

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 ACADÊMICO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM ÁREAS DE
PRESERVAÇÃO PERMANENTE: POSSIBILIDADES E
LIMITES**

CRISTINE CAMILO DAGOSTIN DAL TOÉ

Itajaí-SC, março de 2020.

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 ACADÊMICO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE: POSSIBILIDADES E LIMITES

Cristine Camilo Dagostin Dal Toé

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em
Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí –
UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título
de Mestre em Ciência Jurídica.

Orientador: Professor Doutor Marcelo Buzaglo Dantas

Itajaí-SC, março 2020.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Prof. Dr. Marcelo Buzaglo Dantas, pela confiança e estímulo e, especialmente, por ter sido o principal responsável e incentivador para concretização deste mestrado em dupla titulação com Delaware Law School.

A minha família e aos meus colegas da Camilo Dagostin Advogados Associados sem distinção, pois me deram o suporte necessário para a conclusão deste projeto de vida.

Agradeço à Deus, pela persistência e sabedoria necessária.

DEDICATÓRIA

Um trabalho que envolve muito tempo e dedicação pessoal não se faz sozinha. Do meu lado sempre, com muita paciência e parceria está meu marido Daniel, minha base, meu apoio. Do meu lado também, nossos pequenos, Luiz Felipe e Ana Flávia, amores da minha vida, suportes diários de leveza e alegria.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando de tal responsabilidade a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador.

Itajaí-SC, janeiro de 2020.



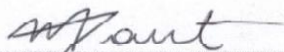
Cristine Camilo Dagostin Dal Toé
Mestranda

PÁGINA DE APROVAÇÃO

Esta Dissertação foi julgada APTA para a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica e aprovada, em sua forma final, pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – PPCJ/UNIVALI.

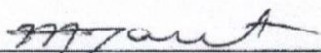


Professor Doutor Paulo Márcio da Cruz
Coordenador/PPCJ



Doutor Marcelo Buzaglo Dantas (UNIVALI) – Orientador

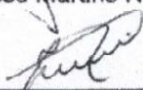
Apresentada perante a Banca Examinadora composta pelos Professores



Doutor Marcelo Buzaglo Dantas (UNIVALI) – Presidente



Doutor João dos Passos Martins Neto (UFSC) – Membro



Doutor Zenildo Bodnar (UNIVALI) - Membro

Itajaí(SC), 16 de abril de 2020

ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CRFB	Constituição de República Federativa do Brasil de 1988
REURB	Regularização Fundiária Urbana
REURB-e	Regularização Fundiária de interesse específico
REURB-s	Regularização Fundiária de interesse social
APP	Área de preservação permanente

ROL DE CATEGORIAS

Área de preservação permanente: “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico da fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”¹.

Função social da propriedade: A função social da propriedade torna-se assim o princípio basilar do regime de propriedade no Estado brasileiro e dá o norte para que se compreenda a utilização dos bens particulares e propriedade privada em conciliação com os recursos naturais existentes na mesma propriedade.

Princípio da moradia digna: O direito à moradia enquanto direito social complexo e multifacetado não se limita apenas a prestação negativa estatal – de não ser privado arbitrariamente de uma habitação – mas ainda medidas de caráter positivo – garantindo a moradia mediante políticas públicas de habitação, que não se limita apenas a implementação pelo Estado de programas habitacionais. Enquanto direito fundamental se liga à própria personalidade humana e, portanto, impõe não somente a concessão de um local para habitação, mas a garantia de uma moradia digna².

Regularização fundiária: conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, objetivando a 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 equilibrado³.

Área urbana consolidada: “área urbana consolidada é aquela incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica; com sistema viário implantado e vias de circulação pavimentadas; organizada em quadras e lotes predominantemente edificados; de uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou voltadas à prestação de serviços; com a presença de, no mínimo, três dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: drenagem de águas pluviais; esgotamento sanitário; abastecimento de água potável;

¹ Art. 3º Lei n. 12.651/2012.

² MOTA, Maurício Jorge Pereira. Direito a moradia e regularização fundiária. In: MOTA; Maurício Jorge Pereira, TORRES, Marcos Alcino de Azevedo, MOURA, Emerson Affonso da Costa Moura. **Direito a moradia e regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 17.

³ Art. 9º, Lei n. 13.465/2017

distribuição de energia elétrica; e limpeza urbana e coleta e manejo de resíduos sólidos”⁴.

Núcleo urbano informal consolidado: “núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município”⁵.

SUMÁRIO

⁴ Art. 93, Lei n. 9.636/98.

⁵ Art. 11, Lei n. 13.465/2017.

RESUMO.....	12
ABSTRACT	13
INTRODUÇÃO.....	14
CAPÍTULO 1.....	17
ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....	17
1.1. CONCEITO E EVOLUÇÃO LEGISLATIVA.....	17
1.2. ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE: PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA.....	25
1.3. AS ESPÉCIES DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE.....	30
1.4. ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM ESPAÇOS URBANOS.....	39
1.4.1. Áreas de preservação permanente em área urbana não consolidada.....	46
1.4.2. Áreas de preservação permanente em área urbana consolidada.....	48
CAPÍTULO 2.....	52
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA.....	52
2.1 CONCEITO E EVOLUÇÃO LEGISLATIVA	52
2.1.1. Ocupação urbana e evolução da legislação disciplinadora da regularização fundiária urbana.....	52
2.1.2 Conceito de regularização fundiária.....	60
2.1.3 Princípio da moradia digna.....	62
2.2 MODALIDADES DE REURB E REQUISITOS LEGAIS.....	66
2.2.1. Conceitos normativos para fins de regularização fundiária.....	66
2.2.2. Modalidades de Reurb.....	71
2.2.3. Legitimados para requerer a REURB e procedimento para instauração e registro da Reurb.....	74
2.2.4 Principais instrumentos legais de regularização fundiária.....	77
2.2.4.1. Legitimação Fundiária.....	78
2.2.4.2. Legitimação de Posse.....	80
2.3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE.....	81
CAPÍTULO 3.....	96
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – QUESTÕES POLÊMICAS.....	96
3.1. POSSIBILIDADE DE REURB PARA SOLUÇÃO DE IRREGULARIDADES AMBIENTAIS QUANDO AUSENTES PROBLEMAS URBANÍSTICOS OU REGISTRAIS.....	100
3.2. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE ESPECÍFICO – NECESSIDADE DE O IMÓVEL SER DIRECIONADO À MORADIA DO BENEFICIÁRIO.....	102
3.3. REURB DE UNIDADES ISOLADAS EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE.....	106
3.4. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – MARCO TEMPORAL.....	113
3.5. INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NOS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA QUANDO SE TRATAR DE ÁREAS DE	

	11
PRESERVAÇÃO PERMANENTE.....	117
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	125
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	127

RESUMO

Esta Dissertação está inserida na linha de pesquisa direito ambiental, transnacionalidade e sustentabilidade. O objetivo geral desta pesquisa é traçar os parâmetros legais e doutrinários para compreensão da origem e evolução histórica das áreas de preservação permanente e sua ocupação no território brasileiro, analisando o regime jurídico aplicável, tanto para as áreas preservadas, quanto para as áreas urbanas consolidadas, buscando a existência da possibilidade de regularização fundiária das áreas de preservação permanente. O trabalho está dividido em três capítulos sendo que no primeiro capítulo trataremos especificamente das áreas de preservação permanente no espaço urbano brasileiro, traçando um histórico do regime jurídico destas áreas, sua previsão no ordenamento jurídico e o regime a ser aplicado às áreas ainda preservadas e nas áreas já consolidadas. O segundo capítulo trata da regularização fundiária urbana, com apresentação do histórico, regime jurídico da regularização fundiária, especialmente o regramento trazido pela Lei n. 13.465/2017, denominada Lei da Reurb. O terceiro e último capítulo trata de pontos escolhidos pela autora, considerados relevantes e que levantaram dúvidas durante a pesquisa. A pesquisa é concluída com a apresentação das considerações finais com exposição de apontamentos sobre o conteúdo pesquisado, destacando a importância da regularização fundiária, especialmente das áreas de preservação permanente, tanto para a proteção ambiental como para observância ao princípio da moradia digna.

Palavras-chave: Áreas de preservação permanente. Regularização Fundiária. Regularização Fundiária Urbana.

ABSTRACT

This Dissertation is part of the line of research Environmental Law, Transnationality and Sustainability. The general objective of this research is to outline the legal and doctrinal parameters for understanding the origin and historical evolution of permanent preservation areas, and their occupation in the Brazilian territory. For this, it analyzes the legislation that applies to preservation areas and consolidated urban areas, seeking to determine the possibility of land tenure regularization of permanent preservation areas. The work is divided into three chapters; the first deals specifically with permanent preservation areas situated within Brazilian urban space, outlining the legislative history of these areas, their inclusion in the legal system, and the legal regime that applies to areas still preserved and those already consolidated. The second chapter deals with urban land regularization, presenting the history and legal regime of land regularization, in particular, the provisions introduced by Law 13,465/2017, known as the Reurb Law. The third and final chapter addresses some specific points that the author considers relevant, and that raised questions during the research. The research concludes by presenting the final considerations and some remarks on the researched content. The importance of land tenure regularization is highlighted, especially in permanent preservation areas, both for environmental protection and for observance of the principle of decent housing.

Keywords: Permanent preservation areas. Land regularization. Urban Land Regularization.

INTRODUÇÃO

O tema da regularização fundiária de áreas de preservação permanente sempre foi polêmico e desafiador, razão pela qual, depois da recente revisão legislativa e promulgação da Lei n. 13.465/2017, nasceu nosso interesse pelo tema, despertando a curiosidade para discutir as possibilidades e os limites da regularização fundiária em áreas de preservação permanente urbanas.

A ocupação desenfreada e irregular de áreas urbanas, especialmente aquelas localizadas às margens de cursos d'água e em topos de morro é uma realidade em todo o território nacional.

Desde o advento do Código Florestal, em 1965, as áreas de preservação permanente são locais de proteção integral, sem permissão de qualquer uso ou ocupação, salvo poucas exceções legais.

Na última década, diante da complexidade e relevância da matéria, motivado especialmente pela insegurança jurídica advinda da grande diferença entre a realidade fática das cidades e a legislação vigente, o legislador buscou criar mecanismos visando compatibilizar a preservação do meio ambiente com as atividades antrópicas já desenvolvidas nas cidades.

Alguns instrumentos foram criados a partir de 2006 com intuito de viabilizar a regularização fundiária. O primeiro que tratou do tema foi a Resolução Conama n° 369/2006. Posteriormente, foi editada a Lei Federal n° 11.977/2009 (Lei da Minha Casa, Minha Vida), que previu medidas de regularização fundiária urbana, inclusive em áreas de preservação permanente, desde que caracterizado o interesse social da ocupação.

Atualmente a Lei Federal n° 12.651/2012, Código Florestal vigente, é que regulamenta a regularização fundiária urbana em APPs e recentemente foi alterada pela Lei n. 13.465/2017, o que trouxe ao debate jurídico novas polêmicas e discussões acerca das possibilidades e dos limites desta regularização fundiária e ensejou nossa curiosidade pela pesquisa do tema.

A pesquisa teve como objetivo científico principal traçar os parâmetros legais e doutrinários a fim de compreender a origem e evolução histórica das áreas de preservação permanente e sua ocupação no território brasileiro, para então analisar o regime jurídico aplicável, tanto para as áreas preservadas, quanto para as

áreas urbanas consolidadas, buscando a existência da possibilidade de regularização fundiária das áreas de preservação permanente.

O presente estudo foi realizado com o objetivo institucional de obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica pelo Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Univali.

Para a pesquisa foram levantadas as seguintes hipóteses:

a) A regularização fundiária urbana como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais para a 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, pode ser aplicada a áreas de preservação permanente.

b) A regularização fundiária permite também que se regularize áreas de preservação permanente em zona urbana ocupadas indevidamente ou irregularmente, contanto, que se observe os parâmetros da Lei n. 13.465/2017 e neste caso, quais seriam as possibilidade e limites desta regularização.

Os resultados de nossa pesquisa e exame das hipóteses estão expostos em três capítulos.

No primeiro capítulo trataremos especificamente das áreas de preservação permanente no espaço urbano brasileiro, traçando um histórico do regime jurídico destas áreas, sua previsão no ordenamento jurídico, contextualizando sua ocupação ao longo dos anos. Ao final do capítulo diferenciamos o regime jurídico a ser aplicado às áreas ainda preservadas e o regime a ser aplicado às áreas urbanas de preservação permanentes já consolidadas.

O segundo capítulo trata da regularização fundiária urbana. Trataremos também do histórico, regime jurídico destas áreas, especialmente aquele trazido pela Lei n. 13.465/2017, denominada Lei da Reurb. Especificaremos o conceito de regularização fundiária urbana, os conceitos normativos trazidos pela lei, as modalidades de Reurb e quem são os legitimados a efetuar o requerimento junto à Municipalidade. Serão expostos dois principais instrumentos para a regularização fundiária e, por fim, como se dá a regularização em áreas de preservação

permanente.

No terceiro e último capítulo trataremos de pontos escolhidos que consideramos relevantes e que levantaram dúvidas durante nossa pesquisa, a saber: 1. A possibilidade de Reurb para solução de irregularidades ambientais quando ausentes problemas urbanísticos ou registrais; 2. Regularização fundiária de interesse específico – necessidade de o imóvel ser direcionado à moradia do beneficiário; 3. Reurb de unidades isoladas em área de preservação permanente; 4. Marco temporal para regularização fundiária de áreas de preservação permanente e 5. Intervenção do Ministério Público nos processos de regularização fundiária quando se tratar de áreas de preservação permanente.

Importante destacar que a Lei n. 13.465/2017, que trata da regularização fundiária urbana e especialmente da possibilidade de regularização das áreas de preservação permanente é muito recente em nosso ordenamento jurídico, razão pela qual, em muitos momentos de nossa pesquisa, a bibliografia específica sobre o tema foi extremamente restrita, não sendo possível localizar embasamento teórico doutrinário para justificar ou sustentar alguns dos posicionamentos adotados, especialmente no capítulo 2, que trata estritamente sobre regularização fundiária.

O método utilizado foi o dedutivo, com pesquisa bibliográfica e documental, sendo que os conceitos operacionais são apresentados em glossário inicial, sendo complementados no texto da dissertação. Os trechos originais em língua estrangeira foram citados direta ou indiretamente com tradução livre da autora e indicação da referência em nota de rodapé, assim como a redação original

Finalizamos a pesquisa com apresentação de considerações finais, oportunidade em que foram expostos alguns apontamentos sobre o conteúdo apresentado ao longo dos três capítulos.

CAPÍTULO 1

ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

1.1. CONCEITO E EVOLUÇÃO LEGISLATIVA

Na intenção de dar efetividade ao preceito constitucional e assegurar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, dispôs o legislador constitucional, no inciso III, do §1º, do art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB⁶, que incumbe ao Poder Público “definir, em todas as unidades da federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”.

Por espaços territoriais especialmente protegidos entende-se todas as áreas existentes no território nacional e que possuam, por determinação legal, a condição de área protegidas, por seus atributos particulares e recursos naturais existentes.

Édis Milaré sistematizou uma classificação para os Espaços Territoriais Especialmente Protegidos – ETEP’s e os dividiu em sentido estrito (*strictu sensu*) e em sentido amplo (*latu sensu*)⁷⁸. Por ETEP’s em sentido estrito entende o autor que seriam as Unidades de Conservação típicas e atípicas, na forma da Lei n. 9.985/2000 (Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação). Por ETEP’s em sentido amplo ele compreende as demais áreas protegidas, como por exemplo, as Áreas de Preservação Permanente e as Reservas Florestais Legais e as áreas de

⁶ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 dez. 2019.

⁷ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2009. p. 695.

⁸ Essa classificação adota por Édis Milaré, embora seja amplamente aceita pela doutrina ambiental brasileiro não é unanimidade. Helini Sivine Ferreira, por exemplo, na obra organizada por José Rubens Morato Leite e J.J. Gomes Canotilho, ao tratar do tema, sugere que os espaços territoriais especialmente protegidos indicados pela Constituição Federal foram tratados pelo legislador infraconstitucional como Unidades de Conservação apenas, ignorando a classificação aqui utilizada.

proteção especial, que tenham fundamentos e finalidades próprias e distintas das Unidades de Conservação⁹.

As áreas de preservação permanente - APP's são, portanto, espaços territoriais especialmente protegidos, definidas em lei ou criadas por ato administrativo do Poder Público que tem a função ambiental de preservar algum recurso natural.

A primeira vez que a expressão área de preservação permanente apareceu na legislação brasileira foi na Lei n. 4.771/1965, denominada Código Florestal, lei que está atualmente revogada e foi substituída pela Lei n. 12.651/2012.

Embora a expressão APP tenha sido trazida pela legislação apenas em 1965, desde 1934 o ordenamento jurídico brasileiro já contava com um Código Florestal, trazido pelo Decreto n. 23.793/34¹⁰ e que disciplinava a proteção do regime da flora, sem, contudo, estabelecer qualquer largura mínima às margens dos cursos d'água a ser observada¹¹.

O Código de 1934 mostrou-se sumário, incorporando a proteção florestal sem grande interferência do direito de propriedade até então protegido de forma absoluta pelas Constituições anteriores.

Alargou, ainda que limitadamente e de forma incipiente a possibilidade de o poder público interferir na propriedade privada, declarando expressamente em seu art. 1º que: *“as florestas existentes no território nacional, consideradas em conjunto, constituem bem de interesse comum a todos os habitantes do país, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que as leis, em geral e especialmente este código estabelecem”*¹².

⁹ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2009. p. 695.

¹⁰BRASIL. Decreto 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D23793.htm. Acesso em 17 de dezembro de 2019. Art. 4º.

¹¹ BRASIL. Decreto 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D23793.htm. Acesso em 17 de dezembro de 2019. Art. 4º.

¹² BRASIL. Decreto 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D23793.htm. Acesso em 17 de dezembro de 2019.

Paulo de Bessa Antunes, comentando que o Código Florestal de 1934, entende que, ainda que incipiente, se mostrou intervencionista na propriedade privada:

O conceito de interesse, categoria mais “fraca” que direito, permite que o Poder Público possa exercer uma intervenção no direito de propriedade, com vistas a assegurar que ele seja exercido de forma a beneficiar toda a coletividade, mediante a manutenção da boa qualidade das florestas e, conseqüentemente, dos benefícios ambientais gerados para todos¹³.

O Código Florestal de 1934¹⁴, em seu art. 4º incluiu no conceito das chamadas “florestas protetoras” aquelas que, por sua localização, servissem para “conservar o regime das águas” e para “evitar a erosão das terras pela ação dos agentes naturais”. O Código de 1934, portanto, não tinha o condão de observar a função social da propriedade, embora possa ser considerada como base para observância deste princípio, o que veio a ocorrer com a legislação que o sucedeu. Nesse sentido:

O velho código Florestal, de 1934, por exemplo, reconhecia o valor de proteção as florestas, mas só seriam protegidas aquelas que pudessem ser incorporadas ao patrimônio público, quer dizer, vinculava a proteção com a dominialidade do Estado. As propriedades privadas não sofreriam restrições¹⁵.

Claro estava então, que na égide do Código de 1934, o proprietário continuava a ter livre uso, gozo e disposição de sua propriedade e de eventuais vegetações e florestas nela existentes, contudo, tendo interesse da coletividade nessa vegetação, apenas poderia utilizar-se dela com observância das leis em geral, e especialmente o que estava estabelecido no próprio Código, cuja limitação era muito incipiente.

Com a promulgação do Código Florestal de 1965, Lei n. 4.771/65 que revogou expressamente o Decreto 23.793/34, as áreas de preservação permanente ganharam uma disciplina mais específica, estabelecendo inclusive faixas marginais de proteção para os cursos d’água, no entorno de nascentes, nas encostas, no topo

¹³ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentários ao novo Código Florestal**. 2. ed. São Paulo: atlas, 2014. p. 15.

¹⁴ BRASIL. Decreto 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D23793.htm. Acesso em 17 de dezembro de 2019. Art. 4º.

¹⁵ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Bens culturais e proteção jurídica**. Curitiba: Juruá, 2005. p. 12.

de morros, montes e montanhas, nas restingas, todas com a finalidade de manter a vegetação existente para proteção dos locais onde se encontram, embora acabassem por proteger outros elementos.

José Gustavo Oliveira Franco, em seu estudo sobre as matas ciliares, destaca que o Código Florestal de 1965 nasceu com normas voltadas à manutenção do estoque de matéria prima florestal, como principal objetivo, e com normas voltadas à proteção de determinadas áreas pela necessidade de sua preservação, sem, contudo, estender maior preocupação a diversidade biológica¹⁶.

A redação inicial do art. 1º do Código Florestal de 1965, deixava claro que: *“As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País (...)”*, ou seja, apontavam claramente um sentido utilitário de proteção de terras.

O conceito legal de áreas de preservação permanente trazido pelo Código Florestal de 1965, em seu art. 2º, §2º, II é de uma *“área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, e proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.*

Várias foram as alterações legislativas que sofreu o Código Florestal de 1965, até a previsão normativa existente em 2012 quando foi revogado, alterando-se inclusive o caráter e a finalidade do Código na forma originalmente concebida, especialmente no que pertine a aplicação às áreas urbanas e também da necessidade de existência ou não de vegetação nativa para que se caracterizasse como área de preservação permanente.

O conceito trazido acima e consolidado no Código Florestal de 1965, já era um conceito trazido por força de medida provisória¹⁷ que alterou

¹⁶ FRANCO, José Gustavo de Oliveira. **Direito Ambiental das Matas Ciliares: conteúdo jurídico e biodiversidade**. Curitiba: Juruá, 2005. p. 54.

¹⁷ Medida provisória n. 1956-50/2000 que alterou a Lei n. 4.771/65 para como áreas de proteção permanente a área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de

significativamente o caráter inicial da Lei, passando após as referidas alterações a ter um conteúdo muito mais abrangente em termos de objetivos e de funções, incluindo também uma proteção da biodiversidade e reconhecendo a função de fluxo gênico de fauna e flora¹⁸.

Durante a vigência do Código Florestal de 1965 muitas eram as discussões em torno do conceito e abrangência das áreas de preservação permanente, especialmente aquelas existentes nas margens de cursos d'água.

Discutiu-se por muito tempo se as regras referentes as áreas de preservação permanente se aplicavam em zona urbana, diante da omissão legislativa inicial, no Código Florestal de 1965, entendendo, boa parte da doutrina de que os limites impostos pelo Código Florestal de 1965 eram apenas para áreas rurais.¹⁹ A omissão foi suprida pela Lei n. 7.803/89, que trouxe alteração para incluir a extensão da aplicação da lei as áreas urbanas²⁰.

Muito se debateu também em torno da necessidade de que as faixas marginais, até então protegidas, deveriam ser cobertas ou não por vegetação a fim de justificar sua proteção e se as normas seriam aplicáveis às áreas com vegetação exótica ou apenas nativa.

Isso ocorria porque, na redação original do antigo Código Florestal, Lei n. 4.771/65, constava expressamente o termo “vegetação natural”. A alteração do texto legal se deu também por Medida Provisória n. 2.166-67/2001, que passou a prever que a área de preservação permanente poderia estar coberta ou não por vegetação nativa.

O entendimento, contudo, predominante na vigência do Código Florestal revogado, é de que a área de preservação permanente deveria ser protegida, estando coberta ou não por vegetação nativa, na forma do art. 3º, inciso II,

preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

¹⁸ FRANCO, José Gustavo de Oliveira. **Direito Ambiental das Matas Ciliares: conteúdo jurídico e biodiversidade**. Curitiba: Juruá, 2005. p. 53.

¹⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentários ao novo Código Florestal**. 2. ed. São Paulo: atlas, 2014. p. 15.

²⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentários ao novo Código Florestal**. 2. ed. São Paulo: atlas, 2014. p. 15.

do Código Florestal vigente²¹. Paulo Afonso Leme Machado a respeito da vegetação nativa afirma:

Há um compromisso do Brasil, como país soberano, isto é, sem que ninguém tenha lhe imposto esse dever, de preservar suas florestas e demais formas de vegetação nativa. É razoável entender-se que as florestas protegidas são as nativas e as não nativas, pois se somente a vegetação “nativa” estivesse protegida, se ela sucumbisse na APP ou fosse extinta, não poderia ser substituída por outra vegetação não nativa. Deve-se proteger a vegetação nativa, não há dúvida, mas essa proteção não indica que somente essa vegetação cumpra as finalidades da APP. E no conceito da APP, que permaneceu na Lei 12.651/2012, consta que a “área de Preservação Permanente é uma área protegida, coberta ou não por vegetação nativa” (art. 3º, II)²².

Com a promulgação da Lei n. 12.651/2012, boa parte das discussões que se justificavam na lei anterior foram superadas.

