizações do planeta, justificando inclusive a existência de tantas através de milhares de anos.¹²⁵

Contudo, a concentração dos esforços na expansão das cidades acabou por ocasionar no esquecimento ou banimento de outras técnicas de atuação urbanística. Junto à expansão apareceu, nas cidades de certa importância na época industrial, o subúrbio, que não estava presente nos projetos das cidades, sendo objeto de um crescimento incontrolado.¹²⁶

O Direito Urbanístico, nesse ponto, surge como meio de regulamentar a vida social, como ciência, arte e técnica de construir cidades, regulando as relações implicadas pelo urbanismo e condiciona a forma de fazer a cidade.¹²⁷

A Revolução Industrial ocasionou uma cascata de transformações socioeconômicas e inovações tecnológicas que influenciaram nas estruturas urbanas herdadas do período barroco. A aparição da área urbano-industrial - caracterizada pelo caos espacial, pelo impacto ambiental e pelo conflito social – obrigou a se planejar um sistema corretor e regulador que ajudasse a organizar espacialmente e a reestruturar as cidades. Com isso, surge o urbanismo moderno, centrado em articular as técnicas urbanísticas já existentes, criando novos processos de planificação e instrumentos de controle.¹²⁸

Ou seja, o Direito Urbanístico encontra fundamento na transformação do solo rústico em solo urbano, na cidade, que por sua vez é consequência de uma larga evolução histórica, passando por mudanças geográficas, atividades econômicas, fluxos migratórios, modos de vida, clima, cultura e decisões políticas.¹²⁹ Assim, pode-se afirmar que o Direito Urbanístico regula o meio ambiente artificial, já trabalhado alhures.

¹²⁵ GÜELL, José Miguel Fernandes. **Planificación Estratégica de Ciudades**. Barcelona (España): Editorial Reverté, 2006, p. 11.

¹²⁶ SORIANO, José Eugenio. REY, Carlos Romero. **El Agente Urbanizador**. Madrid (España): iustel, 2004, p. 43-44.

¹²⁷ DIEZ, Ricardo Santos. RODRÍGUEZ, Julio Castelao. **Derecho Urbanístico**: manual para juristas y técnicos. 8a. ed. Madrid (España): La Ley, 2012, p. 54.

¹²⁸ GÜELL, José Miguel Fernandes. **Planificación Estratégica de Ciudades**. p. 11.

¹²⁹ REBOLLO, Luis Martín; BOLADO, Roberto O. Bustillo. **Fundamentos de Derecho Urbanístico**. Tomo I. Navarra (España): Editorial Aranzadi, 2009, p. 66.

Ainda, encontra amparo constitucional no art 5º, *caput* e seus incisos XXII, XXIII e XXIV (que tratam da propriedade e de sua função social); art. 156, §1º (IPTU progressivo); art. 170, *caput* e seus incisos II e III (princípios norteadores da atividade econômica); art. 182, *caput* (diretrizes da política urbana).

Conforme García e Torres¹³⁰, o Direito Urbanístico surge como parte do Direito Público, em forma de um direito difuso, mas suas decisões são projetadas sobre direitos privados dos particulares, entrecruzando instituições públicas e privadas.

O planejamento urbanístico surge precisamente da integração e posterior aperfeiçoamento dos denominados planos geométricos das cidades, com os quais se estabelecia uma linha que limitava as zonas edificáveis e se definiam as ruas e praças, as áreas municipais de ocupação tão somente pública, criando, aos poucos, questões de ordem urbanística.¹³¹

Depois da II Guerra Mundial, as necessidades de reconstrução e superação do traumático recesso econômico dos anos 1930 impulsionaram um prolongado período de legitimidade na maioria dos países quanto à organização espacial urbana.¹³²

Isso pois é justamente pelo planejamento urbanístico que se qualifica e classifica o solo, se implantam os centros de produção e de residência, assim como os centros de interesse público e social, formulando o traçado das vias públicas e meios de comunicação, estabelecendo os espaços livres para parques e jardins, limitando, por fim, o uso do solo e das edificações. Ainda, objetiva contribuir para a resolução das necessidades do solo residencial e industrial do município, regulando, delimitando e orientando, segundo os casos, as zonas de crescimento, a utilização do solo rústico e os processos de renovação e reabilitação urbanas.¹³³

O conteúdo dos planos geométricos permite afirmar que ali se encontra, ainda que de forma incipiente, algumas das notas mais características da organização urbanística: representação informativa de uma realidade e adoção de

¹³⁰ GARCÍA, Ernesto de la Rocha; TORRES, Miguel Ángel del Arco Torres. **El urbanismo, su aspecto contractual, notarial y registral**. p. 4.

¹³¹ JIMENEZ, Juan Manuel Trayter. **El Control del Planeamiento Urbanístico**. Madrid (España): Editorial Civitas, 1996, p. 45.

¹³² GÜELL, José Miguel Fernandes. **Planificación Estratégica de Ciudades**. p. 14

¹³³ TRIBIÑO, César Tolosa. **El uso del suelo: planeamiento urbanístico e intervención administrativa**. Pamplona (España): DAPP, p. 17-23.

medidas sobre sua transformação durante um espaço de tempo prolongado.¹³⁴

O elemento fundamental do ordenamento urbanístico é o desenho do modelo territorial que se entende como o mais adequado para o desenvolvimento da personalidade e da convivência.¹³⁵

Dado que a cidade é um ente corpóreo cuja estrutura reflete a estruturação de sua sociedade, não se pode dizer que se constitui tão somente em uma mera agregação de indivíduos assentados de forma estável em um mesmo lugar. Sua personalidade deriva do fato de que a cidade é um ente sociológico, com fenômenos sociais, políticos, econômicos e religiosos diferentes das demais, contextos históricos estes que as tornam únicas.¹³⁶

Um planejamento sem adequada consecução, transforma-se tão somente em um emaranhado de linhas e desenhos mortos. Isso pois a execução de um planejamento comporta a transformação dos imóveis que segundo ele mesmo, são suscetíveis de urbanização. A consecução do planejamento, então, tratará de conseguir a realização efetiva do modelo territorial ideal de cidade fixado anteriormente.¹³⁷

O planejamento urbanístico, assim, constitui verdadeira norma jurídica de caráter regulamentador. O Tribunal Supremo da Espanha, já em 1989, reconhecia que:

[...] los planes urbanísticos tienen el carácter de auténticas normas jurídicas, de normas reglamentarias en cuanto subordinados a la ley de la que traen causa, los cuales se integran en el ordenamento de acuerdo con criterios jerárquicos en razón de su funcionalidad y ámbito territorial respectivo, de forma tal que el anterior no puede conculcar del que trae causa.¹³⁸

Nesse sentido, o artigo 182 da Constituição Brasileira dispõe que “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus

¹³⁴ JIMENEZ, Juan Manuel Trayter. **El Control del Planeamiento Urbanístico**. p. 47.

¹³⁵ TRIBIÑO, César Tolosa. **El uso del suelo: planeamiento urbanístico e intervención administrativa**. p. 17.

¹³⁶ DIEZ, Ricardo Santos. RODRÍGUEZ, Julio Castelao. **Derecho Urbanístico: manual para juristas y técnicos**. p. 58-59.

¹³⁷ SORIANO, José Eugenio. REY, Carlos Romero. **El Agente Urbanizador**. p. 41.

¹³⁸ JIMENEZ, Juan Manuel Trayter. **El Control del Planeamiento Urbanístico**. p. 58.

habitantes.”¹³⁹

O Estatuto da Cidade, regulamentador do art. 182, foi aprovado para, dentre outros objetivos, permitir acesso às moradias de forma digna e sustentável, reafirmando a diversidade cultural, econômica e social existente nos meios urbanos brasileiros.¹⁴⁰ Segundo Bodnar¹⁴¹, o Estatuto materializou um conjunto de conquistas históricas, fruto de lutas e articulações de diversos movimentos sociais e organizações populares que tinham como pauta a reforma urbana.

O Estatuto previu que os municípios deveriam adequar suas respectivas legislações ambientais e urbanísticas, na tentativa de contribuir para a correção das distorções provocadas pela falta de planejamento urbano.¹⁴²

Para Faria¹⁴³, o Estatuto da Cidade apresenta normas gerais do direito urbanístico para que a propriedade consiga cumprir com sua função social, contribuindo para o equilíbrio do meio ambiente urbano. Ele traz à tela a participação popular para a formulação do desenvolvimento urbano, objetivando garantir o cumprimento da função social das propriedades privadas em prol da coletividade.

O artigo 2º da Lei 10.257/01¹⁴⁴ elenca de forma exemplificativa algumas das diretrizes a serem adotadas para as cidades e propriedades urbanas, dentre as quais vale destacar:

[...] VI - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; [...] XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

¹³⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, de 05 de outubro de 1988.

¹⁴⁰ ARAUJO JUNIOR, Miguel Etinger de. CANEZIN, Amanda Cristina Carvalho. **Efetivação das Dimensões da Sustentabilidade na Construção do Meio Ambiente e Moradia Adequados**.

¹⁴¹ BODNAR, Zenildo. **Direito à Cidade: por uma epistemologia interdisciplinar emancipatória**. In: BRANDÃO, Paulo de Tarso. ESPÍRITO SANTO, Davi do (Coord.). **Direito, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente**. Itajaí: UNIVALI, 2016, p. 164.

¹⁴² XAVIER, Laércio Noronha. **Estatuto da Cidade: caixa de ferramentas do planejamento urbano no Brasil**. p. 306.

¹⁴³ FARIA, Ana Luisa Sousa. **O IPTU Como Instrumento Para o Desenvolvimento Sustentável**. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, XXI, 2012, Niterói/RJ. **O Novo Constitucionalismo Latino Americano: desafios da sustentabilidade**. Direito Ambiental I. Florianópolis: FUNJAB, 2012. p. 356-363. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/publicacao/uff.php>>. Acesso em: 02 jan. 2016.

¹⁴⁴ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. In: VadeMecum OAB e concursos. 3a. ed. atual. eampl. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 1.085.

O artigo 4º da referida lei, por sua vez, exemplifica os instrumentos de política urbana que podem se valer os municípios na efetivação das diretrizes gerais, dentre os quais podem ser citados o planejamento das aglomerações urbanas, o planejamento municipal mediante o plano diretor, disciplina de uso e ocupação do solo e institutos jurídicos e políticos como instituição de zonas especiais de interesse social e regularização fundiária.

O Estatuto da Cidade voltou-se ao interesse social no processo de urbanização, visando ao desenvolvimento urbano e à promoção do bem-estar social, representando um marco fundamental de conscientização e mudanças de comportamento para os particulares e o governo.

Dessa forma, em busca da sustentabilidade, o Estatuto da Cidade prevê a construção de um ambiente urbano a partir de atitudes mais justas, preservando e respeitando os ambientes naturais e urbanos¹⁴⁵, de forma a contribuir para um planejamento sustentável das cidades brasileiras.

2.4 O PLANEJAMENTO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS¹⁴⁶

No Brasil, como em muitos outros países, a grande concentração de pessoas normalmente é vista como uma manifestação de pobreza ou de discriminação. Carvalho e Pacheco¹⁴⁷ afirmam, então, que a externalização das necessidades das populações, sejam quais forem, não encontram um significativo espaço global, devendo ser observada a necessidade de reconhecimento da diversidade que existe em cada lugar constituído por pessoas em particular, como meio de permitir que encontrem novas oportunidades na luta e redefinição do poder

¹⁴⁵ ARAUJO JUNIOR, Miguel Ettinger de. CANEZIN, Amanda Cristina Carvalho. **Efetivação das Dimensões da Sustentabilidade na Construção do Meio Ambiente e Moradia Adequados.**

¹⁴⁶ O presente subtítulo foi objeto, em grande parte, de artigo científico de coautoria do mestrando, disponível em: PROVIN, Alan Felipe; QUEIROZ, Yury Augusto S. Cidades Sustentáveis: um enfoque no planejamento urbanístico para o outro lado da cidade. In: Denise Schmitt Siqueira Garcia; Marcelo Buzaglo Dantas; Maria Cláudia da Silva Antunes e Souza (Org.). **Governança Transnacional e Sustentabilidade.** 1a. ed. Umuarama: UNIPAR, 2016, v. 2, p. 257-277.

¹⁴⁷ CARVALHO, Fábila Ribeiro Carvalho de. PACHECO, Lucas Cardinali. **O Desenvolvimento Periférico: um enfoque para as populações tradicionais.** In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, XXII, 2012, Curitiba/PR. **25 anos da Constituição Cidadã: Os Atores Sociais e a Concretização Sustentável dos Objetivos da República.** Direito Ambiental II. Florianópolis: FUNJAB, 2013. p. 253. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/publicacao/uff.php>>. Acesso em: 02 jan. 2016.

social.

Para Silveira¹⁴⁸:

Essa cuidadosa distância do restante da comunidade parece-nos normal. Afinal, nos ensinaram, desde as primeiras lições, que existe um “mundo do direito”, diferente do mundo dos fatos e dos mortais, no qual a vida, as pessoas e as coisas, tudo, tudo, se reduz a normas, teorias, ou não nos interessa.

Segundo Gehl¹⁴⁹ assevera, foram necessários muitos anos para se perceber que o planejamento urbano tem papel indispensável para a vida na cidade e para as pessoas que nela residem. Cuidar das pessoas da cidade é fator essencial para a obtenção da sustentabilidade.

O desenvolvimento sustentável, já trabalhado no primeiro capítulo, é o princípio primordial do direito ambiental, de modo que revela o fim maior a ser alcançado por todo o ordenamento jurídico em busca da tutela do meio ambiente e do crescimento econômico. É uma forma de proporcionar um desenvolvimento que considere as condições ambientais e que permita uma melhoria social, partindo da tríplice vertente econômico-social-ambiental.¹⁵⁰

O imperativo da sustentabilidade, neste contexto, surge da percepção de que o mundo possui recursos finitos que não estão sendo utilizados de maneira adequada, não podendo haver a continuidade desse comportamento.¹⁵¹

As cidades, como *habitat* do homem, assumem a tarefa de preservação e transformação de si mesmas em “sustentáveis”. Como não há fórmula pronta para a formação de uma cidade sustentável, logo, para o seu alcance, é preciso considerar todos os fatores naturais e artificiais do espaço urbano e preservar os ambientes que guardam importância vital para a manutenção da qualidade de vida e integridade do meio para o ser humano.¹⁵²

¹⁴⁸ SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da. Novos personagens entram em cena... Afinal: a máquina judiciária gera mais violência? In: FONSECA, Cláudia; TERTO JR., Veriano; ALVES, Caleb (Orgs.). **Antropologia, diversidade e direitos humanos: diálogos interdisciplinares**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004, p. 135.

¹⁴⁹ GEHL, Jan. **Cidades Para Pessoas**. p. XIV-XV.

¹⁵⁰ VITORIANO E SILVA, Marcela. **As Áreas de Preservação Permanente Urbanas: usos sustentáveis e usos alternativos na Lei 12.651/2012**. p. 363.

¹⁵¹ LEITE, Carlos. AWAD, Juliana Di Cesare Marques. **Cidades Sustentáveis, Cidades Inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. p. 29.

¹⁵² VITORIANO E SILVA, Marcela. **As Áreas de Preservação Permanente Urbanas: usos sustentáveis e usos alternativos na Lei 12.651/2012**. p. 349.

É grande o crescimento no interesse do planejamento urbano objetivando cidades sustentáveis, uma vez que as condições climáticas e demais fatores ambientais em risco estão incentivando uma postura diferente na expansão humana nos centros urbanos.

Por essa e outras situações semelhantes é que surge a ideia de um urbanismo planejado. O termo urbanismo, que provém de *urbanus*, por sua vez procedente de *urbs*, equivale a vila ou cidade. Assim, o urbanismo é a arte de ordenar as cidades, e, por consequência, as aglomerações urbanas. Representa o conjunto de problemas que se apresentam na arte de construir as cidades e o conjunto de princípios desta construção, assim como o seu desenvolvimento, reforma e progresso.¹⁵³

Importante ressaltar que o espaço urbano destinado à vida humana influencia direta ou indiretamente na construção da cultura e estrutura do corpo social que ali habita.

Todos devem ter o direito a espaços abertos, facilmente acessíveis, tanto quanto têm direito à água tratada. Todos devem ter a possibilidade de ver uma árvore de sua janela, ou de sentar-se em um banco de praça, perto de sua casa, com um espaço para crianças, ou de caminhar até um parque em dez minutos. Bairros bem planejados inspiram os moradores, ao passo que comunidades mal planejadas brutalizam seus cidadãos.¹⁵⁴

Traz-se à tela, neste caso, a possibilidade do direito à chamada moradia sustentável, que está vinculado diretamente a um padrão de vida adequado e de bem estar, consistente no acesso a um lar em uma comunidade segura para se viver em paz, com infraestrutura, equipamentos públicos e habitabilidade.¹⁵⁵

Para Jacobs¹⁵⁶, as moradias devem ter um maior aproveitamento do solo que lhes é posto à disposição, de forma a contribuir para a diversidade ou a vitalidade. As densidades habitacionais são importantes para os distritos urbanos, e não se pode levar como regra que alta densidade signifique, de imediato, como um

¹⁵³ GARCÍA, Ernesto de la Rocha; TORRES, Miguel Ángel del Arco Torres. **El urbanismo, su aspecto contractual, notarial y registral**. Granada (España): Editorial Comares, 2005, p. 1.