A definição legal de área de preservação permanente consolidada então no Código Florestal de 2012, acompanha o conceito legal construído ao longo dos anos e consolida a intenção preservacionista e de proteção das funções ambientais:

Área de preservação permanente – APP: “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico da fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (art. 3º, II,).

De acordo com Paulo Afonso Leme Machado a APP é uma área com quintupla característica:

- (a) É uma área e não mais uma Floresta (...)
- (b) A APP não é uma área qualquer, mas uma “área protegida”. A junção destes dois termos alicerça na Constituição da República, que dá incumbência ao Poder Público de “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, (...) vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”
- (c) A área é protegida de forma “permanente”, isto é, não episódica, descontínua, temporária ou com interrupções. O termo “permanente” deve levar a um comportamento individual do proprietário, de toda a sociedade e dos integrantes dos órgãos públicos ambientais no sentido de criar, manter e/ou recuperar a APP.

²¹ MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 899.

²² MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 899.

(d) A APP é uma área protegida com funções ambientais específicas e diferenciadas, apontadas na Lei n. 12.651/2012: função ambiental de preservação, função de facilitação, função de proteção e função de asseguramento.(...)

(e) A supressão indevida de vegetação na APP obriga o proprietário da área, o possuidor e o ocupante, a qualquer título, a recompor a vegetação; e essa obrigação tem natureza real. Essa obrigação transmite-se ao sucessor em caso de transferência de domínio ou posse do imóvel²³.

A área de preservação permanente é, portanto, criação legal. Não existe a necessidade de ato do poder público criando ou regulamentando, exceto nas APP's administrativas.

A Lei n. 12.651/2012, Código Florestal vigente, expressamente difere entre duas categorias de áreas de preservação permanente: as áreas de preservação permanente decorrentes de lei, previstas no art. 4º e as áreas de preservação decorrentes de ato administrativo, previstas no art. 6º.

Pedro de Menezes Niebuhr considera que três são as diferenças marcantes entre ambas as categorias. A primeira seria o instrumento no qual são veiculadas. A segunda é que as decorrentes de lei são *numerus clausus*, ou seja, taxativas, enquanto as criadas por ato administrativo podem ser adstritas a uma certa discricionariedade do poder público dentro dos limites do art. 6º. A terceira diferença estaria relacionada a situação do proprietário da área, que enquanto na APP legal sofreria uma limitação administrativa, não indenizável, no entendimento do autor, no caso da APP administrativa, teria sem sombra de dúvida o direito à indenização, por tratar-se-ia de ônus excessivo²⁴.

As APP's administrativas, assim, dependerão de iniciativa do Poder Público e terão as características definidas em seu ato administrativo de criação que indicará para proteção uma área em razão de suas funções ambientais, localização e da garantia do bem-estar coletivo.

Paulo de Bessa Antunes, ao tratar do conceito jurídico de áreas de

²³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 24. ed. Malheiros: São Paulo, 2016. p.898.

²⁴ NIERBUHR, Pedro de Menezes. **Manual das áreas de preservação permanente: regime jurídico geral, espécies, exceções com doutrina e jurisprudência**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 60-63.

preservação permanente, destaca que o conceito legal de APP se divide em dois grandes elementos formadores²⁵, que inclui necessariamente a cobertura ou não por vegetação nativa e que tenha a área função ambiental de preservação dos recursos hídricos, paisagem, estabilidade geológica, biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de flora e fauna, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas, previstas no art. 3º, II, da Lei n. 12.651/12.

Tratando-se de área de preservação permanente legal ou administrativa, em ambas, deve se observar o que preceitua o art. 3º, II, citado acima, tendo em vista que os pressupostos para conceituação de uma APP “se constituem em matéria de legalidade e devem estar presentes na área para que ela possa ser declarada como de preservação permanente. É o que se chama de função ambiental desempenhada pela área”²⁶.

Marcelo Buzaglo Dantas entende que, mesmo após a promulgação do Novo Código Florestal em 2012, permanece a discussão acerca do que de fato é protegido pela legislação, se é a própria “área” que seria de proteção permanente ou apenas sua vegetação. Destaca que embora a definição legal trazida pelo art. 3º da Lei n. 12.651/2012 fale em proteção da área, o regime de proteção para as APP’s trazidas pela lei no art. 7º, é expresse ao referir proteção à vegetação. Ademais, para o autor a existência de necessidade de uma função ambiental para que se caracterize a área como de preservação permanente, exige, a existência de vegetação, pois sua ausência, esvaziaria a função ambiental da área de preservação permanente²⁷.

Paulo de Bessa Antunes, contudo, destaca que tanto as hipóteses de área de preservação permanente previstas no art. 4º, como aquelas previstas no art. 6º, possuem presunção legal em favor do meio ambiente, considerando determinada área como de preservação permanente até que demonstre a inexistência dos requisitos legais para sê-lo²⁸. Esclarece o autor:

²⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentários ao novo Código Florestal**. 2. ed. São Paulo: atlas, 2014. p. 97.

²⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentários ao novo Código Florestal**. 2. ed. São Paulo: atlas, 2014. p. 97.

²⁷ DANTAS, Marcelo Buzaglo. Cleverson Vitorio Andreoli. **Código Florestal Anotado: observação de ordem técnica e jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 34.

²⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentários ao novo Código Florestal**. 2. ed. São Paulo: atlas,

Penso que no caso concreto, cuida-se do estabelecimento de uma presunção legal em favor do meio ambiente que, se não absoluta, demanda do interessado a produção de prova no sentido de que a função ambiental não se faz presente em determinada área. Assim, deverão ser considerados como APP aquelas listadas no artigo 4º que efetivamente tenham uma função ambiental a desempenhar²⁹.

Atualmente, então podemos definir o conceito de área de preservação permanente através de seu conceito legal trazido pelo art. 3º da Lei n. 12.651/2012, não se tendo qualquer dúvida de que APP é uma área protegida, prevista em lei ou criada por ato do poder público, coberta ou não por vegetação nativa, contanto que possua função ambiental ainda preservada.

2.1 ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE: PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, abarcou a tutela ambiental e estabeleceu que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

A regra constitucional equivale a dizer que a defesa e preservação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado é condição para a existência da humanidade no planeta. Não se trata apenas de alcançar um nível elevado de qualidade de vida, mas de defender e proteger a própria vida.

Contudo, ao lado da previsão da proteção ambiental, a Constituição também protege diversos direitos fundamentais e em especial o direito de propriedade, tão caro e defendido em face do Estado.

Assim, o Estado Constitucional brasileiro, ao mesmo tempo que protege o bem ambiental e indica um regime para sua proteção a ser imposto a todos os particulares, protege também o direito de propriedade destes mesmos particulares, inclusive como direito fundamental individual e cláusula pétrea

2014. p. 98.

²⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentários ao novo Código Florestal**. 2. ed. São Paulo: atlas, 2014. p. 98.

constitucional³⁰.

A existência então de recursos naturais e bens ambientais em propriedades privadas, recebe especial atenção, cuja utilização deve obedecer então ao regramento constitucional, de que toda propriedade tem que abarcar uma proteção de sua função social.

A CRFB³¹ utiliza a expressão função social no art. 5º, inciso XXIII, quando menciona, ao lado do direito de propriedade que esta “atenderá sua função social”. Ao tratar da ordem econômica e financeira, no art. 170, inciso III, novamente fala que a função social é um dos princípios que permeiam a ordem econômica e por fim, ao disciplinar a ordem urbana³², o Constituinte estabeleceu que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor”, no art. 182, §2º da Constituição Federal³³.

A função social da propriedade torna-se assim o princípio basilar do regime de propriedade no Estado brasileiro e dá o norte para que se compreenda a utilização dos bens particulares e propriedade privada em conciliação com os recursos naturais existentes na mesma propriedade.

Nas palavras de Helini Sivine Ferreira:

O direito de propriedade – que pressupõe a propriedade privada – é apenas uma das formas admissíveis de exercício da capacidade de apropriação sobre os bens em um modelo de economia de mercado. Nessa modalidade, verifica-se a prioridade para a proteção individual de apropriação e exploração dos atributos econômicos associados ao bem.

Sobre essa forma de apropriação é que se refere a obrigação da

³⁰ O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não está previsto no rol de direito fundamentais previstos no art. 5º da Constituição Federal expressamente. Contudo, faz-se uma interpretação do art. 5º, §2º, que permite o reconhecimento de outros direitos fundamentais que não expressamente previstos, o que leva a reconhecer o conteúdo do art. 225 da Constituição também como direito fundamental e nessa condição é atingido pela cláusula de imutabilidade constitucional prevista no art. 60, §4º da Constituição Federal.

³¹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 dez. 2019.

³² A função social da propriedade rural, não tratada neste trabalho está prevista no art. 186 da Constituição Federal.

³³ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 dez. 2019.

função social da propriedade, cuja principal característica está em não permitir que a apropriação do bem se limite a atender ao interesse exclusivo do proprietário. A destinação e os usos atribuídos ao bem não pode desviar-se dos usos admitidos pela Constituição. O uso que se faz dos bens constitui o objeto fundamental da função social da propriedade³⁴.

Uma leitura atenta do Código Civil³⁵, em seu art. 1228, demonstra que ao mesmo tempo que a lei autoriza o livre gozo da propriedade privada, limitou sua utilização aos ditames constitucionais, afirmando que o “proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”. Acrescenta o legislador, no parágrafo §1º do mesmo artigo 1228, que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo a que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Luiz Antonio Zanini Fornerolli esclarece que amparada pela interpretação que é possível extrair da aplicação do art. 5º, inc. XXIII, da CRFB, pode-se concluir que a função social atua como um limite e delimita o exercício das faculdades inerentes ao domínio pelo proprietário³⁶. Afirmo o autor:

Pelo amálgama do exercício do interesse privado com o interesse público, do Direito Civil ao Constitucional, percebe-se que o resultado conduz ao entendimento de que o direito de propriedade é ainda informado pelo exercício de suas faculdades (usar, gozar e dispor) sobre a coisa, porém essas faculdades se submetem ao limite ditado pela função social regamente especificada em lei³⁷.

O princípio da função social da propriedade superpõe-se à autonomia privada e rege as relações econômicas, para proteger os interesses de toda a coletividade em torno de um direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado³⁸.

³⁴ FERREIRA, Helini Sivine. Deveres Ambientais. p. 271-360. In: LEITE, José Rubens Morato; CANOTILHO, Joaquim José Gomes (coord). **Direito Constitucional ambiental Brasileiro**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 312.

³⁵ BRASIL. Lei nº 10.046, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 17 de dez. 2019.

³⁶ FORNEROLLI, Luiz Antonio Zanini. **A função social e a propriedade imóvel privada: o aproveitamento adequado do solo urbano**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2014. p. 105

³⁷ FORNEROLLI, Luiz Antonio Zanini. **A função social e a propriedade imóvel privada: o aproveitamento adequado do solo urbano**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2014. p. 105

³⁸ AYALA, Patrick de Araújo. Deveres ecológicos e regulamentação da atividade econômica na constituição brasileira. p. 314. In: **Direito Constitucional Ambiental brasileiro**. José Joaquim Gomes Canotilho, José Rubens Morato Leite, organizadores, 6. ed. rev. São Paulo, Saraiva, 2015.

Guilherme de Figueiredo explica, porém, que não se trata o princípio da função social da propriedade de mero estabelecimento de limitações ao exercício do direito de propriedade, ou de imposições negativas ao comportamento do proprietário. Para o autor este princípio é o próprio contorno jurídico do instituto da propriedade privada³⁹.

Aponta ainda, o mesmo autor que, uma vez que o direito de propriedade, a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 expressamente não pode mais atender apenas aos interesses do proprietário, a propriedade passa a ter uma função social com as seguintes consequências: “a) legitima-se a vedação ao proprietário do exercício de determinadas faculdades; b) cria-se ‘um complexo de condição para que o proprietário possa exercer seus poderes’; e c) o proprietário passa a ser obrigado a exercer determinados direitos elementares de domínio”⁴⁰.

Portanto, o que concluímos é que não se pode tratar da proteção ambiental sem que seja observado o princípio da função social, por expressa vontade constitucional. Nesse sentido afirma Naysa Ahuja que: “O estado de direito ambiental e os direitos humanos são interdependentes e mutuamente coexistentes, e essa interdependência apóia o progresso em direção a uma maior dignidade humana e sustentabilidade ambiental”⁴¹.

Assim, quando analisamos o tema das áreas de preservação permanente, verificamos que o instituto foi criado pelo legislador não apenas para atender o ditame constitucional da proteção ambiental e de proporcionar um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, mas também para atender o princípio da função social da propriedade, tanto urbana, como rural.

A ordem constitucional, assim, coloca claramente a existência de dois direitos que devem se equilibrar, o direito do proprietário de livremente dispor de seu

³⁹ FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de. **A propriedade no direito ambiental**. 3. ed.. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p. 33

⁴⁰ FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de. **A propriedade no direito ambiental**. 3. ed.. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p. 93/94.

⁴¹ **AHUJA**, Naysa, et. Al. **Advancing Human Rights through the Environmental Rule of Law**. In: FAURE, Michel (org.). *Elgar Encyclopedia of environmental law*. Disponível em https://www.elgar.com/shop/books?book_series=Elgar%20Encyclopedia%20of%20Environmental%20Law%20series. Acesso em 11/02/2020. Tradução livre de “Environmental rule of law and human rights are interdependent and mutually co-existent, and this interdependence supports progress toward greater human dignity and environmental sustainability”.

bem, e fazer dele o que bem entender sem qualquer restrição e, de outro lado, o direito da coletividade a ter um meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida.

A equação para este equilíbrio, está no atendimento ao princípio a função social da propriedade. Nas palavras de Guilherme de Figueiredo:

O princípio da função social da propriedade paira no ordenamento jurídico, na verdade como um mega-princípio, que engloba os princípios da propriedade privada, da defesa do meio ambiente, dos valores sociais do trabalho e da defesa do consumidor, dentre outros. Ele, em si, não é uma regra suscetível de aplicação, mas pode consubstanciar-se em regras jurídicas. Trata-se de um mega-princípio voltado à consecução da finalidade última de toda a ordem jurídica democrática: a valorização da dignidade humana que, no plano da normativa ambiental, é alcançada por regras que propiciem a vida com saúde e um meio natural e cultural que permita o desenvolvimento de potencialidades criativas do ser humana⁴².

A propriedade urbana segue diretrizes peculiares para a caracterização de sua função social, que estão diretamente ligadas a ordenação das cidades previstas no plano diretor⁴³. O art. 39 do Estatuto da Cidade⁴⁴, expressamente dispõe que:

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurado o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Verificamos, assim, que a função social da propriedade é o princípio que norteia a proteção ambiental e justifica restrições ao livre exercício da propriedade na intenção de atender aos ditames constitucionais desta proteção. A tutela do solo urbano assim, é pressuposto para a proteção de todos os recursos naturais, tais como água, ar, solo, razão pela qual se justifica a intervenção da lei para evitar que condutas ou interesses individuais deteriore o patrimônio natural

⁴² FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de. **A propriedade no direito ambiental**. 3. ed.. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p. 128.

⁴³ FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de. **A propriedade no direito ambiental**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p. 216.

⁴⁴ 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 27 de dezembro de 2019.

coletivo⁴⁵.

Esta é a razão da existência de áreas protegidas que limitam o uso da propriedade especialmente em áreas urbanas. Acrescenta a doutrina:

A função social da propriedade urbana não se restringe ao atendimento das diretrizes fixadas no plano diretor, mas envolve o atendimento de um complexo de critérios que variam desde a adequação do direito de construir às normas urbanísticas, até a democratização das oportunidades de acesso a propriedade urbana e moradia, a correção das distorções de valorização do solo urbano, bem como, a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda⁴⁶.

Atender ao princípio da função social urbana significa em última análise, utilizá-la com atendimento a todos os parâmetros legais, sejam de ordem ambiental, como de ordem urbanística, nestes incluídas as regras de direito de vizinhança.

1.3. AS ESPÉCIES DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

As APP's legais estão pré-definidas em lei. O Código Florestal⁴⁷ traz em seu art. 4º, as espécies de áreas protegidas em todo o território nacional, as quais por sua localização são resguardadas em sua totalidade em regime de preservação, cuja intervenção antrópica apenas pode se dar na possibilidade de exceção legal e com autorização do poder público.

As hipóteses de áreas protegidas estão já definidas no art. 4º, da Lei n. 12.651/2012, que é autoaplicável. Nesse sentido, leciona Patrick de Araújo Ayala:

Apesar de também prever a possibilidade de proteção a partir de ato do Poder Público, a proteção especial que afeta estes elementos naturais tem como primeira origem a própria lei, que estabelece como critério principal a localização dos recursos naturais. Sendo assim, a vegetação e as florestas de determinados espaços foram declarados pela própria lei insuscetíveis de apropriação e exploração econômica, sendo de preservação permanente não apenas a

⁴⁵ MATEO, Ramon Martin. **Manual de derecho ambiental**. Madrid: Editorial Trivium, 1998. p. 304.

⁴⁶ MOTA, Maurício Jorge Pereira. Direito a moradia e regularização fundiária. In: MOTA; Maurício Jorge Pereira, TORRES, Marcos Alcino de Azevedo, MOURA, Emerson Affonso da Costa Moura. **Direito a moradia e regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 18.

⁴⁷ Vamos frisar neste momento que quando estamos falando apenas Código Florestal, sem indicar o ano, tratamos do regramento do atual Código vigente, a Lei n. 12.651/2012.

vegetação, mas também os próprios espaços onde estão situadas⁴⁸.

Leonardo Papp contextualiza as APP's em aspectos gerais relacionados a (i) situação do imóvel; (ii) uso e (iii) modalidades. No tocante a situação do imóvel – destaca o autor que o enquadramento como APP independe de existência ou inexistência de vegetação nativa no local, conforme se depreende da própria redação do conceito legal (“coberta ou não”). Esclarece, que o que motiva a atribuição de regime jurídico diferenciado é a localização da área, em razão das funções ecológicas (hídricas, paisagísticas, geológicas, gênicas, etc) que tais locais desempenham⁴⁹.

No que se refere ao uso, Leonardo Papp destaca que são florestas de exploração proibida em razão da impossibilidade de exploração situadas em áreas de domínio público ou particular. Esclarece o autor que o enquadramento das APP's nessa categoria se justifica em razão da utilização pelo texto legal do termo preservação, contido não apenas na nomenclatura, como também expressamente no texto do dispositivo que o conceitua o que são áreas de preservação permanente, utilizando a expressão “função ambiental de preservar”⁵⁰.

Leonardo Papp diferencia então o que seria preservação ambiental do conceito de conservação ambiental:

A noção de preservação estaria relacionada a não intervenção antrópica em determinado local (portanto, área inexplorada ou de exploração proibida), ao passo que conservação remeteria à possibilidade de intervenção antrópica por meio de manejo (é dizer, áreas exploráveis)⁵¹.

Nas palavras de José Gustavo de Oliveira Franco:

Verifica-se assim que Preservação significa a proteção absoluta das características naturais de determinado espaço, das espécies e dos ecossistemas que abriga a manutenção de processos ecológicos nestes existentes, enquanto a Conservação significa o uso

⁴⁸ AYALA, Patryck de Araujo. Deveres ecológicos e regulamentação de atividade econômica na Constituição brasileira. In: LEITE, José Rubens Morato; CANOTILHO, Joaquim José Gomes (coord). **Direito Constitucional ambiental Brasileiro**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 316.

⁴⁹ PAPP, Leonardo. **Comentários ao novo código florestal brasileiro**: Lei n. 12.651/2012. Campinas: Millenium Editora, 2012. p. 77.

⁵⁰ PAPP, Leonardo. **Comentários ao novo código florestal brasileiro**: Lei n. 12.651/2012. Campinas: Millenium Editora, 2012. p. 77.

⁵¹ PAPP, Leonardo. **Comentários ao novo código florestal brasileiro**: Lei n. 12.651/2012. Campinas: Millenium Editora, 2012. p. 77.

sustentável dos bens ambientais que área, sob este regime, abriga⁵².

Ocorre que a simples leitura do Código Florestal revela que a impossibilidade de exploração das APP's não é absoluta. A ausência de exploração é a regra, mas também em hipóteses excepcionais poderá haver exploração, as quais estão previstas no art. 8º da Lei n. 12.651/12, como veremos detalhadamente no tópico seguinte.

Por fim, finalizando o destaque acerca da classificação trazida por Leonardo Papp, a terceira espécie de classificação seria a diferenciação das APP's segundo suas modalidades, diferenciadas por ele entre "APP's em áreas não consolidadas e APP's em áreas consolidadas"⁵³. Segundo o autor se justifica essa classificação em razão de a Lei n. 12.651/12 ser dividida em "disposições permanentes (aplicáveis onde não há áreas consolidadas) e disposições transitórias (destinadas a regular áreas consolidadas)"⁵⁴.

1.3.1. As espécies de áreas de preservação permanente

As espécies, então, de áreas de preservação permanente previstas no Código Florestal são: a) faixas marginais de qualquer curso d'água natural; b) área do entorno dos lagos e lagos naturais; c) as áreas no entorno dos reservatório de água artificiais decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento; c) as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica; d) as encostas ou partes destas com declividade superior a 45º, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive; e) as restingas, como fixadoras de dunas e estabilizadoras de mangues; f) os manguezais, em toda a sua extensão; g) as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura de relevo (...); h) no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25º (...); i) as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação; j) em veredas, a

⁵² FRANCO, Jose Gustavo de Oliveira. . **Direito Ambiental das Matas Ciliares: conteúdo jurídico e biodiversidade**. Curitiba: Juruá, 2005. p. 54.

⁵³ PAPP, Leonardo. **Comentários ao novo código florestal brasileiro: Lei n. 12.651/2012**. Campinas: Millenium Editora, 2012. p. 79.

⁵⁴ PAPP, Leonardo. **Comentários ao novo código florestal brasileiro: Lei n. 12.651/2012**. Campinas: Millenium Editora, 2012. p. 79.

faixa marginal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros a partir do limite do espaço permanentemente brejoso e encharcado⁵⁵.

O que vemos, então, é que as áreas protegidas na categoria de áreas de preservação permanente são inúmeras.

Paulo Affonso Leme Machado utiliza uma classificação interessante para divisão em grupos das áreas de preservação permanente: “a primeira, como protetora das águas; a segunda, como protetora das montanhas e a terceira, como protetora dos ecossistemas determinados”^{56 57}.

Na categoria de áreas de preservação permanente protetoras das águas entrariam as áreas protetoras das chamadas matas ciliares, e estariam previstas no inciso I, II, III e IV, do art. 4º da Lei n. 12.651/2012⁵⁸.

Já como áreas de preservação protetoras das montanhas estariam as do inciso V e IX do art. 4º e por fim as áreas de preservação protetoras de

⁵⁵ BRASIL. Lei n. 12.651/2012. Dispões sobre proteção de vegetação nativa. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em 17 de dezembro de 2019. Art. 4.

⁵⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p.900.

⁵⁷ Paulo de Bessa Antunes, divide apenas em dois grupos: as áreas de proteção permanente com função de proteção de recursos hídricos que são aquelas dos incisos I a IV do art. 4º da Lei n. 12.651/2012 e as “demais áreas de preservação permanente, que seriam as previstas nos incisos V a XI, do art. 4º da Lei n. 12.651/2012.

⁵⁸ Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;

b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;

c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;

d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;

e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

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

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

b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas;

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

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

ecossistemas determinados que estariam elencadas nos incisos VI, VII, VIII, X e XI da Lei n. 12.651/2012⁵⁹.

Todas estas espécies de áreas de preservação permanente podem existir em zona urbana ou rural, levando em consideração a já superada discussão e aplicação do Código Florestal em zona urbana, hoje pacificada.

Especificamente no que se refere ao objeto do nosso trabalho, as áreas de preservação permanente em áreas urbanas e os conflitos decorrentes de sua ocupação irregular, vamos debruçar maior atenção às nascentes, cursos d'água e topos de morro, montanhas e encostas. Destacamos que em cidades litorâneas a ocupação de áreas de restinga e mangues também é um grande problema fundiário.

As APP's nas margens dos cursos d'água foram criadas e dimensionadas em conformidade com a dimensão destes cursos, prevendo metragens fixas, levando em consideração exclusivamente a largura do curso d'água, independentemente de suas demais características próprias (profundidade, vazão, trajeto, tipo de solo, margens, etc.) ou de sua localização geográfica^{60 61}.

Foram estabelecidas cinco medidas para as APP's: 30m, 50m, 100m, 200m e 500m, conforme os cursos d'água tenham menos de 10m de largura, de 10

⁵⁹ V - as encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;

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

VII - os manguezais, em toda a sua extensão;

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

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

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

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

⁶⁰ PAPP, Leonardo. **Comentários ao novo código florestal brasileiro: Lei n. 12.651/2012**. Campinas: Millenium Editora, 2012. p. 93.

⁶¹ A doutrina debate também se ao estabelecer limites fixos e pré-definidos em metragens a lei federal não estaria ultrapassando o limite imposto pelo Constituinte que foi o de atribuir a competência para a União de legislar apenas estabelecendo normas gerais. *"Podem surgir questionamentos quanto à previsão de metragens fixas de APP na própria legislação federal se limitar (ou não) a estabelecer normas de caráter geral, uma vez que, não apenas torna inflexível o tratamento de situações fáticas muito díspares, mas também retira praticamente toda e qualquer possibilidade de atuação do legislador estadual"*. PAPP, Leonardo. **Comentários ao novo código florestal brasileiro: Lei n. 12.651/2012**. Campinas: Millenium Editora, 2012. p. 94

a 50m, de 50m a 200m de largura, de 200 a 600m de largura e largura superior a 600m, na forma do art. 4º, I, alíneas “a” a “e”⁶².

O inciso I, do art. 4º, estabelece que “são protegidas as faixas marginais de qualquer curso d’água natural, perene ou intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular”⁶³.

Importante destacar que a Lei n. 12.651/2012 é clara ao estabelecer que são preservadas apenas as margens de reservatórios de água naturais, deixando ao lado discussão que era comum no revogado Código Florestal a respeito da proteção de reservatórios artificiais, açudes ou quaisquer outros cursos d’água criados pela ação do homem.

Curso d’água perene é aquele que possui continuidade ou que não sofre interrupção⁶⁴. Curso d’água intermitente é aquele que se manifesta a intervalos mais ou menos breves, ou que para e retorna por intervalos. Curso d’água efêmero é aquele que existe por pequeníssimo prazo. A definição legal destas três categorias está clara no Decreto 7.830⁶⁵, que ao tratar do cadastro ambiental rural, trouxe, em seu artigo 2º, os conceitos legais para definição do que seria rio perene, intermitente e efêmero:

- XII - rio perene - corpo de água lótico que possui naturalmente escoamento superficial durante todo o período do ano;
- XIII - rio intermitente - corpo de água lótico que naturalmente não apresenta escoamento superficial por períodos do ano;
- XIV - rio efêmero - corpo de água lótico que possui escoamento superficial apenas durante ou imediatamente após períodos de precipitação;

Paulo de Bessa Antunes descreve que cursos d’água intermitente são aqueles que “em geral, escoam durante as estações de chuvas e secam nas de

⁶² É interessante destacar neste ponto, que nem sempre a área de preservação foi no mínimo de 30m. Na redação original da Lei n. 4.771/65 ela era de 5 metros e depois foi alterada pela Lei n. 7.511/86.

⁶³ Art. 4º, inciso I, Lei n. 12.651, com a redação dada pela Lei n. 12.727/2012.

⁶⁴ PERENE. **Dicionário Priberam da Língua Portuguesa**. Disponível em <https://dicionario.priberam.org/perene>. Acesso em 23 de janeiro de 2020.

⁶⁵ BRASIL. Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012. Dispõe sobre o Sistema do Cadastro Ambiental Rural, o cadastro ambiental rural e estabelece os Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7830.htm. Acesso em 03 de janeiro de 2020.

estiagem” e que o curso d’água perene seria aquele que contém água durante todo o tempo, pois é alimentado continuamente pelo lençol subterrâneo e “não desce nunca abaixo do leito do rio, mesmo durante as secas mais severas”⁶⁶. Acrescenta o autor que:

a proteção dos cursos d’água intermitentes deve ser feita em modelo específico e não como a regra geral utilizada para os cursos perenes. A inexistência de tal distinção tem acarretado complexas consequências jurídicas, pois os órgãos de controle ambiental têm reconhecido a existência de áreas de preservação permanente às margens de rios intermitentes, mesmo em épocas de estiagem⁶⁷.

Importante destacar, também, que o entendimento a respeito do curso d’água como intermitente ou perene, tem relevância para definição do seu leito regular, conceito que é essencial para definir a metragem da área de preservação permanente prevista no caput do inciso I, do art. 4º da Lei n. 12.651/2012.

São consideradas, também, como áreas de preservação permanente, as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de 100 (cem) metros, em zonas rurais, em regra e 30 (trinta) metros, em zonas urbanas⁶⁸, como disposto no art. 4º, inciso II da Lei n. 12.651/2012⁶⁹.

Existe uma diferenciação técnica entre lagos e lagoas, contudo, essa divergência não traz qualquer efeito prático para aplicação da Lei n. 12.651/2012, que é clara a respeito da metragem a ser observada⁷⁰.

Importante destacar, também, que a própria lei previu hipótese onde, ainda que se trate de lago ou lagoa artificial, seja em área rural ou urbana, não se aplica a observância das regras de APP’s. Seria a hipótese do §4º, do art. 4º, onde

⁶⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentários ao novo Código Florestal**. 2. ed. São Paulo: atlas, 2014. p. 111.

⁶⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentários ao novo Código Florestal**. 2. ed. São Paulo: atlas, 2014. p. 111.

⁶⁸ Art. 4º:

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

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

b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas;

⁶⁹ BRASIL. Lei n. 12.651/2012. Dispões sobre proteção de vegetação nativa. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em 17 de dezembro de 2019.

⁷⁰ PAPP, Leonardo. **Comentários ao novo código florestal brasileiro: Lei n. 12.651/2012**. Campinas: Millenium Editora, 2012. p. 98.

lagos e lagoas que possuam até 1(um) hectare de superfície é dispensada a faixa de proteção⁷¹.

Tratando ainda de APP's relacionadas à proteção dos recursos hídricos, o legislador previu uma terceira hipótese que seria a proteção das áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento, conforme art. 4º, inciso III da Lei n. 12. 651/2012⁷².

A Lei n. 12.651/2012 considera como de preservação permanente “as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros”. No caso das nascentes, a definição trazida pela Lei n. 12.651/2012⁷³ é de “afloramento natural do lençol freático que apresenta perenidade e dá início a um ‘curso d'água’”. O legislador diferenciou nascente perene e intermitente no art. 3º, incisos XVII e XVIII, sendo que nascente intermitente passa a ser definida como olho d'água⁷⁴. Existe, portanto, clara contradição interna na legislação, pois o conceito de olho d'água trazido no art. 3º é incompatível com o comando do inciso IV do art. 4º.

A matéria foi levada à discussão na ADIN 4901 e foi dado pelo STF interpretação conforme a Constituição, nos seguintes termos:

⁷¹ Art. 4º, § 4º Nas acumulações naturais ou artificiais de água com superfície inferior a 1 (um) hectare, fica dispensada a reserva da faixa de proteção prevista nos incisos II e III do caput, vedada nova supressão de áreas de vegetação nativa, salvo autorização do órgão ambiental competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama.

⁷² Este dispositivo legal foi objeto de discussão em Ação Declaratória de Constitucionalidade 42/DF, onde a matéria ficou assim discutida no corpo do acórdão que declarou sua constitucionalidade: “As alegações dos requerentes sugerem a falsa ideia de que o novo Código Florestal teria extinto as APPs no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais. No entanto, esses espaços especialmente protegidos continuam a existir, tendo a lei delegado ao órgão que promover a licença ambiental do empreendimento a tarefa de definir a extensão da APP, consoante as especificidades do caso concreto. Essa opção legal evita os inconvenientes da solução “one size fits all” e permite a adequação da norma protetiva ao caso concreto. Por sua vez, a pretensão de constitucionalização da metragem de Área de Proteção Permanente estabelecida na lei revogada ofende o princípio democrático e a faculdade conferida ao legislador pelo art. 225, § 1º, III, da Constituição, segundo o qual compete à lei alterar, ou até mesmo suprimir, espaços territoriais especialmente protegidos. Pensamento diverso transferiria ao Judiciário o poder de formular políticas públicas no campo ambiental. CONCLUSÃO : Declaração de constitucionalidade do art. 4º, III e §§ 1º e 4º, do novo Código Florestal

⁷³ BRASIL. Lei n. 12.651/2012. Dispões sobre proteção de vegetação nativa. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em 17 de dezembro de 2019. Art. 3º, inciso XVII.

⁷⁴ DANTAS, Marcelo Buzaglo. Cleverson Vitorio Andreoli. **Código Florestal Anotado: observação de ordem técnica e jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 30.

(b) Art. 3º, XVII, e art. 4º, IV (Exclusão das nascentes e dos olhos d'água intermitentes das áreas de preservação permanente): Interpretações diversas surgem da análise sistemática dos incisos I e IV do artigo 4º da Lei n. 12.651/2017. Embora o artigo 4º, inciso IV, apenas tenha protegido o entorno de nascentes e olhos d'água perenes, o art. 4º, inciso I, protege, como áreas de preservação permanente, “as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros” (grifo nosso). In casu, a polissemia abrange duas interpretações: a primeira inclui as nascentes e os olhos d'água intermitentes como APPs; a segunda os exclui. Assim, cabe ao STF selecionar a interpretação que melhor maximize a eficácia das normas constitucionais. Considerando que o art. 225, §1º, da Constituição Federal, determina que incumbe ao Poder Público “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e promover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas”, a interpretação mais protetiva deve ser selecionada. O Projeto de Lei n. 350/2015 (Autoria do Dep. Fed. Sarney Filho), em trâmite perante a Câmara Federal, prevê alteração nesse sentido no novo Código Florestal. A proteção das nascentes e olhos d'água é essencial para a existência dos cursos d'água que deles se originam, especialmente quanto aos rios intermitentes, muito presentes em áreas de seca e de estiagem; CONCLUSÃO: interpretação conforme ao artigo 4º, inciso IV, da Lei n. 12.651/2017, com vistas a reconhecer que os entornos das nascentes e dos olhos d'água intermitentes configuram área de preservação permanente (APP);”⁷⁵

Assim, atualmente o entendimento dado ao art. 4º, inciso IV, da Lei n. 12.651/2017, conforme interpretação dada pelo STF é para se reconhecer que os entornos das nascentes e dos olhos d'água, ainda que intermitentes, configuram área de preservação permanente.

Na categoria das áreas de proteção permanente protetoras de montanhas, temos as hipóteses do inciso V que prevê como áreas de proteção permanente “as encostas ou partes destas com declividade superior a 45º, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive” e hipóteses do inciso IX que protege o topo de morros⁷⁶.

Por fim, na categoria de proteção de ecossistemas determinados, temos as restingas (inciso VI), os manguezais (inciso VII), bordas dos tabuleiros ou

⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4901**, relator Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 28/02/2018, DJE 13/08/2019.

⁷⁶ IX - no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cm) metros e inclinação média maior que 25º, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação;

chapadas (inciso VIII), áreas em altitude superior a 1800 metros (inciso X) e veredas (inciso XI).

1.4 ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM ESPAÇOS URBANOS

A aplicação do Código Florestal em áreas de preservação permanente localizadas em zona urbana traz às propriedades ali existentes, públicas ou particulares, os mesmos limites e exigências de proteção trazidos na área rural, com os limites e definições previstos no Código Florestal, com as particularidades previstas na lei.

Trata-se de obediência ao art. 182 da CRFB que, ao tratar da função social da propriedade urbana, condiciona o seu cumprimento ao atendimento das exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, que embora não faça nenhuma referência à proteção do meio ambiente, sua regulamentação, na Lei 10.257/2001, disciplina expressamente essa proteção.

A Lei n. 10.257/2001⁷⁷, denominada Estatuto da Cidade, declara, já em seu art. 1º, parágrafo único, que as suas finalidades consistem em propiciar o bem coletivo, a segurança, o bem-estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental.

O Estatuto da Cidade dispõe sobre as diretrizes que os Municípios, ao traçar o seu plano diretor, deverão seguir, dentre as quais, a garantia de cidades sustentáveis, isto é, respeito ao direito à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações⁷⁸.

Atender a esses princípios da proteção ambiental é atender a toda a legislação que imponha limites ambientais ao uso da propriedade em área urbana, especialmente a legislação aplicável às áreas de preservação permanente.

⁷⁷ 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 27 de dezembro de 2019.

⁷⁸ 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 27 de dezembro de 2019. Art. 2, inciso I.

Por estar prevista apenas no Código Florestal e dizer respeito então a proteção de “florestas” forte era a discussão sobre a aplicação da regra das áreas de APP em zona urbana, como já mencionado em tópico anterior. Inúmeros foram os casos levados ao judiciário, ainda sob a égide da Lei n. 4.771/65, na tentativa de afastar a aplicação do Código Florestal, justamente porque era evidente a incompatibilidade entre o instituto e a situação fática a qual se pretendia regular.

Esta discussão a respeito da aplicação do Código Florestal em áreas urbanas e seus limites era um dos temas mais controvertidos no Código Florestal revogado.

O Código Florestal editado em 1965 era omissivo sobre a conciliação entre a Lei Federal Florestal e as Legislações Urbanas, de competência Municipal.

Em 18 de julho de 1989, contudo, foi editada a Lei n. 7.803, que, entre outras alterações ao Código Florestal incluiu um parágrafo único ao art. 2º do Código Florestal então vigente, informando que os limites definidos como áreas de proteção permanente também se aplicavam às áreas urbanas e deveriam ser observados nos planos diretores municipais, desde que observados os limites ali estabelecidos. O texto do parágrafo único trouxe a seguinte regra:

Parágrafo único. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo⁷⁹.

A intenção do legislador era colocar um fim à discussão da aplicabilidade do Código Florestal em área urbana, como de fato o fez.

Assim, a partir de 18 de julho de 1989 passou-se a exigir a aplicação dos limites de áreas de proteção permanente também em áreas urbanas, o que, *contrario sensu*, permite-nos asseverar com mais propriedade ainda que – até esta mesma data, referidos limites só se aplicavam a cursos d’água localizados em áreas rurais.

Contudo, o debate permaneceu. Discutia-se como deveriam as leis Municipais, no exercício da competência outorgada pela Constituição Federal,

⁷⁹ Lei n. 4.771/65, art. 2º, parágrafo único.

exercer o controle ambiental em atendimento ao interesse local e, também, como deveriam os Municípios regulamentar a política de urbanização, que necessariamente envolvia (e envolve até o presente momento), o enfrentamento de ocupações existentes em áreas de proteção ambiental, como as APP's.

A discussão firmada dizia respeito aos limites que a legislação municipal deveria obedecer, e se estas legislações teriam a obrigatoriedade de reproduzir, como limites mínimos, as metragens de faixas de preservação permanente ao longo de cursos d'água.

A doutrina dividia-se em duas correntes: para parte dela, a legislação municipal deveria incorporar tais metragens como limites mínimos, nessa linha Guilherme Purvin de Figueiredo que afirma: "o parágrafo único do art. 2º do Código Florestal dispõe pura e simplesmente que não podem os Municípios adotar parâmetros mais lassos do que aqueles estabelecidos nas diversas alíneas de seu caput"⁸⁰.

Em sentido oposto, existe uma segunda corrente que, embora entenda que não há uma imposição em patamar mínimo, o faz por argumentos diferentes que pode ser dividido em pelo menos três correntes diversas⁸¹.

A controvérsia permaneceu em debate na doutrina e se estendeu com a promulgação do novo Código Florestal, com a redação que foi trazida, então novamente para a Lei n. 12.651/2012⁸², com a existência do §9 do art. 4º, que embora não constante na redação original da Lei, foi incluído pela Medida Provisória n. 571, também de 25 de maio de 2012:

§ 9º Em áreas urbanas, assim entendidas as áreas compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, as faixas marginais de qualquer curso d'água natural que delimitem as áreas da faixa de passagem de inundação terão sua largura determinada pelos respectivos Planos Diretores e Leis de Uso do Solo, ouvidos os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, sem prejuízo dos limites estabelecidos pelo inciso I do caput. (Incluído pela Medida Provisória nº 571, de 2012).

⁸⁰ PAPP, Leonardo. **Comentários ao novo código florestal brasileiro: Lei n. 12.651/2012**. Campinas: Millenium Editora, 2012. p. 114.

⁸¹ PAPP, Leonardo. **Comentários ao novo código florestal brasileiro: Lei n. 12.651/2012**. Campinas: Millenium Editora, 2012. p. 114.

⁸² BRASIL. Lei n. 12.651/2012. Dispões sobre proteção de vegetação nativa. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em 17 de dezembro de 2019.

§ 10. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, observar-se-á o disposto nos respectivos Planos Diretores e Leis Municipais de Uso do Solo, sem prejuízo do disposto nos incisos do caput. (Incluído pela Medida Provisória nº 571, de 2012).

A exposição de motivos da Medida Provisória que acresceu os referidos parágrafos ao art. 4º destacou a existência da controvérsia, e defendeu que os mesmos estariam sendo acrescentados para que se viabilizasse o intuito protetivo da norma:

É proposta, ainda, no art. 4º, a inclusão dos parágrafos 9º e 10, com a finalidade de garantir que os Planos Diretores e Leis de Uso do Solo em áreas urbanas respeitem os limites de proteção às margens dos cursos d'água, reduzindo o potencial de conflito entre a legislação municipal e a federal. Tais dispositivos visam a suprir vetos aos §§ 7º e 8º do texto aprovado pelo Congresso, cujo conteúdo se mostrava excessivamente permissivo e capaz de gerar grave retrocesso à luz da legislação em vigor, ao dispensar, em regra, a necessidade da observância dos critérios mínimos de proteção, que são, ademais, essenciais para a prevenção de desastres naturais e proteção da infraestrutura. Sem a observância dos limites estabelecidos no art. 4º, cada ente municipal poderia vir a adotar um critério diferente para definição da largura da faixa de passagem de inundação ou de APP, o que poderia ser inadequado ao permitir a manutenção e ampliação de áreas de risco⁸³.

Paulo de Bessa Antunes, em crítica a estes dispositivos do Código Florestal, que entendemos muito bem colocada, afirma que:

O mesmo erro contido no Código revogado foi mantido na nova Lei, dá-se com uma mão, para retirar com a outra; ou se observa o disposto no Novo Código Florestal ou o estabelecido nas leis municipais. Não pode o legislador federal, ao arrepio do estatuto das cidades, que é a lei geral federal sobre urbanismo a ser observada pelos municípios, pretender manietar a competência local para definir os parâmetros de uso do solo, mediante a adoção de fórmulas abstratas tais como 'sem prejuízo'. Repete-se a velha questão de sobrepor metragens à função ambiental⁸⁴.

Assim, o que percebemos é que embora o legislador tenha trazido a redação legal do art. 4º na tentativa de sanar controvérsias da aplicação do Código Florestal em áreas urbanas, certo é que a doutrina continua a questionar a

⁸³ BRASIL. Exposição de Motivos a Medida Provisória n. 571 de 25 de maio de 2012. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/Mpv/571.htm#art1. Acesso em 01 de dezembro de 2019.

⁸⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentários ao novo Código Florestal**. 2. ed. São Paulo: atlas, 2014. p. 126.

legalidade do referido dispositivo, quando estabelece metragens mínimas por lei federal, afrontando claramente o limite de competência estabelecido no art. 24, da Constituição da República Federativa do Brasil⁸⁵, que ofereceu a União apenas competência para a edição de normas gerais.

De qualquer sorte, os parágrafos 9º e 10º, acrescidos ao art. 4º da Lei n. 12.651/2012 por medida provisória não foram confirmados quando da conversão da MP na Lei n. 12.727/2012, lei que veio a alterar o Código Florestal de 2012.

Assim, o que verificamos neste ponto é que a divergência permanece e continua-se na busca por uma solução razoável e juridicamente possível para a solução da aplicação do Código Florestal em áreas urbanas. Ou melhor, não a aplicação do Código Florestal em áreas urbanas, que já é matéria pacificada, mais sim aplicação das metragens mínimas de APP previstas no art. 4º da Lei n. 12.651/2012.

Compartilhamos da opinião de José Joaquim Calmon de Passos, que, no tocante a esta controvérsia, destacou que:

Quanto posto até aqui aponta uma conclusão inelutável. Não há soluções válidas, de caráter geral, implementáveis em todas as situações. Não há a cidade, mas sim cidades concretas, diferentes em seu modo de ser e diferentes em termos de problemas e soluções. Não há o problema do meio ambiente urbano, mas problemas de meio ambiente das cidades. Em resumo: a nível macro, somente são possíveis hoje, com relativa segurança, traçar diretrizes e fixar limites intransponíveis, ficando para a solução a nível micro a exigência de ponderação das muitas variáveis e dos muitos fatores que incidem em cada caso concreto⁸⁶.

Ao lado da discussão sobre aplicação das regras do Código Florestal em área urbana e a metragem mínima a ser observada nas margens dos cursos d'água, outra discussão tomou grande lugar na doutrina e jurisprudência que foi a discussão entre a aplicação da Lei n. 4.771/65 (Código Florestal Revogado) e a Lei n. 6.766/79, as quais eram supostamente conflitantes.

Em 1979, com a edição da Lei n. 6.766, Lei do Parcelamento do Solo Urbano, fixou-se um faixa *non aedificandi* de 15 metros ao longo de cada margem

⁸⁵ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 dez. 2019.

⁸⁶ PASSOS, José Joaquim Calmon de. **Meio ambiente e Urbanismo. Compreendendo hoje o Código Florestal de ontem**. Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE). Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 10, abril/maio/junho, 2007. Disponível em <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=188> Acesso em 01 de dezembro de 2019. P. 10.

de cursos d'água⁸⁷. Esta lei não denominou estas áreas como áreas de preservação permanente, a intenção era criar uma área de proteção ao longo dos cursos d'água, quando houvesse a aprovação de ocupação do uso do solo urbano pelo Poder Público, especialmente no parcelamento do solo, seja como desmembramento ou loteamento⁸⁸.

O Código Florestal de 1965, com a redação que lhe foi dada pela Lei n. 7.803/89, estabelecia no art. 2º, “a”, como sendo de preservação permanente as florestas e demais formas de vegetação natural situadas a, no mínimo, 30 metros de distância para cada margem, para os cursos d'água até 10 (dez) metros de largura.

Em princípio, existiria um conflito entre o conteúdo das duas leis citadas acima, que, sendo ambas leis federais, estariam regulando a mesma situação fática, ou seja, os limites de afastamento dos recursos hídricos⁸⁹.

A Lei n. 6.766, promulgada no ano de 1979, estabelece faixas *non aedificandi* com vista a garantir a segurança da população ao longo das águas correntes e dormentes. O Código Florestal, além dos objetivos de garantir a preservação de recursos hídricos, a estabilidade geológica, o fluxo gênico da fauna e flora, busca, também, assegurar o bem-estar das populações urbanas.

Marcelo Buzaglo Dantas, analisando o referido conflito de normas esclarece que se poderia analisar as normas sobre o critério cronológico, sendo uma delas mais recente deveria prevalecer. Contudo, em análise do dispositivo, verifica-se que o próprio texto legal faz ressalva a “maiores exigências da legislação específica”, o que, pelo princípio da especialidade, faria prevalecer regra de proteção ambiental. Conclui então o autor que se tratava de um conflito de regras “que não podia ser solucionado pelos parâmetros tradicionais de subsunção, uma

⁸⁷ Art. 4º Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

(...)

III - A. – ao longo das águas correntes e dormentes e da faixa de domínio das ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado;

⁸⁸ O parcelamento do solo urbano conforme disciplinado na Lei n. 6.766/79 apenas pode ser dar de duas formas, por meio de desmembramento ou por meio de loteamento. Considera-se loteamento quando a divisão do imóvel em glebas se dá com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes. Considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

⁸⁹ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito ambiental de conflitos: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os casos de colisão com outros direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2017. p. 133.

vez que ambas eram inteiramente válidas e estavam em plena vigência”⁹⁰.

Para o autor, então, é possível que se encontre no caso concreto uma solução razoável para o caso, como ocorre em alguns Tribunais que afastaram a aplicação do Código Florestal quando se tratava de edificações e construções em áreas urbanas, prevalecendo os limites de afastamento previstos na lei do parcelamento do solo urbano⁹¹.

Um dos Tribunais que tem casos emblemáticos a esse respeito é o Tribunal de Santa Catarina, que inúmeras vezes ao tratar de situações consolidadas em áreas urbanas, afastou a aplicação do Código Florestal⁹², considerando claramente que os limites de afastamento deveriam ser os regidos pela Lei n. 6.766/79.

Após a promulgação do Novo Código Florestal, a Lei n. 12.651/2012, tratou expressamente que o Código se aplicava também em áreas urbanas, mantendo o aparente conflito de norma com a Lei n. 6.766/79. O Tribunal de Santa Catarina, permaneceu reconhecendo que mesmo diante da expressa dicção legal, deveria prevalecer a proporcionalidade, aplicando-se a metragem prevista na Lei do Parcelamento do Solo Urbano que é de 15 (quinze) metros. Em alguns julgados, reforçou o entendimento do Tribunal o fato de que nos casos de regularização fundiária do art. 64 e 65 da Lei n. 12.651/2012⁹³ o limite apontado pela lei para regularização seria também a observância de 15 (quinze) metros para áreas urbanas consolidadas.