¹⁵⁴ GEHL, Jan. **Cidades Para Pessoas**. p. XI.

¹⁵⁵ ARRAIS, Aline Frota Parente. CAÚLA, Bleine Queiroz. **O Direito À Moradia Sustentável: um estudo na perspectiva dos agentes sociais em Fortaleza**. p. 101.

¹⁵⁶ JACOBS, Jane. **Morte e Vida de Grandes Cidades**. p. 222-226.

problema a ser enfrentado. A concentração de pessoas continua sendo um fator necessário para o florescimento da diversidade urbana, devendo haver, assim, nos lugares que as pessoas moram, alta concentração de moradias utilizando o solo urbano.

É necessário rever e superar o legado de exploração irracional da terra, desarmando a arapuca conceitual do antigo constitucionalismo revendo o ordenamento jurídico de forma a restabelecer a ideia do coletivo, do povo constitucional.¹⁵⁷

Segundo Leite¹⁵⁸, quando o mercado não atende eficientemente aos anseios, há a necessidade de intervenção estatal para atingir o bem estar do seu povo. Assim, uma regulamentação urbana, unida a políticas públicas eficazes, deveria resgatar a eficiência urbana, de modo a promover uma cidade mais justa e sustentável para todos.

Para que reine a harmonia no universo ou na *civitas*, é necessário: a) que cada uma das partes tenha seu lugar atribuído segundo o que lhe cabe, o que é a aplicação do princípio *suum cuique tribuere*, máxima expressão da justiça como igualdade; b), que uma vez que a cada parte foi atribuído seu lugar próprio, o equilíbrio alcançado seja mantido por normas universalmente respeitadas.¹⁵⁹

É nesse sentido que o texto constitucional estabelece, em seu artigo 225, que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”¹⁶⁰ Ou seja, o exercício do direito de propriedade deverá se dar de forma sustentável.

Ainda no texto constitucional é possível averiguar, no artigo 170, que a atividade econômica deve ser desenvolvida em benefício de todos, de modo a lhes assegurar a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observando,

¹⁵⁷PILATI, José Isaac. **Planejamento urbano**: o povo constitucional e a tarefa teórica de resgate do coletivo. p. 108.

¹⁵⁸ LEITE, Carlos. AWAD, Juliana Di Cesare Marques. **Cidades Sustentáveis, Cidades Inteligentes**: desenvolvimento sustentável num planeta urbano. p. 32.

¹⁵⁹ BOBBIO, Norberto. *Igualdade e liberdade*. p. 15.

¹⁶⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, de 05 de outubro de 1988.

dentre outros princípios, a defesa do meio ambiente e a redução das desigualdades regionais e sociais, bem como o da função social da propriedade.

Para alcançar sustentabilidade social, as tentativas das cidades devem extrapolar as estruturas físicas. Se a meta é criar cidades que funcionem, os esforços devem concentrar-se em todos os aspectos, do ambiente físico e das instituições sociais aos aspectos culturais menos óbvios, que pesam na forma como percebemos os bairros individuais e as sociedades urbanas.¹⁶¹

Os contornos da sustentabilidade (e aqui se frisa a díade entre uma sociedade em busca de um desenvolvimento econômico que conseqüentemente acarreta em aumento poluição e um meio ambiente que carece de limitação dessa mesma poluição em crescimento) não podem ignorar as partes integrantes desse grande todo, que inclui pessoas, agentes econômicos, organizações não estatais e o próprio meio ambiente, que pairam sobre a tênue linha entre o que é sustentável e o que não é.¹⁶²

A ideia de cidade sustentável visa ao atendimento, pela própria cidade, dos objetivos sociais, ambientais, políticos, culturais, econômicos e físicos dos seus cidadãos, balanceando, de forma eficiente, os recursos necessários ao seu funcionamento. Conforme Araujo Junior e Canezin¹⁶³, isso ocorre porque o ambiente natural precisa ser modificado a fim de que a exploração fundiária possa garantir o acesso constitucional à moradia.

Com isso, os segmentos governamentais viram-se obrigados a repensar nas normas do direito urbanístico e de instrumentos de política urbana para a realização da reforma das cidades. Para tanto, é necessário entender os comportamentos das pessoas que compõem os espaços urbanos: “ler a cidade, entender espaço e território, discutir formas, compreender o caráter histórico do cotidiano, cobrar direitos e participar das decisões políticas que interessam à cidade.”¹⁶⁴

O que se deve ter em mente é que o processo de urbanização é

¹⁶¹ GEHL, Jan. **Cidades Para Pessoas**. p. 109.

¹⁶² CARVALHO, Fábila Ribeiro Carvalho de. PACHECO, Lucas Cardinali. **O Desenvolvimento Periférico: um enfoque para as populações tradicionais**. p. 258.

¹⁶³ ARAUJO JUNIOR, Miguel Etinger de. CANEZIN, Amanda Cristina Carvalho. **Efetivação das Dimensões da Sustentabilidade na Construção do Meio Ambiente e Moradia Adequados**. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI – UFS, XXIV, 2015, Aracaju/SE. **Direito, Constituição e Cidadania**: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do milênio. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/c178h0tg>>. Acesso em 05 jan. 2016.

¹⁶⁴ XAVIER, Laércio Noronha. **Estatuto da Cidade**: caixa de ferramentas do planejamento urbano no Brasil. p. 287.

extremamente importante e que não pode se dar de forma desenfreada e desordenada, uma vez que a população estará carente de infraestrutura básica e necessária para a construção de moradias dignas, agravando os problemas ambientais e sociais já existentes.¹⁶⁵

Assim, as políticas de desenvolvimento urbano e sustentável têm por objetivo efetivar a cidadania, de modo a apresentar condições para a inclusão social de todo e qualquer grupo, com vistas à possibilitar que a felicidade construída na cidade venha a existir, jurídica e sociologicamente, com base na dedicação cotidiana na construção de valores humanos, urbanos, ambientais e culturais.¹⁶⁶

Portanto, é necessário que haja a suficiente conscientização de que o direito urbanístico, apesar de pouco explorado, deve ser levado em consideração quando da tomada das decisões políticas envolvendo a cidade. Não há culpados no processo de superpovoação das cidades. As pessoas procuram um meio de vida melhor, e isso não pode ser criminalizado. Ter esperança, acreditar no futuro, é um direito de todos. Contudo, os meios que encontram para isso nem sempre estão amparados em bases sólidas no mundo jurídico e social. A situação de calamidade somente torna-se perceptível quando a solução já não é mais tão simples, quando as esperanças já não existem com tanto vigor como antes.

Em interessante reforço ao tema, a Medida Provisória nº 759/16¹⁶⁷, dispôs, em seu art. 8º, parágrafo único, que:

[...] Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de competitividade, sustentabilidade econômica, social e ambiental, ordenação territorial, eficiência energética e complexidade funcional, buscando que o solo se ocupe de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.

Nesse diapasão, merece destaque o ensinamento de Gehl¹⁶⁸, que diz que

¹⁶⁵ ARAUJO JUNIOR, Miguel Etinger de. CANEZIN, Amanda Cristina Carvalho. **Efetivação das Dimensões da Sustentabilidade na Construção do Meio Ambiente e Moradia Adequados.**

¹⁶⁶ XAVIER, Laércio Noronha. **Estatuto da Cidade**: caixa de ferramentas do planejamento urbano no Brasil. p. 302.

¹⁶⁷ BRASIL. Medida Provisória 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: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm >. Acesso em 28 dez. 2016.

¹⁶⁸ GEHL, Jan. **Cidades Para Pessoas**. p. XII.

“as nossas cidades podem ser melhores se forem pensadas para aqueles que as criaram: as pessoas”, ou seja, os espaços urbanos devem ser pensados para as pessoas que os compõem, lembrando-se sempre, que o outro lado da cidade, o lado pobre, o lado carente, também faz parte desse grande todo, onde, por muitas vezes, está a maior parte da população das cidades.

Logo, o planejamento, por si só, apesar de intrinsecamente ligado espaço físico da cidade ao meio ambiente, deve também ser pensado para as pessoas e sua esperança de sua continuidade na Terra.

Superado isso, parte-se para o estudo da elaboração e aplicação das políticas públicas nos ambientes urbanos, em especial às periferias, favelas e demais áreas irregulares, com ênfase no instituto da regularização fundiária.

CAPÍTULO 3

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO POLÍTICA URBANA DE SUSTENTABILIDADE

3.1 A REALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NAS CIDADES¹⁶⁹

Toda vez que uma cultura morre, morre junto com ela toda uma potencialidade de evolução e de desenvolvimento do homem.¹⁷⁰

É necessário que se traga ao debate jurídico que a busca incessante pela melhoria das condições de vida das populações mais fragilizadas socialmente é um dos objetivos mais importantes de qualquer projeto envolvendo a sustentabilidade, uma vez que os problemas sociais e ambientais estão umbilicalmente ligados, não sendo possível se falar de tutela ambiental sem a melhoria daquelas.¹⁷¹

A criação das favelas tem suas origens nas mais variadas facetas sociais, interconectadas em forma de rede, padrão comum em todas as formas de vida. A favela, assim, representa e justifica a insustentabilidade e a vulnerabilidade de um sistema ambiental urbano, como consequência do crescimento sem controle, causando rupturas e desequilíbrios sociais, como o crescimento da segregação, da exclusão social e da proliferação das favelas.¹⁷²

Para a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento¹⁷³, a pobreza já não é inevitável. Complementa, o Relatório *Brundtland*, afirmando que:

A pobreza não é um mal em si mesma, mas para haver um desenvolvimento

¹⁶⁹ O presente subtítulo foi objeto, em grande parte, de publicação de capítulo de livro de autoria do mestrando, disponível em: PROVIN, Alan Felipe. A Participação do Poder Público para a Efetividade da Sustentabilidade no Meio Ambiente Artificial. In: Maria Claudia da S. A. de Souza; Gilson Jacobsen. (Org.). **Direito, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente**. 1ed. Itajaí: Univali, 2016, p. 212-230.

¹⁷⁰ BRITO, Fernando de Azevedo Alves. A hodierna classificação o meio ambiente, o seu remodelamento e a problemática sobre a existência ou inexistência das classes do meio ambiente do trabalho e do meio ambiente misto. p. 3.

¹⁷¹ CRUZ, Paulo Márcio. FERRER, Gabriel Real. Direito, Sustentabilidade e a Premissa Tecnológica como Ampliação de seus Fundamentos. p. 253.

¹⁷² NIGRO, Carlos Domingo. **(In)Sustentabilidade Urbana**. Curitiba: Ibpex, 2007, p. 87.

¹⁷³ COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. p. 9-10.

sustentável é preciso atender às necessidades básicas de todos e dar a todos a oportunidade de realizar suas aspirações de uma vida melhor. Um mundo onde a pobreza é endêmica estará sempre sujeito a catástrofes ecológicas ou de outra natureza. O atendimento das necessidades básicas requer não só uma nova era de crescimento econômico para as nações cuja maioria da população é pobre, como garantia de que esses pobres receberão uma parcela justa dos recursos necessários para manter esse crescimento.

A partir daí, percebe-se que a “ambientalização” dos conflitos sociais possui intrínseca relação com a construção de uma nova questão social, principalmente em países desenvolvidos industriais, em que houve a visualização de acidentes industriais de grande vulto, com grandes riscos, inclusive para a comunidade internacional.¹⁷⁴

A insuficiência de planejamento e políticas amplas e de longo prazo acabam agravando a crise ambiental, uma vez que as pessoas e governantes ainda não conseguem pensar a solução dos problemas tendo em vista premissas da sustentabilidade. Falta a percepção da real dimensão da crise e da ameaça à garantia da vida no planeta.¹⁷⁵

Um dos grandes desafios para o Estado frente à sociedade que mantém a degradação ambiental e os riscos globais é provocado pelo seu enfraquecimento simultâneo a um aumento da necessidade de controle desses riscos sociais. Assim, é possível se falar em um “Estado Ambiental”, que consiste na reação do sistema político às alterações desencadeadas pela sociedade de risco.¹⁷⁶

A Lei nº 9.795/99, que trata da educação ambiental no Brasil, dispõe que compete ao Poder Público, como parte do processo educativo e nos termos dos art. 205 e 225 da CRFB/88, “definir políticas públicas que incorporem a dimensão ambiental, promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e o engajamento da sociedade na conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente.”¹⁷⁷

¹⁷⁴ LOPES, José Sérgio Leite. Sobre Processos de “Ambientalização” dos Conflitos e Sobre Dilemas da Participação. p-35.

¹⁷⁵ CRUZ, Paulo Márcio. FERRER, Gabriel Real. Direito, Sustentabilidade e a Premissa Tecnológica como Ampliação de seus Fundamentos. p. 252.

¹⁷⁶ ROCHA, Leonel Severo. CARVALHO, Delton Winter de. Policontextualidade e direito ambiental reflexivo. p. 19-20.

¹⁷⁷ BRASIL. Lei 9.795, de 27 de abril de 1999. **Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19795.htm>. Acesso em 25 jan. 2016.

Rocha e Carvalho¹⁷⁸ afirmam que mesmo que haja um contexto de grande incerteza, o Estado deve agir por meio da promulgação de leis ou da emissão de atos normativos, ainda que em um primeiro momento não seja possível avaliar a sua real eficácia.

É preciso entender que a sustentabilidade não pode ser concebida como mera opção, mas sim observada como ponto crucial necessário e indiscutível a fim de se conservar a natureza para as futuras gerações, articulando todas as esferas do Poder na busca por mecanismos para sua implantação.¹⁷⁹

Do teor do art. 225 da Carta Magna, já mencionado, pode-se perceber que a coletividade não é mera destinatária de um dever de proteção, mas também titular de um direito que pode e deve ser exercido pelos meios que a legislação prevê. Se os meios disponíveis (legislativos, administrativos ou judiciais) não se demonstram suficientes para isso, há que se repensar na forma de se instrumentalizar esse direito coletivo constitucionalmente declarado.¹⁸⁰

Ainda de acordo com a Constituição¹⁸¹, em seu art. 23, é competência comum dos entes federados, dentre outros deveres, o de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (inciso VI); preservar as florestas, a fauna e a flora (inciso VII); promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (inciso IX); e combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (inciso X).

No dispositivo constitucional seguinte, está previsto que é competência concorrente dos Estados, Distrito Federal e da União, legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (inciso VI); proteção ao patrimônio paisagístico (inciso VII), e responsabilidade por dano ao meio ambiente e a bens e

¹⁷⁸ ROCHA, Leonel Severo. CARVALHO, Delton Winter de. Policontextualidade e direito ambiental reflexivo. p. 21.

¹⁷⁹ POLI, Luciana Costa. HAZAN, Bruno Ferraz. O Ativismo Judicial Como Ferramenta de Implementação Do Princípio da Sustentabilidade. In: **Direito e Sustentabilidade**. 1a. ed. Curitiba: Clássica Editora, 2014, vol 13, p. 343-367.

¹⁸⁰ SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. SANTOS, Karen A. Mello. Proteção Constitucional do Bem Ambiental e os Mecanismos de Desenvolvimento Limpo no Contexto Brasileiro. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI – UFMG/FUMEC/DOM HELDER CÂMARA, XXIV, 2015, Belo Horizonte/MG. **Direito e Sustentabilidade II**. p. 207. Disponível em: < <http://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/t9513697>>. Acesso em 26 jan. 2016.

¹⁸¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988.

direitos de valor paisagístico (inciso VIII). Neste ponto, a competência da União restringe-se a estabelecer normas gerais (§1º).

Quanto aos Municípios, o art. 30 informa que lhes compete legislar sobre assuntos de interesse local (inciso I); suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (inciso II); e promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (inciso VIII).

Dantas e Souza afirmam que as “normas gerais” de competência da União, no âmbito do art. 24, seriam aquelas que tenham a pretensão de traçar parâmetros genéricos, “aplicáveis a todo o território nacional, deixando a especificação destinada a adaptá-los às peculiaridades regionais e locais para a legislação suplementar dos Estados e Municípios”, não podendo os Estados e Municípios, no âmbito da legislação complementar, editar regras que contrariem a legislação em vigor, ainda que sejam estas mais restritivas ou protetivas, uma vez que a Constituição assim não previu¹⁸².

Apesar da controvérsia sobre a amplitude e limite das competências constitucionais em matéria ambiental pelos entes federados, em linhas gerais, percebe-se que todos possuem esse dever de proteção.

Corroborando, a Resolução de 1989 da Assembleia Geral da Conferência das Nações Unidas lista os principais tópicos abordados no encontro, e, dentre eles, figura a melhoria das condições habitacionais e de trabalho dos pobres em favelas urbanas e em zonas rurais, mediante a eliminação da pobreza pela implementação de programas de desenvolvimento.¹⁸³

Assim, é de se cogitar a possibilidade de que tais competências sociais desembocarem no Poder Judiciário, para que este obrigue o Estado a supri-las.

Ou seja, sendo os direitos sociais e o desenvolvimento sustentável matérias constitucionais, quando do não atendimento pelas esferas políticas competentes, caberia o a reivindicação de tais demandas, podendo aqui se falar de judicialização

¹⁸² DANTAS, Marcelo Buzaglo. SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. Análise das Decisões do Supremo Tribunal Federal e a Competência Legislativa em Matéria Ambiental no Brasil. In: **Revista Bonijuris**. Ano XXVII, nº 621, agosto de 2015, p. 6-19. Disponível em: <<http://www.bonijuris.com.br/bonijuris/pbl/Index.do>>. Acesso em 28 jan. 2017.

¹⁸³ NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulálio do. **Direito Ambiental Internacional**. p. 36.

da política.¹⁸⁴

Nesse ponto, o juiz acaba assumindo um papel efetivo para a real aplicação das declarações constitucionais, podendo ainda adotar atitudes ativas diante da inércia dos demais poderes. É chamado, assim, a contribuir para a efetivação dos princípios constitucionais buscando dar-lhes densidade real e concreta, avaliando, no julgamento de casos concretos, não somente a lei, mas também todas as questões sociais, políticas, econômicas e ambientais em que a decisão irá repercutir.¹⁸⁵

Conforme visto, a competência para a busca da erradicação da pobreza e da redução das desigualdades sociais e regionais, princípio este estampado no art. 3º da Carta Magna, cabe a todos os entes federativos.

Costa e Diz¹⁸⁶ explicam que os Municípios, em especial, possuem um papel diferenciado nessa mudança. Explanam que:

[...] o Município tem plena competência para estabelecer as políticas públicas voltadas para a proteção ambiental numa perspectiva de que o meio ambiente não pode ser considerada como pertencente exclusivamente a nenhuma das esferas estatais, o que possibilita a criação de normas municipais que venham a atender o interesse difuso de proteção do meio ambiente, mesmo que numa abrangência local.

De tal sorte, um dos principais aspectos que impacta nessas populações é a falta de educação. Conforme art. 205, da Constituição, a educação é direito de todos e dever do Estado e da família. Em sequência, o art. 211, §2º, informa que os Municípios atuarão principalmente no ensino fundamental e educação infantil. Dado que a responsabilidade para a prestação do serviço corresponde principalmente aos municípios e estes se nutrem principalmente de impostos pagos por seus habitantes e por repasses do governo estadual e federal, a diferença de qualidade entre as escolas dos centros urbanos e das periferias ainda é notória, o que favorece o crescimento do ciclo vicioso de impedir o acesso social à dignidade aos

¹⁸⁴ SILVESTRE FILHO, Oscar. RIOS, Christian Robert dos. O Desenvolvimento Econômico Sustentável e a Corresponsabilidade do Poder Judiciário. p. 383.

¹⁸⁵ POLI, Luciana Costa. HAZAN, Bruno Ferraz. O Ativismo Judicial Como Ferramenta de Implementação Do Princípio da Sustentabilidade. p. 361.

¹⁸⁶ COSTA, Beatriz Souza. DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. A Proteção do Meio Ambiente no Brasil e a Atuação dos Municípios: a responsabilidade objetiva. In: In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI – UFMG/FUMEC/DOM HELDER CÂMARA, XXIV, 2015, Belo Horizonte/MG. **Direito e Sustentabilidade** II. p. 531-548. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/t9513697>>. Acesso em 26 jan. 2016.

desfavorecidos.¹⁸⁷ Isso sem entrar no mérito da educação ambiental, que, carecendo o sistema educacional num todo, torna-se utópico imaginar sua implementação nessas regiões.

A tutela realizada pelos Municípios¹⁸⁸ possibilita uma forma mais efetiva na qualidade de vida de seus moradores, uma vez que é justamente nos municípios que as pessoas nascem, trabalham, relacionam-se, enfim, vivem e anseiam pelo exercício pleno dos fundamentos e direitos constitucionais. Assim, os municípios passam a reunir as efetivas condições de atender de modo imediato às necessidades locais, em especial em um país como o Brasil, em que existem proporções continentais e culturas diversificadas no seu interior.¹⁸⁹

Prestes¹⁹⁰ relembra que:

A sustentabilidade das cidades passa pelo direito à moradia, compreendido como direito de morar em local regular. Por isso, para além de regularizar, os Municípios precisam indicar as áreas que devem receber projetos habitacionais. Isto é possível a partir da aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. A previsão de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, por exemplo, possibilita que lei municipal específica, para área incluída no plano diretor, possa determinar o cumprimento da obrigação respectiva nos prazos e condições previstos. Objetiva que áreas com infraestrutura urbana e previamente definidas sejam efetivamente utilizadas. Serve para fazer com que os vazios urbanos, localizados em áreas com serviços públicos sejam ocupados. Trata-se de instrumento para racionalizar o uso do espaço urbano, melhor planejar o território, utilizar a infraestrutura existente.

Cabe à Administração, com intensa participação pública para assegurar a legitimidade democrática, o traçado da regulação urbana atendendo às exigências do interesse público e social: a cidade é de todos, e, portanto, é de interesse da comunidade e não de uns ou poucos proprietários do solo.¹⁹¹

Solé¹⁹² demonstra claramente que a própria Constituição já está suficientemente cercada de intenções antissegregacionistas. Menciona:

¹⁸⁷ SOLÉ, Juli Ponce. **Poder Local y Guetos Urbanos**. p. 57.

¹⁸⁸ Para fins elucidativos desta pesquisa, diferencia-se cidade e município, considerando a primeira como o espaço urbano de um município, com infraestrutura mínima que atenda sua população; e o segundo como espaço político, com autonomia federativa atribuída pela Constituição, que abarca, em seu território, a zona urbana (sua cidade) e rural.

¹⁸⁹ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. n.p.

¹⁹⁰ PRESTES, Vanêsa Buzelato. A Regularização Fundiária Inserida na Ordem Constitucional: regularizar, produzir e fiscalizar. In: RIO GRANDE DO SUL. Procuradoria Geral da Justiça. **Regularização Fundiária**: como implementar. Porto Alegre: Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional – CEAF, 2011, p. 13.

¹⁹¹ TRIBIÑO, César Tolosa. **El uso del suelo**: planeamiento urbanístico e intervención administrativa. p. 17.

¹⁹² SOLÉ, Juli Ponce. **Poder Local y Guetos Urbanos**. p. 101.

Diversas previsiones constitucionales deben llamar nuestra atención em relación com la segregación espacial. En primer lugar, aquellos preceptos que establecen uma *regulación material* conectada a este fenómeno. En segundo lugar, otros artículos que se refieren a qué niveles de poder han de ser los *competentes* para poner en marcha las precisas medidas antisegregacionistas.

Logo, sendo a sociedade causa e efeito do homem como ser social e político, o governo acaba adquirindo especial importância, já que afeta toda a comunidade e possui o poder para exercer a propositura e criação de normas, solucionar conflitos e adotar as medidas de caráter prático para atender às necessidades da coletividade.¹⁹³

Nesse sentido, quando perceptível que o ordenamento vigente já não mais atende a realidade local, é possível que o poder administrativo revise o planejamento urbano, sem vinculação às normas anteriores, de forma que obedeça ao novo status do território¹⁹⁴, respeitando, contudo, o direito adquirido, o ato jurídico perfeito, a coisa julgada, e a proibição de retrocesso em matéria urbanística.

Não se pode aguardar que o processo de desenvolvimento sustentável só seja notado após constatada a irreversível poluição urbano-industrial e de seus grupos sociais. Determinadas medidas devem ser preventivas. Averigua-se, na prática, que a ideia de sustentabilidade tem como base um processo de devastação anterior, para somente depois se tornar uma questão relevante sob o prisma do interesse público e social.¹⁹⁵

O planejamento urbanístico supõe a formulação bem como a necessidade da existência de políticas públicas urbanísticas que permitem a coerência entre as operações a serem tomadas e o prévio modelo de cidade almejado, reconhecendo a flexibilidade e possibilidade de mudanças que evitem a consolidação do contexto segregador.¹⁹⁶

Dessa forma, a Administração pode eleger os projetos que melhor cumpram com os objetivos da cidade e os instrumentos necessários para a regulação do solo urbano.

Cabe salientar, por derradeiro, que os instrumentos postos à disposição dos

¹⁹³ CRUZ, Paulo Márcio. **Política, poder, ideologia e Estado contemporâneo**. p. 51-52.

¹⁹⁴ JIMENEZ, Juan Manuel Trayter. **El Control del Planeamiento Urbanístico**. p. 263.

¹⁹⁵ LOPES, José Sérgio Leite. Sobre Processos de “Ambientalização” dos Conflitos e Sobre Dilemas da Participação. p-50.

¹⁹⁶ SOLÉ, Juli Ponce. **Poder Local y Guetos Urbanos**. p. 131.

municípios no Estatuto da Cidade possuem o condão de modificar a ordem urbanística em busca de cidades sustentáveis, cabendo a eles a efetivação de políticas públicas suficientes para que, além das cidades, as pessoas possam fazer parte de um meio social inclusivo, de forma a eliminar ou no mínimo amenizar os efeitos da segregação daqueles jogados à marginalização pública e à exclusão dos benefícios existentes “no outro lado da cidade”.

Dentre esses instrumentos, elege-se para dedicação desta pesquisa, o instituto da regularização fundiária.

3.2 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Os problemas para absorver esse fulminante incremento de população por parte das cidades se centram em dois principais aspectos concretos. Primeiramente, dispensar as fórmulas necessárias para ampliar a cidade da forma exigida pela realidade social, para poder acolher todas as pessoas que nela chegam e habitam. Em segundo, reformar seu antigo meio, incapaz agora de dar resposta às exigências pleiteadas por este novo modelo de cidade com uma deficiente dotação de serviços públicos de todos o tipos.¹⁹⁷

Noguera¹⁹⁸ reflete que esses fenômenos estão imersos na perspectiva de busca pela igualdade e equilíbrio social, considerando questões como a imigração, desemprego e a marginalidade. De todas as formas, há um crescimento das periferias, e não dos centros.

Uma das questões mais discutíveis e difíceis para o urbanismo dos dias atuais é a consecução de regularizações dos problemas criados nas cidades. Ao mesmo tempo que parece uma ofensa aos que cumpriram a lei, não se pode cogitar a hipótese de simplesmente expulsar as centenas de milhares de imigrantes estabelecidos irregularmente ou de destruir milhares de casas já construídas.¹⁹⁹

¹⁹⁷ TIMÓN, Antonio Alonso. Evolución Y Regulación Actual de Nuestro Urbanismo. In: REALES, Susana San Cristóbal (Coord). **Manual de Derecho de la Construcción**. Madrid (España): La Ley, 2008, p. 702.

¹⁹⁸ NOGUERA, Antonio Vercher. **La Delincuencia Urbanística**. Madrid (España): Colex, 2002, p. 40.

¹⁹⁹ FRAGA, Jesús Jordano. **El Urbanismo De La Crisis: la regularización de las edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación**. Madrid (España): Tecnos, 2015, p. 20.

Nalini²⁰⁰ afirma que um dos maiores desafios das cidades, principalmente das metrópoles, é assegurar moradia para todos os seus habitantes, uma vez que o fenômeno da urbanização, conforme mencionado, não foi planejado. Hoje, quase 90% da população está morando na cidade, ao contrário de décadas atrás. Moram na cidade, mas moram mal.

Nesse ponto, consta da publicação do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul²⁰¹ o seguinte:

Um simples circular pelas cidades brasileiras demonstra o quão grave é a situação, já que grande parte da urbanização brasileira se efetivou de forma desordenada, sem nenhum planejamento ou controle estatal. Desta situação decorreram sérios problemas de ordem habitacional e urbanística, cuja gravidade provoca, em alguns casos, a ausência de dignidade humana a moradores de unidades habitacionais brasileiras. Não é por outro motivo que esses problemas urbanísticos exigem a urgente implementação de soluções.

A realização de uma atuação que incida sobre o território e que altere sua realidade física ou suponha um uso ilegítimo do solo, ou ainda excedendo a autorização que possuía, contrariando a legalidade urbanística, deve dar lugar, em regra, a uma reação imediata da Administração Pública.²⁰²

As consequências pelo alavanco ilegal de formação de moradias são diversas. As áreas irregulares estão, por via de regra, afastadas dos equipamentos de dignificação social, por não estarem incluídas no plano municipal. Assim, não possuem à sua pronta disposição sistema viário adequado, esgoto e água potável, destinação de resíduos, ensino, saúde e transporte.

Além da óbvia segregação social, já comentada alhures, a ilegalidade faz com que não circulem riquezas, desvalorizando os imóveis constantes dessas regiões e das lindeiras. Deve-se considerar que o mercado imobiliário é um dos grandes fatores de contribuição para a formação de uma economia regional.

Há uma grande sonegação fiscal nessas áreas. Além de não recolherem ITBI (Imposto de Transmissão de Bens Imóveis) ou ITCMD (Imposto Transmissão Causa Mortis ou Doação), normalmente não recolhem IPTU (Imposto sobre

²⁰⁰ NALINI, José Renato. Perspectivas da regularização fundiária.p. 3.

²⁰¹ RIO GRANDE DO SUL. Procuradoria Geral da Justiça. **Regularização Fundiária**: como implementar. Porto Alegre: Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional – CEAF, 2011, p. 5.

²⁰² PICAZO, Antonio Toledo. **Licencias y Disciplina Urbanística**: restablecimiento y sanción administrativa de las vulneraciones em el ámbito estatal y autonómico. Barcelona (España): Editorial Bosch, 2013, p. 153.

Propriedade Predial e Territorial Urbana), tampouco IR (Imposto de Renda) sobre as transações. Além das taxas pela manutenção de serviços públicos que deveriam ser postos à sua disposição.

Ainda, não há a escrituração e registro devidos, não concedendo aos proprietários direitos reais, e, por consequência, não sendo sua posse oponível contra qualquer pessoa. Nas demandas judiciais que envolvam “seus” imóveis, os ocupantes deixam de ser citados, por ninguém ter conhecimento da sua existência. Possuem seus bens penhorados, demolidos, desapropriados ou de qualquer forma onerados e gravados, por não estarem presentes no mundo jurídico para fazer parte de qualquer procedimento.

Vê-se, constantemente, que programas habitacionais (Minha Casa Minha Vida, por exemplo) demandam milhões de reais do governo para sua consecução e consequente construção de novas moradias. Contudo, não se pode olvidar do grande passivo fundiário já existente no Brasil. Ou seja, por mais que os programas habitacionais sejam de relevante valor social, os recursos utilizados para sua execução poderiam resolver o passivo já existente nas propriedades irregulares ou clandestinas das cidades. Regularizar deveria ser a prioridade, antes de se partir para a criação de novas moradias.

Nesse contexto, surge a figura da Regularização Fundiária como instrumento apto a reorganizar as irregularidades das cidades.

A própria Lei 6.766/79, com a inclusão trazida pela Lei 9.785/99, menciona que são de interesse público os parcelamentos vinculados a planos ou programas habitacionais de iniciativa dos municípios e do Distrito Federal, ou entidades autorizadas em lei, em especial as regularizações de parcelamentos e de assentamentos.²⁰³

O Estatuto da Cidade²⁰⁴ já previa, desde sua promulgação em 2001, a regularização fundiária como diretriz geral da cidade (art. 2º, XIV), como instrumento jurídico e político para a consecução das políticas estabelecidas pela referida lei (art. 4º, V, “q” e “t”) e como uma das possibilidades para o exercício do direito de

²⁰³ BRASIL. Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979. **Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.**

²⁰⁴ BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.**

preempção pelo Poder Público (art. 26, I).

A Lei 11.977/09²⁰⁵ (conversão da Medida Provisória nº 459/09), por sua vez, trouxe ao ordenamento jurídico o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e também regulamentou o procedimento de regularização fundiária. Isso não significa dizer que não havia nenhuma previsão normativa acerca do tema anteriormente, mas a Lei 11.977/09 foi fundamental para sua realização. Conforme já mencionado, na prática, tão somente a primeira parte da lei (PMCMV) surtiu um grande efeito, sendo mais timidamente aceita a parte da regularização.

A Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, contudo, revogou o Capítulo III da Lei 11.977/09, que regulamentava a regularização fundiária, passando a dispor sobre o assunto²⁰⁶, determinando que os procedimentos que já estavam em andamento poderiam continuar sob a égide da legislação revogada, a critério do ente público responsável por sua aprovação (art. 73, §1º e §2º).

O art. 46 da Lei 11.977/09 conceituava regularização fundiária como:

[...] 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. (grifei)

Frisa-se que o próprio instrumento normativo já informava que não se tratava de questão isolada de um campo de estudo, mas muito além disso, de um conjunto de medidas **jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais**.

A MP 759/16²⁰⁷, por sua vez, institui “normas gerais e procedimentos

²⁰⁵ BRASIL. Lei 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.** Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm> Acesso em 15 nov. 2016.

²⁰⁶ Até o término da presente pesquisa, referida Medida Provisória ainda não havia sido convertida em lei ou rejeitada pelo Congresso Nacional, bem como não havia sido editado o ato normativo do poder público federal a que faz referência em diversos artigos.