Importante destacar, contudo, que diversamente do entendimento que vem sendo adotado pelo Tribunal Catarinense, não existe uma linha clara de interpretação pelo Superior Tribunal de Justiça, que muitas vezes tem mantido um entendimento de aplicação da letra da lei, sem haver uma análise caso a caso⁹⁴.

⁹⁰ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito ambiental de conflitos: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os casos de colisão com outros direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2017. p. 134.

⁹¹ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito ambiental de conflitos: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os casos de colisão com outros direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2017. p. 134.

⁹² Segundo Marcelo Buzaglo Dantas a primeiras decisões datam de 2005 a 2007 e podem ser conferidas nos julgados: AC n. 2004.019089-1, de Timbó. Rel. Des. César Abreu, em 14/7/2005; ACMS n. 2003.003060-3, de Joaçaba, Rel. Des. Luiz Cezar Medeiros, em 27/09/2007.

⁹³ BRASIL. Lei n. 12.651/2012. Dispões sobre proteção de vegetação nativa. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em 17 de dezembro de 2019.

⁹⁴ DANTAS, Marcelo Buzaglo. O que esperar em matéria de Direito ambiental. Disponível em:

A divergência jurisprudencial a respeito da aplicação do Código Florestal em áreas urbanas e seus limites, levou o STJ a afetar os Recursos Especiais n. 1770760, n. 177808 e n. 1770967, para julgamento conjunto, instaurando o incidente de Tema Repetitivo n. 1.010, cujo objeto é definir a extensão da faixa não edificável a partir das margens de cursos d'água naturais em trechos caracterizados como área urbana consolidada, para esclarecer se corresponde à área de preservação permanente prevista no art. 4º, I, da Lei n. 12.651/2012 (equivalente ao art. 2º, alínea 'a', da revogada Lei n. 4.771/1965), cuja largura varia de 30 (trinta) a 500 (quinhentos) metros, ou ao recuo de 15 (quinze) metros determinado no art. 4º, caput, III, da Lei n. 6.766/1979.

1.4.1. Áreas de preservação permanente em área urbana não consolidada

A regra nas áreas de preservação permanente é proteção integral e a impossibilidade de sua ocupação.

Contudo, a legislação aponta situações excepcionais em que é facultado o uso e ocupação destas áreas, o que é presumido pela autorização de supressão de vegetação prevista no próprio Código Florestal. Essas exceções são aplicáveis tanto para áreas urbanas quanto rurais.

O art. 8º da Lei n. 12.651/2012⁹⁵ prevê que “a intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei”.

A supressão de vegetação em áreas de preservação permanente depende de autorização específica do órgão ambiental, tendo em vista a excepcionalidade desta autorização, ainda que não haja disposição legal expressa no Código Florestal. A doutrina comenta a respeito:

<http://buzaglodantas.adv.br/2018/12/o-que-esperar-em-matéria-de-direito-ambiental/>. Acesso em 10 de fevereiro de 2020.

⁹⁵ BRASIL. Lei n. 12.651/2012. Dispões sobre proteção de vegetação nativa. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em 17 de dezembro de 2019.

Muito embora não esteja expressamente consignado na redação do *caput* do art. 8º, ao que tudo indica, a excepcional intervenção ou supressão de vegetação nativa em APP dependerá de autorização administrativa expedida por órgão ambiental integrante do SISNAMA, observando-se as regras de competência fixadas na Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011, que, atendendo ao contido no parágrafo único do art. 23 da CRFB/88, fixou normas para a cooperação entre União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas ao meio ambiente⁹⁶.

Entende-se, ainda, que a supressão de vegetação, por se tratar de atividade que supostamente pode vir a causar potencial degradação ambiental, deve sujeitar-se a autorização do órgão ambiental, razão pela qual sua autorização, embora seja atividade diversa do licenciamento ambiental, se dará pelo órgão competente para efetuar o licenciamento da atividade em conformidade com a LC 140/2011.

A legislação autoriza expressamente também o acesso de pessoas e animais às Áreas de Preservação Permanente para obtenção de água e para realização de atividades de baixo impacto ambiental.⁹⁷ O acesso de pessoas visa a obtenção de água e atividades de baixo impacto, assim como de animais para que possam dessedentar atravessando a APP, contudo, não para converter a área em pastagem ou acarretar dificuldade ou impedimento para a manutenção, regeneração ou reposição da vegetação⁹⁸.

Excetuadas, então, as hipóteses de intervenção em área de preservação permanente, mediante autorização de supressão da vegetação, qualquer outra intervenção é vedada por lei e traz consequências, tanto ao proprietário, quanto ao possuidor ou ocupante⁹⁹.

A regra estabelecida pelo Código Florestal é a de que, tendo ocorrido por qualquer motivo a supressão de vegetação situada nas áreas de APP, o

⁹⁶ PAPP, Leonardo. **Comentários ao novo código florestal brasileiro: Lei n. 12.651/2012**. Campinas: Millenium Editora, 2012. p. 128.

⁹⁷ Art. 9º É permitido o acesso de pessoas e animais às Áreas de Preservação Permanente para obtenção de água e para realização de atividades de baixo impacto ambiental.

⁹⁸ MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 914.

⁹⁹ Art. 7º A vegetação situada em Área de Preservação Permanente deverá ser mantida pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

proprietário da área, o possuidor ou ainda seu ocupante a qualquer título, deve promover a recomposição da vegetação, ao menos que a supressão se encaixe uma das exceções previstas no próprio Código Florestal¹⁰⁰.

A obrigação de manutenção do imóvel e recuperação em eventual situação de supressão irregular tem natureza real, ou seja, acompanha o imóvel e sua cadeia de alienação. Isso significa dizer que será responsável pela recuperação o titular da propriedade do imóvel, ainda que este não seja o responsável pela supressão irregular, conforme previsão legal do art. 7º, §2º da Lei n. 12.651/2012¹⁰¹ e também já sumulada pelo Superior Tribunal de Justiça nos seguintes termos: “as obrigações ambientais possuem natureza *propter rem*, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, à escolha do credor”¹⁰².

Assim, em áreas urbanas cuja ocupação irregular ainda não tenha ocorrido, deve se observar o regime jurídico das áreas de preservação permanente previsto na Lei n. 12.651/2012.

1.4.2. Áreas de preservação permanente em área urbana consolidada

Apesar da ampla legislação protegendo áreas em zona urbana, conforme debatido linhas acima, o que se verifica é que boa parte do território nacional, especialmente aquelas localizados em zona urbana, possuem ocupação irregular, clandestina ou implantadas mediante o descumprimento das leis ambientais, em clara afronta à Constituição Federal atualmente em vigor e à função social da propriedade.

Esse quadro, embora não aceitável, dificilmente pode ser modificado. Podemos citar inúmeros exemplos em diversas cidades brasileiras, grandes ou

¹⁰⁰ Art. 7º, § 1º, Lei n. 12.651/2012: “Tendo ocorrido supressão de vegetação situada em Área de Preservação Permanente, o proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título é obrigado a promover a recomposição da vegetação, ressalvados os usos autorizados previstos nesta Lei”.

¹⁰¹ Art. 7º, §2º, Lei n. 12.651/2012: “A obrigação prevista no § 1º tem natureza real e é transmitida ao sucessor no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural”.

¹⁰² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula 623. Disponível em http://www.stj.jus.br/docs_internet/SumulasSTJ.pdf. Acesso em 10 de fevereiro de 2020.

pequenas onde a ocupação e a infraestrutura urbana foram claramente desenvolvidas ao longo de margens de cursos d'água, encostas ou topos de morro. Como afirma Guilherme Purvin de Figueiredo, “seria, porém, rematado despropósito pretender a demolição da infraestrutura urbana existente nessas áreas”¹⁰³.

A análise destas áreas, contudo, merece um estudo em duas frentes.

Primeiro, a análise da situação fática e quando de fato ela passou a existir, fazendo uma conciliação com a norma vigente à época da implementação do empreendimento ou construção a fim de identificar se seria possível invocar, em relação àquela situação específica, direito adquirido.

Assim, se o empreendedor realizou a consolidação de sua empresa, antes da alteração da Lei n. 4.771/65, trazida pela Lei n. 7.511/86, e construiu-a há 7 (sete) metros do curso d'água em área urbana, por exemplo, há que ser considerado seu direito adquirido a tal situação, em razão de ter atendido a Lei à época de sua vigência.

Podemos definir, portanto, alguns marcos legais a respaldar o direito adquirido:

- 1) Até 1965 não existiam as chamadas áreas de preservação permanente – APP, podendo os proprietários de terrenos e imóveis em margens de cursos d'água livremente suprimir vegetação nativa e construir;
- 2) De 15 de setembro de 1965 (Lei n. 4.771 em sua redação original) até 07 de julho de 1986 (Lei n. 7.511), proprietários de terrenos em áreas rurais que possuísem mata nativa no entorno de cursos d'água eram obrigados a preservá-los no limite de 5 metros da margem. Nesse período, inexistia ainda entendimento de aplicação do Código Florestal às áreas urbanas.
- 3) A partir de 07 de julho de 1986, (Lei n. 7.511), proprietários de terrenos em áreas rurais que possuísem mata nativa no entorno de cursos d'água eram obrigados a preservá-los no limite de 30 metros da margem. Proprietários de terrenos em área urbana deveriam seguir somente as limitações da Lei de Parcelamento e Uso do Solo, Lei n. 6.766/89 (15 metros para construção)

¹⁰³ FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de. **A propriedade no direito ambiental**. 3. ed.. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p. 227.

4) A partir de 18 de julho de 1989 (Lei n. 7.803), as legislações municipais passaram a ter que observar os limites e princípios do Código Florestal em seus planos diretores, aplicando-os a áreas urbanas, ou seja, proprietários de terrenos em áreas rurais e urbanas que possuísem mata nativa no entorno de cursos d'água eram obrigados a preservá-los no limite de 30 metros da margem;

5) A partir de 26 de maio de 2000 (MP nº 1956-50/00) houve a indicação de que não seria necessária a presença de mata nativa para ser considerada área de APP, aplicando-se a restrição de intervenção, assim, indiscriminadamente, a qualquer área que se encontre dentro das faixas de APP previstas no Código Florestal;

Assim, a partir de 26 de maio de 2000, o regime das áreas de preservação permanente passou a ser aplicado às áreas urbanas, em áreas com ou sem vegetação nativa.

Superadas estas hipóteses de direito adquirido, o que existe é um incontável número de situações em que a ilegalidade permanece e ocorreu sem qualquer fundamento legal, ainda que se considerasse apenas a lei vigente à época da ocupação do solo urbano.

Nestas hipóteses, impossível que se invoque o direito adquirido, mesmo porque a doutrina é unânime ao afirmar a inexistência de direito adquirido à degradação ambiental¹⁰⁴.

Nestes casos, a solução a ser dada é outra. O caminho para este conflito foi encontrada pelo legislador em 2017, quando desenhou o contorno do instituto da regularização fundiária e expressamente definiu a possibilidade de que este instrumento fosse também utilizado para as áreas de preservação permanente, não apenas para pessoas de baixa renda, mas para qualquer situação em que fosse reconhecida a existência de um núcleo urbano consolidado.

A Lei n. 13.465/2017, denominada então de Lei de Regularização Fundiária – Reurb, alterou o Código Florestal em seus artigos 64 e 65 e definiu as regras para as áreas ocupadas e consolidadas, autorizando a possibilidade uma regularização ambiental, somada à regularização urbanística.

¹⁰⁴ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito ambiental de conflitos: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os casos de colisão com outros direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2017. p. 229.

Veremos de forma detalhada no segundo capítulo em que consiste o regime da regularização fundiária urbana e como ele ocorre nas áreas de preservação permanente.

CAPÍTULO 2

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

2.1 CONCEITO E EVOLUÇÃO LEGISLATIVA

2.1.1. Ocupação urbana e evolução da legislação disciplinadora da regularização fundiária.

A Constituição Federal de 1988, nos artigos 182 e 183 previu que tanto a propriedade rural como a propriedade urbana devem obedecer a função social, conforme já debatido no capítulo 1, o que significa dizer que na atual ordem constitucional toda e qualquer ocupação do espaço urbano deve ser feita obedecendo parâmetros legais e constitucionais a fim de garantir o equilíbrio entre o exercício do direito de propriedade e o direito à moradia, vida digna e proteção ambiental.

Em diversos dispositivos constitucionais também se previu figuras relacionadas à ocupação ordenada do solo urbano, especialmente a necessidade de que todos os municípios adotassem um plano diretor, na forma do Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257/2001, a fim de haver equilíbrio entre meio urbano e proteção ambiental¹⁰⁵.

Embora exista atualmente uma vasta gama de regras para utilização do espaço urbano de forma ordenada, isso nem sempre foi assim. A desordem na ocupação urbana é uma realidade no Brasil, o que gera inúmeros prejuízos não apenas ao meio ambiente, mas também à economia e diminui a dignidade na vida de milhares de pessoas.

¹⁰⁵ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

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

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

A origem do problema de ocupação irregular e clandestina pode ser atribuída a três fatores sociais que acompanharam a história de desenvolvimento de nosso país e da nossa economia¹⁰⁶.

Como primeiro fato, podemos apontar o êxodo rural, pós Revolução Industrial e que deu início à ocupação do meio urbano de forma desordenada.

Nas palavras de Vanêsa Buzelato Prestes:

A proporção de indivíduos que se deslocou do campo para a cidade, desde a Revolução Industrial, inverteu a lógica até então existente quanto à maior proporção de pessoas no meio rural. O crescimento acelerado das cidades não deu conta das necessidades da população que se dirigiu aos centros urbanos em busca de trabalho e novas oportunidades¹⁰⁷.

Um segundo fator, e que persiste até hoje na cultura e comportamento de empreendedores de imóveis é a ambição e cobiça, deixando de obedecer aos limites legais para parcelamento do solo, especialmente com a finalidade de obter maior lucratividade, não atendimento aos ditames legais no que se refere à observância de áreas verdes, áreas públicas ou até mesmo respeito às áreas de preservação permanente.

Destaca a doutrina que “o problema habitacional nas cidades brasileiras envolve a especulação imobiliária que tem fomentado o parcelamento clandestino e irregular, bem como o parcelamento do solo urbano realizado à época que inexistiam legislações adequadas e claras sobre a matéria”¹⁰⁸.

E por fim, a falta de fiscalização e repreensão necessária pelos órgãos públicos, que acabaram por dar causa à informalidade hoje observada, especialmente no que se refere à ocupação por pessoas de baixa renda. Registra-se a opinião de Maurício Jorge Pereira Mota:

As sucessivas tentativas de regulamentação do uso da terra – com códigos de edificação, leis de zoneamento, normas para o parcelamento do solo- apresentaram-se como virtualmente

¹⁰⁶PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização Fundiária e Urbanística: Lei Federal nº 13.465/17 e Decreto nº 9.310/181.** Disponível em registrodeimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2018/05/XVIII-Congresso-MP-Meio-Ambiente.pdf. Acesso em 03 de dezembro de 2019.

¹⁰⁷ VIZZOTO, Andrea Teichmann, PRESTES, Vanesca Buzelato. **Direito urbanístico.** Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009. p. 11.

¹⁰⁸ MOTA, Maurício Jorge Pereira. Direito a moradia e regularização fundiária. In: MOTA; Maurício Jorge Pereira, TORRES, Marcos Alcino de Azevedo, MOURA, Emerson Affonso da Costa Moura. **Direito a moradia e regularização fundiária.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 11.

fracassadas no Brasil, tal qual ocorreu em países menos desenvolvidos em razão da falta de fiscalização capaz de fazer prevalecer às restrições e sua utilização não para a melhoria das condições de vida da cidade, mas para a exclusão da comunidade carente das áreas de interesse do mercado¹⁰⁹.

O crescimento populacional e ocupação para moradia no Brasil, portanto, se deu de forma irregular, o que trouxe ao espaço urbano não apenas problemas ambientais e sociais, mais especialmente, problemas de titularidade de áreas hoje consolidadas.

Conforme dados do IBGE, o Brasil conta atualmente com 208,5 milhões de habitantes e estima-se que 11,4 milhões de pessoas vivem em favelas, ou seja, não possuem propriedade regular¹¹⁰, seja porque não têm título de propriedade, seja porque não atendem a qualquer tipo de regra urbanística, seja porque estão desobedecendo regras de ordem ambiental.

João Pedro Lamana Paiva observa muito bem que o fato social é muito mais dinâmico que o direito e por esta razão permitiu a consolidação de situações irreversíveis, ou melhor, consolidadas, para utilizar o termo legal¹¹¹.

Embora houvesse no Brasil regras claras sobre onde é permitido ou não construir, ou até mesmo ocupar, os problemas sociais e econômicos enfrentados por boa parte da população fez com essas regras fossem ignoradas ou mesmo desobedecidas.

Especialmente em áreas urbanas, as áreas de preservação permanente são um grande exemplo do descumprimento das determinações legais, tendo em vista a grande interferência e proximidade antrópica que sofrem as matas ciliares nestas regiões.

A clandestinidade e irregularidade, porém, não oferece as melhores condições dignas aos seus ocupantes, não apenas em relação à inexistência de

¹⁰⁹ MOTA, Maurício Jorge Pereira. Direito a moradia e regularização fundiária. In: MOTA; Maurício Jorge Pereira, TORRES, Marcos Alcino de Azevedo, MOURA, Emerson Affonso da Costa Moura. **Direito a moradia e regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 09.

¹¹⁰ BRASIL. Instituto brasileiro de geografia e estatística. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/15700-dados-do-censo-2010-mostram-11-4-milhoes-de-pessoas-vivendo-em-favelas>. Acesso em 15 de dezembro de 2019.

¹¹¹ PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização Fundiária e Urbanística**: Lei Federal nº 13.465/17 e Decreto nº 9.310/181. Disponível em registroimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2018/05/XVIII-Congresso-MP-Meio-Ambiente.pdf. Acesso em 03 de dezembro de 2019.

registro de propriedade, mas inclusive, como já dito com relação a requisitos urbanísticos e ambientais. Observa João Pedro Lamana Paiva:

Conquanto, deixar estes ocupantes sem as condições mínimas (o Estado não os tem suprido) e ao mesmo tempo privá-los de titulação e reconhecimento da propriedade significa - além de não dar atenção para nenhuma parte do problema - , penalizar quem não se deve, mantendo-os à margem do sistema jurídico formal, via de regra para fins escusos¹¹².

O fenômeno social, portanto, influencia o rumo do país e a irregularidade na ocupação do solo. Em especial em áreas urbanas é uma preocupação do Governo Federal, tendo em vista que a informalidade atinge diretamente os parâmetros do desenvolvimento do país e da economia.

O Brasil iniciou oficialmente sua preocupação com a ocupação do espaço urbano já em 1976, quando participou do primeiro evento das Nações Unidas para discussão de cidades sustentáveis e assentamentos humanos, a Conferência Habitat I, em Vancouver, Canadá. Nesse momento é que os governos começaram a reconhecer a necessidade de assentamentos humanos sustentáveis e as consequências da rápida urbanização, especialmente nos países em desenvolvimento¹¹³.

Como resultado desta conferência, a ONU criou o ONU-HABITAT, que é o programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos e que foi estabelecida em 1978, com sede em Nairóbi, capital do Quênia.

Essa agência tem como ponto principal a urbanização sustentável e os assentamentos humanos e tem por objetivo trabalhar em prol do desenvolvimento urbano social, econômico e ambientalmente sustentável com o objetivo de proporcionar moradia adequada para todas e todos¹¹⁴.

Em 1996, ocorreu o Habitat II, em Istambul, Turquia. Neste encontro, os líderes mundiais adotaram a Agenda HABITAT II, adotando o Plano de Ação Global denominado “Abrigos Adequados para Todos”, que tinha por objetivo, com a

¹¹²PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização Fundiária e Urbanística: Lei Federal nº 13.465/17 e Decreto nº 9.310/181.** Disponível em registrodeimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2018/05/XVIII-Congresso-MP-Meio-Ambiente.pdf. Acesso em 03 de dezembro de 2019.

¹¹³ BRASIL. Portal Federativo. Disponível em <http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/assessoria-internacional/agenda-2030/habitat-iii>. Acesso em 04 de dezembro de 2019.

¹¹⁴ Disponível em <https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>. Acesso em 17 de novembro de 2019.

noção de assentamentos humanos sustentáveis, levar desenvolvimento a um mundo urbanizado¹¹⁵.

Nesta segunda Conferência, o direito à moradia interpretado como direito humano foi tema central do debate. Desenvolveu-se, de forma clara, o conceito de moradia adequada sendo intrinsecamente relacionada à privacidade, segurança, bem como segurança de posse, infraestrutura entre outros¹¹⁶.

Internamente o Brasil observou as diretrizes do Habitat II em algumas legislações, especialmente no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e a Lei do Programa Minha Casa Minha Vida (Lei 11.977/2009), avançando claramente no sentido de atender as diretrizes da ONU. A implementação do aparato jurídico para regularização fundiária urbana no Brasil foi apresentada no Relatório Brasileiro para o Habitat III¹¹⁷.

A Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável – Habitat III, que foi realizada em Quito, Equador, adotou como documento principal uma “Nova Agenda Urbana” - Declaração de Quito Sobre Cidades Sustentáveis e Assentamentos Urbanos para Todos. Para o diretor-executivo do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – ONU-Habitat, Joan Clos, este documento deve ser considerado como parte integrante da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável¹¹⁸.

O Habitat III, na mesma linha das Conferências anteriores, reafirma a vontade de concretizar o desenvolvimento sustentável de maneira integrada e coordenada em todos os níveis, com participação democrática de todos os atores relevantes. Sendo assim, a prática da Nova Agenda Urbana pretende "tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis"¹¹⁹.

¹¹⁵BRASIL. Portal Federativo. Disponível em <http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/assessoria-internacional/agenda-2030/habitat-iii>. Acesso em 04 de dezembro de 2019.

¹¹⁶ LOUREIRO, Antonio José Cacheado, LOPES, Tiago Oliveira. **Regularização fundiária urbana: breve análise à luz da Lei n. 13.465/2017.** Disponível em <https://jus.com.br/artigos/72429/regularizacao-fundiaria-urbana-breve-analise-a-luz-da-lei-n-13-465-2017/2> Acesso em 16 de novembro de 2019.

¹¹⁷LOUREIRO, Antonio José Cacheado, LOPES, Tiago Oliveira. **Regularização fundiária urbana: breve análise à luz da Lei n. 13.465/2017.** Disponível em <https://jus.com.br/artigos/72429/regularizacao-fundiaria-urbana-breve-analise-a-luz-da-lei-n-13-465-2017/2> Acesso em 16 de novembro de 2019.

¹¹⁸ONU. **Nova Agenda Urbana, 2017.** Disponível em <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em 02 de dezembro de 2019.

¹¹⁹ONU. **Nova Agenda Urbana, 2017.** Disponível em

O que identificamos então é que o movimento social e a situação fática criada pela sociedade na prática é uma realidade que transparece a ocupação desenfreada e irregular do território brasileiro, mas que também é uma realidade em outros países e levantada como preocupação pelas Nações Unidas.

No âmbito interno, a saída encontrada para esta realidade da ocupação desordenada do solo foi a regularização fundiária dos inúmeros imóveis ocupados indevidamente, sem titulação ou ainda em desconformidade com regras ambientais e urbanísticas.

A regularização fundiária, embora tenha tomado rumos revolucionários do ponto de vista legal em 2017 não é instituto novo e já estava prevista como possibilidade para solução das ocupações de solo irregulares desde o Estatuto da Cidade promulgado em 2001, Lei n. 10.257/2001, atendendo os ditames internacionais desenhados pelas Conferências do qual o Brasil fazia parte especialmente o Habitat II, citado linhas acima.

No Estatuto da Cidade¹²⁰ a regularização fundiária apareceu como diretriz geral no art. 2º, inciso XIV e também como instrumento de política urbana no art. 4º, V, “q”, e acompanhou requisitos para o direito de preempção (art. 26, I), transferência do direito de construir (art. 35, III) e as operações urbanas consorciadas (art. 32, §2º, II).

Ainda em 2001 foi editada a Medida Provisória n. 2.220, que dispôs sobre a concessão de uso especial para fins de moradia e criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), com o intuito de garantir ao ocupante de imóvel público, que atendesse os requisitos ali previstos o direito à concessão do uso para fins de moradia¹²¹.

Outros dois marcos legais na evolução pela regularização do direito à moradia no país foram as Leis n. 11.124/2005, que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS e a Lei n. 11.481/2007, que cuidou, basicamente, do acesso aos imóveis da União por beneficiários de programas

Portuguese-Brazil.pdf. Acesso em 02 de dezembro de 2019.

¹²⁰BRASIL. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 27 de dezembro de 2019.

¹²¹ RICALDE, Mario do Carmo. **Regularização Fundiária Rural e Urbana**: impactos da Lei n. 13.465/2017. Campo Grande: Contemplar, 2018. P. 123/124.

habitacionais, reforçando a valorização da posse de imóveis pela população de baixa renda.