²⁰⁷ BRASIL. Medida Provisória 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.**

aplicáveis, no território nacional, à Regularização Fundiária Urbana – Reurb, a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de núcleos urbanos informais”, conceituando estes como os clandestinos, irregulares ou aqueles que ainda que cumprindo a legislação aplicável não puderam realizar a titulação de seus ocupantes, sob a forma de parcelamentos do solo, de conjuntos habitacionais ou condomínios, horizontais, verticais ou mistos, aplicando-se, ainda a áreas rurais, desde que as unidades sejam inferiores à fração mínima de parcelamento (art. 8º e art. 9º, I e seu §2º), independente de cancelamento prévio do cadastro no INCRA, não sendo possível sua aplicação em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, desde que não seja possível a correção ou eliminação dos riscos (art. 12), bem como em áreas objeto de demanda judicial que versem sobre direitos reais de garantia, constrições judiciais,, bloqueios e indisponibilidades, até o trânsito em julgado da decisão, salvo quando o objeto das ações não interferir nas regularizações (art. 62)

Um dos aspectos essenciais para a compreensão adequada do conteúdo da regularização fundiária é a relação da transformação urbana com o registro da propriedade. Isso pois a regularização não será tão somente um instrumento pelo qual se protege o direito dos proprietários inscritos, através da presunção de exatidão das inscrições registraes, mas também vai possuir um papel primordial em relação aos terceiros, levando ao tradicional princípio da fé pública registral.²⁰⁸

A regularização efetiva, então, promove a titulação dos seus ocupantes, entregando-lhes a infraestrutura necessária para poderem ter o direito social e constitucional à moradia, dentro do âmbito da dignidade da pessoa humana.

Ainda, pelo art. 10 da MP 759/16, a Reurb tem como objetivos:

I - identificar os núcleos urbanos informais, organizá-los e **assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar sua qualidade de vida**; II - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais, a serem posteriormente regularizados; III - **promover a integração social** e a geração de emprego e renda; IV - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; V - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; VI - **garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas**; VII -

²⁰⁸ SORIANO, José Eugenio. REY, Carlos Romero. **El Agente Urbanizador**. p. 178.

ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes; e VIII - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo.(grifei)

Lamana Paiva²⁰⁹ discorre sobre a natureza jurídica da regularização fundiária, afirmando que, em sua dimensão jurídica, acaba constituindo em um processo de natureza administrativa, cujo rito procedimental é dotado de duas fases distintas, nas quais são praticados diversos atos administrativos. A primeira fase é aquela em que se dá a legitimação da posse sobre o imóvel regularizando-o; e a segunda fase é aquela em que se dá a aquisição da propriedade sobre esse imóvel, por meio de usucapião extrajudicial.

O procedimento da Reurb possui as seguintes fases: requerimento dos legitimados; elaboração do projeto; processamento administrativo do requerimento, com oitiva dos titulares de direitos, confrontantes e terceiros interessados; saneamento do processo administrativo; decisão formal e por ato público pela autoridade competente acerca do projeto; expedição da Certidão da Regularização Fundiária – CRF pelo Município, que constitui título executivo extrajudicial hábil a conferir direitos reais aos beneficiários; e, por fim, o registro da CRF, concretizando os direitos reais nele descritos.

O projeto, requerido pela Administração Pública direta ou indireta, pelos seus beneficiários (em conjunto ou individualmente) ou pelas suas entidades representativas (associações, cooperativas, organizações, fundações), pelos proprietários, loteadores ou incorporadores, pela Defensoria Pública ou Ministério Público, deve ser aprovado pela municipalidade e conter as unidades imobiliárias a serem regularizadas, as vias de circulação existentes ou projetadas e as medidas previstas para adequação da infraestrutura essencial, por meio de desenhos, memoriais descritivos e cronograma físico de obras e serviços e serem realizados, bem como as responsabilidades das partes envolvidas (art. 20, 33, §5º e 35).

O Município deve realizar o licenciamento urbanístico e ambiental sobre o projeto. O Código Catarinense do Meio Ambiente (Lei 14.675/09)²¹⁰, complementa em seus artigos 122-A, 122-B e 124-F, informando que os municípios poderão, por

²⁰⁹ PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização Fundiária de Interesse Social**. São Paulo: IRIB, 2012, p. 9.

²¹⁰ SANTA CATARINA. Lei 14.675, de 13 de abril de 2009. **Institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências**. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/porta_alesc/legislacao> . Acesso em 23 nov. 2016.

lei, delimitar as áreas urbanas consolidadas em seus respectivos territórios, disciplinando os requisitos para o uso e ocupação do solo e estabelecendo os parâmetros e metragens de APPs a serem observados em tais locais, seja de forma única para todo o município ou não.

Ainda, autoriza a regularização fundiária dessas áreas em APP que não atendam aos seus parâmetros legais, bem como a intervenção ou a supressão de vegetação nativa que se tornem necessárias para a execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda.

Continua normatizando que o licenciamento ambiental municipal pode se dar por órgão municipal que possua em seus quadros ou à sua disposição profissionais com atribuição para análise do projeto e decisão sobre o licenciamento /ambiental, nos termos definidos em Resolução do Conselho Estadual de Meio Ambiente, ou elos Estados, na hipótese de o Município não ser competente para o licenciamento ambiental correspondente, mantida a exigência de licenciamento urbanístico pelo Município.

Antes disso, a Resolução nº 369/2006 do CONAMA²¹¹, que dispunha 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, em seu art. 9º, previu um rol consistentemente mais extenso para a aprovação de projeto de regularização fundiária, o que se entende que foi tacitamente revogado pelo art. 54 da Lei 11.977/09 e arts. 64 e 65 da Lei 12.651/12, uma vez que dispuseram de forma integral sobre o tema sem reproduzirem- todas as exigências da Resolução.

Sob a égide da Lei 11.977/09, era possível ao poder público lavrar auto de demarcação urbanística, baseado em um levantamento da situação e ocupação da área a regularizar, na forma do seu artigo 56. Segundo Lamana Paiva²¹², o auto de demarcação é um dos grandes e inovadores instrumentos para a regularização,

²¹¹ BRASIL. Resolução CONAMA nº 369, de 28 de março de 2002. **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.** Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=489>>. Acesso em 26 nov. 2016.

²¹² PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização Fundiária de Interesse Social.** p. 12.

consistindo em um ato administrativo, praticável no âmbito da regularização de âmbito social, por meio do qual o legitimado à promoção do procedimento proclama a intenção de realizar a regularização, reunindo os documentos da demarcação (planta e memorial de demarcação e de sobreposição, certidões, notificações aos poderes públicos e as eventuais respostas), e averbando na matrícula do Ofício Imobiliário. A MP 759/16 não reproduziu expressamente a norma relativa ao auto de demarcação, limitando-se a informar, em seu art. 45, que o oficial registrador averbará o memorial descritivo na matrícula existente.

Anteriormente, cabia ao registrador também realizar as buscas para averiguação dos titulares de direitos sobre os imóveis atingidos pelo projeto, notificando-os e comunicando o poder público acerca de eventuais impugnações (art. 57, Lei 11.977/09). Agora, cabe ao próprio poder público realizar as diligências necessárias. Para tanto, deve buscar perante os escritórios de registros de imóveis as informações pertinentes mediante certidão, notificando os eventuais detentores de direito e promovendo a composição extrajudicial caso haja impugnação, podendo inclusive criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, promovendo os TACs competentes (art. 27 e 36, MP 759/16).

As áreas dos lotes e das áreas não edificáveis podem ser inferiores ao mínimo previsto na legislação federal do parcelamento do solo (Lei 6.766/79, principalmente) e, por consequência, às áreas previstas na legislação municipal (art. 9º, §1º e art. 57). Nesse sentido, o próprio art. 4º, II, da Lei 6.766/79, que institui as áreas mínimas para parcelamento do solo, menciona a ressalva de “salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes”.²¹³

Em seguida, o Poder Público realiza as desapropriações que forem necessárias (e se forem). Isso pois, conforme art. 39, concluída a regularização, as vias públicas e áreas destinadas ao uso comum do povo e aos equipamentos urbanos passam automaticamente ao domínio público. García e Torres²¹⁴ afirmam

²¹³ BRASIL. Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979. **Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.**

²¹⁴ GARCÍA, Ernesto de la Rocha; TORRES, Miguel Ángel del Arco Torres. **El urbanismo, su aspecto contractual, notarial y registral.** p. 98.

que

la delimitación de unidades de actuación urbanizadora a realizar e régimen de gestión deberá ir acompañada, cuando requiera la expropiación del suelo, de una relación de propietarios y una descripción de bienes y derechos, redactadas con arreglo a lo dispuesto en la legislación de expropiación forzosa.

Após o procedimento, o Poder Público fornece aos beneficiários título de legitimação fundiária (art. 21) ou de legitimação de posse (art. 22), desde que não sejam concessionários, proprietários ou foreiros de outros imóveis, não tenham sido beneficiários por esses títulos anteriormente, e, em caso de estabelecimentos comerciais, seja reconhecido o interesse social da sua ocupação.

As diferenças entre os dois institutos, basicamente, são:

a) a legitimação fundiária é ato discricionário, aplicável em áreas públicas e privadas com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado, constituindo título de aquisição originária de propriedade;

b) a legitimação de posse é ato vinculado que pode ser cancelado pelo Poder Público quando verificado que o beneficiário não atende ou deixou de atender os requisitos legais para sua concessão, não sendo aplicável a imóveis públicos, sem necessidade de ser imóvel urbano e integrante de núcleo urbano informal consolidado, constituindo título de reconhecimento de posse, o qual pode, após 05 (cinco) anos de seu registro, ser convertido em propriedade caso atenda aos requisitos do art. 183 da CRFB/88, ou, não os cumprindo, satisfaça os prazos requisitos para usucapião previstos na legislação infraconstitucional. Essa conversão, quando da Lei 11.977/09, realizava-se diretamente no registro de imóveis pelo interessado. A Medida Provisória restou silente neste ponto, apenas informando que os efeitos e procedimentos do registro da Reurb serão disciplinados por ato do poder executivo federal, ainda não editado.

Em ambos os casos, após consolidada a propriedade, o beneficiário adquire a área livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, salvo quando disserem respeito ao próprio legitimado.

A legitimação, contudo, não é conferida nos casos em que seja necessária a realocação dos ocupantes, sendo dever do Poder Público assegurar-lhes o direito à moradia (art. 12 e §3º).

Nesse ínterim, cogita-se a criação da usucapião extrajudicial já na Lei 11.977/09, antes mesmo do procedimento previsto pelo Novo Código de Processo Civil, sem adentrar essa pesquisa à discussão da nomenclatura ou natureza jurídica dessa forma de aquisição da propriedade, bem como da sua aplicação sobre área de domínio público.

Por ser procedimento de regularização de terreno e edificações, ressalta-se que se dispensa a apresentação da certidão negativa de débitos previdenciários para a averbação das obras, conforme art. 47, §6º, “e”, da Lei 8.212/91.²¹⁵ O art. 11, §2º, da MP 759/16, amplia essa dispensa informando que independente da comprovação de qualquer pagamento de tributos ou penalidades tributárias.

O procedimento registral segue o previsto nos arts. 43 a 51 da mencionada Medida Provisória, podendo o Poder Público, caso entenda pertinente, continuar a aplicar o procedimento previsto nos 288-A a 288-G da Lei dos Registros Públicos (6.015/73) nas regularizações já iniciadas antes da publicação da Medida Provisória (art. 73, §1º).

Ressalte-se que além do procedimento previsto na legislação federal mencionada, podem os municípios dispor sobre o procedimento da regularização fundiária em seu território, podendo realizá-la independente disso (art. 35, §2º, MP 759/16, e art. 30, CRFB/88).

Nesse ínterim, o Supremo Tribunal Federal decidiu, inclusive, que nos municípios em que exista plano diretor, a legislação acerca da regulação do solo urbano pode se dar de forma apartada. Aprovou, como repercussão geral do Recurso Extraordinário nº 607940/DF, a tese no sentido de que “os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor”.²¹⁶

A regularização fundiária pode atingir diversas modalidades, quais sejam:
a) de interesse social; b) de interesse específico; c) nominada ou de antigos

²¹⁵ BRASIL. Lei 8.212, de 12 de julho de 1991. **Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212compilado.htm>. Acesso em 20 jun. 2016.

²¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 607940/DF.** Relator: Ministro Teori Zavascki. Julgado em 29 de outubro de 2015. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em 30 nov. 2016.

loteamentos; e, d) de imóveis pertencentes ao Poder Público.

3.2.1 Regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S)

A Lei 11.977/09²¹⁷, em seu art. 47, inciso VII, previa que a regularização fundiária de interesse social se destinava a:

“[...] assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos: a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos; b) de imóveis situados em ZEIS; ou c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social; [...]

Em seu inciso anterior V, por sua vez, informava que a Zona Especial de Interesse Social – ZEIS é uma “parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo”.

Somensi²¹⁸ esclarece que as ZEIS são áreas públicas ou privadas da cidade destinadas à habitação popular, que combina a destinação – moradia – com um requisito social, atribuindo função à área assim destinada. Dado o cunho social, possuem requisitos urbanísticos diferenciados, haja vista o reconhecimento de que, nessas áreas, há a necessidade de tutela estatal e que o cumprimento dos requisitos ambientais e urbanísticos podem ser diferenciados.

A MP 759/16, contudo, não fez menção às ZEIS, limitando-se a informar que a Reurb-S é aplicável a núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, observado o disposto em ato do Poder Executivo federal (que ainda não foi editado).

²¹⁷ BRASIL. Lei 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.**

²¹⁸ SOMENSI, Simone. Instrumentos Para a Realização da Regularização Fundiária (Urbanísticos e Jurídicos). In: RIO GRANDE DO SUL. Procuradoria Geral da Justiça. **Regularização Fundiária:** como implementar. Porto Alegre: Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional – CEAF, 2011, p. 32.

No caso da Reurb-S, é admissível o procedimento inclusive sobre Áreas de Preservação Permanente-APP, em ocupações consolidadas, com estudo técnico de viabilidade que demonstre que a intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior, com adoção de medidas nele mencionadas, como a compensação ambiental, se for o caso (art. 64, §1º e §2º, Lei 12.651/12²¹⁹, e art. 9º, §3º, MP 759/16).

Cabe ao Poder Público (diretamente ou por seus concessionários) a implantação do sistema viário, infraestrutura básica e melhorias habitacionais na área regularizada, durante ou após a conclusão do procedimento (art. 31, MP 759/16).

Por fim, tratando-se de regularização fundiária de interesse social, não serão cobrados custas e emolumentos para o primeiro registro da Reurb-S, emissão dos títulos de legitimação fundiária ou de posse, bem como sua conversão em propriedade, as aberturas de matrículas, as primeiras averbações de construções residenciais que não superem 70m², aquisição de direito real de laje, bem como o fornecimento das certidões relativas aos atos praticados, na forma do art. 11, §1º.

3.2.2 Regularização fundiária urbana de interesse específico (Reurb-E)

Por sua vez, o inciso II do art. 11 da MP 759/16 disciplina, de forma residual, que se considera regularização fundiária de interesse específico aquela realizada em núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de interesse social.

As diferenças, basicamente, são as seguintes:

- a) não possuem como beneficiários população de baixa renda (art. 11, I e II, MP 759/16);

²¹⁹ BRASIL. Lei 12.651, de 25 de maio de 2012. **Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm>. Acesso em 28 dez. 2016.

- b) não possuem isenção das custas e emolumentos dos atos registrares correspondentes (art. 11, §1º);
- c) não passível de concessão de legitimação fundiária sobre imóveis públicos (art. 21, §5º);
- d) em regra, o poder público não está obrigado a implantar a infraestrutura, equipamentos comunitários ou melhorias habitacionais, nem arcar com seus custos, devendo definir na aprovação dos projetos os responsáveis por isso, bem como para as medidas de compensação e mitigação ambiental , podendo compartilhar as responsabilidades com os próprios beneficiários da Reurb-E (art. 31 e 35, §1º, II);
- e) em caso de promoção do procedimento sobre bem público, a aquisição de direitos sobre a área fica condicionada ao pagamento de justo valor da unidade ao poder público (art. 36, §3º);
- f) o procedimento em ocupações sobre APP limita-se àquelas **não identificadas como áreas de risco**, com identificação das que devem ser resguardadas, podendo exigir contrapartida e compensações urbanísticas e ambientais (art. 65, da Lei 12.651/12);
- g) permanece faixa não edificável com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, podendo ser redefinidas para atendimento dos parâmetros de atos de tombamento de patrimônio histórico e cultural (art. 65, §2º e §3º da Lei 12.651/12);

O Código Ambiental de Santa Catarina, contudo, regulamenta, em seu art. 122-C, parágrafo único, que pode haver previsão municipal em sentido diverso, em razão de peculiaridades territoriais, climáticas, históricas, culturais, econômicas e sociais relacionadas à ocupação do solo urbano.

Há de se criticar, em partes, a divisibilidade dos institutos (de interesse social ou específico), pois, como via de regra, o que era um problema isolado, de interesse específico, torna-se um problema social à medida em que começa a envolver novas pessoas à posse do local.

Prestes²²⁰, quando trata da regularização fundiária, menciona que a regularização fundiária constitui política pública justamente porque a dimensão da irregularidade urbana é de tal monta que deixa de ser um problema isolado para se tornar difuso, que afeta toda a coletividade, motivo pelo qual devem ser analisados todos os aspectos para poder enfrenta-los, de forma a minimizá-los e melhorar as condições urbano-ambientais da coletividade, ainda que dentro de casos individuais.

3.2.3 Regularização fundiária inominada ou de antigos loteamentos

Resumidamente, consiste na regularização total ou parcial de glebas parceladas para fins urbanos anteriores à Lei do parcelamento do solo (Lei 6.766/79), que não possuam registro e estejam implantadas e integradas à cidade.

Tal procedimento não merece mais tratamento diferenciado, vez que também poderá seguir as previsões da Medida Provisória 759/16, independente de retificação de área (art. 21, §3º, Decreto 7.499/11, e art. 213, §11, V, Lei 6.015/73), o que possuía tratamento diferenciado quando da vigência do regramento da Lei 11.977/09.

3.2.4 Regularização fundiária de imóveis pertencentes ao poder público

O procedimento para o auto de demarcação urbanística e registro, em linhas gerais, segue o mesmo procedimento previsto na MP 759/16, sendo que os ocupantes podem ainda receber as áreas por doação, concessão de direito real de uso especial para fins de moradia, concessão de direito real de uso, título de ocupação ou aforamento, compra e venda em parcelas, entre outros.

O Decreto-Lei 9.760/46, alterado pela Lei 11.441/07, disciplina o procedimento de regularização fundiária de interesse social de bens da União, que, para estes fins, considera-se aquela destinada a atender a famílias com renda

²²⁰ PRESTES, Vanêsa Buzelato. A Regularização Fundiária Inserida na Ordem Constitucional: regularizar, produzir e fiscalizar. p. 19.

familiar mensal não superior a 5 (cinco) salários mínimos.²²¹

A Lei 9.636/98²²², por sua vez, dispõe sobre a regularização dos bens imóveis de domínio da União, em que autoriza o Poder Executivo, por meio da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), realizar a identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização destes bens.

De acordo com o procedimento previsto nessa lei, identificadas e demarcadas as terras da União, as áreas são incorporadas ao seu domínio (art. 2º). Após isso, são feitas as inscrições das ocupações, por atos administrativos discricionários, precários e resolúveis a qualquer tempo, pressupondo o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante e o pagamento anual da taxa da ocupação (art. 7º).

O art. 1º do Decreto-Lei nº 1.876/81²²³ complementa, nesse ponto, que ficam isentas de pagamento de foros, taxas de ocupação e laudêmios, “as pessoas consideradas carentes ou de baixa renda cuja situação econômica não lhes permita pagar esses encargos sem prejuízo do sustento próprio ou da sua família”, que, conforme §2º, é aquela cuja renda familiar mensal for igual ou inferior a cinco (05) salários mínimos.

Prosseguindo na Lei 9.636/98, encontra-se, em seu art. 31, a autorização para o Poder Executivo, de forma discricionária, autorizar a doação de bens imóveis do domínio da União a, dentre outros, fundos públicos e fundos privados dos quais a União seja cotista, nas transferências destinadas à realização de programas de provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social; sociedades de economia mista voltadas à execução de programas de provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social; ou beneficiários, pessoas físicas ou

²²¹ BRASIL. Decreto-Lei 9.760, de 05 de setembro de 1946. **Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9760compilado.htm>. Acesso em 15 nov. 2016.

²²² BRASIL. Lei 9.636, de 15 de maio de 1998. **Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9636compilado.htm>. Acesso em 15 nov. 2016.

²²³ BRASIL. Decreto-Lei 1.876, de 15 de julho de 1981. **Dispensa do pagamento de foros e laudêmios os titulares do domínio útil dos bens imóveis da União, nos casos que especifica, e dá outras providência**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1876.htm>. Acesso em 15 nov. 2016.

jurídicas, de programas de provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública, para cuja execução seja efetivada a doação.

No caso de doações para pessoas físicas, o contrato deve conter eventuais encargos e cláusula de inalienabilidade pelo prazo de cinco (05) anos, devendo os beneficiários finais possuírem renda mensal familiar não superior a cinco (05) salários mínimos e não serem proprietários de outros bens imóveis urbanos ou rurais.

No caso de pessoas jurídicas, estas só poderão utilizar os imóveis no âmbito do respectivo programa habitacional ou de regularização fundiária e deverão observar, nos contratos com os beneficiários finais, o requisito de inalienabilidade já mencionado.

A MP 759/16 complementa que, independente de autorização legislativa específica ou de avaliação prévia do imóvel, referidos beneficiários, quando cumprirem os requisitos do art. 31, §5º, da Lei 9.636/98, e desde que ocupem referidas áreas até 23/12/2016 e sejam isentos de pagamento pela utilização, poderão requerer diretamente ao ofício imobiliário a transferência gratuita da propriedade, apresentando a CAT-Reurb-S (Certidão Autorizativa da Transferência para fins de Reurb-S), expedida pela Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.²²⁴

A Lei 8.666/93²²⁵, alterada pela Lei 11.481/07 e pela MP 759/16, dispensa a licitação nos casos de alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis: a) residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública, b) comerciais, de âmbito local com área de até 250m² e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de

²²⁴ BRASIL. Medida Provisória 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.**

²²⁵ BRASIL. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666compilado.htm>. Acesso em 15 nov. 2016.

interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública, e c) rurais da União e do Incra, onde incidam ocupações até o limite de quinze módulos fiscais e não superiores a 1.500ha (mil e quinhentos hectares), para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais (art. 17, inciso I, alíneas “f”, “h” e “i”).

Percebe-se, aqui, que nos dois primeiros casos tal dispensa não alcança somente os bens da União, mas quaisquer imóveis públicos.

Doutra forma, dentro dos parâmetros das licitações, a União também poderá alienar seus bens de forma onerosa, observado, que, nesse caso, tratando-se de projeto social para fins de moradia, o valor poderá ser parcelado de forma mais branda em contraponto aos demais participantes (art. 26, da Lei 9.636/98)

A Medida Provisória nº 2.220/01²²⁶, com a redação dada pela MP 759/16, estabelece em seu art. 1º que aquele que até 22 de dezembro de 2016 (redação primitiva era até 30 de junho de 2001), possua como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até 250,00m² de imóvel público situado em área com características e finalidade urbana (ou seja, independente da localização), utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o **direito à concessão de uso especial para fins de moradia** em relação ao bem objeto da posse, de forma gratuita, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

. Nesse caso, a posse não precisa estar sobre bens da União tão somente, mas inclusive, aplicando-se a quaisquer bens públicos não funcionais. Caso a área esteja acarretando risco à saúde ou à vida dos seus ocupantes, o Poder Público garantirá o exercício desses direitos em outro local.

Conforme art. 2º, caso os imóveis sejam de mais de 250,00m² e estavam ocupados por população de baixa renda, sem possibilidade de identificar os terrenos por cada possuir, a concessão dar-se-á de forma coletiva. O título pode ser obtido perante a Administração Pública, de forma administrativa ou judicialmente, caso haja recusa daquela, por se tratar de direito potestativo constitucionalmente previsto (art.

²²⁶ BRASIL. Medida Provisória nº 2.220, de 04 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.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm>. Acesso em 28 dez. 2016.

183, §1º, CRFB/88), sendo transmissível *inter vivos* ou *causa mortis*.

De acordo com Somensi²²⁷, a Medida Provisória trouxe um reconhecimento do direito à moradia que, após o atendimento de determinadas condições legais,

[...] traduz a possibilidade de outorga a todo aquele que ocupe imóvel público, para fins de moradia, por cinco anos, sem oposição, sem ser proprietário de outro imóvel. [...] Essencialmente, reproduz os requisitos para a usucapião. A diferença é que, na concessão para fins de moradia, não há a transferência de domínio. A área concedida permanece pública, mas afetada à finalidade de habitação, de moradia.

Ainda, a Medida Provisória 2.220/01 (também com a redação dada pela MP 759/16) prevê que o Poder Público, por ato discricionário, pode conceder **direito real de uso**, de forma gratuita, a quem possuía até 22/12/2016, como seu, ininterruptamente e sem oposição, até 250,00m² de imóvel público com características e finalidade urbanas para fins comerciais, podendo, de igual forma, realocar os ocupantes caso estejam em área de risco à saúde ou à vida, bem como nas demais hipóteses previstas no art. 5º, aplicável também ao direito real de uso para fins de moradia.

Ressalte-se que ambos os direitos mencionados e previstos nessa Medida Provisória constituem direito real, conforme acréscimos ao art. 1.225 do Código Civil²²⁸, em seus incisos XI e XII, e que o poder público concedente poderá extinguir esses direitos, por ato unilateral, com o objetivo de viabilizar obras de urbanização em assentamentos irregulares de baixa renda e em benefício da população moradora, firmados anteriormente à intervenção na área, garantindo aos seus ocupantes a realocação dos seus direitos, preferencialmente na área regularizada.

Também, pode-se mencionar a regularização fundiária das ocupações incidentes em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, conforme disposto na Lei 11.952/09 e respectivo regulamento, desde que não sejam florestas públicas, áreas militares federais, contenham benfeitorias federais ou estejam ocupadas por população indígena.²²⁹

²²⁷ SOMENSI, Simone. Instrumentos Para a Realização da Regularização Fundiária (Urbanísticos e Jurídicos). p. 34.

²²⁸ BRASIL. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em 28 dez. 2016.

²²⁹ BRASIL. Lei 11.952, de 25 de junho de 2009. **Dispõe sobre a regularização fundiária das**

Nesse caso, os imóveis são transferidos aos Municípios, por doação ou concessão de direito real de uso, para que este fique responsável pelo procedimento (as áreas de marinha ou marginais não são passíveis de doação), devendo os municípios possuir lei específica ou plano diretor prevendo essas circunstâncias, exceto em casos de áreas com ocupações consolidadas e equipamentos urbanos já implantados.

Conforme Marques²³⁰, “o município interessado deverá dirigir seu pedido de doação ou de concessão de direito real de uso ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com a devida fundamentação e comprovação das condições de posse”, e que, após concedida, “deverá regularizar as áreas recebidas da União e indenizar as benfeitorias, realizadas de boa-fé pelos possuidores, nas áreas insuscetíveis de regularização.”

Até a edição da MP 759/16, o artigo 30 previa diversos requisitos para serem observados pelos Municípios, limitando-se, agora, a afirmar que deverão aplicar os instrumentos previstos na legislação federal específica sobre regularização fundiária urbana (a própria MP).

Por fim, o Código Ambiental de Santa Catarina menciona que, caso a regularização fundiária seja realizada no interior de unidade de conservação de proteção integral, deve haver autorização do seu órgão gestor, garantindo aos proprietários e possuidores o direito de permanecer usando o imóvel enquanto não seja realizada a efetiva regularização, desde que não implique ampliação da utilização dos recursos ambientais, a partir da criação da unidade de conservação. Sendo de uso sustentável, o art. 9º, §5º da MP 759/16, aduz ser necessária a anuência e estudo técnico que comprove a melhoria das condições ambientais nessa intervenção, com relação à ocupação anterior.

ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11952.htm>. Acesso em 09 dez. 2016.

²³⁰ MARQUES, Benedito Ferreira. MARQUES, Carla Regina Silva. **Direito Agrário Brasileiro**. 12a. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017, p. 207.

3.2.5 Projeto Lar Legal

Em muitos estados da federação, os Tribunais de Justiça vêm legitimando o Poder Judiciário a participar do processo de regularização fundiária.

Em Santa Catarina, o projeto denominado “Lar Legal” foi instituído já no ano de 1999, pelo Provimento nº 37/99 da Corregedoria Geral da Justiça.

À época, o provimento estabelecia em suas inúmeras motivações, que o sistema sobre aquisição, perda e função da propriedade são instrumento de preservação de unidade interna e coerência jurídica, sendo dever do Estado buscar a valorização da cidadania e promover a justiça social, protegendo os adquirentes de imóveis integrantes de parcelamentos do solo, uma vez que a Constituição garante a imprescindível titulação como meio do seu pleno exercício. Ainda, que os atos clandestinos ou irregulares geram situações consolidadas e, por muitas vezes, irreversíveis, com consequências na ordem jurídica, sendo, então, de interesse dos municípios regularizarem a ocupação, preservando o meio ambiente, a fim de realizar obras de infraestrutura compatível com as exigências da dignidade da pessoa humana.²³¹

Ou seja, a preocupação do Poder Judiciário com a regularização fundiária em Santa Catarina, por exemplo, já existe há mais de duas décadas.

Após várias edições e modalidades do programa, hoje está regulamentado pela Resolução nº 08, de 9 de junho de 2014, do Conselho da Magistratura do Estado de Santa Catarina.

Com base neste programa, o juiz de direito com competência para registros públicos da comarca poderá determinar o registro do parcelamento do solo, ainda que não cumpra com os requisitos urbanísticos previstos na Lei nº 6.766/79 ou outros diplomas legais, como o plano diretor, quando requerido em procedimento de jurisdição voluntária pela associação de moradores devidamente autorizada pelos representados, ou pelos interessados.²³²

²³¹ SANTA CATARINA. Provimento 37/99 da Corregedoria Geral da Justiça. **Institui o Projeto “Lar Legal”, objetivando a regularização do parcelamento (loteamento e desmembramento) do solo urbano.** Disponível em: <<http://cgj.tjsc.jus.br/consultas/provcirc/provimento/a1999/p19990037.pdf>>. Acesso em 20 dez. 2016.

²³² SANTA CATARINA. Resolução nº 08, de 9 de junho de 2014, do Conselho da Magistratura. **Altera o Projeto “Lar Legal”, instituído pela Resolução n. 11/2008-CM de 11 de agosto de 2008.**

Após a juntada dos documentos necessários e efetuadas as diligências cabíveis, é realizada a citação dos proprietários e confinantes para se manifestar do processo. O Ministério Público deverá obrigatoriamente ser intimado pessoalmente de todos os atos do processo, podendo requerer a produção das provas que entender necessárias.

Da sentença que acolher os pedidos dos interessados, será expedido mandado para registro no ofício imobiliário, podendo o magistrado adotar em cada caso a solução que reputar mais conveniente ou oportuna, sem estar obrigado a observar a legalidade estrita, entendendo-se cabível o recurso de apelação.

Caso o requerente do procedimento seja o município ou adquirentes beneficiários da justiça gratuita, não serão devidos custas ou emolumentos notariais e de registro.

O programa se demonstrou muito eficaz em determinadas localidades, como é o caso de São Francisco do Sul/SC, em que foi garantida a titularidade de mais de 800 (oitocentas) famílias, com base na Resolução mencionada. Em Brusque/SC, foram entregues mais de 200 (duzentos) títulos.²³³

3.2.6 A laje

Além da repaginação do instituto da regularização fundiária, a Medida Provisória 759/16 incluiu o direito real de laje no Código Civil, acrescentando-o no rol do art. 1.225, em seu inciso XIII.

Mencionado direito é aplicável, no âmbito da regularização fundiária, quando não for possível individualizar os lotes ou edificações sobrepostas ou solidariamente compartilhadas, que se encontrem na mesma área.

O art. 1.510-A, disposto no capítulo único do Título XI do Código Civil²³⁴, dispõe que:

Disponível em: <<http://cgjweb.tjsc.jus.br/bdo/Download?acao=PDF&cddocumento=9492>>. Acesso em 20 nov. 2016.

²³³ SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. **Com base no programa Lar Legal, magistrado regulariza loteamento com 800 imóveis.** 26 jan. 2015. Disponível em: <<http://portal.tjsc.jus.br/web/sala-de-imprensa/-/com-base-no-programa-lar-legal-magistrado-regulariza-loteamento-com-800-imoveis>>. Acesso em 25 nov. 2016.

²³⁴ BRASIL. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil.**

O direito real de laje consiste na possibilidade de coexistência de unidades imobiliárias autônomas de titularidades distintas situadas em uma mesma área, de maneira a permitir que o proprietário ceda a superfície de sua construção a fim de que terceiro edifique unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo.

Assim, os famosos “puxadinhos” ganham tutela jurídica para que possam fazer parte do fôlio imobiliário, em matrícula autônoma e suscetível de alienação inclusive, não lhe atribuindo, contudo, direito a fração ideal do solo em que se localiza, tampouco sendo aplicável em condomínios de unidades isoladas.

Trata-se do reconhecimento de situação de fato existente há muito nas periferias brasileiras, em que a superfície das edificações acaba sendo compartilhada com diversas famílias com base na informalidade, improviso e desespero. Exemplifica-se, para melhor elucidação deste ponto, a construção de moradias que possuem como base estrutural outras construções pré-existentes e não diretamente o próprio solo.

3.2.7 Variáveis problemáticas

Alguns cuidados são necessários no estudo e aplicação do instituto da regularização fundiária.

Importa destacar a relevância das iniciativas legislativas que têm por escopo regularizar a situação de extensas porções de terras, urbanas e rurais, de regiões em que o cumprimento da função social das propriedades é, muitas vezes, obstaculizado pelas ilegalidades que envolvem a posse dessas áreas.²³⁵

Primeiramente, após regularizar o procedimento, é necessário averiguar eventual crime cometido por quem parcelou a gleba sem cumprir os procedimentos legais.