Em 2009, a lei que instituiu o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), Lei n. 11.977/09, também tratou de instituir o primeiro procedimento de regularização fundiária, por meio do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU). O procedimento previsto pela lei era da legitimação de posse.

Importante destacar, contudo, que, apesar da existência de legislação a partir de 2001 buscando a regularização da ocupação do solo até então ocupado irregularmente, não significa que até aquele momento não havia qualquer regulação para uso do solo urbano, muito pelo contrário.

A Lei n. 6.766 que regulamentou o parcelamento do solo no Brasil foi promulgada ainda no ano de 1979, e estabelecia (e estabelece até o presente momento) regras claras para criação de loteamentos e desmembramentos de forma regular, respaldado também pelas legislações municipais de todo o país.

De mesma forma, desde 1965, o Código Florestal, hoje revogado, já trazia contornos claros sobre a existência de áreas de preservação permanente, cuja ocupação era vedada por lei, exceto em casos específicos.

Assim, quando foi promulgado o Estatuto da Cidade em 2001, ele se tornou o suporte jurídico para os Municípios para que eles pudessem enfrentar problemas sociais, urbanos e ambientais, a partir do equilíbrio entre interesses individuais e coletivos. Tal concepção visava qualificar o uso e a destinação da terra, representando um mecanismo de gestão territorial, planejamento urbano e, sobretudo, um mecanismo de participação social.

A diretriz inicial da regularização fundiária, regulamentando o interesse constitucional, aparece pela primeira vez, como já desenhado linhas acima no artigo 2º, inciso XIV, do Estatuto da Cidade¹²², que considerava a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população em vulnerabilidade social e de baixo poder aquisitivo como diretriz para o estabelecimento da Política Urbana, com vistas a cumprir o mandamento constitucional da função social da propriedade¹²³.

¹²² 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 27 de dezembro de 2019.

¹²³ Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

O marco na regularização fundiária, contudo, foi, sem sombra de dúvida, a Lei n. 11.977 de 2009, que definiu procedimentos para que a regularização pudesse ocorrer, e cujos objetivos gerais se basearam na redemocratização das cidades, no cumprimento do direito constitucional à moradia e acesso a melhores condições de habitabilidade, não estando o processo vinculado ao ato da titulação e legalização da posse, apenas, mas sim, à garantia do acesso à terra urbanizada e moradia digna.

A Lei n. 11.977/2009¹²⁴, inicialmente, definiu a regularização fundiária como o 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.

No antigo modelo de regularização dado pela Lei nº 11.977/2009, os objetivos estavam direcionados a conceder moradia e melhores condições de habitabilidade apenas às pessoas de baixa renda, o que veio a se modificar amplamente no modelo de regularização fundiária que cresceu em 2017.

Quando foi publicada a Medida Provisória 759/2016¹²⁵, em dezembro de 2016, posteriormente convertida na Lei n. 13.465/2017, o Ministério das Cidades emitiu nota sobre as medidas de regularização fundiária urbana informando que “o novo marco legal traz inovações com o conceito de informalidade tratado como núcleo urbano informal, a legitimação fundiária, a desburocratização dos procedimentos de aprovação e registro, além da criação do direito de laje”¹²⁶.

(...)

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;

¹²⁴ BRASIL. Lei n. 11.977, de 07 de julho de 2009. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em 17 de dezembro de 2019.

¹²⁵ Existem diversas críticas a referida Medida Provisória, pois tendo em vista que é um ato legislativo praticado pelo Presidente da República e que só poderia ser utilizado em situações de relevância e urgência, não seria o instrumento hábil para regulamentar a regularização fundiária de áreas, tendo em vista que já que havia legislação em vigência que tratava do tema, não havendo justificativa tanto de interesse público quanto constitucional para a sua alteração por meio de MP, uma vez que sua aplicação produz efeitos imediatos na sociedade, ainda que dependa de aprovação do Congresso Nacional para a sua conversão definitiva em lei.

¹²⁶ MAUX, Filipe Gustavo Barbosa. **Regularização Fundiária Urbana (Reurb) – conceitos, objetivos, pressupostos e efetivação registral.** Disponível em <http://www.anoregrn.org.br/noticia/regularizacao-fundiaria-urbana-reurb-conceitos-objetivos->

A doutrina reconhece que foi apenas com a edição desta medida provisória que o Poder Público brasileiro de fato iniciou a adoção de uma política pública voltada a uma solução do problema habitacional no país:

Porém, é apenas no final da primeira década do século XXI que diante do cenário de crise financeira mundial com o recrudescimento de seus impactos negativos sobre a atividade econômica, renda e nível de emprego no país, as decorrentes restrições de crédito associado às operações de financiamento habitacional, bem como, diagnóstico da ampliação do déficit habitacional no segmento populacional de baixa renda, em razão da impossibilidade de comprovação, regularidade e suficiência de renda e aceleração do fenômeno de urbanização, que foi adotada uma política pública nacional para facilitar o acesso à moradia própria para as famílias de menor renda através da edição de medida provisória posteriormente convertida em lei¹²⁷.

A regularização fundiária então, passa a ser vista como um procedimento, previsto em lei, que autoriza a regularização da ocupação, posse ou propriedade irregular, que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, com a finalidade de dar título de propriedade a quem não possui, independentemente de sua condição social e sanar as irregularidades ambientais e urbanísticas do imóvel¹²⁸.

2.1.2. Conceito de regularização fundiária

O conceito legal hoje trazido pela Lei 13.465/2017, que delineou o novo regime da regularização fundiária no Brasil, é de que o instituto seria um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, objetivando a 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 equilibrado¹²⁹.

[pressupostos-e-efetivacao-registral/5065](#). Acesso em 06 de outubro de 2019.

¹²⁷ MOTA, Maurício Jorge Pereira. Direito a moradia e regularização fundiária. In: MOTA; Maurício Jorge Pereira, TORRES, Marcos Alcino de Azevedo, MOURA, Emerson Affonso da Costa Moura. **Direito a moradia e regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 15.

¹²⁸ EMILIASI, Demétrio. **Regularização fundiária rural e urbana e direito de Laje**. Belo Horizonte: BH Editora, 2017. p. 167.

¹²⁹ Art. 9º, Lei n. 13465/2017: "Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

A regularização fundiária envolve assim o levantamento da situação fundiária dos imóveis ocupados, a negociação entre os proprietários, os ocupantes e o poder público se necessário e a elaboração e aprovação de um projeto urbanístico, para, por fim, haver o registro do projeto e dos títulos atribuídos a cada ocupante.

Assim, verificamos que o conjunto de medidas citado no texto legal tem dois objetivos: a individualização de unidades imobiliárias que atendam os limites do direito urbanístico e ambiental e a constituição de direitos reais em favor dos seus ocupantes.

Podemos dizer então que as medidas jurídicas estariam relacionadas à solução dos problemas dominiais (posse ou propriedade) do imóvel a ser regularizado, em que o ocupante de uma área pública ou privada não possua um título, dando-lhe, assim, segurança jurídica sobre sua ocupação. É o aspecto da falta de um documento legal (escritura pública por exemplo) que dê a plena propriedade ao beneficiário direto da Reurb¹³⁰.

As medidas urbanísticas dizem respeito às soluções para adequar a ocupação irregular a situação já regularizada ou consolidada na cidade, com a implantação de infraestrutura essencial (calçamento, esgoto, energia, fornecimento de água) se necessário. A possibilidade de realocação de moradias em face de estarem em locais sujeito a desmoronamento, enchentes, em locais contaminados, insalubres, entre outros, também entraria nesse aspecto¹³¹.

Outra medida está relacionada à proteção ambiental. As medidas ambientais buscariam solucionar o problema dos assentamentos implantados sem licenciamento ambiental e/ou em desacordo com a legislação de proteção ao meio ambiente, como é a situação da ocupação em áreas de preservação existentes em margens de cursos d'água¹³².

¹³⁰ MOURA, Jocsã Araujo. **Cartilha – Regularização fundiária urbana – Aspectos Práticos da Lei n. 13.465/2017.** Disponível em https://www.sinoreg-es.org.br/Documentos/Upload/Conteudo/arquivos/CARTILHA_REGULARIZACAO_FUNDIARIA_URBANA_2017.pdf. Acesso em 04 de dezembro de 2019.

¹³¹ MOURA, Jocsã Araujo. **Cartilha – Regularização fundiária urbana – Aspectos Práticos da Lei n. 13.465/2017.** Disponível em https://www.sinoreg-es.org.br/Documentos/Upload/Conteudo/arquivos/CARTILHA_REGULARIZACAO_FUNDIARIA_URBANA_2017.pdf. Acesso em 04 de dezembro de 2019.

¹³² MOURA, Jocsã Araujo. **Cartilha – Regularização fundiária urbana – Aspectos Práticos da Lei**

E por fim, podemos identificar também a necessidade de medidas sociais, que dizem respeito às soluções dadas à população beneficiária da Reurb, especialmente nas ocupações por famílias de baixa renda, (mas não excluindo as demais populações), de forma a propiciar o exercício digno do direito à moradia e à cidadania, proporcionando qualidade de vida¹³³.

A regularização fundiária urbana, em todas as suas modalidades, que serão vistas de forma detalhada a seguir, tem a finalidade primordial de atender o cumprimento de um dever do Estado, qual seja, preservar a dignidade da pessoa humana, observando em favor dela um dos aspectos essenciais para atendimento do direito à dignidade, o direito à moradia e ao mesmo tempo conciliar o atendimento ao princípio da função social da propriedade previsto constitucionalmente.

2.1.3. Princípio da moradia digna

O direito à moradia apenas passou a fazer parte do rol constitucional de direitos fundamentais após a Emenda Constitucional n. 26 de 2000, embora muito antes deste marco, já fosse reconhecido como tal.

Para a ONU, desde a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, o direito à moradia digna foi reconhecido como um elemento importante do direito à vida, sendo que, posteriormente, “o direito à moradia adequada passou a ser amplamente reconhecido como um direito humano básico concedido a todos os seres humanos por meio de vários instrumentos internacionais”.¹³⁴

Inúmeros são os dispositivos constitucionais que identificam o direito à moradia: o art. 23 da Constituição em seu inciso IX, dispõe que é competência

n. **13.465/2017.** Disponível em https://www.sinoreg-es.org.br/Documentos/Upload/Conteudo/arquivos/CARTILHA_REGULARIZACAO_FUNDIARIA_URBANA_2017.pdf. Acesso em 04 de dezembro de 2019.

¹³³ MOURA, Jocsã Araujo. **Cartilha – Regularização fundiária urbana – Aspectos Práticos da Lei n. 13.465/2017.** Disponível em https://www.sinoreg-es.org.br/Documentos/Upload/Conteudo/arquivos/CARTILHA_REGULARIZACAO_FUNDIARIA_URBANA_2017.pdf. Acesso em 04 de dezembro de 2019.

¹³⁴ KOTHARI, Miloon. KARMALI, Sabrina, CHAUDHRY, Shivani. **The Human Right to Adequate Housing and Land.** National human rights commission: India, 2006. Tradução livre de: “the right to adequate housing has come to be widely recognized as a basic human right awarded to all human beings through several international instruments”.

comum de todos os entes federativos “promover programas de construção de moradia e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”; artigo 7º, inciso IV, afirma que o salário-mínimo deve ser capaz de atender as necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família, citando a moradia; o art. 5º, inciso XXIII, art. 170, inciso III e art. 182, §2º, atestam que é necessário que toda a propriedade cumpra uma função social por fim, a previsão de usucapião especial, quando esta tiver o fim de moradia.

O conceito de moradia e habitação são próximos, mas se distinguem em função do tempo em que o indivíduo tem ou não ânimo de permanecer. Na habitação, o seu exercício ocorre de forma temporal, acidental, ou seja, tem o ânimo de permanecer de forma provisória, temporária.

O desejo do indivíduo de estabelecer o lugar ao qual se vincula é primordial ao exercício dos direitos. Sem isso, poderia impossibilitar a execução dos seus atos da vida civil, como por exemplo, a simples aquisição de um bem ou o reconhecimento de seu endereço para defender-se, em uma eventual citação de uma ação judicial¹³⁵.

Ingo Sarlet comenta que:

Sempre haveria como reconhecer um direito fundamental à moradia como decorrência do princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III, da CRFB), já que este reclama, na sua dimensão positiva, a satisfação das necessidades existenciais básicas para uma vida com dignidade, podendo servir até mesmo como fundamento direto e autônomo para o reconhecimento de direitos fundamentais não expressamente positivados, mas inequivocamente destinados à proteção da dignidade¹³⁶.

O direito à moradia abrange assim, não apenas a garantia de ocupação de um espaço físico disponível ao homem, vai muito mais além. A Comissão de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, editou comentário geral n. 4, que em seu parágrafo 8º coloca os elementos necessários a observância de uma

¹³⁵ LOUREIRO, Antonio José Cacheado, LOPES, Tiago Oliveira. **Regularização fundiária urbana: breve análise à luz da Lei n. 13.465/2017.** Disponível em <https://jus.com.br/artigos/72429/regularizacao-fundiaria-urbana-breve-analise-a-luz-da-lei-n-13-465-2017/2> Acesso em 16 de novembro de 2019.

¹³⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia.** Revista eletrônica sobre a reforma do Estado. N. 20. Dez./jan./fev. 2009/2010. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/370724/mod_resource/content/1/direito-fundamental-c3a0-moradia-ingo-sarlet.pdf. Acesso em 27 de dezembro de 2019. p. 12.

moradia digna: a) Segurança jurídica para a posse, independentemente de sua natureza e origem, incluindo um conjunto de garantias legais e judiciais contra despejos forçados; b) Disponibilidade de infra-estrutura básica para a garantia da saúde, segurança, conforto e nutrição dos titulares do direito (acesso à água potável, energia para o preparo da alimentação, iluminação, saneamento básico, etc.). c) As despesas com a manutenção da moradia não podem comprometer a satisfação de outras necessidades básicas. d) A moradia deve oferecer condições efetivas de habitação, notadamente assegurando a segurança física aos seus ocupantes. e) Acesso em condições razoáveis à moradia, especialmente para os portadores de deficiência.; f) Localização que permita o acesso ao emprego, serviços de saúde, educação e outros serviços sociais essenciais. g) A moradia e o modo de sua construção devem respeitar e expressar a identidade e diversidade cultural da população¹³⁷.

Daniel Raupp acrescenta que:

não satisfaz a efetivação do direito o “mero ocupar uma habitação”. Embora a Constituição silencie a respeito, não adjetivando o vocábulo, a doutrina se firmou no sentido de que é necessário que seja uma habitação digna e de dimensões adequadas, em condições de higiene e conforto que preservem a intimidade pessoal e a privacidade familiar¹³⁸.

Maurício Jorge Pereira Mota também explana que:

O direito à moradia enquanto direito social complexo e multifacetado não se limita apenas a prestação negativa estatal – de não ser privado arbitrariamente de uma habitação – mas ainda medidas de caráter positivo – garantindo a moradia mediante políticas públicas de habitação, que não se limita apenas a implementação pelo Estado de programas habitacionais. Enquanto direito fundamental se liga à própria personalidade humana e, portanto, impõe não somente a concessão de um local para habitação, mas a garantia de uma moradia digna¹³⁹.

¹³⁷ MUKAI, Sylvio Toshiro. Regularização fundiária urbana sustentável em APP. In: BRAGA FILHO, Edson de Oliveira (coord.). **Advocacia ambiental: segurança jurídica para empreender**. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2009. p. 305/306.

¹³⁸ RAUPP, Daniel. Moradia versus meio ambiente: colisão de direitos fundamentais. In: VAZ, Paulo Afonso Brum, PEREIRA, Ricardo Teixeira do Valle; BACELLAR, Romeu Felipe Filho (org.) In: **Curso modular de direito administrativo**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009. p. 553.

¹³⁹ MOTA, Maurício Jorge Pereira. Direito a moradia e regularização fundiária. In: MOTA; Maurício Jorge Pereira, TORRES, Marcos Alcino de Azevedo, MOURA, Emerson Affonso da Costa Moura. **Direito a moradia e regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 17.

Nesse contexto é que identificamos que o instrumento da regularização fundiária, especialmente na forma como desenhado pela legislação infraconstitucional após 2017, atende claramente ao anseio de efetivação do direito fundamental à moradia, como comenta João Pedro Lamana Paiva:

O que a RF também pretende é mitigar parte do problema e, quiçá, permitir que o tempo e o esforço humano empreendido numa região permitam a melhoria das condições de vida no local. Não significa que se carentes (e de fiscalizar para evitar que novos casos de ruptura da ordem se estabeleçam), mas sim de ir atendendo aos poucos o que for possível. Aliam-se, na Regularização Fundiária, a reserva do possível com a garantia do mínimo existencial¹⁴⁰.

Como benefício da implementação da regularização fundiária pode ser indicada a permissão para que se estanque a proliferação dos problemas de ocupação irregular e que se permita o acesso de quase a totalidade dos imóveis ao sistema registral e ao mercado formal¹⁴¹.

Inúmeros são os benefícios evidenciados pela regularização de imóveis como já citado linhas anteriores, mais especialmente traz o ocupante a condição de proprietário e o coloca na condição de ter os mesmos direitos de proprietário como qualquer outro cidadão. Nesse sentido:

A titulação é importante por duas razões: os interesses pessoais dos ocupantes (segurança da posse, proteção contra despejo forçado, conflitos domésticos, união conjugal). separação, herança, problemas com vizinhos, acesso a um endereço e a formas de crédito); e o interesse da cidade como um todo, uma vez que a titulação legal pode contribuir para a estabilização do mercado de terras e permitir formas de intervenção pública mais racionais e melhor articuladas.¹⁴²

Ao discutir os benefícios trazidos pela regularização a doutrina destaca:

¹⁴⁰ PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização Fundiária e Urbanística**: Lei Federal nº 13.465/17 e Decreto nº 9.310/181. Disponível em registroimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2018/05/XVIII-Congresso-MP-Meio-Ambiente.pdf. Acesso em 03 de dezembro de 2019.

¹⁴¹ PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização Fundiária e Urbanística: Lei Federal nº 13.465/17 e Decreto nº 9.310/181**. Disponível em registroimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2018/05/XVIII-Congresso-MP-Meio-Ambiente.pdf. Acesso em 03 de dezembro de 2019.

¹⁴² FERNANDES, Edésio and Martim O. Smolka. **Land regularization and upgrading programs revisited**. Disponível em <https://www.lincolnst.edu/pt-br/publications/articles/land-regularization-upgrading-programs-revisited>. Acesso em 04/02/2020. Tradução livre de “titling is important for two reasons: the personal interests of the occupiers (security of tenure, protection against forced eviction, domestic conflicts, marital separation, inheritance, problems with neighbors, access to an address and to forms of credit); and the interest of the city as a whole, since legal titling can contribute to the stabilization of land markets and allow for more rational and better articulated forms of public intervention.

Fornece segurança contra despejo. • Traz pessoas para o mercado, das quais podem se beneficiar com a venda gratuita a preço total de mercado. • Aumenta os valores da terra. • Oferece incentivos que estimulam investimentos em melhorias e consolidação de residências. • Possibilita a introdução de serviços básicos, como eletricidade e água. • Gera maior acesso ao crédito usando a casa como garantia para empréstimos. • Incorpora os residentes na democracia e na cidadania proprietárias. • Integra assentamentos e propriedades na base tributária e regulatória da cidade.¹⁴³

Nas palavras de João Pedro Lamana Paiva:

Isso interessa (i) aos Municípios, pelo controle urbanístico e pela ocupante, que passará a ser proprietário e ainda poderá acessar o sistema financeiro, conseguindo, assim, com o seu trabalho e esforço pessoal, promover melhorias na sua vida, no imóvel e, conseqüentemente, na coletividade, materializando a dignidade da pessoa humana; (iii) à sociedade em geral, que passará a conhecer com precisão os direitos que precisará respeitar; e, (iv) ao sistema registral, que poderá, através de seus atos (de regra, gratuitos, no caso de Reurb-S), oportunizar segurança jurídica a todos, e não só à parcela da população com recursos para registrar seu imóvel¹⁴⁴.

Portanto, reconhecer o direito a regularização fundiária é reconhecer o direito a uma moradia digna, em respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana, facultando aquele que se encontra a margem do direito de propriedade ser reconhecido como proprietário, com os ônus e bônus advindos desta condição.

2.2. MODALIDADES DE REURB E REQUISITOS LEGAIS

2.2.1. Conceitos normativos para fins de regularização fundiária

¹⁴³ Ward, Peter & Tiepolo, M. (1999). **Land regularization in Latin America: lessons in the social construction of public policy**. *Storia urbana*. 23. 247-68. Tradução livre de: "Received-Wisdom in Favor of Full Property Title Regularization Provides security against eviction. • Brings people into the market from which they can benefit by free sale at full market price. • Raises land values. • Provides incentives that stimulate investments in home improvements and consolidation. • Makes possible the introduction of basic services such as electricity and water. • Generates greater access to credit by using the home as collateral on loans. • Incorporates residents into the property-owning democracy and citizenry. • Integrates settlements and property into the tax and regulatory base of the city".

¹⁴⁴ PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização Fundiária e Urbanística: Lei Federal nº 13.465/17 e Decreto nº 9.310/181**. Disponível em registrodeimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2018/05/XVIII-Congresso-MP-Meio-Ambiente.pdf. Acesso em 03 de dezembro de 2019.

Na regularização fundiária, tanto urbana como rural deve se ter em mente que a premissa é a existência de ilegalidade, clandestinidade ou ocupação irregular.

De fato, a previsão legislativa trazida em 2017, autorizando a regularização fundiária de imóveis particulares não considerados de baixa renda é uma revolução.

Os objetivos da Reurb declarados pelo legislador nos artigos 9, incisos I a XII da Lei n. 13.465/2017¹⁴⁵ são: a) identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organiza-los e assegurar a prestação de serviços aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à ocupação informal anterior; b) criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes; c) ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda; d) estimular a resolução extrajudicial de conflitos; e) garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequada; f) garantir a efetivação da função social da propriedade; g) ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; h) concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; i) prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais; j) conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; k) franquear participação dos interessados nas etapas dos processos de regularização fundiária.

A regularização fundiária vai além dos elementos específicos de conceder titulação a seus ocupantes e sua implementação abrange os demais aspectos relacionados à moradia adequada, tais como medidas de urbanização, ambientais e sociais. Assim, temos que a Lei n. 13.465/2017 é importante *“para a legitimação dos ocupantes das áreas irregulares, bem como para o reconhecimento e acolhida da nova realidade urbanístico-ambiental pelo Estado (com reflexos imediatos no fôlio real)”*¹⁴⁶.

¹⁴⁵ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 27 de dezembro de 2019.

¹⁴⁶ ALMEIDA, Alberto Gentil de. Impressões práticas sobre o sistema da regularização fundiária urbana idealizado pela Lei n. 13.465/2017 (arts. 9ª a 54). In: ALMEIDA, Alberto Gentil de (coord.)

A intenção do legislador foi criar um conjunto de ações para estimular a economia, haja vista que com título de propriedade os ocupantes poderão obter crédito, negociar de forma segura seus imóveis e obter a valorização de suas propriedades.

De forma prática, o que se identifica é que o processo tradicional de regularização título a título será substituído por um reconhecimento de aquisição originária de propriedade e de outras formas simplificadas, mediante procedimento a ser avaliado pelo Poder Público.

Caberá ao Município o reconhecimento do núcleo urbano que atualmente se diz como informal, seja por que motivo for, construção irregular, clandestina ou que esteja infringindo normas ambientais ou urbanísticas.

Assim, o requisito principal para que seja possível a regularização fundiária é que haja núcleo urbano, informal e consolidado.

É necessário levar em consideração os conceitos utilizados pela própria legislação para compreender o novo paradigma da regularização fundiária urbana – Reurb.

O art. 11 da Lei nº 13.465/2017¹⁴⁷ nos traz os conceitos legais de núcleo urbano, núcleo urbano informal e núcleo urbano informal consolidado. A norma é explicativa, razão pela qual transcrevemos na íntegra:

I – núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

II – núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

III – núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município.

Regularização fundiária – Lei 13.465/2017. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 39.

¹⁴⁷ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 27 de dezembro de 2019.

Por núcleo urbano informal entende-se aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização¹⁴⁸.

O núcleo será ainda entendido como consolidado, quando a situação existente for de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município¹⁴⁹. O Decreto n. 9.310/2018, que regulamenta a aplicação da Lei da Reurb, igualmente disciplinada quais os requisitos para considerar a área como núcleo urbano consolidado¹⁵⁰.

Esclarece então Mario do Carmo Ricalde:

Nesse diapasão, o conceito de núcleo urbano informal atende moradias localizadas em áreas com possibilidade de regularização fundiária, a serem definidas por estados e municípios. Nele, se enquadra ocupações ordenadas, desordenadas, clandestinas, irregulares, como, por exemplo, condomínios, loteamentos e incorporações ilegais¹⁵¹.