Assim, além de participar do processo de planejamento urbano com tomadas de medidas preventivas e repressivas, bem como de regulação de situações fáticas consolidadas, deve o Poder Público sancionar a atuação ilegal sobre o parcelamento do solo, sob pena de incorrer por si mesmo nas penas pela omissão respectiva.

²³⁵ MARQUES, Benedito Ferreira. MARQUES, Carla Regina Silva. **Direito Agrário Brasileiro**. p. 207.

Essa situação é consolidada pela falta de participação estatal na periferia, já que sua atuação está mais direcionada à zona nobre. Esses territórios abandonados e segregados da cidade são presas fáceis para os infratores, que se autointitulam loteadores ou empreendedores, mas que na verdade cometem ilícitos urbanísticos e ambientais.²³⁶

O descumprimento das previsões legais, tanto por ação quanto por omissão, significa uma alteração no ordenamento jurídico que não pode ficar indiferente à Administração Pública, que tem o dever de vela pelo cumprimento das disposições normativas.²³⁷

A responsabilidade por danos causados por particulares na ofensa da ordem urbanística pode, inclusive, pairar sobre o próprio município. Isso porque a ele compete aprovar os empreendimentos, fiscalizar sua consecução e inibir a formação de ações clandestinas dentro dos seus territórios.²³⁸

Nalini²³⁹, abordando a temática, afirma que:

A ausência de uma fiscalização intensiva propicia o surgimento de uma infinidade de parcelamentos do solo à margem da lei e das exigências urbanístico-ambientais. Isso é crime, mas a Justiça brasileira, com seu formalismo exacerbado, suas quatro intermináveis instâncias e numerosos caminhos para fugir à incidência da vontade da lei ou para provocar contínuos reexames pouco tem colaborado para coibir a prática danosa. O custo-benefício atua em favor da clandestinidade.

As atuações urbanísticas ilegais são normalmente praticadas por pessoas privadas (físicas ou jurídicas), sem descartar, contudo, a autoria das pessoas jurídicas de direito público, bem como tantas pessoas quantas tenham contribuído, autorizando procedimentos ilegais ou se mantendo inertes frente à execução de tais empreendimentos, seja por dolo ou culpa.²⁴⁰

²³⁶ NALINI, José Renato. **Direitos Que a Cidade Esqueceu**. p. 55.

²³⁷ DIEZ, Ricardo Santos. RODRÍGUEZ, Julio Castelao. **Derecho Urbanístico**: manual para juristas y técnicos. p. 1.230.

²³⁸ MERINO, Ignacio Sevilla. **La Responsabilidad Patrimonial de la Administración por la aprobación de Planes Urbanísticos Municipales**. Valencia (España): Federació Valenciana de Municipis i Províncies, nº 14, 1994, p. 184.

²³⁹ NALINI, José Renato. **Direitos Que a Cidade Esqueceu**. p. 57

²⁴⁰ PICAZO, Antonio Toledo. **Licencias y Disciplina Urbanística**: restablecimiento y sanción administrativa de las vulneraciones em el ámbito estatal y autonómico. p. 568.

Neste ponto, a MP 759/16 previu no art. 20, §1º e §2º que a conclusão da Reurb ainda confere direito de regresso aos beneficiários contra os responsáveis pela implantação dos núcleos urbanos informais, sem prejuízo das responsabilidades civis, criminais e administrativas que estão sujeitos os infratores ainda que eles mesmo requeiram o procedimento da regularização fundiária.

Em um segundo momento, tem-se o uso incontrolável da usucapião. Prevista constitucionalmente e em diversos diplomas infraconstitucionais (Código Civil e Estatuto da Cidade, por exemplo), a usucapião, em muitas circunstâncias, é usada como meio de regularizar ações clandestinas ou irregulares sobre o solo. Exemplificativamente, em algumas localidades, empreendedores vendem parcelas localizadas dentro de glebas por contrato particular, sob a promessa de regularização posterior em ação de usucapião.

Nos procedimentos de reconhecimento da prescrição aquisitiva, sejam eles judiciais ou extrajudiciais), não há a fase para averiguação das condutas tipificadas contra a ordem urbanística, bem como não há levantamento e estudo ambiental do procedimento. Não há averiguação de infraestrutura, tampouco do reconhecimento da função social da propriedade em vista da existência dos seus pressupostos.

Ainda, as fazendas públicas são citadas para esses procedimentos (Município, Estado e União), mas na grande maioria dos processos, permanecem inertes, gerando a presunção de anuência ao processo e, assim, omitindo-se novamente quanto às irregularidades em seus territórios.

Assim, a usucapião, em grande parte das vezes, ameaça o instituto da regularização fundiária, bem como aumenta o mercado clandestino.

Nesse cenário, colhe-se jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que dispõe:

CIVIL - RECURSO ESPECIAL - USUCAPIÃO EXTRAORDINÁRIO – **ÁREA INFERIOR AO MÓDULO URBANO** - LEI MUNICIPAL - VEDAÇÃO - ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTS. 550 e 552 DO CC/16 - INOCORRÊNCIA. 1 - In casu, como bem ressaltado no acórdão impugnado, o imóvel que se pretende usucapir não atende às normas municipais que estabelecem o **módulo** mínimo local, para parcelamento do solo **urbano** (fls. 168/169), não constituindo o referido imóvel, portanto, objeto legalizável, nos termos da lei municipal. Conforme evidenciado pela Prefeitura Municipal de Socorro, no Ofício de fls. 135, o **módulo** mínimo para o parcelamento do solo **urbano** daquele município é de 250m2, e o

imóvel em questão possui apenas 126m². Ora, caso se admitisse o usucapião de tal **área**, estar-se-ia viabilizando, de forma direta, o registro de **área inferior** àquela permitida pela lei daquele município. Há, portanto, vício na própria relação jurídica que se pretende modificar com a aquisição definitiva do imóvel. 2 - Destarte, incensurável o v. acórdão recorrido (fls. 169) quando afirmou que "o entendimento do pedido implicaria em ofensa a norma municipal relativa ao parcelamento do solo **urbano**, pela via reflexa do usucapião. Seria, com isso, legalizado o que a Lei não permite. Anotou, a propósito, o DD. Promotor de Justiça que, na Comarca de Socorro, isso vem ocorrendo" como meio de buscar a legitimação de parcelamento de imóveis realizados irregularmente e clandestinamente. " 3 - Recurso não conhecido.²⁴¹

Contudo, em decisão mais recente e em sentido contrário, o Supremo Tribunal Federal assim julgou:

Recurso extraordinário. Repercussão geral. Usucapião especial urbana. Interessados que preenchem todos os requisitos exigidos pelo art. 183 da Constituição Federal. Pedido indeferido com fundamento em exigência supostamente imposta pelo plano diretor do município em que localizado o imóvel. Impossibilidade. A usucapião especial urbana tem raiz constitucional e seu implemento não pode ser obstado com fundamento em norma hierarquicamente inferior ou em interpretação que afaste a eficácia do direito constitucionalmente assegurado. Recurso provido.²⁴²

Decisões nesse sentido podem pôr em risco o planejamento urbanístico, a regularização fundiária, a correta aplicação de políticas públicas, o direito ambiental, bem como os próprios cofres públicos, que deixam de arrecadar com ITCMD ou ITBI uma vez que, na grande maioria, as ações de usucapião, antes de se tornarem originárias, foram derivadas, em uma cadeia de transações sem pagamento de impostos.

Por fim, averigua-se, na prática, diversas promessas políticas e de empresas particulares de regularização fundiária de empreendimentos que não carecem desse instituto. Ou seja: o empreendimento (loteamento ou desmembramento) está regularizado, com infraestrutura, as propriedades estão individualizadas, mas seus ocupantes não realizaram a transferência para seus respectivos nomes perante os cartórios competentes.

Assim, deixam-se por vezes levar por golpes ou promessas de campanhas eleitorais que não condizem com a verdade. Ou, ainda, retomam ao segundo ponto relatado: a usucapião.

²⁴¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 402792**. Relator: Ministro Jorge Scartezini. Julgado em 06 de dezembro 2004. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em 25 nov. 2016.

²⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 422349**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Julgado em 05 de agosto de 2016. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em 25 nov. 2016.

3.3 A REGULARIAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO À SUSTENTABILIDADE

Conforme aprofundado alhures, o desenvolvimento sustentável busca equilibrar ao máximo a proteção natural sem renunciar ao maior desenvolvimento possível, buscando proteger os recursos naturais, sem menosprezar a necessária exploração das áreas, tendo como consequência um desenvolvimento social e econômico organizado. Em outras palavras: pretende consolidar um desenvolvimento socialmente desejável, economicamente viável e ecologicamente prudente.²⁴³

O desenvolvimento sustentável, como instrumento ao alcance da sustentabilidade, deve-se demonstrar de tal forma que busque integrar a cidade nesse processo. Todos os lados da cidade.

O outro lado da cidade, o lado pobre, irregular, clandestino, em que os equipamentos urbanos não são suficientes, possui potencial degradador, segregador e consolidante das diferenças sociais, que deve ser considerado quando da contemplação do desenvolvimento urbano.

É necessário dignificar a existência dessas pessoas, de forma que lhes sejam assegurados os direitos fundamentais previstos na Constituição, bem como os mais elementares dos direitos humanos e do homem. Essas pessoas anseiam viver dignamente, por mais que desconheçam o que é a dignidade da pessoa humana. Desconhecem o conceito, a nomenclatura ou fundamento, mas anseiam.

Segundo Santos²⁴⁴, a dignidade da pessoa humana merece uma atenção quando observado que:

O desenfreado processo técnico, científico e econômico, que desregulado ameaça o futuro da humanidade, merece ser aquilatado por um princípio que consinta a dedução de pressupostos e respostas para a regeneração econômica, social, política, educativa, étnica e existencial. Portanto, é preciso pensar em um princípio que sirva de diretriz para eliminar as causas públicas de mal-estar, favorecendo e ampliando as possibilidades de cada ser humano de melhorar sua qualidade de vida, mediante uma política da humanidade e uma política de civilização, conforme proposta de Edgar

²⁴³ MANRESA, Maria Fuensanta Gómez. **Planeamiento Urbanístico y Desarrollo Sostenible**. Madrid (Espanha): Editorial Dykinson, 2015, p. 53.

²⁴⁴ SANTOS, Rafael Padilha dos. **Reflexões Acerca do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana Como Critério Universal Para Regulação do Espaço Transnacional**. In: DEMARCHI, Clóvis. OLVEIRA NETO, Francisco José Rodrigues de. ABREU, Pedro Manoel. (Orgs). **Direito, Estado e Sustentabilidade**. São Paulo: Intelecto Editora, 2016, p. 46.

Morin, restaurando as solidariedades e reumanizando a própria humanidade.

Isso porque há uma relação direta entre o dever jurídico constitucional de preservação do meio ambiente e qualidade de vida sadia dos cidadãos. Assim, o desenvolvimento humano deve estar afinado com o paradigma da sustentabilidade, sendo poder público e coletividades corresponsáveis nesse processo.²⁴⁵

A superpopulação por si só já se tornou uma ameaça à sobrevivência da espécie humana, uma vez que já foi superado o limite conhecido como capacidade de continuidade da espécie. Assim, o crescimento irracional, baseado na rápida exaustão dos recursos naturais e na restrição do espaço, gera consequências alarmantes, sociais e ambientais.²⁴⁶

Aceitar os parcelamentos irregulares ou clandestinos é uma forma indolor e lucrativa de manter silenciados os já excluídos. Derrubar favelas sem se preocupar com seus moradores não é solução, é agravar o problema.²⁴⁷

Nesse ponto, a regularização fundiária surge com a proposta de levar dignidade às populações que vivem em situações irregulares, respeitando as suas vidas e necessidades. Ou seja: não basta tirar as pessoas da favela, é necessário tirar a favela das pessoas, acolhendo-as como parte integrante e fundamental do desenvolvimento social, econômico e político da cidade. É reconhecer que todas as pessoas possuem direito de pertencer à cidade, proporcionando-lhe o impulso necessário para isso.

Conforme Bodnar²⁴⁸, o direito à cidade está pautado nos princípios constitucionais das funções sociais da cidade e da propriedade, norteadores da política urbana, sendo, assim, um direito difuso, da mesma forma que o próprio meio ambiente, sendo meta fundamental da República tornar as cidades brasileiras mais justas, humanas, democráticas e sustentáveis.

O crescimento das cidades é um fenômeno mundial, com efeitos econômicos, sociais e ambientais, já trabalhados anteriormente. A importância social da atividade urbanística deriva principalmente da geração de novos ambientes de

²⁴⁵ BASTIANI, Ana Cristina Bacega de. PELLEZ, Mayara. O Paradigma da Sustentabilidade: Reflexões a Partir da Constituição Federal Brasileira de 1988. In: AQUINO, Sérgio Ricardo Fernandes de. BASTIANI, Ana Cristina Bacega de. (Orgs.) **As Andarilhagens da Sustentabilidade no Século XXI**. Florianópolis: Empório do Direito, 2015, p. 21.

²⁴⁶ NALINI, José Renato. **Direitos Que a Cidade Esqueceu**. p. 113.

²⁴⁷ NALINI, José Renato. **Direitos Que a Cidade Esqueceu**. p. 169.

²⁴⁸ BODNAR, Zenildo. **Direito à Cidade**: por uma epistemologia interdisciplinar emancipatória. p. 164.

trabalho e de sua contribuição para a efetividade do direito à uma habitação digna. Sua transcendência econômica é evidente, dados os setores profissionais implicados com a atividade de construção, reabilitação e demolição dos bens produzidos.²⁴⁹

Nesse cenário, a gestão urbana possui o desafio de pensar o desenvolvimento local, que contempla a produção, mas principalmente a qualidade de vida, a equidade, a democratização, a participação cidadã e a proteção ao meio ambiente.²⁵⁰

Considerando a subjetividade local e flexibilizando as regras urbanísticas e ambientais, desde que não gerem prejuízo à coletividade, a regularização fundiária propõe trabalhar a política pública de resgate da cidadania através da conversão da irregularidade urbana em cidade legal. Esta política estabeleceu um novo paradigma de planejamento, que opera sobre a irregularidade existente como alternativa à remoção e criação de novos parcelamentos do solo na periferia da cidade.²⁵¹

Assim, o desenvolvimento urbano sustentável da cidade busca requalificar as áreas urbanas degradadas ou urbanizar áreas no meio ambiente, através de políticas públicas de infraestrutura adequada de transporte coletivo, saúde, educação, segurança e lazer, respeitando as limitações da natureza, de forma a desenvolver e garantir justiça a todos das cidades, eliminando ou minimizando os impactos ambientais.²⁵²

Regularizar implica em mudanças nos seguintes aspectos: a) jurídicos: titulariza os ocupantes, inserindo-os no universo de direito e não somente de fato, bem como proporciona a responsabilização do loteador clandestino ou do poder público conivente; b) sociais: dignifica a população; insere seus membros na sociedade como algo uno, não dividido; proporciona equipamentos urbanos básicos para suas vidas; e, aumenta o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) local, regional e nacional; c) tributários: começa a haver um controle tributário e um

²⁴⁹ ANTEQUERA, Jesús Conde. **La Regulación de los Residuos de Construcción y Demolición em España: Nuevas Fórmulas de Control Ambiental de la Actividad Urbanística**. In: BRANDÃO, Paulo de Tarso. ESPÍRITO SANTO, Davi do. (Coord). *Direito, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente*. Itajaí: UNIVALI, 2016, p. 108.

²⁵⁰ NIGRO, Carlos Domingo. **(In)Sustentabilidade Urbana**. p. 77.

²⁵¹ SOMENSI, Simone. *Instrumentos Para a Realização da Regularização Fundiária (Urbanísticos e Jurídicos)*. p. 37.

²⁵² BODNAR, Zenildo. **Direito à Cidade**: por uma epistemologia interdisciplinar emancipatória. p. 165.

aumento da arrecadação de IPTU, ITCMD, IRPF e ITBI, por exemplo; d) financeiros: há a valorização imobiliária, possibilitando, inclusive, a abertura de linha de crédito para financiamentos/empréstimos que tenham como objeto ou garantia os imóveis ali localizados; e, e) urbanísticos/ambientais: abre-se a possibilidade da eficácia de um planejamento urbanístico municipal, dotado de infraestrutura, com coleta de esgoto e resíduos.

Nalini²⁵³ afirma que a pretensão é urgente e muito mais abrangente do que apenas pensar em regularização fundiária sob a vertente jurídica. Complementa:

Integram essa política programas quais a urbanização e a regularização de favelas, recuperação e prevenção de áreas sujeiras a riscos de desmoronamento, urbanização e regularização de loteamentos ilegais, reforma e/ou ampliação de moradias resultantes do processo de autoconstrução, recuperação de áreas de preservação ambiental ocupadas por moradias, reforma de cortiços e requalificação urbanística de áreas centrais degradadas[...].

O investimento em saneamento básico dessas áreas, acaba, por consequência, em diminuir a necessidade de investimento na saúde, por estar, muitas vezes, atrelada às condições de vida dos moradores da cidade como um todo.