A regularização fundiária urbana poderá ser aplicada ainda em imóveis situados em zona rural, desde que o núcleo informal tenha ocupação e destinação urbana, conforme entendimento dado ao art. 11, §6º, da Lei n. 13.465/2017¹⁵². Nesse sentido, explana Luiz Felipe Cerqueira Leite:

¹⁴⁸ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 27 de dezembro de 2019. Art. 11, inciso II.

¹⁴⁹ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 27 de dezembro de 2019. Art. 11, inciso III.

¹⁵⁰ BRASIL. Decreto 9.310, de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9310.htm. Acesso em 17 de dezembro de 2019. Art. 3º, inciso III.

¹⁵¹ RICALDE, Mario do Carmo. **Regularização Fundiária Rural e Urbana: impactos da Lei n. 13.465/2017**. Campo Grande: Contemplar, 2018. P. 125.

¹⁵² Art. 11, §6º: Aplicam-se as disposições desta lei aos imóveis localizados em área rural, desde que a unidade imobiliária tenha área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei n. 5.868, de 12 de dezembro de 1972.

Ressalte-se que a regularização fundiária se aplica ao solo urbano, o que se evidencia pelo nome do capítulo da lei “(Da regularização fundiária de assentamentos urbanos)” e pelas várias referências à expressão “urbano” nos dispositivos. Isso não significa, contudo, que assentamentos em áreas rurais não possam ser regularizados. Ocorre que, como a ocupação do solo rural precipuamente para moradia desnatura seu propósito (que é de desenvolvimento de atividade agrícola), há necessidade de integração da área ao espaço urbano, com a ampliação da zona urbana ou a criação de zona de interesse especial para fins de urbanização¹⁵³.

A lei, contudo, por tratar de regularização de situações passadas, estabeleceu um marco temporal para o reconhecimento da informalidade, considerando que a intenção do legislador não é incentivar a ilegalidade ou clandestinidade.

O foco é a prevenção e evitar que novas situações contrárias à lei sejam criadas ou aceitas pelo poder público, razão pela qual foi definido um marco temporal. Esse marco é 22 de dezembro de 2016. João Pedro Paiva esclarece que:

não se pode falar em aplicação de RF para fatos novos, pois estes configuram ilícito a ser apurado e responsabilizado com rigor, diferentemente dos casos de RF, para os quais pode ter ocorrido a prescrição. RF é incorporação de fato consolidado¹⁵⁴.

O autor complementa, afirmando que a existência de marcos temporais já indica uma intenção de coibir situações de irregularidade futura. O desenvolvimento das cidades como hoje se vislumbra como ideal, com pleno respeito às regras ambientais e urbanísticas, necessariamente exige que se coíba a continuidade da irregularidade¹⁵⁵. E ressalta mais uma vez:

Enfim, a RF está aí e precisa ser aplicada para os casos do passado. Melhor para todos poderem recepcionar as situações consolidadas do que fazer de conta que elas não existem e continuar deixando-as à margem do sistema, fora do foco de atenção dos Entes Públicos e

¹⁵³ LEITE, Luiz Felipe Cerqueira. **Regularização fundiária urbana**. Disponível em http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/Cartilha_Regularizacao_Fundiaria.pdf. Acesso em 08 de dezembro de 2019.

¹⁵⁴ PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização Fundiária e Urbanística: Lei Federal nº 13.465/17 e Decreto nº 9.310/181**. Disponível em registrodeimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2018/05/XVIII-Congresso-MP-Meio-Ambiente.pdf. Acesso em 03 de dezembro de 2019.

¹⁵⁵ PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização Fundiária e Urbanística: Lei Federal nº 13.465/17 e Decreto nº 9.310/181**. Disponível em registrodeimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2018/05/XVIII-Congresso-MP-Meio-Ambiente.pdf. Acesso em 03 de dezembro de 2019.

dos operadores do Direito. É sobre estes casos extraordinários que trataremos aqui¹⁵⁶.

Observa-se, contudo, que embora o entendimento que vem sendo defendido por todos que tratam da nova lei de regularização fundiária é de que ela é aplicável apenas a núcleos urbanos consolidados anteriores a dezembro de 2016, ao ler o texto da lei verifica-se que ela apenas indicou um marco para os casos em que a Reurb se der mediante legitimação fundiária.

Assim, uma leitura atenta e restrita da lei leva ao entendimento de que existe marco legal para as regularizações fundiárias somente quando ocorrer a legitimação fundiária. Nos demais casos de regularização a lei foi omissa, levando a entender que caberá ao Município identificar a existência ou não do núcleo urbano consolidado, ainda que posterior a dezembro de 2016.

2.2.2. Modalidades de Reurb

O texto da lei coloca expressamente que existem duas modalidades de Reurb: a Reurb de Interesse Social (Reurb-s) e a Reurb de Interesse Específico (Reurb-e).

A Reurb de Interesse Social (Reurb-s) é definida como a regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; aqui se enquadram principalmente as áreas favelizadas.

Para tornar possível essa modalidade de regularização e proteger os possuidores ou proprietários desfavorecidos economicamente, a lei estatui que serão isentos de custas e emolumentos todos os atos previstos para Reurb-s, prevendo inclusive que os cartórios de registro que não observarem tal regra estarão submetidos à penalidades¹⁵⁷.

¹⁵⁶ PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização Fundiária e Urbanística: Lei Federal nº 13.465/17 e Decreto nº 9.310/181.** Disponível em registrodeimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2018/05/XVIII-Congresso-MP-Meio-Ambiente.pdf. Acesso em 03 de dezembro de 2019

¹⁵⁷ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 27 de dezembro de 2019. Art. 13, §6º.

A segunda modalidade é a Reurb de Interesse Específico - Reurb-e que seria a regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese da Reurb-s¹⁵⁸. O critério neste caso é feito por exclusão.

Neste segundo caso, não haverá os benefícios de isenção previstos na hipótese anterior, sendo que caberá ao interessado pelo Reurb-e arcar com todos os custos de cartório e projetos necessários à regularização fundiária da área de seu interesse¹⁵⁹.

Nas duas modalidades, porém, não há necessidade de demonstração do pagamento de tributos ou penalidades tributárias pelo interessado referente ao imóvel, sendo vedado ao oficial do registro de imóveis exigir sua comprovação para que siga ao procedimento de regularização, na forma expressa do art. 6º da Lei n. 13.465/2017¹⁶⁰.

A classificação entre as modalidades de Reurb visa exclusivamente à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras da infraestrutura essencial e ao reconhecimento da gratuidade das despesas relacionadas na Reurb.

A doutrina, contudo, já tem feito uma classificação indicando uma terceira modalidade de Reurb que seria a Regularização Fundiária Urbana – Inominada – Reurb-I¹⁶¹. Previu a Lei n. 13.465/2017 que os parcelamentos ocorridos

¹⁵⁸ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 27 de dezembro de 2019. Art. 13.

¹⁵⁹ No caso da Reurb de interesse específico, o responsável por suportar os custos, poderá propor ação regressiva em face do responsável pela criação do núcleo irregular, ou seja, o loteador. § 2º Nos casos de parcelamento do solo, de conjunto habitacional ou de condomínio informal, empreendidos por particular, a conclusão da Reurb confere direito de regresso àqueles que suportarem os seus custos e obrigações contra os responsáveis pela implantação dos núcleos urbanos informais.

¹⁶⁰ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 27 de dezembro de 2019.

¹⁶¹ Nesse sentido: PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização Fundiária e Urbanística: Lei Federal nº 13.465/17 e Decreto nº 9.310/181**. Disponível em registrodeimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2018/05/XVIII-Congresso-MP-Meio-Ambiente.pdf. Acesso em 03 de dezembro de 2019. Destaca inclusive o autor que se trata da antiga Regularização Inominada do art. 71 da Lei n. 11.977/2009.

antes de 19/12/1979, data da publicação da Lei n. 6.766/1979, podem ser regularizados de forma mais simplificada, partindo-se do pressuposto de que sua infraestrutura já estaria regularmente implantada¹⁶².

Dispõe o art. 69 da Lei n. 13.465/2017¹⁶³ que as glebas parceladas anteriores a 19 de dezembro de 1979, ou seja, anteriores à Lei do Parcelamento do solo urbano, que não possuírem registro, poderão ter sua situação jurídica regularizada mediante o registro do parcelamento, desde que esteja implantado e integrado a cidade.

Essa modalidade é aplicável assim aos núcleos urbanos informais consolidados em datas anteriores ao Parcelamento do Solo Urbano Urbano, ou seja, refere-se a áreas com quase 40 anos de consolidação.

Para esta regularização poderão ser utilizados todos os instrumentos da Lei Federal nº 13.465/2017, especialmente a legitimação fundiária. Dispensa-se a apresentação de projeto de Reurb, estudo técnico ambiental, CRF ou de quaisquer outras manifestações, aprovações, licenças ou alvarás.

Para Michely Cunha, trata-se de um procedimento simplificado que não foi enquadrado pelo legislador como modalidade de Reurb e estaria localizado na lei no capítulo referente a “disposições finais e transitórias”, razão pela qual não seria uma nova modalidade de Reurb, mas apenas um rito diferenciado dentro da Reurb-s ou Reurb-e¹⁶⁴.

Por fim, dentro do tema acerca das modalidades de Reurb, é necessário expor sobre a especialização de condomínio *pro diviso*.

Pode ocorrer, ainda, que existam núcleos urbanos informais em que parte da área de grande monta esteja matriculada ou transcrita em nome de vários condôminos, em condomínio geral, ou ainda, quando, após realizada a Reurb, resulte uma matrícula autônoma em regime de condomínio geral. Neste caso, não existe defeito de titulação, já que todos os beneficiários são proprietários de fração

¹⁶² CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de regularização fundiária urbana – REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 187.

¹⁶³ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 27 de dezembro de 2019.

¹⁶⁴ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de regularização fundiária urbana – REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 188.

ideal na matrícula do imóvel. A irregularidade estaria na falta de especialização objetiva do imóvel, ou seja, cada um destes condôminos já possui sua fração registrada, porém, não individualizada¹⁶⁵.

Os condôminos poderão, então, requerer que seja instaurada a Reurb, social ou específica, apenas com a finalidade de atribuir unidades individuais a seus proprietários, na forma do art. 45 da Lei n. 13.465/2017; trata-se da especialização de condomínio *pro diviso*. Não se trata assim de uma modalidade de Reurb específica. A especialização de condomínio ocorre dentro da Reurb-S ou da Reurb-E.

2.2.3. Legitimados para requerer a Reurb e procedimento para instauração e registro da Reurb

O art. 14 da Lei n. 13.465/2017 estabelece que a Reurb pode ser requerida pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (administração direta ou indireta), por seus beneficiários (individual ou coletivamente), cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil (pública ou privadas), assim, como os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores.

A Defensoria Pública e o Ministério Público, conforme previsto nos artigos 134 e 127, respectivamente da CRFB¹⁶⁶ também constam no rol de legitimados, contudo, importante destacar que devem exercer este requerimento apenas dentro dos limites de suas atribuições e interesse institucional, conforme previsto constitucionalmente, tendo em vista que suas atividades e áreas de atuação são expressamente indicadas no texto constitucional nos artigos indicados acima.

Destaca-se, contudo, que o fato de ter legitimidade para propor a Reurb não exime o loteador ou incorporador que tiver sido responsável pela instalação irregular ou ilegal do núcleo urbano da responsabilidade civil, administrativa e penal em razão da Reurb¹⁶⁷, pelos danos da ocupação irregular. A

¹⁶⁵ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de regularização fundiária urbana – REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 182.

¹⁶⁶ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 dez. 2019.

¹⁶⁷ § 3º O requerimento de instauração da Reurb por proprietários de terreno, loteadores e incorporadores que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou os seus

Reurb autoriza apenas a regularização, mas permanece a responsabilidade daquele que deu causa à ocupação irregular.

Todos os legitimados poderão promover os atos necessários à Reurb, inclusive requerer os atos de registro conforme §1^a do art. 14.

O início do procedimento de regularização fundiária urbana ocorre com o requerimento por um dos legitimados ao Município. O Município é o titular do procedimento de Reurb e por esta razão pode instaurar de ofício tanto a Reurb-s ou Reurb-e¹⁶⁸. O requerimento apresentado por um não legitimado será indeferido, mas pode gerar, ainda, a instauração de ofício pelo Município¹⁶⁹, caso exista de fato um núcleo urbano consolidado.

A lei detalha o procedimento da regularização fundiária e estabelece que a Reurb obedecerá às seguintes fases: I. requerimento dos legitimados; II. processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes; III. elaboração do projeto de regularização fundiária; IV. saneamento do processo administrativo; V. decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade; VI. expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) pelo Município; e VII. registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada¹⁷⁰.

Importante, observar que a lei é expressa ao estabelecer que, a aprovação da Reurb com a consequente emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) pelo Município pressupõe a aprovação urbanística e ambiental do projeto de regularização¹⁷¹.

Destaca-se que cabe ao Município o licenciamento urbanístico do projeto, podendo também ser o licenciador ambiental, caso possua órgão ambiental

sucessores, não os eximirá de responsabilidades administrativa, civil ou criminal.

¹⁶⁸ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de regularização fundiária urbana – REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 37.

¹⁶⁹ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de regularização fundiária urbana – REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 37.

¹⁷⁰ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 27 de dezembro de 2019. Art. 28.

¹⁷¹ De acordo com o art. 12 da Lei Federal nº 13.465/2017

capacitado. Por órgão ambiental capacitado, entende-se qualquer órgão municipal e não necessariamente a Fundação ambiental. A lei fala em “órgão municipal que possua em seus quadros ou à sua disposição profissionais com atribuição técnica para análise e a aprovação dos estudos técnicos referidos no art. 11, independentemente da existência de convênio com Estados ou a União.

Neste caso, inexistindo órgão ambiental no Município, deverá o licenciamento ou autorização ambiental ser submetida ao órgão ambiental estadual, respeitando o que dispõe a Lei Complementar n. 140/2011, que trata das competências para o licenciamento ambiental¹⁷².

Embora a lei fale em “aprovação ambiental”, a doutrina debate se não se trata na realidade de um licenciamento ambiental, que deve atender o regramento já previsto pelo órgão ambiental competente, seja para autorização, seja para licença ou dispensa dos mesmos. Nesse sentido:

Ao contrário do Capítulo III da Lei 11.977/09 que revogou, a Lei não deixa claro se a regularização de cada assentamento deve ou não ser objeto de licenciamento ambiental. A Lei emprega a expressão “aprovação”, em lugar de “licenciamento” (art. 12). Embora o governo tenha afirmado que estaria dispensado o licenciamento ambiental, não há nada exposto nesse sentido, o que provavelmente resultará em insegurança jurídica e disputas com o Ministério Público. O correto seria interpretar esse dispositivo em harmonia com a Lei Complementar 140/2011, que prevê o licenciamento ambiental estadual, com possibilidade de delegação ao município nos termos de resolução do conselho estadual de meio ambiente (art. 9º, XIV, “a”)¹⁷³.

Entendemos que na verdade quando a lei fala em aprovação ambiental, ela fala exatamente em procedimento distinto ao do licenciamento ambiental, o qual será objeto de análise em regra pelo órgão municipal, independente da competência da Lei Complementar 140.

No caso de análise ambiental para fins de Reurb, a lei foi clara ao atribuir a competência a Municipalidade e ao falar em aprovação ambiental e não em licenciamento ambiental.

¹⁷² §4º, art. 12, Lei n. 12.645/2017: “A aprovação ambiental da Reurb prevista neste artigo poderá ser feita pelos Estados na hipótese de o Município não dispor de capacidade técnica para a aprovação dos estudos referidos no art. 11.

¹⁷³ PINTO, Victor Carvalho. **A regularização fundiária urbana na lei n. 13.465/2017**. Disponível em <https://www.linkedin.com/pulse/regularização-fundiária-urbana-plv-122017-decorrente-carvalho-pinto/?trk=mp-reader-card>. Acesso em 03 de dezembro de 2019.

O Município pode negar o pedido de Reurb quando o núcleo não estiver consolidado, ou, ainda, quando se puder titular o interessado de outra forma ou até mesmo solucionar a irregularidade por outro procedimento. Nesse sentido:

se há possibilidade de resolver o defeito registral do legitimado pela via ordinária como, por exemplo, registrando a escritura de compra e venda ou um inventário, não há interesse de intervenção do Poder Público Municipal na regularização fundiária, o que também representa um motivo para indeferimento do pedido formulado¹⁷⁴.

O procedimento da Reurb é finalizado com a aprovação do projeto de regularização fundiária, assinatura do Termo de Compromisso e identificação e declaração dos ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação urbana regularizada e os respectivos direitos reais, nos termos do art. 35 e art. 40 da Lei n. 13.465/2017. Essa finalização ocorre por meio da emissão da Certidão de Regularização Fundiária – CRF.

A CRF é o ato administrativo de aprovação da regularização que deverá acompanhar o projeto aprovado e conter os requisitos do art. 41 da Lei de Regularização Fundiária e art. 38 do Decreto n. 9.310/2018: o nome do núcleo urbano; a localização, a modalidade de regularização fundiária e as responsabilidades das obras e dos serviços constantes do cronograma, indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver e listagem com nomes dos ocupantes de cada unidade.

Concluída a Reurb e emitida a CRF, o Município deverá requerer ao Cartório de Registro de Imóveis competente o registro da CRF e da titulação final outorgada no caso de Reurb-s. Tratando-se de Reurb-e o requerimento será feito pelos próprios legitimados que encaminhará o procedimento diretamente no cartório registral para registro.

2.2.4. Principais instrumentos legais para regularização fundiária

O art. 15 da Lei estabelece os institutos jurídicos que podem ser utilizados e empregados para efetivação da regularização fundiária. O rol não é taxativo, sendo que a lei fala claramente que poderá o Município utilizar de outros institutos jurídicos que entenda necessários para reconhecimento do núcleo urbano

¹⁷⁴ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de regularização fundiária urbana – REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 47.

informal identificado.

Como a premissa é uma ilegalidade ou irregularidade, o que se verifica é que muitas vezes o ocupante da área a ser regularizada não possui título de propriedade sobre a área ocupada, daí a necessidade de regularização.

Trata-se de situações como ocupação há longos anos, onde se efetivou a usucapião, compra e venda apenas por contrato particular, nas quais não é possível localizar o vendedor para registrar a situação ou, ainda, casos de sucessão, onde herdeiros já dividiram e ocupam a área, mas não possuem condições de realizar o inventário dos bens e inúmeras outras situações.

Os institutos previstos são: a) legitimação fundiária e a legitimação de posse; b) usucapião; c) desapropriação em favor dos possuidores, d) arrecadação de bem vago; e) consórcio imobiliário; f) desapropriação por interesse social; g) direito de preempção; h) transferência do direito de construir; i) requisição em caso de perigo iminente; j) intervenção do poder público; k) alienação de imóvel pela administração pública diretamente; l) concessão de uso especial para fins de moradia; m) concessão de direito real de uso; n) doação; o) compra e venda¹⁷⁵.

Destacamos, neste trabalho, dois importantes instrumentos trazidos pela Lei n. 13.465/2017, seja pela sua importância, seja pela inovação em relação ao regime de regularização fundiária anterior.

2.2.4.1. Legitimação Fundiária

Uma das principais inovações da lei da regularização fundiária de 2017 foi a previsão do instituto da legitimação fundiária.

De acordo com a lei, trata-se de um novo modo de aquisição originária da propriedade, ao lado das outras formas já previstas no Código Civil de 2002 e que apenas será concedido no âmbito da Reurb. A doutrina conceitua legitimação fundiária como

modo originário de aquisição do direito real de propriedade (exceção

¹⁷⁵ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União.. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 27 de dezembro de 2019. Art. 15.

ao princípio da continuidade) conferido por ato do Poder Público, exclusivamente no âmbito da Reurb, mediante Certidão de Regularização Fundiária (CRF), àquele que detiver áreas públicas ou privada, unidade imobiliária com destinação urbana integrante de núcleo urbano informal consolidado (núcleo urbano de impossível ou difícil reversão), existente em 22 de dezembro de 2016¹⁷⁶.

A legitimação fundiária, pode ser concedida em ambas as modalidades de Reurb.

Em se tratando de Reurb-e, basta que o ocupante demonstre a existência do fato jurídico que lhe deu o direito sobre a propriedade do bem, sem necessidade de recolhimento de impostos, retificação de área, baixa de gravames eventualmente existentes sobre o registro do imóvel, os quais não acompanharão a nova matrícula aberta em virtude de tal aquisição¹⁷⁷.

Assim, tem-se que a legitimação fundiária pode ser definida da seguinte forma:

Extrai-se do núcleo da legitimação fundiária os seguintes vetores: a) modo originário de aquisição da propriedade; b) incide sobre bens públicos ou privados de destinação urbana e integrante de núcleo urbano informal consolidado; c) gera propriedade imediata; d) aplica-se apenas aos núcleos consolidados até 22.12.2016¹⁷⁸.

A legitimação fundiária somente será concedida no âmbito da Reurb-s se preenchidos os seguintes requisitos: a) o beneficiário não pode ser concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural; b) o beneficiário não pode ter sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e c) em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, que seja reconhecido pelo Poder Público o interesse público de sua ocupação¹⁷⁹.

¹⁷⁶ ALMEIDA, Alberto Gentil de. Impressões práticas sobre o sistema da regularização fundiária urbana idealizado pela Lei n. 13.465/2017 (arts. 9ª a 54). In: Regularização fundiária – Lei 13.465/2017. ALMEIDA, Alberto Gentil de (coord.) São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. P. 27.

¹⁷⁷ RICALDE, Mario do Carmo. p. 135.

¹⁷⁸ ROSENVALD, Nelson. A legitimação fundiária – uma polêmica inovação. Disponível em <https://www.nelsonrosenvald.info/single-post/2017/12/20/A-Legitimação-fundiária—uma-polêmica-inovação>. Acesso em 04 de janeiro de 2020.

¹⁷⁹ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 27 de

Na legitimação fundiária, em qualquer uma das modalidades de Reurb, o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio requerente/legitimado da Reurb.

Neste caso, deverão ser transportadas as inscrições, as indisponibilidades ou os gravames existentes no registro da área maior originária para as matrículas das unidades imobiliárias que não houverem sido adquiridas por legitimação fundiária¹⁸⁰.

2.2.4.2. Legitimação de posse

De acordo com o texto legal a legitimação de posse constitui ato do poder público para conferir título, onde se reconhece a posse sobre o imóvel objeto da Reurb, identificando seus ocupantes, tempo de ocupação e natureza da posse, para posterior conversão em direito real de propriedade na forma da lei¹⁸¹.

A legitimação de posse é um instituto jurídico que permite um reconhecimento administrativo da usucapião, razão pela qual é expressamente vedada a legitimação de posse para imóveis públicos. Antes, o conceito da legitimação de posse já era conhecido pela Lei do Programa Minha Casa Minha Vida (Lei nº 11.977/2007) no qual o instrumento dependia de um procedimento prévio de demarcação urbanística.

Na definição da nova lei de regularização fundiária, a titulação é realizada diretamente pelo Poder Executivo municipal, exclusivamente para fins de regularização fundiária, atendidas as mesmas condições para legitimação fundiária e pode se dar para imóveis independente de sua metragem, diferente do que ocorria na lei anterior, que limitava a legitimação aos requisitos do art. 183 da CRFB¹⁸², isto é, possuir o imóvel por mais de 05 (cinco) anos, com limite de até 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e para fins de moradia.

dezembro de 2019. Art. 23, §1º.

¹⁸⁰ ALMEIDA, Alberto Gentil de. Impressões práticas sobre o sistema da regularização fundiária urbana idealizado pela Lei n. 13.465/2017 (arts. 9ª a 54). In: Regularização fundiária – Lei 13.465/2017. ALMEIDA, Alberto Gentil de (coord.) São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. P. 27.

¹⁸¹ Art. 25, Lei n. 13.465/2017.

¹⁸² BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 dez. 2019.

Pela antiga lei que regulamentava a regularização fundiária, Lei n. 11.977/2007 (Lei da Minha Casa Minha Vida) era possível a legitimação de posse em imóveis públicos e privados. Com o novo paradigma, delimitou-se a concessão da legitimação de posse somente para imóveis particulares, na forma do que dispõe o art. 25, §2º da Lei n. 13.465/2017.

O ato do poder público consiste em reconhecimento da posse, o qual será conversível em aquisição de direito real de propriedade, que se dará automaticamente após 5 (cinco) anos, desde que satisfeitos os requisitos do art. 183 da Constituição Federal¹⁸³.

Assim, a legitimação de posse, após convertida em propriedade, constitui forma originária de aquisição do direito real. Diante dessa realidade jurídica, a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições eventualmente existentes, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário¹⁸⁴.

Além da Legitimação Fundiária e da conversão da posse em propriedade, a lei trouxe a novidade de aquisição da propriedade mediante apresentação do justo título pelo ocupante (art. 52, §único), bastando que o mesmo tenha título hábil como compromissos de compra e venda, cessões e promessas de cessão e prova de quitação das obrigações como adquirente.

Os títulos serão registrados nas matrículas das unidades imobiliárias abertas, conferindo a propriedade aos ocupantes.

2.3. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

¹⁸³ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 27 de dezembro de 2019. Art. 26.

¹⁸⁴ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 27 de dezembro de 2019. Art. 26.

O Código Florestal de 2012, em relação ao Código revogado de 1965, inovou ao inserir na normatização jurídica ambiental, a política pública de regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente. Acrescenta a doutrina que:

O objetivo do legislador foi, nitidamente, viabilizar a compatibilização da preservação do meio ambiente com as atividades antrópicas já desenvolvidas nas cidades, flexibilizando o dever de recuperação de áreas de preservação permanente. O instrumento proposto possui potencial para melhorar a qualidade de vida da população e, ao mesmo tempo, possibilitar uma melhoria no meio ambiente urbano, altamente degradado¹⁸⁵.

Consoante já exposto linhas acima, a realidade da ocupação do solo no território brasileiro é a irregularidade e a clandestinidade, sendo vasto o problema social decorrente da quantidade de construções irregulares situadas nas áreas de preservação permanente - APP's urbanas.

Antes mesmo de avaliar a possibilidade de regularização fundiária de áreas de preservação permanente previamente ocupadas é necessário avaliar em que momento se deu essa ocupação, a fim de definir se houve de fato a ocupação irregular e ilegal ou se a área foi ocupada em conformidade com a legislação vigente à época.

Para tanto, há que se retomar os parâmetros já apresentados no Capítulo 1 acerca da data de incidência do Código Florestal em áreas urbanas e respeitar os atos jurídicos perfeitos¹⁸⁶, sem que seja reconhecido um direito adquirido a poluir¹⁸⁷.

Desta maneira, a primeira etapa para análise da regularização fundiária em áreas de preservação permanente é a definição do marco temporal da ocupação.

¹⁸⁵ BRASIL. Ministério Público Federal. **Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente**. Brasília: MPF, 2017. Série manuais de atuação, 6. Disponível em: <<http://intranet.mpf.mp.br/areas-tematicas/camaras/meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/documentos/manuais-e-roteiros>>. Acesso em 06 de janeiro de 2020.

¹⁸⁶ Nesse sentido cita-se julgado de lavra do Ministro Og Fernandes: "Não há falar em direito adquirido à manutenção de situação que gere prejuízo ao meio ambiente". BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n.º 1.667.087 – RS. Min. Rel. Og Fernandes. Julgado em 07/08/2018. Disponível em https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=84068309&num_registro=201700852712&data=20180813&tipo=5&formato=PDF. Acesso em 12 de fevereiro de 2020.

¹⁸⁷ BRASIL. Ministério Público Federal. **Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente**. Brasília: MPF, 2017. Série manuais de atuação, 6. Disponível em: <<http://intranet.mpf.mp.br/areas-tematicas/camaras/meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/documentos/manuais-e-roteiros>>. Acesso em 06 de janeiro de 2020.

A regularização pressupõe que exista uma área irregular e clandestina, que deve gerar um procedimento para corrigi-la, mitigá-la ou compensá-la, dentro das possibilidades definidas no ordenamento jurídico. Portanto, a ausência de ilicitude na ocupação afasta a necessidade de regularização, por uma questão lógica. Nesse sentido:

(...) uma área que iniciou e findou sua consolidação sob uma norma menos restritiva não pode estar sujeita a um processo de regularização quando não houver nenhum ganho ambiental na execução desse processo e, por outro lado, se identificar qualquer interesse ou valor social (em sentido amplo) na ocupação consolidada. Isso não quer dizer, como já ressaltado, que possuirão um direito permanente a não observar as normas ambientais supervenientes, mas somente se excluirá a regularização da ocupação em área de preservação permanente. Desse modo, deve ser realizado um levantamento preciso acerca da época em que se consolidou cada região da cidade, identificando a legislação então aplicável¹⁸⁸.

Assim, na linha do que já foi exposto no capítulo 1, levando em consideração que o Código Florestal de 1965 passou a ser aplicado, de forma indubitável, às zonas urbanas, a partir de 1989, em razão da alteração trazida pela Lei n. 7.803/89, não há que se falar em regularização das áreas que foram consolidadas anteriormente a tal marco temporal. Neste caso, a área poderá ser excluída de projeto de regularização fundiária.

A identificação da data de ocupação de uma determinada área pode ser feita atualmente, em razão da tecnologia existente, de forma segura e evitar que o interessado, no intuito de beneficiar-se, tente alterar o histórico de ocupação do imóvel. A conclusão acerca da licitude das ocupações deverá ser baseada em documentos, imagens, registros históricos etc., que atestem de forma inequívoca a data da consolidação da área e a observância da legislação urbanística à época vigente¹⁸⁹.

Sempre se discutiu como realizar a regularização das áreas de

¹⁸⁸BRASIL. Ministério Público Federal. **Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente**. Brasília: MPF, 2017. Série manuais de atuação, 6. Disponível em: <<http://intranet.mpf.mp.br/areas-tematicas/camaras/meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/documentos/manuais-e-roteiros>>. Acesso em 06 de janeiro de 2020.

¹⁸⁹ BRASIL. Ministério Público Federal. **Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente**. Brasília: MPF, 2017. Série manuais de atuação, 6. Disponível em: <<http://intranet.mpf.mp.br/areas-tematicas/camaras/meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/documentos/manuais-e-roteiros>>. Acesso em 06 de janeiro de 2020.

preservação permanente amplamente ocupadas irregularmente, especialmente em áreas urbanas.

A discussão a respeito da ocupação de APP's que por diversas vezes é levada ao Poder Judiciário e gera conflitos ainda maiores, pois os aplicadores do direito, por muitas vezes, não possuem a clareza técnica e jurídica acerca do melhor caminho a ser percorrido no caso concreto.

Nesse sentido, contribui Edson Ferreira de Carvalho:

Contemporaneamente, a balbúrdia instalada não permite saídas honrosas. Demolir prédios e casas situadas em APPs, como existe em várias cidades, parece inadmissível, em razão dos impactos ambientais e dos elevados ônus sociais e econômicos. A solução encontrada foi regularizar as edificações consolidadas e impedir novas construções nessas áreas. Não se reconhece município que possa ser citado como bom exemplo nessa seara. A partir do novo Código Florestal, caso a questão não seja levada a sério, o Judiciário continuará sendo o desaguadouro para inúmeras ações judiciais, prolongando intermináveis batalhas jurídicas para discutir fato já consumados¹⁹⁰.

Por este motivo, que desde 2006, em razão da necessidade de regularização das áreas de preservação permanente, foi editada a Resolução nº 369/2006 do CONAMA, que trouxe, em seu art. 9º, a possibilidade de regularização das construções em áreas ocupadas por população de baixa renda predominantemente residenciais e nas áreas situadas em Zonas de Especial Interesse Social (Zeis).

O requisito trazido à época pela Resolução do CONAMA era que a área fosse urbana e consolidada até 10 de julho de 2001 e apenas autorizava a regularização de construções realizadas em alguns tipos de APP, quais sejam, ao longo das margens de cursos d'água (respeitando-se uma faixa mínima de 15 m ou 50 m, a depender da largura do rio), em topos de morro (respeitadas as áreas de recarga de aquíferos) e em restingas (respeitada a faixa mínima de 150 m traçada a partir da linha de preamar máxima).

A Resolução vedava a regularização em áreas de risco (art. 9º, § 2º), e exigia que houvesse um "Plano de Regularização Fundiária Sustentável" que contemplasse diversos estudos, incluindo levantamento sobre a qualidade ambiental da sub-bacia hidrográfica onde a área estivesse localizada, de áreas de risco,

¹⁹⁰ CARVALHO, Edson Ferreira de. **Curso de direito florestal brasileiro**. Juruá: Curitiba, 2014. p. 345.

medidas de conservação para a preservação e recuperação da APP não regularizável, melhorias de infraestrutura urbana. Previa também, expressamente que deveria ser observada a preservação de APP remanescente existente no local e não ocupada.

A inovação trazida pela Resolução 369/2006 do CONAMA foi contemplada na Lei n. 11.977/2009 (Lei da Minha Casa Minha Vida), a qual passou a prever a maioria dos institutos já contemplados na citada Resolução. Foi incluída no Código Florestal de 2012, o qual, inclusive, fazia menção direta a Lei da Minha Casa Minha Vida.

Posteriormente, com a promulgação da Lei n. 13.465/2017, os dispositivos da Lei n. 11.977/2009 foram revogados expressamente e deu-se nova disciplina para regularização de áreas de preservação permanente, alterando o Código Florestal de 2012 nos artigos 64 e 65.

No regime da regularização fundiária trazido na lei de 2017, o primeiro passo para definição da possibilidade de regularização fundiária é a definição de área consolidada ou não, na forma como já exposto no Capítulo 1, para caracterização do núcleo urbano informal consolidado e assim delimitar quais são as áreas passíveis de regularização.

Por núcleo urbano informal consolidado compreendemos aquela área *“de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município”*¹⁹¹.

A identificação de área urbana consolidada se dá por observância da existência dos requisitos do art. 16-C da Lei Federal n.º 9.636/1998¹⁹² que foi incluído também pela Lei Federal nº13.465/2017. De acordo com o referido artigo,

área urbana consolidada é aquela incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica; com sistema viário implantado e vias de circulação pavimentadas; organizada em quadras e lotes predominantemente edificadas; de

¹⁹¹ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União(...) Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 27 de dezembro de 2019. Art. 11, inciso III.

¹⁹² BRASIL. Lei n. 9.636/98, de 15 de maio de 1988. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9636.htm. Acesso em 04 de janeiro de 2020.

uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou voltadas à prestação de serviços; com a presença de, no mínimo, três dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: drenagem de águas pluviais; esgotamento sanitário; abastecimento de água potável; distribuição de energia elétrica; e limpeza urbana e coleta e manejo de resíduos sólidos.

Tratando-se, então, de núcleo urbano informal consolidado em área de preservação permanente, tanto no caso de Reurb-s, como no caso de Reurb-e, a regularização fundiária é possível, contudo, dependerá da realização de estudo técnico ambiental que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior.

Importante, então, que se faça uma diferenciação, após definição de núcleo urbano consolidado, entre a regularização fundiária por interesse social e por interesse específico, para determinar o correto procedimento a ser aplicado e verificar os requisitos e estudos necessários para que seja autorizada a regularização fundiária.

Na Reurb-e, além dos estudos, levantamentos e avaliações serem mais específicos e abrangentes, os beneficiários é que terão que arcar com os custos do projeto, implantação e infraestrutura necessária e compensação ambiental pela área regularizada se for o caso e também do estudo técnico ambiental e estudo técnico de risco quando se tratar de área de preservação permanente¹⁹³.

O art. 33 da Lei Federal nº 13.465/2017¹⁹⁴ admite, todavia, que, tratando-se de áreas públicas, o Município proceda à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários. Nada impede, porém, que diante da existência de interesse público e levando-se em consideração a maior ou menor

¹⁹³ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 27 de dezembro de 2019. Art. 11. §2º.

¹⁹⁴ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 27 de dezembro de 2019.

renda da população beneficiada e equipamentos públicos implantados pelos moradores, o ente público arcará parcialmente com os custos do projeto da Reurb-e, como era previsto no hoje revogado art. 62, § 1º, I e II, da Lei nº 11.977/2009¹⁹⁵.

No caso da Reurb-s é diferente. Em razão da impossibilidade de o beneficiário custear qualquer parte do processo de regularização, a participação do Poder Público será maior, seja na condução e elaboração dos estudos técnicos e projetos de regularização, seja na implantação de infraestrutura necessária. Neste caso, sendo Reurb-s, tratando-se de áreas de titularidade do ente público, a elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial caberão ao referido ente público, ao Município ou ao Distrito Federal. Tratando-se de área particular, tais investimentos serão da responsabilidade do Município ou do Distrito Federal¹⁹⁶.

Verifica-se, assim que existe uma disparidade clara entre as exigências ambientais para regularização de áreas para população de baixa renda, sendo observado um tratamento mais oneroso à regularização de áreas de particulares não consideradas de baixa renda, em que, supostamente, o beneficiário possui condições financeiras para custear os estudos e projetos. Observa a doutrina:

Também é imposto um tratamento mais gravoso nas áreas de interesse específico, em relação ao dever de preservação mínima da área de preservação permanente de cursos d'água e mananciais. A grande inovação legislativa trazida pelo art. 65 do Novo Código Florestal foi, exatamente, a possibilidade de regularização fundiária de interesse específico em APPs. Todavia, importante limitação (não existente para áreas de interesse social) foi a necessidade de preservação de faixas mínimas de 15 m de cada lado ao longo de quaisquer cursos d'água, excetuando-se as construções tombadas como patrimônio histórico e cultural¹⁹⁷.

¹⁹⁵ BRASIL. Ministério Público Federal. **Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente**. Brasília: MPF, 2017. Série manuais de atuação, 6. Disponível em: <<http://intranet.mpf.mp.br/areas-tematicas/camaras/meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/documentos/manuais-e-roteiros>>. Acesso em 06 de janeiro de 2020.

¹⁹⁶ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 27 de dezembro de 2019. Art. 33.

¹⁹⁷ BRASIL. Ministério Público Federal. **Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente**. Brasília: MPF, 2017. Série manuais de atuação, 6. Disponível em: <<http://intranet.mpf.mp.br/areas-tematicas/camaras/meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/documentos/manuais-e-roteiros>>. Acesso em 06 de janeiro de 2020.

Além da diferenciação entre regularização fundiária de interesse social ou específico, cujos procedimentos estão previstos nos artigos 64 e 65 da Lei n. 12.651/2012, respectivamente, importante, também neste momento, fazer uma diferenciação clara entre áreas irregulares em área de preservação permanente e áreas irregulares e de risco em áreas de preservação permanente.

O simples fato da existência de irregularidade não coloca a área em situação de risco. Esta definição é importante para delimitar o procedimento a ser adotado para fins de regularização fundiária.

Uma leitura simplificada do art. 65 do Código Florestal, que trata sobre a Reurb-e em áreas de preservação permanente, levaria ao entendimento de que o dispositivo legal vedaria a regularização de áreas de preservação permanente identificadas como áreas de risco.

Todavia, esse dispositivo, constante do caput do art. 65 da Lei Federal nº 12.651/2012, deve ser compreendido à luz da Lei Federal nº 13.465/2017, que permite a regularização fundiária em áreas de risco, mediante a realização de estudos técnicos específicos (estudo técnico de risco), desde que haja a possibilidade de eliminação, correção ou administração de riscos na parcela por eles afetada, conforme previsto expressamente no art. 39.

A disposição legal é de que, para haver aprovação da Reurb pelo Município, de áreas situadas em local de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, haverá necessidade de estudos técnicos, a fim de examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos de parcela por eles afetada¹⁹⁸.

A doutrina destaca a importância destes estudos e a seriedade que os profissionais devem ter em sua elaboração:

Tais levantamento, diagnósticos e estudos técnicos exigidos pela legislação são de fundamental importância para a consistência dos projetos de regularização. Serão eles que permitirão identificar a modalidade da Reurb, as áreas passíveis de regularização, áreas alagáveis e com riscos geológicos, obras de engenharia indicadas, bem como as medidas de infraestrutura necessárias. Dessa forma, a

¹⁹⁸ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 27 de dezembro de 2019. Art. 39.

qualidade dos estudos produzidos determinará a qualidade do projeto de regularização, além de ser um instrumento essencial para subsidiar a tomada de decisões no curso de todo o processo¹⁹⁹.

Portanto, em se tratando de áreas de risco, haverá necessidade de avaliação direcionada para administração destes riscos, ou ainda, a indicação de necessidade de adoção de medidas para desocupação da área. Neste caso, a aprovação da Reurb pelo Município estará vinculada à implantação das medidas indicadas para mitigação ou eliminação do risco a serem indicadas no levantamento técnico realizado.

Na Reurb-s que envolva áreas de riscos que não comportem eliminação, correção ou administração, os Municípios deverão proceder à realocação dos ocupantes do núcleo urbano a ser regularizado²⁰⁰.

Não se tratando então de área de risco, apenas o estudo técnico ambiental ou diagnóstico ambiental²⁰¹ será necessário, com a finalidade única de demonstrar que a regularização da área é viável e que trará melhorias ambientais em relação à situação anterior.

Portanto, o requisito essencial para a regularização fundiária de áreas incidentes em APP são os estudos técnicos ambientais (diagnóstico socioambiental), especificados nos artigos 64 e 65 da Lei Federal nº 12.651/2012.

O diagnóstico socioambiental é definido pela doutrina como:

[...] um instrumento que permite conhecer o patrimônio ambiental de uma comunidade (atributos materiais e imateriais). É um instrumento de informações, de caráter quantitativo e qualitativo específico para uma dada realidade (não devem ser generalizados) que revela sua especificidade histórica e que reflete a relação da sociedade com o meio ambiente. Devem ser construídos de uma maneira sistêmica, ou seja, considerando as interações entre os elementos (sociais, econômicos, ambientais, culturais, espirituais) da realidade. Este

¹⁹⁹ BORGES, Luiz Fernando Rosseti. REBERTE, Henrique Augusto. LOCATELLI, Paulo Antonio. **O diagnóstico socioambiental como pressuposto de execução da regularização fundiária em área de preservação permanente: uma análise a partir da atuação do Ministério Público.** Revista Jurídica eletrônica ESMP-SP, v. 9, 2016, p. 46.

²⁰⁰ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 27 de dezembro de 2019. Art. 39, §2º.

²⁰¹ A lei utiliza o termo estudo técnico apenas. Vamos utilizar como sinônimo neste caso o termo diagnóstico socioambiental, utilizado por Paulo Antonio Locatelli e que nos parece extremamente adequado para compreensão do estudo a ser realizado.

mapeamento permite avaliar sua qualidade ambiental e sua qualidade de vida, e o estabelecimento de indicadores de sustentabilidade. O conhecimento da realidade além de ensinar a afirmação da identidade local (conhecimento do patrimônio ambiental) é fundamental no processo de construção da cidadania ambiental, uma vez que seus elementos são fundamentais para a tomada de decisão por atores públicos e privados na elaboração de alternativas de transformação no sentido de harmonizar a relação entre as pessoas e destas com a biosfera²⁰².

O estudo técnico ambiental tem tripla função: caracterização da área como urbana consolidada, identificação das áreas de risco e identificação da existência de área de interesse ambiental relevante (área de preservação permanente, unidade de conservação ou área de proteção de manancial)²⁰³.

O diagnóstico ambiental ou estudo técnico é um instrumento para gestão de áreas de risco e de interesse ambiental, como por exemplo as áreas de preservação permanente, contudo, não deixa de servir como instrumento de gestão para o município para gerir os núcleos urbanos informais consolidados.

É importante ressaltar que a aprovação do laudo ambiental, independentemente da modalidade, não descaracteriza a Área de Preservação Permanente, servindo para justificar a permanência das atuais edificações e vedando novas construções.

O papel dos estudos técnicos ambientais é nortear a decisão administrativa acerca da regularização fundiária em áreas de preservação permanente ou ainda em unidades de conservação. Tem o papel de limitar o plano de atuação da administração pública municipal e a liberdade do administrador no momento em que autoriza a regularização da uma área ilicitamente ocupada. Neste caso, o diagnóstico ambiental assemelha-se muito ao Estudo de Impacto Ambiental - EIA, instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente²⁰⁴, previsto na lei e requisito

²⁰² BORGES, Luiz Fernando Rosseti. REBERTE, Henrique Augusto. LOCATELLI, Paulo Antonio. **O diagnóstico socioambiental como pressuposto de execução da regularização fundiária em área de preservação permanente: uma análise a partir da atuação do Ministério Público.** Revista Jurídica eletrônica ESMP-SP, v. 9, 2016. p. 40.

²⁰³ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 27 de dezembro de 2019. Art. 11, §2º.

²⁰⁴ BRASIL. Lei n. 6.938/81, 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/Leis/L6938.htm. Acesso em 05 de janeiro de 2020.

primordial para o licenciamento ambiental de atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, conforme orientação do art. 225, §4º da CRFB²⁰⁵.

Não existe um formato específico para o referido estudo, contudo, já há consenso que ele deve ser elaborado por equipe multidisciplinar ante a complexidade das questões que precisam ser abordadas e levantadas no referido estudo.

Trata-se de um verdadeiro diagnóstico da área e deve identificar com critério técnico as condições reais da área, sua ocupação, situação dos recursos naturais existentes, riscos e todos os elementos necessários para embasar a tomada de decisão pelo poder público. Nesse sentido:

Assim, sobreleva-se a importância do diagnóstico socioambiental para a escorreita regularização fundiária, lançando as bases que revelarão a realidade fática, mormente a social, a ambiental, a urbana e a paisagística, de modo que indique as limitações e a amplitude da regularização que se pretende implantar²⁰⁶.

Ante a semelhança do estudo técnico ambiental com o diagnóstico ambiental que deve ser realizado como requisito para o EIA, entendemos que o art. 6º da Resolução n. 001/86 do CONAMA deve ser considerado como norte acerca dos elementos que devem compor o diagnóstico ambiental para fins de regularização fundiária.

Na Resolução n. 001/86 do CONAMA, o diagnóstico ambiental da área deve contemplar completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área e considerar:

- a) o meio físico - o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas;
- b) o meio biológico e os ecossistemas naturais - a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente;

²⁰⁵ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 dez. 2019.

²⁰⁶ BORGES, Luiz Fernando Rosseti. REBERTE, Henrique Augusto. LOCATELLI, Paulo Antonio. **O diagnóstico socioambiental como pressuposto de execução da regularização fundiária em área de preservação permanente: uma análise a partir da atuação do Ministério Público**. Revista Jurídica eletrônica ESMP-SP, v. 9, 2016, p. 46

c) o meio sócio-econômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio-economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

Não se trata de aplicação das regras do EIA para o estudo técnico na Reurb, mas tão-somente de uma tentativa de construir uma base sólida para fundamentar os elementos mínimos que devem compor este diagnóstico ambiental.

A lei ainda exige expressamente que os referidos estudos sejam elaborados por profissional legalmente capacitado e deve compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária²⁰⁷.

Não haveria necessidade alguma de que a lei indicasse expressamente que o estudo deva ser feito por profissional legalmente capacitado, ante a responsabilidade técnica já exigida pelos Conselhos de Classe (CREA, CRBio, etc.).

O legislador, contudo, quis trazer seriedade ao estudo e a determinação expressa na lei acerca da necessidade de estudo elaborado por profissional habilitado ocorre porque, ao tempo da Lei n. 11.977/2019, era muito comum que estes estudos, denominados na lei anterior como diagnóstico ambiental, fossem negligenciados. Em muitas oportunidades os Municípios atestavam a existência de ocupação e infraestrutura por simples certidão, não havia visita técnica efetiva dos profissionais à área a ser regularizada ou ainda, utilizavam-se de geoinformação falha ou desatualizada²⁰⁸.

O conteúdo mínimo do estudo técnico ambiental é disciplinado tanto para Reurb-s, como para a Reurb-e no próprio Código Florestal.

De acordo com o art. 64, o estudo técnico ambiental (diagnóstico ambiental) de contemplar, no mínimo os seguintes elementos: I - caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada; II - especificação dos sistemas de saneamento básico; III - proposição de intervenções para a prevenção e o controle

²⁰⁷ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 27 de dezembro de 2019. Art. 12. §2º.

²⁰⁸ BORGES, Luiz Fernando Rosseti. REBERTE, Henrique Augusto. LOCATELLI, Paulo Antonio. **O diagnóstico socioambiental como pressuposto de execução da regularização fundiária em área de preservação permanente: uma análise a partir da atuação do Ministério Público.** Revista Jurídica eletrônica ESMP-SP, v. 9, 2016, p. 50.

de riscos geotécnicos e de inundações; IV - recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; V - comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso; VI - comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e VII - garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água.

Já no art. 65, deve o estudo técnico contemplar: I - a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área; II - a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área; III - a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos; IV - a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas; V - a especificação da ocupação consolidada existente na área; VI - a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico; VII - a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; VIII - a avaliação dos riscos ambientais; IX - a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e X - a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.

Verificamos que o art. 64, que trata da Reurb-s, utiliza a expressão “no mínimo” ao se referir aos elementos necessários ao estudo técnico ambiental, expressão que não se repete no art. 65 para a Reurb-e. Isso leva em um primeiro momento a acreditar que apenas no caso da Reurb-s, o rol de elementos necessários seria exemplificativo, sendo o rol de elementos para a Reurb-e taxativo.