Cumpra-se, assim, a sustentabilidade em todas as suas dimensões: social, econômica e ambiental. Como mencionado, a sustentabilidade vai muito além da órbita ambiental. O ambiental é importante, mas o foco essencial desse procedimento é a vida das pessoas. Com o conjunto de todos esses reflexos na vida dessas pessoas, o aumento da qualidade de vida é uma consequência inquestionável. Com isso, o possível alcance de uma cidade sustentável torna-se algo muito mais palpável.

Isso pois, conforme explana Garcia²⁵⁴, não é possível tratar o Direito Ambiental de maneira isolada e indiferente aos demais ramos, uma vez que há a necessidade de se apoiar sociologia do direito, para que aí sim seja possível a absorção dos interesses políticos e econômicos na busca de uma sociedade sustentável que caminhe ao lado da justiça social e do desenvolvimento econômico.

²⁵³ NALINI, José Renato. **Direitos Que a Cidade Esqueceu**. p. 170.

²⁵⁴ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **O Direito Ambiental e sua Ligação com o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e com os Direitos Fundamentais**. In: DEMARCHI, Clóvis. OLIVEIRA NETO, Francisco José Rodrigues de. ABREU, Pedro Manoel. (Orgs). **Direito, Estado e Sustentabilidade**. São Paulo: Intelecto Editora, 2016. p. 76.

Castanheiro²⁵⁵ ainda complementa informando que caso fosse realizada tão somente a regularização puramente registrária (ou dominial), estar-se-ia comprometendo ou colocando em risco a população, atingindo seus direitos fundamentais. Dessa forma, regularizar exige profissionalismo e atuação de equipe multidisciplinar, envolvendo o poder público, principalmente municipal.

Regularizar essas áreas do outro lado da cidade traz segurança e dignidade aos moradores, gerando riqueza à comunidade e permitindo a correta gestão do espaço urbano, pois insere estas áreas nos cadastros municipais. Ao realizar a regularização fundiária, o Município dá eficácia ao direito à moradia digna e ordena o uso do solo urbano, convertendo meros locais de moradia em endereços formais, gerando informações para arrecadação de tributos, tornando possível o acesso a financiamentos e dando segurança aos ocupantes.²⁵⁶

Mais que isso, cumpre-se com os objetivos do desenvolvimento sustentável, dentre os quais aquele de tornar as cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Cumpre com a Política Nacional de Resíduos Sólidos, nos ditames da Lei 12.305/10.

Prestes²⁵⁷ explana de forma adequada quando afirma que:

A regularização fundiária é uma expressão deste direito social à moradia, sendo, portanto, um direito que, para ser concretizado, necessita da atividade do Estado. Assim, a regularização fundiária passa a ser política pública permanente, relacionada ao Estado e não somente ao governo eleito a cada período eletivo, até porque, para ser implementada na íntegra, precisa ser trabalhada em mais de uma gestão.

O direito à moradia digna foi consagrado pela Organização das Nações Unidas – ONU e erigido à categoria de direito social fundamental na nossa Carta Constitucional pela Emenda Constitucional n.º 26, de 14 de fevereiro de 2000. Na esfera infraconstitucional, o Estatuto da Cidade também estabelece que a política urbana tem, entre suas diretrizes básicas, o direito do cidadão à terra urbana e à

²⁵⁵ CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Regularização Fundiária Urbana: Fundamentos, aspectos práticos e propostas. In: NALINI, José Renato. LEVY, Wilson. **Regularização Fundiária**. 2a. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 111.

²⁵⁶ DEMARI, Lisandra. Regularização Fundiária: conceitos básicos. In: RIO GRANDE DO SUL. Procuradoria Geral da Justiça. **Regularização Fundiária: como implementar**. Porto Alegre: Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional – CEAF, 2011, p. 22.

²⁵⁷ PRESTES, Vanêsa Buzelato. A Regularização Fundiária Inserida na Ordem Constitucional: regularizar, produzir e fiscalizar. p. 11.

moradia, para as presentes e futuras gerações, no intuito de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.²⁵⁸

A regularização fundiária surge como interesse coletivo, e não particular. A incompatibilidade jurídica da posse impossibilita investimentos em saneamento, infraestrutura e qualidade de vida. O projeto de regularização parte do pressuposto de que as cidades do Terceiro Mundo sofrem uma escassez artificial de direitos de propriedade.²⁵⁹

Não se pode dizer que a regularização fundiária é a solução de todos os problemas urbanísticos, ambientais ou sociais das cidades. Contudo, dado todo o exposto, percebe-se que o procedimento consegue concentrar diversas melhorias que podem contribuir, a curto, médio e longo prazo, para a evolução urbana e humana local e global.

É fazer com que o outro lado da cidade seja visto como parte integrante dela, que seus problemas sociais e ambientais sejam ouvidos para que o muro de segregação seja derrubado, tornando a cidade um instrumento uno de qualidade de vida e sustentabilidade.

²⁵⁸ RIO GRANDE DO SUL. Procuradoria Geral da Justiça. **Regularização Fundiária**: como implementar. Porto Alegre: Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional – CEAF, 2011, p. 5.

²⁵⁹ NALINI, José Renato. **Direitos Que a Cidade Esqueceu**. p. 164-168.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O mundo passou por uma vasta intervenção humana ao longo dos séculos, tendo presenciado, nas últimas décadas, o vulto acelerado das cidades, em que o poder do homem transformou a paisagem rural e natural em um meio ambiente construído urbanizado, artificial.

Contudo, esse processo de transformação não ocorreu de forma eficientemente a harmonizar a capacidade da cidade com a demanda populacional que cada vez se dilatava mais, bem como não foi organizada o suficiente para realizar essa expansão de forma racional e ecologicamente sustentável.

Assim, as cidades presenciaram o caos urbano da superpopulação, da criação de favelas, da imigração sem controle, da pobreza e da falta de recursos públicos para atender a todas as pessoas.

Nessa seara, pôde-se averiguar no decorrer deste escrito, a forma como as cidades reagiram às mudanças, algumas expectativas quanto ao Poder Público e a aplicação da regularização fundiária como forma de concretizar a dignidade perdida ao longo dos anos por essas pessoas que vivem sob condições sub-humanas em áreas irregulares.

A pobreza não se escolhe e a conquista por uma vida coberta de dignidade é almejada ainda que inconscientemente.

Dessa forma, construiu-se o trabalho partindo do meio ambiente artificial, com um breve estudo sobre a sustentabilidade e sua evolução e a correlação entre os dois em um momento posterior.

Averiguou-se como a pobreza é degradante, e como o problema dos excluídos, daqueles que vivem do outro lado da cidade, torna-se um problema social a ser enfrentado pelo direito nas suas mais diversas ramificações. Para isso, trabalhou-se com o crescimento desenfreado das cidades, seja pela migração, seja pela fuga de cumprimento das numerosas e difíceis normas atinentes ao uso e parcelamento do solo, e como o direito urbanístico está à disposição dos juristas para solucionar tais problemas.

Por fim, aprofundou-se na aplicação de políticas públicas nas cidades, no instituto da regularização fundiária e de que forma esta pode contribuir para a

sustentabilidade do meio urbano.

Nesse ponto, a regularização fundiária surge como forma de entregar regularidade, equipamentos públicos, titulação e, principalmente, dignidade da pessoa humana àqueles que são segregados nas cidades, que estão em situação de clandestinidade tabular, fazendo com que a roda da grande cidade possa girar de maneira mais uniforme, com menos discrepâncias.

A partir do momento que se aceita o fato de que a pobreza é um fator poluente e degradador do meio ambiente, a regularização fundiária tenta diminuir os impactos sociais, jurídicos, ambientais e econômicos gerados pela potência segregadora das cidades.

Enfrentando a problemática proposta, acerca da possibilidade de cumprimento da proposta de sustentabilidade oferecida pela regularização fundiária, pôde-se confirmar a hipótese que sustenta sua aplicabilidade diante da legislação atualmente existente, podendo os municípios, locais que agregam maior conhecimento sobre os seus respectivos territórios, ampliar sua aplicação mediante instrumentos normativos próprios ou independentemente da existência deles, restando prejudicadas as demais hipóteses levantadas, conforme perceptível com o desenvolvimento progressivo da pesquisa.

O debate merece atenção dado o índice de irregularidade das propriedades imobiliárias brasileiras, e das consequências que isso pode trazer à toda comunidade.

A sustentabilidade, foco e objeto de pesquisa, cumpre-se em suas mais diversas dimensões, e não somente a ambiental, mas inclusive. Regularizar, aqui, significa incluir, revitalizar, transformar, levar esperança.

A regularização trabalhada propõe pensar nas cidades como entidades que não permanecem estáticas, sempre em transição, necessitando de políticas públicas para que atendam melhor os anseios das atuais e futuras civilizações, para que se possa pensar, em um segundo momento, nas cidades colaborativas, entendidas como aquelas com grupos de consumo, transporte compartilhado, economia colaborativa, energia solar, internet pública, tornando prática a ideia de sustentabilidade e educação ambiental.

Para tanto, fez-se uso da doutrina nacional e espanhola, no âmbito da

dupla titulação realizada pelo convênio firmado entre a Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI e a Universidade de Alicante – UA, uma vez que em ambas houve a permanência e pesquisa do aluno, como forma de complemento e aprimoramento do estudo com base em situações de países em que a urbanização secular se manteve de forma diversa que a brasileira.

Sem ter a intenção de esgotar o tema ou criticar a atuação dos poderes públicos, o presente trabalho tem como finalidade abrir os horizontes sobre a aplicabilidade e vantagens da regularização fundiária, de forma a contribuir para que as administrações públicas tenham um respaldo e reflexão para a implantação do mencionado instituto em suas respectivas localidades.

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

ALVAREZ, Julio Olmedo. **La iniciativa privada empresarial en la Ejecución del Planeamiento urbanístico**. Toledo (España): Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha, 2006.

AMADO, Frederico. **Direito Ambiental Esquematisado**. 5a. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

ANTEQUERA, Jesús Conde. **La Regulación de los Residuos de Construcción y Demolición en España: Nuevas Fórmulas de Control Ambiental de la Actividad Urbanística**. In: BRANDÃO, Paulo de Tarso. ESPÍRITO SANTO, Davi do (Coord.). **Direito, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente**. Itajaí: UNIVALI, 2016.

ARAUJO JUNIOR, Miguel Etinger de. CANEZIN, Amanda Cristina Carvalho. **Efetivação das Dimensões da Sustentabilidade na Construção do Meio Ambiente e Moradia Adequados**. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI – UFS, XXIV, 2015, Aracaju/SE. **Direito, Constituição e Cidadania: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do milênio**. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/c178h0tg>>. Acesso em 05 jan. 2016.

ARRAIS, Aline Frota Parente. CAÚLA, Bleine Queiroz. **O Direito À Moradia Sustentável: um estudo na perspectiva dos agentes sociais em Fortaleza**. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, XXII, 2012, Curitiba/PR. **25 anos da Constituição Cidadã: Os Atores Sociais e a Concretização Sustentável dos Objetivos da República**. Direito Ambiental II. Florianópolis: FUNJAB, 2013. p. 92-110. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/publicacao/uff.php>>. Acesso em: 02 jan. 2016.

BALTAR, Mirtha Dandara. PEREIRA, Tatiana Cotta Gonçalves. **Breves comentários sobre o processo de regularização do assentamento Roseli Nunes: divagando sobre algumas questões jurídicas**. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, XXI, 2012, Niterói/RJ. **O Novo Constitucionalismo Latino Americano: desafios da sustentabilidade**. Direito Ambiental II. Florianópolis: FUNJAB, 2012. p. 86-112. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/publicacao/uff.php>>. Acesso em: 04 jan. 2016.

BARREIRA FILHO, Edenilo Baltazar. SAMPAIO, José Levi Furtado. **Sustentabilidade Ambiental: discutindo o lugar**. In: **Mercator – Revista de Geografia da UFC**, ano 03, nº 06, p. 89-94, 2004. Disponível em: <<http://www.mercator.ufc.br/index.php/mercator>>. Acesso em 25 jan. 2016.

BASTIANI, Ana Cristina Bacega de. PELLEZ, Mayara. **O Paradigma da Sustentabilidade: Reflexões a Partir da Constituição Federal Brasileira de 1988**. In: AQUINO, Sérgio Ricardo Fernandes de. BASTIANI, Ana Cristina Bacega de. (Orgs.) **As Andarilhagens da Sustentabilidade no Século XXI**. Florianópolis: Empório do Direito, 2015.

BÍBLIA. Português. **Bíblia Sagrada.** Disponível em: <<https://www.bibliaonline.com.br/>>. Acesso em 25 out. 2016.

BOBBIO, Norberto. **Igualdade e Liberdade.** Trad. Carlos Nelson Coutinho. 2a. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.

BODNAR, Zenildo. **Direito à Cidade:** por uma epistemologia interdisciplinar emancipatória. In: BRANDÃO, Paulo de Tarso. ESPÍRITO SANTO, Davi do (Coord.). **Direito, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.** Itajaí: UNIVALI, 2016.

BORTOLON, Brenda. Mendes, Marisa Schmitt Siqueira. A Importância da Educação Ambiental para o Alcance da Sustentabilidade. **Revista Eletrônica de Iniciação Científica.** Itajaí, Centro de Ciências Sociais e Jurídicas da UNIVALI. v. 5, n. 1, p. 118-136, 1ª Trimestre de 2014. Disponível em: <www.univali.br/ricc> - ISSN 2236-5044. Acesso em: 25 jan de 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 25 jan. 2016.

_____. Decreto-Lei 1.876, de 15 de julho de 1981. **Dispensa do pagamento de foros e laudêmios os titulares do domínio útil dos bens imóveis da União, nos casos que especifica, e dá outras providência.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1876.htm>. Acesso em 15 nov. 2016.

_____. Decreto-Lei 9.760, de 05 de setembro de 1946. **Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9760compilado.htm>. Acesso em 15 nov. 2016.

_____. Lei 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/L6766.htm>. Acesso em 25 nov. 2016.

_____. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99274.htm>. Acesso em 22 jan. 2016.

_____. Lei 7.347/85. **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 e dá outras providências.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm>. Acesso em 25 out. 2016.

_____. Lei 8.212, de 12 de julho de 1991. **Dispõe sobre a organização da**

Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212compilado.htm>. Acesso em 20 nov. 2016.

_____. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666compilado.htm>. Acesso em 15 nov. 2016.

_____. Lei 9.636, de 15 de maio de 1998. **Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9636compilado.htm>. Acesso em 15 nov. 2016.

_____. Lei 9.795, de 27 de abril de 1999. **Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm>. Acesso em 25 jan. 2016.

_____. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 27 jan. 2016.

_____. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em 28 dez. 2016.

_____. Lei 11.952, de 25 de junho de 2009. **Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm>. Acesso em 09 dez. 2016.

_____. Lei 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.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm> Acesso em 15 nov. 2016.

_____. Lei 12.651, de 25 de maio de 2012. **Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm>. Acesso em 28 dez. 2016.

_____. Medida Provisória 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: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/Mpv/mpv759.htm>. Acesso em 28 dez. 2016.

_____. Medida Provisória 2.220, de 04 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.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm>. Acesso em 28 dez. 2016.

_____. Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária.** Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

_____. Resolução CONAMA nº 306, de 5 jul. 2002. **Estabelece os requisitos mínimos e o termo de referência para realização de auditorias ambientais.** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=306>>. Acesso em 26 jan. 2016.

_____. Resolução CONAMA nº 369, de 28 de março de 2002. **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.** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=489>>. Acesso em 26 nov. 2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 402792.** Relator: Ministro Jorge Scartezzini. Julgado em 06 de dezembro 2004. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em 25 nov. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 422349.** Relator: Ministro Dias Toffoli. Julgado em 05 de agosto de 2016. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em 25 nov. 2016.

_____. **Recurso Extraordinário 607940/DF.** Relator: Ministro Teori Zavascki. Julgado em 29 de outubro de 2015. Disponível em: <www.stf.jus.br>.

Acesso em 30 nov. 2016.

BRITO, Fernando de Azevedo Alves. A hodierna classificação do meio ambiente, o seu remodelamento e a problemática sobre a existência ou inexistência das classes do meio ambiente do trabalho e do meio ambiente misto. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, IX, n. 36, jan. 2007. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1606>. Acesso em jan. 2016.

CARVALHO, Fábila Ribeiro Carvalho de. PACHECO, Lucas Cardinali. O Desenvolvimento Periférico: um enfoque para as populações tradicionais. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, XXII, 2012, Curitiba/PR. **25 anos da Constituição Cidadã: Os Atores Sociais e a Concretização Sustentável dos Objetivos da República**. Direito Ambiental II. Florianópolis: FUNJAB, 2013. p. 253. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/publicacao/uff.php>>. Acesso em: 02 jan. 2016.

CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Regularização Fundiária Urbana: Fundamentos, aspectos práticos e propostas. In: NALINI, José Renato. LEVY, Wilson. **Regularização Fundiária**. 2a. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CAVALHEIRO, Luana Rocha Porto. Sustentabilidade, Direito e Vida: em busca da alteridade. In: AQUINO, Sérgio Ricardo Fernandes de. BASTIANI, Ana Cristina Bacega de. (Orgs.) **As Andarilhagens da Sustentabilidade no Século XXI**. Florianópolis: Empório do Direito, 2015.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. 2a. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Agenda 21**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995.

COSTA, Beatriz Souza. DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. A Proteção do Meio Ambiente no Brasil e a Atuação dos Municípios: a responsabilidade objetiva. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI – UFMG/FUMEC/DOM HELDER CÂMARA, XXIV, 2015, Belo Horizonte/MG. **Direito e Sustentabilidade II**. p. 531-548. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/t9513697>>. Acesso em 26 jan. 2016.

CRUZ, Paulo Márcio. FERRER, Gabriel Real. Direito, Sustentabilidade e a Premissa Tecnológica como Ampliação de seus Fundamentos. In: **Revista Sequência**, Florianópolis, v. 36, n. 71, p. 240-278, dez. 2015. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia>>. Acesso em: 22 jan. 2016.

_____. **Política, poder, ideologia e Estado contemporâneo**. 3a. ed. Curitiba: Juruá, 2003.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito Ambiental de conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2a tiragem, 2015, p. 168-187.

_____. SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. Análise das Decisões do Supremo Tribunal Federal e a Competência Legislativa em Matéria Ambiental no Brasil. In: **Revista Bonijuris**. Ano XXVII, nº 621, agosto de 2015, p. 6-19. Disponível em: < <http://www.bonijuris.com.br/bonijuris/pbl/Index.do>>. Acesso em 28 jan. 2017.

DIEZ, Ricardo Santos. RODRÍGUEZ, Julio Castelao. **Derecho Urbanístico**: manual para juristas y técnicos. 8a. ed. Madrid (España): La Ley, 2012.

FARIA, Ana Luisa Sousa. O IPTU Como Instrumento Para o Desenvolvimento Sustentável. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, XXI, 2012, Niterói/RJ. **O Novo Constitucionalismo Latino Americano: desafios da sustentabilidade**. Direito Ambiental I. Florianópolis: FUNJAB, 2012. p. 348-377. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/publicacao/uff.php>>. Acesso em: 02 jan. 2016.

FERRAZ, Patricia André de Camargo. Regularização Fundiária e Desenvolvimento Econômico Sustentado: novos instrumentos jurídicos para regularização de terras urbanas. In: NALINI, José Renato. LEVY, Wilson. **Regularização Fundiária**. 2a. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 14a. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

FRAGA, Jesús Jordano. **El Urbanismo De La Crisis: la regularización de las edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación**. Madrid (España): Tecnos, 2015.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **O Direito Ambiental e sua Ligação com o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e com os Direitos Fundamentais**. In: DEMARCHI, Clóvis. OLVEIRA NETO, Francisco José Rodrigues de. ABREU, Pedro Manoel. (Orgs). **Direito, Estado e Sustentabilidade**. São Paulo: Intelecto Editora, 2016.

GARCÍA, Ernesto de la Rocha; TORRES, Miguel Ángel del Arco Torres. **El urbanismo, su aspecto contractual, notarial y registral**. Granada (España): Editorial Comares, 2005.

GEHL, Jan. **Cidades Para Pessoas**. Trad. Anita Di Marco. 2a. ed. São Paulo: Perspectiva, 2013.

GLAESER, Edward L. **Os Centros Urbanos**: a maior invenção da humanidade. Trad. Leonardo Abramowicz. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GÜELL, José Miguel Fernandes. **Planificación Estratégica de Ciudades**. Barcelona (España): Editorial Reverté, 2006.

HENKES, Silviana Lúcia. A propriedade privada no século XXI. **Revista Sequência**, Florianópolis, v. 25, n. 49, p. 113 - 134, dez. 2004. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia>>. Acesso em: 25 dez. 2015.

HUERTA, R. Huerta; FUENTE, C. Huerta Izar de la. **Tratado de Derecho Ambiental**. Tomo I. Barcelona (Espanha): Bosch, 2000.

JACOBS, Jane. **Morte e Vida de Grandes Cidades**. Trad. Carlos S. Mendes Rosa. 3a. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

JIMENEZ, Juan Manuel Trayter. **El Control del Planeamiento Urbanístico**. Madrid (Espanha): Editorial Civitas, 1996.

LAVINAS, Lena. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias na prática. In: **Revista Econômica**, Niterói, v. 4, n. 1, p. 25-28, jun. 2002. Disponível em: <http://www.uff.br/revistaeconomica/v4n1/lavinas.pdf>. Acesso em 13 abr. 2017.

LEITE, Carlos. AWAD, Juliana Di Cesare Marques. **Cidades Sustentáveis, Cidades Inteligentes**: desenvolvimento sustentável num planeta urbano. Porto Alegre: Bookman, 2012.

LOPES, José Sérgio Leite. Sobre Processos de “Ambientalização” dos Conflitos e Sobre Dilemas da Participação. In: **Horizontes Antropológicos**. Porto Alegre, ano 12, n. 25, p-31-64, jan/jun. 2006.

MAFRA, Juliete Ruana. VIEIRA, Ricardo Stanziola. A Sustentabilidade no Contexto Global e no Brasil: compreendendo a experiência no cumprimento dos objetivos do milênio apazados para 2015. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI – UFMG/FUMEC/DOM HELDER CÂMARA, XXIV, 2015, Belo Horizonte/MG. **Direito e Sustentabilidade II**. p. 119-145. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/t9513697>>. Acesso em 26 jan. 2016.

MAGGIOLINI, Micol. Perícia e Transformação dos Conflitos Ambientais Nas Grandes Obras: o caso da nova linha ferroviária Turim-Lyon. In: **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 100, maio-2013, p 65-84.

MANRESA, María Fuensanta Gómez. **El Particular En La Gestión Urbanística**. Valencia (Espanha): Tirant To Blanch, 2006.

_____. **Planeamiento Urbanístico y Desarrollo Sostenible**. Madrid (Espanha): Editorial Dykinson, 2015.

MARÍN, Antonio Pérez. **Estudios de derecho urbanístico**. Granada (Espanha): Editorial Comares, 2006.

MARQUES, Benedito Ferreira. MARQUES, Carla Regina Silva. **Direito Agrário Brasileiro**. 12a. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

MERINO, Ignacio Sevilla. **La Responsabilidad Patrimonial de la Administración por la aprobación de Planes Urbanísticos Municipales**. Valencia (Espanha): Federació Valenciana de Municipis i Províncies, nº 14, 1994.

NALINI, José Renato. **Direitos Que a Cidade Esqueceu**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

_____. Perspectivas da regularização fundiária. In: NALINI, José Renato. LEVY, Wilson. **Regularização Fundiária**. 2a. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulálio do. **Direito Ambiental Internacional**. 2a. ed. Rio de Janeiro: Thex Editora, 2002.

NIGRO, Carlos Domingo. **(In)Sustentabilidade Urbana**. Curitiba: Ibpex, 2007.

NOGUERA, Antonio Vercher. **La Delinquencia Urbanística**. Madrid (Espanha): Colex, 2002.

OLIVIO, Dennis Henrique Vicário. CARVALHO, João Liberato de. BIANCARDI, Luciane. GALLO, Zildo. A ética do consumo. In: **Scientia FAER**, Olímpia/SP, ano 02, v. 02, p. 16-27, 1º Semestre de 2010. Disponível em: <<http://www.f aer.edu.br/revistafaer/>>. Acesso em 25 jan. 2016.

PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização Fundiária de Interesse Social**. São Paulo: IRIB, 2012.

PASOLD, Cesar Luis. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 11. ed. Florianópolis: Conceito editorial/Millennium, 2008.

PARADA, Ramón. **Derecho Urbanístico**. Madrid (Espanha): Marcial Pons, 1999.

PEREIRA, Reginaldo. WINCKLER, Silvana Terezinha. FRANCO, Gilza Maria de S. Re-significação dos princípios do direito ambiental a partir da ecologia. In: **Revista Sequência**, Florianópolis, v. 29, n. 56, p. 123-150, jun. 2008. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia>>. Acesso em: 25 jan. 2016.

PICAZO, Antonio Toledo. **Licencias y Disciplina Urbanística**: restablecimiento y sanción administrativa de las vulneraciones em el ámbito estatal y autonómico. Barcelona (Espanha): Editorial Bosch, 2013.

PILATI, José Isaac. Planejamento urbano: o povo constitucional e a tarefa teórica de resgate do coletivo. **Revista Sequência**, Florianópolis, v. 28, n. 54, p.107-122, jul. 2007. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia>>. Acesso em: 25 dez. 2015.

PIRES, MixiliniChemin. KLAIN, Jonara Agnes. **A (In)Sustentabilidade do Modelo Tributário Trazido pela Lei nº 10.257/01 na Formação das Cidades**. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, XXI, 2012, Niterói/RJ. **O Novo Constitucionalismo Latino Americano: desafios da sustentabilidade**. Direito Ambiental II. Florianópolis: FUNJAB, 2012. p. 418-445. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/publicacao/uff.php>>. Acesso em: 04 jan. 2016.

POLI, Luciana Costa. HAZAN, Bruno Ferraz. O Ativismo Judicial Como Ferramenta de Implementação Do Princípio da Sustentabilidade. In: **Direito e Sustentabilidade**. 1a. ed. Curitiba: Clássica Editora, 2014, vol 13, p. 343-367.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. A Regularização Fundiária Inserida na Ordem Constitucional: regularizar, produzir e fiscalizar. In: RIO GRANDE DO SUL. Procuradoria Geral da Justiça. **Regularização Fundiária: como implementar**. Porto Alegre: Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional – CEAF, 2011.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável: dos ODM aos ODS**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODS.aspx>>. Acesso em: 05 jan. 2016.

_____. **Transformando Nosso Mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Docs/TransformandoNossoMundo.pdf>>. Acesso em 05 jan. 2016.

PROVIN, Alan Felipe. A Participação do Poder Público para a Efetividade da Sustentabilidade no Meio Ambiente Artificial. In: Maria Claudia da S. A. de Souza; Gilson Jacobsen. (Org.). **Direito, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente**. 1a. ed. Itajaí: Univali, 2016, p. 212-230.

_____.; QUEIROZ, Yury Augusto S. Cidades Sustentáveis: um enfoque no planejamento urbanístico para o outro lado da cidade. In: Denise Schmitt Siqueira Garcia; Marcelo Buzaglo Dantas; Maria Cláudia da Silva Antunes e Souza. (Org.). **Governança Transnacional e Sustentabilidade**. 1a. ed. Umuarama: UNIPAR, 2016, v. 2, p. 257-277.

REBOLLO, Luis Martín; BOLADO, Roberto O. Bustillo. **Fundamentos de Derecho Urbanístico**. Tomo I. Navarra (Espanha): Editorial Aranzadi, 2009.

RIO GRANDE DO SUL. Procuradoria Geral da Justiça. **Regularização Fundiária: como implementar**. Porto Alegre: Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional – CEAF, 2011.

ROCHA, Leonel Severo. CARVALHO, Delton Winter de. Policontextualidade e direito ambiental reflexivo. In: **Revista Sequência**, Florianópolis, v. 27, n. 53, p. 9-28, dez. 2006. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia>>. Acesso em: 25 jan. 2016.

SANTA CATARINA. Lei 14.675, de 13 de abril de 2009. **Institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências**. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/legislacao>. Acesso em 23 nov. 2016.

_____. Provimento 37/99 da Corregedoria Geral da Justiça. **Institui o Projeto “Lar Legal”, objetivando a regularização do parcelamento (loteamento e desmembramento) do solo urbano**. Disponível em: <<http://cgj.tjsc.jus.br/consultas/provcirc/provimento/a1999/p19990037.pdf>>. Acesso em 20 dez. 2016.

_____. Resolução nº 08, de 9 de junho de 2014, do Conselho da Magistratura. **Altera o Projeto “Lar Legal”, instituído pela Resolução n. 11/2008-CM de 11 de**

agosto de 2008. Disponível em: <http://cgjweb.tjsc.jus.br/bdo/Download?acao=PDF&cddocumento=9492>>. Acesso em 20 nov. 2016.

_____. Resolução nº 14/12 do Conselho Estadual de Meio Ambiente de Santa Catarina. **Aprova a Listagem das Atividades Consideradas Potencialmente Causadoras de Degradação Ambiental de impacto local para fins do exercício da competência do licenciamento ambiental municipal e dispõe da possibilidade dos Conselhos Municipais do Meio Ambiente definirem outras atividades de impacto local não previstas nas Resoluções do CONSEMA.** Disponível em: http://www.fatma.sc.gov.br/upload/municipalizacao/resoluo_consema_14_12.pdf>. Acesso em 24 nov. 2016.

_____. Tribunal de Justiça. **Com base no programa Lar Legal, magistrado regulariza loteamento com 800 imóveis.** 26 jan. 2015. Disponível em: <http://portal.tjsc.jus.br/web/sala-de-imprensa/-/com-base-no-programa-lar-legal-magistrado-regulariza-loteamento-com-800-imoveis>>. Acesso em 25 nov. 2016.

SANTOS, Rafael Padilha dos. **Reflexões Acerca do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana Como Critério Universal Para Regulação do Espaço Transnacional.** In: DEMARCHI, Clóvis. OLVEIRA NETO, Francisco José Rodrigues de. ABREU, Pedro Manoel. (Orgs). Direito, Estado e Sustentabilidade. São Paulo: Intelecto Editora, 2016.

SILVA, Devanildo Braz da. Sustentabilidade no Agronegócio: dimensões econômica, social e ambiental. In: **Revista Comunicação & Mercado/UNIGRAN**, Dourados/MS, v. 01, n. 03, p-25, jul-dez 2012. Disponível em: <http://www.unigran.br/mercado/>>. Acesso em 26 jan. 2016.

SILVA, Thomas de Carvalho. O Meio Ambiente na Constituição Federal de 1988. p. 170-177. In: **Revista Eletrônica do Conselho Federal da OAB**, Brasília, n. 8, nov/dez. 2009. Disponível em: <http://www.oab.org.br/editora/revista.asp>>. Acesso em 25 jan. 2016.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. SANTOS, Karen A. Mello. Proteção Constitucional do Bem Ambiental e os Mecanismos de Desenvolvimento Limpo no Contexto Brasileiro. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI – UFMG/FUMEC/DOM HELDER CÂMARA, XXIV, 2015, Belo Horizonte/MG. **Direito e Sustentabilidade II.** p. 204-221. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/t9513697>>. Acesso em 26 jan. 2016.

SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da. Novos personagens entram em cena... Afinal: a máquina judiciária gera mais violência? In: FONSECA, Cláudia; TERTO JR., Veriano; ALVES, Caleb (Orgs.). **Antropologia, diversidade e direitos humanos: diálogos interdisciplinares.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

SILVESTRE FILHO, Oscar. RIOS, Christian Robert dos. O Desenvolvimento Econômico Sustentável e a Corresponsabilidade do Poder Judiciário. In: In:

ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI – UFMG/FUMEC/DOM HELDER CÂMARA, XXIV, 2015, Belo Horizonte/MG. **Direito e Sustentabilidade II.** p. 370-386. Disponível em: < <http://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/t9513697>>. Acesso em 26 jan. 2016.

SOLÉ, Juli Ponce. **Poder Local y Guetos Urbanos.** Madrid (Espanha): Fundació Carles PI i Sunyer, 2002.

SOMENSI, Simone. Instrumentos Para a Realização da Regularização Fundiária (Urbanísticos e Jurídicos). In: RIO GRANDE DO SUL. Procuradoria Geral da Justiça. **Regularização Fundiária: como implementar.** Porto Alegre: Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional – CEAF, 2011.

SORIANO, José Eugenio. REY, Carlos Romero. **El Agente Urbanizador.** Madrid (Espanha): iustel, 2004.

THOMAS, Keith. **O Homem e o mundo natural:** mudanças de atitude em relação às plantas e aos animais, 1500-1800. Trad. Por João Roberto Martins Filho. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental.** 6a. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JUSPODIVM, 2016.

TIMÓN, Antonio Alonso. Evolución Y Regulación Actual de Nuestro Urbanismo. In: REALES, Susana San Cristóbal (Coord). **Manual de Derecho de la Construcción.** Madrid (Espanha): La Ley, 2008, p. 701-761.

TRIBIÑO, César Tolosa. **El uso del suelo:** planeamiento urbanístico e intervención administrativa. Pamplona (Espanha): DAPP.

VITORIANO E SILVA, Marcela. As Áreas de Preservação Permanente Urbanas: usos sustentáveis e usos alternativos na Lei 12.651/2012. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, XXI, 2012, Niterói/RJ. **O Novo Constitucionalismo Latino Americano: desafios da sustentabilidade.** Direito Ambiental II. Florianópolis: FUNJAB, 2012. p. 347-376. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/publicacao/uff.php>>. Acesso em: 02 jan. 2016.

XAVIER, Laércio Noronha. Estatuto da Cidade: caixa de ferramentas do planejamento urbano no Brasil. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, XXI, 2012, Niterói/RJ. **O Novo Constitucionalismo Latino Americano: desafios da sustentabilidade.** Direito Ambiental II. Florianópolis: FUNJAB, 2012. p. 286 - 315. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/publicacao/uff.php>>. Acesso em: 04 jan. 2016.