Contudo, fazendo uma interpretação da lei e verificando que o estudo servirá de base para uma autorização futura pelo Poder Público Municipal, entendemos que, em ambas as hipóteses, deve ser interpretado o rol dos arts. 64 e

65 apenas como exemplificativo, cabendo à Administração Pública, especialmente o órgão ambiental, exigir complementação do estudo em requisitos que entenda pertinentes.

O rol, especialmente do art. 65 é bem amplo, razão pela qual dificilmente existirá hipótese de requisito a ser exigido pelo poder público e que ali não esteja contemplado.

No estudo técnico, haverá necessidade também e observância ao §2º do art. 65 da Lei n. 13.465/2017²⁰⁹, que estabelece que para fins da regularização ambiental prevista no caput, ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, será mantida faixa não edificável com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado. Entendemos que este dispositivo legal é aplicável apenas nos casos em que ainda exista a faixa de 15 metros a ser observada. Não se trata de uma determinação legal de recuperação desta faixa, mas sim de observância da mesma, caso ainda existente.

Outro entendimento iria de encontro ao instituto da regularização fundiária da área, já que a presunção é que esta esteja ocupada e não seja passível de recuperação ambiental. Ademais, a lei em nenhum momento falou que deveria haver a recomposição das áreas de preservação permanente.

Assim, o estudo técnico ambiental para apurar as condições ambientais da área é que determina a forma de sua ocupação e o respeito ao §2º do art. 65, concluindo pela existência de área de preservação remanescente ou não a ser preservada e a forma de sua preservação.

Evidente que na ausência de área a ser preservada, o estudo apontará essa inexistência e dará um diagnóstico a respeito das condições ambientais para regularização fundiária.

Além dos estudos técnicos ambiental e de risco, o projeto de regularização fundiária deverá conter, obrigatoriamente, todos os requisitos do art. 35, da Lei n. 13.465/2017, já indicados em tópico anterior, levando em consideração as características da ocupação e do núcleo urbano que será objeto de regularização

²⁰⁹ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 27 de dezembro de 2019. Art. 65, §2ª.

fundiária para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes e as vias de circulação.

É importante destacar que o estudo técnico ambiental poderá ser feito em fases ou etapas, de modo que a parte do núcleo urbano informal não afetada poderá ter seu projeto de regularização fundiária aprovado e levado a registro separadamente, como dispõe o art. 4º, §4º, do Decreto nº 9.310/2018²¹⁰.

Assim, aprovado o projeto de regularização fundiária, caberá à Municipalidade definir, especialmente no caso de Reurb-e²¹¹, as medidas necessárias para regularização da área, a necessidade de adoção de compensação ambiental pelos beneficiários, tanto urbanísticas, como ambientais, assim como implementação de infra-estrutura definida no cronograma físico. Essas exigências serão objeto de termo de compromisso²¹², que, após assinado pelos beneficiários, dará ensejo à finalização do procedimento de regularização com a emissão da Certidão de Regularização Fundiária – CRF que será levada ao Cartório Imobiliário para registro.

²¹⁰ art. 4º, §4º, do Decreto nº 9.310/2018: § 4º Cabe aos Municípios e ao Distrito Federal a aprovação do projeto de regularização fundiária do núcleo urbano informal de que trata o § 3º.

²¹¹ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 27 de dezembro de 2019. Art. 38.

²¹² BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 27 de dezembro de 2019. Art. 38, §2º.

CAPÍTULO 3

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – QUESTÕES POLÊMICAS

Nesse terceiro e último capítulo, pretendemos abordar questões polêmicas, sejam relacionadas ao regime jurídico de áreas de preservação permanente, sejam ao regime jurídico da própria regularização fundiária.

Trata-se de pontos relevantes, que levantaram dúvidas durante nossa pesquisa e que serão expostos em forma de debate a fim de buscar um consenso doutrinário a respeito destes pontos: 1. A possibilidade de Reurb para solução de irregularidades ambientais quando ausentes problemas urbanísticos ou registrais; 2. Regularização fundiária de interesse específico – necessidade de o imóvel ser direcionado a moradia do beneficiário; 3. Reurb de unidades isoladas em área de preservação permanente; 4 Marco temporal para regularização fundiária de áreas de preservação permanente e 5. Intervenção do Ministério Público nos processos de regularização fundiária quando se tratar de áreas de preservação permanente.

A tarefa de regularização de áreas de preservação permanente é árdua. O legislador, embora tenha criado mecanismos mais claros na Lei de 2017, deixou ainda dúvidas, que, na prática, impedirão ou ao menos dificultarão uma aplicação segura da lei.

Tanto a possibilidade de regularização em áreas de preservação permanente, quanto a atribuição de propriedade originária de uma forma simplificada via legitimação fundiária, são desafios para o aplicador do direito, especialmente porque se trata de uma desconstituição do paradigma até então adotado pelo direito ambiental, civil e registral.

Desde a promulgação da Lei n. 13.465/2017, passou-se a debater a constitucionalidade da lei, especialmente a constitucionalidade material, apontando que muitas das matérias e institutos criados pela nova lei, como a legitimação fundiária estariam ferindo o regime do direito de propriedade previsto na Constituição.

Um dos posicionamentos que defendem a inconstitucionalidade da lei afirma que a mesma não teve por objetivo a defesa da propriedade e moradia, e sim,

criou mecanismos para facilitar o acesso ao título imobiliário e assim favorecer o mercado apenas. Afirmar também, que a lei teria criado uma forma de permissão para que os assentamentos urbanos sejam regularizados sem intervenções urbanísticas e infraestrutura necessária e especialmente sem observância das regras ambientais²¹³.

A regularização fundiária em áreas de preservação permanente sofre ainda mais críticas. A doutrina enfrenta o tema como se houvesse uma anistia do Estado a toda a degradação ambiental existente até o presente momento²¹⁴. Afirma-se que haveria um ferimento ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e que a regularização das APP's seria a derrubada de qualquer proteção ambiental na zona urbana.

Paulo de Bessa Antunes, já ao tempo da Lei n. 11.977/2009, tecia fortes críticas à regularização fundiária em áreas de preservação permanente:

Ainda que pareça repetitivo, vale ser lembrado que, também aqui, o objetivo da norma é o reconhecimento de situações de fato. O artigo é, de certa forma, a confissão da falência da administração do território, ao mesmo tempo em que serve de cobertura para milhares de prefeitos e vereadores que, seguidamente, incentivaram e promoveram a ocupação de áreas de preservação permanente, por populações vulneráveis e sem recursos para a aquisição de moradias dignas e seguras, sem prejuízo para o meio ambiente. Ainda que se reconheça a relevância do Direito à Moradia, elevado a status constitucional, tal como contido no caput do artigo 6º da Constituição Federal, não há que se fazê-lo eficaz em detrimento de outros direitos, igualmente tutelados pela Constituição Federal, no caso, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado²¹⁵.

De fato, não resta dúvida que grande parte das situações que serão submetidas à Reurb estabeleceram-se sem observância dos aspectos urbanísticos e ambientais e muitas vezes com conivência da administração pública municipal, que poderia ter agido de forma mais eficaz em sua fiscalização para evitar a ocupação irregular. Porém, esse fato não pode ser argumento para inviabilizar que se dê a

²¹³ LOUREIRO, Antonio José Cacheado, LOPES, Tiago Oliveira. **Regularização fundiária urbana: breve análise à luz da Lei n. 13.465/2017**. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/72429/regularizacao-fundiaria-urbana-breve-analise-a-luz-da-lei-n-13-465-2017/2> Acesso em 16 de novembro de 2019.

²¹⁴ TARTUCE, Flávio. **A lei da regularização fundiária (Lei n. 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade**. Revista Eletrônica Pensar. V. 23, n. 3, p. 1-23, jul./set. 2018. Acesso em 04 de dezembro de 2019.

²¹⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentários ao novo Código Florestal**. 2. ed. São Paulo: atlas, 2014. p. 318/319.

devida atenção e proteção aos sujeitos que têm sua moradia nestas condições²¹⁶.

De qualquer sorte, deve ser observado que a nova legislação prevê a realização de estudos para que se consiga alcançar alguma melhoria nas áreas que serão objeto de regularização, seja do ponto de vista urbanístico, seja do ponto de vista ambiental.

Tanto o projeto de regularização fundiária, como os estudos exigidos para as áreas de risco e para as áreas de interesse ambiental são importantes para uma regularização adequada. Nas palavras de João Pedro Lamana Paiva: “Não regularizar’ significa não alcançar tais estudos, nem implementá-los”²¹⁷.

Ademais o termo de compromisso a ser assinado pelo beneficiário ao final da aprovação do projeto de Reurb prevê que ele se comprometerá com a implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária²¹⁸.

Assim, o regime criado pela lei é totalmente razoável para que se viabilize a regularização fundiária. Como coloca João Pedro Lamana Paiva, “A imposição de condicionantes e restrições a quem há anos se apresenta em situação consolidada não é o melhor caminho. Agora é preciso que se proteja o que o tempo tratou de consolidar”²¹⁹.

A ausência de unanimidade em relação à nova legislação acabou por gerar questionamentos acerca de sua constitucionalidade²²⁰. Três Ações Diretas de

²¹⁶ PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização Fundiária e Urbanística: Lei Federal nº 13.465/17 e Decreto nº 9.310/181.** Disponível em registrodeimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2018/05/XVIII-Congresso-MP-Meio-Ambiente.pdf. Acesso em 03 de dezembro de 2019.

²¹⁷ PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização Fundiária e Urbanística: Lei Federal nº 13.465/17 e Decreto nº 9.310/181.** Disponível em registrodeimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2018/05/XVIII-Congresso-MP-Meio-Ambiente.pdf. Acesso em 03 de dezembro de 2019.

²¹⁸ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 27 de dezembro de 2019. Art. 35.

²¹⁹ PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização Fundiária e Urbanística: Lei Federal nº 13.465/17 e Decreto nº 9.310/181.** Disponível em registrodeimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2018/05/XVIII-Congresso-MP-Meio-Ambiente.pdf. Acesso em 03 de dezembro de 2019.

²²⁰ Os opositores a nova legislação denominam esta lei de “Lei da Grilagem” e afirmam que a lei serve apenas para criação de “cidades de papel”.

Inconstitucionalidade foram ajuizadas. A primeira delas, sob o n. 5.771, pelo Procurador-Geral da República. A segunda, sob o n. 5.787, pelo Partido dos Trabalhadores e, a última, sob o n. 5.883, pelo Instituto de Arquitetos do Brasil.

As três ações têm como relator o ministro Luiz Fux e abordam em linhas gerais, a regularidade da edição da lei em razão da conversão da medida provisória n. 759/2016, sem observância dos requisitos constitucionais de relevância e urgência²²¹. Discutem também que o regime criado pela lei acirraría os conflitos fundiários no campo e cidade e que teria havido renúncia de receita significativa para a União²²². E, por fim, na terceira ADI proposta, enfrenta-se a regularidade material do conteúdo lei em conformidade com a Constituição Federal²²³.

Embora seja importante que a lei seja reexaminada de forma crítica, não se identifica, nos pontos levados à discussão ao Supremo Tribunal Federal, qualquer inconstitucionalidade.

O regime criado pela lei para regularização fundiária é consistente e agrega de fato a conciliação entre o direito à moradia e a proteção ambiental, observando o princípio da função social da propriedade também preconizado constitucionalmente. Concordamos com o posicionamento trazido pela doutrina neste ponto:

A participação do Poder Público é fundamental e obrigatória para se alcançar qualquer RF. E “cidades de papel” não existirão, porque os registros realizados terão correspondência nos documentos elaborados levando em consideração a situação fática. Enfim, é isso o que representa a RF, permitir que a situação fática alcance efeitos jurídicos plenos, torne-se situação jurídica regular e, a partir daí, permitir que as situações fáticas e jurídicas andem *pari passu*. Ou será que é melhor continuar com as “cidades sem papel”(sem matrícula)?!²²⁴.

Portanto, feitas estas considerações iniciais, que foram e continuam sendo objeto de debates polêmicos, passamos a elencar alguns pontos selecionados para debate e discussão, os quais consideramos necessários para a conclusão de nossa pesquisa.

²²¹ ADI 5.771.

²²² ADI 5.787.

²²³ ADI 5.883.

²²⁴ PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização Fundiária e Urbanística: Lei Federal nº 13.465/17 e Decreto nº 9.310/181.** Disponível em registrodeimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2018/05/XVIII-Congresso-MP-Meio-Ambiente.pdf. Acesso em 03 de dezembro de 2019.

3.1. POSSIBILIDADE DE REURB PARA SOLUÇÃO DE IRREGULARIDADES AMBIENTAIS QUANDO AUSENTES PROBLEMAS URBANÍSTICOS OU REGISTRAIS

Um questionamento muito presente ao tratar da regularização fundiária, especialmente no regime trazido pela Lei n. 13.465/2017, é a possibilidade de Reurb apenas para corrigir irregularidades ambientais.

Tratando-se de imóvel devidamente registrado e titulado ao seu beneficiário, poderia o mesmo requerer a regularização fundiária de seu imóvel tão-somente com a finalidade de regularizar uma construção ou empreendimento que esteja construído em área de preservação permanente?

A resposta nos parece positiva.

A Lei n. 13.465/2017 em seu art. 9º ao conceituar a regularização fundiária, afirma que a mesma abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas a incluir os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e a titulação de seus ocupantes.

O conceito de núcleo urbano informal também foi trazido pela lei, conforme já tivemos a oportunidade de apresentar e se pode ser entendido como “aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização”²²⁵.

Para que seja considerado núcleo urbano informal, então, e possa ser objeto de regularização fundiária, o núcleo pode ser clandestino, pode ser irregular ou pode apresentar problemas na titulação dos ocupantes.

A ocupação de área de preservação permanente entra no conceito de irregularidade, entendida assim a ocupação de uma área, ainda que com registro imobiliário, contudo, utilizada sem a observância das normas ambientais, especialmente o Código Florestal.

Da forma como vimos no capítulo 1, as áreas de preservação permanente são espaços territoriais especialmente protegidos e a lei veda sua

²²⁵ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 27 de dezembro de 2019. Art. 11, inciso II.

ocupação, exceto nas situações de utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental.

O Código Florestal também define que as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação nativa, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem²²⁶.

O § 1º do art. 2º da Lei n. 12. 651/2012 é claro ao disciplinar também que qualquer ação ou omissão contrária ao Código Florestal, será considerada “uso irregular da propriedade” e ensejará a responsabilização civil, administrativa e criminal dos responsáveis²²⁷.

Paulo de Bessa Antunes, ao tratar do tema do “uso irregular da propriedade”, tece críticas ao termo utilizado pela Lei:

O § 1º do artigo apresenta inovação em relação ao direito anterior, com empobrecimento da técnica jurídica. Com efeito, foi definido que as ações e omissões contrárias às disposições da lei ora comentada se caracterizam como ‘uso irregular da propriedade’. A denominação adequada seria ‘uso nocivo da propriedade’ ou uso anormal da propriedade”, que hoje é tema tratado pelos artigos 1.277 e seguintes do Código Civil brasileiro;²²⁸

Independentemente do termo técnico correto, a intervenção sem autorização do órgão ambiental em áreas de preservação permanente é uma ilegalidade, razão pela qual a existência de áreas urbanas com estas características, torna ela um núcleo urbano informal, quando presentes os demais requisitos para sua constituição.

Portanto, resta claro que a intervenção em APP se identifica no conceito de irregularidade para os fins de regularização fundiária, sendo, portanto, claramente possível que seja promovido o procedimento de regularização fundiária,

²²⁶ BRASIL. Lei n. 12.651/2012. Dispões sobre proteção de vegetação nativa. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em 17 de dezembro de 2019.

²²⁷ Art. 2º, §1º, Lei n. 12. 651/2012: Na utilização e exploração da vegetação, as ações ou omissões contrárias às disposições desta Lei são consideradas uso irregular da propriedade, aplicando-se o procedimento sumário previsto no inciso II do art. 275 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, sem prejuízo da responsabilidade civil, nos termos do § 1º do art. 14 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e das sanções administrativas, civis e penais.

²²⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentários ao novo Código Florestal**. 2. ed. São Paulo: atlas, 2014. p. 66.

com a finalidade única de “regularizar” uma conduta contrária às normas ambientais tão-somente. Nesse sentido:

Apesar de o legislador ter utilizado a expressão regularização fundiária, entende-se que a aplicação dos arts. 64 e 65 do Código Florestal é mais ampla, não se limitando a áreas sem titulação dominial adequada. O processo de regularização previsto no referido diploma legal visa a corrigir principalmente irregularidades ambientais e urbanísticas. O fato de o imóvel possuir a sua propriedade registrada²²⁹.

Não se tem dúvida, contudo, de que, mesmo para a regularização apenas de um problema ambiental, haverá necessidade de cumprimento de todos os demais requisitos da Lei de Reurb, seja no tocante à caracterização de núcleo urbano consolidado, seja na realização dos projetos urbanísticos necessários, além de todos os requisitos já exigidos do art. 64 e 65, especialmente a realização do estudo técnico ambiental.

3.2. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE ESPECÍFICO – NECESSIDADE DE O IMÓVEL SER DIRECIONADO À MORADIA DO BENEFICIÁRIO

A Regularização Fundiária de Interesse Específico – Reurb-e, já apresentada no capítulo 2, diferencia-se da Reurb-s exatamente porque esta última tem finalidade social e é direcionada à população de baixa renda.

Na grande parte dos casos, as situações objeto da Reurb-s são áreas favelizadas, onde a infraestrutura urbana é precária e a urbanização da área exige grande investimento do setor público.

Um dos requisitos principais da Reurb-s é a possibilidade de legitimação fundiária ao ocupante, reconhecendo sua propriedade sobre o imóvel objeto de regularização, que está prevista no art. 23 da Lei n. 13.465/2017²³⁰.

O §1º do mesmo artigo, contudo, limita, apenas na Reurb-s, que o ocupante a ser beneficiado com a legitimação fundiária da área, não seja proprietário

²²⁹ BRASIL. Ministério Público Federal. **Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente**. Brasília: MPF, 2017. Série manuais de atuação, 6. Disponível em: <<http://intranet.mpf.mp.br/areas-tematicas/camaras/meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/documentos/manuais-e-roteiros>>. Acesso em 06 de janeiro de 2020..

²³⁰ Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

de outra área e que a finalidade de sua ocupação seja para fins de moradia preferencialmente. A finalidade diversa do imóvel dependerá de reconhecimento pelo poder público do interesse público na sua ocupação²³¹.

No tocante à Reurb-e, o legislador não fez qualquer exigência. A finalidade da legitimação fundiária, poderia então ser diversa da moradia e ser ele proprietário de outras áreas, sem que isso prejudique a regularização fundiária da propriedade que pretende normalizar.

A doutrina passa a debater, então, se a existência de requisitos distintos para a Reurb-e e Reurb-s nesse caso não estaria ferindo o princípio da igualdade.

Esse tema é objeto de Ação direta de inconstitucionalidade que tramita sob o n. 5883/DF, proposta pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil, onde se questiona justamente afronta à isonomia pelo art. 23-§1º da Lei 13.465/2017, que estabelece requisitos a serem seguidos apenas pelos interessados na Reurb-s, sem justificativa razoável para tal distinção.

As condições diferenciadas para Reurb de interesse social e específico, já indicadas acima, no entendimento dos requerentes da ação direta de inconstitucionalidade, caracteriza o acesso à política pública de regularização fundiária urbana com mais facilidade e se afigura contrário ao princípio da isonomia²³². Em parecer, a Procuradoria Geral da República sustenta que “ofende o princípio da isonomia instituição de requisitos mais rigorosos para população de baixa renda usufruir de política pública de regularização fundiária urbana em relação à população com melhores condições financeiras”²³³.

Contrariamente pode-se entender que não se trata de ferimento ao princípio da igualdade, tendo em vista que o conteúdo do art. 5º, caput da

²³¹ § 1º Apenas na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições:

I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural;
 II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e
 III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

²³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo de jurisprudência. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=367981>. Acesso em 18 de janeiro de 2020.

²³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5883/DF. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339308125&ext=.pdf>. Acesso em 18 de janeiro de 2019.

Constituição Federal de 1988²³⁴, há muito já vem sendo interpretado com o conteúdo de igualdade não apenas formal, mas também material. O que significa dizer que a lei pode fazer diferenciação entre grupos de pessoas quando for para garantir materialmente a igualdade entre as partes.

A doutrina atualmente interpreta que o princípio da igualdade deve ser aplicado no sentido de igualar aqueles que eram iguais e desigualar aqueles que eram desiguais. Parte-se para uma evolução da desigualdade formal para uma igualdade material, não se limitando apenas aos operadores do direito, mas também às garantias de um Estado preocupado em garantir a isonomia entre seus cidadãos²³⁵. Celso Antonio Bandeira de Mello afirma que:

De logo, importa, consoante salientado, que haja correlação lógica entre o critério desigualador e a desigualdade de tratamento. Contudo, ainda se requer mais, para lisura jurídica das desequiparações. Sobre existir nexos lógico, é mister que este retrate concretamente um bem – e não um desvalor – absorvido no sistema normativo constitucional²³⁶.

E nos parece que foi este o intuito da lei, quando limitou que no caso da Reurb de interesse social, por se tratar de regularização fundiária custeada pelo poder público, supondo ser em benefício de pessoas de baixa renda, não faria sentido concluir que pudesse ser beneficiado quem já tivesse outras propriedades. Já na Reurb de interesse específico o beneficiário custeia todo o processo, então não faz sentido o mesmo raciocínio em seu desfavor.

Debate-se, também, se poderia a regularização fundiária se dar para outros fins que não apenas o de moradia, como fins comerciais, industriais ou para lazer do imóvel a ser localizado.

Neste ponto, embora haja severas críticas tanto do Ministério Público Federal, como questionamento via ação direta de inconstitucionalidade, como de outros segmentos da sociedade à lei da Reurb e sua finalidade, a única interpretação e entendimento possível é de que é autorizada a regularização da

²³⁴ Art. 5. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 dez. 2019.

²³⁵ MELO, Celso Antonio de. **Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 3. Ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 74.

²³⁶ MELO, Celso Antonio de. **Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 3. Ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 22.

área, ainda que para finalidades diversas da moradia.

O art. 13, §4º, da Lei da Reurb é expresso ao dispor que os Municípios e o Distrito Federal poderão admitir o uso misto de atividades como forma de promover a integração social e a geração de emprego e renda no núcleo urbano informal regularizado²³⁷. Por isso, poderão ser regularizados imóveis utilizados para fins sociais (creches, associações, centros culturais) bem como para fins comerciais (fomentar a geração de emprego e renda)²³⁸.

Portanto, o intuito do legislador foi o de tornar regular todo e qualquer imóvel existente na totalidade do núcleo, entendendo que não apenas aqueles destinados à moradia, mas também os demais, sejam para atividade econômica ou de lazer, também seriam necessários ao cumprimento da finalidade da lei, que é a observância do princípio da função social da propriedade e do direito à uma moradia digna.

Para caracterização da moradia digna, entende-se não apenas a habitação, mais todas as necessidades básicas para uma habitação digna, ou seja, todos os serviços necessários ao bom andamento da cidade. O núcleo irregular então, pode apresentar habitações a serem regularizadas, mais também outros imóveis destinados a atividades comerciais e de lazer que são igualmente necessárias para uma vida com qualidade de todos aqueles que residem no núcleo. Nesse sentido:

Seguindo na exposição e breve análise do comando, o §4º do art. 13 da norma emergente preceitua que, na política de Regularização Fundiária Urbana, em qualquer uma das duas modalidades, os Municípios e o Distrito Federal poderão admitir o uso misto de atividades como forma de promover a integração social e a geração de emprego e renda no núcleo urbano informal regularizado. Assim, não há a exigência de que o imóvel seja utilizado apenas para moradia, sendo possível também a presença de uma pequena atividade comercial ou empresarial na área²³⁹.

²³⁷ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 27 de dezembro de 2019. Art. 13, §4º.

²³⁸ PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização Fundiária e Urbanística: Lei Federal nº 13.465/17 e Decreto nº 9.310/18**. Disponível em registrodeimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2018/05/XVIII-Congresso-MP-Meio-Ambiente.pdf. Acesso em 03 de dezembro de 2019.

²³⁹ TARTUCE, Flávio. **A lei da regularização fundiária (Lei n. 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade**. Revista Eletrônica Pensar. V. 23, n. 3, p.

Contudo, uma distinção importante deve ser feita. Tratando-se de núcleo urbano constituído por áreas que não tenham a finalidade de moradia, o procedimento a ser adotado é da Reurb-e. Nesse sentido:

A REURB é admitida para núcleos urbanos irregulares existentes no Município, ou seja, para moradias, comércio, indústria, conjuntos habitacionais, condomínios horizontais ou verticais ou mistos, com a ressalva de que a regularização fundiária de núcleos urbanos informais constituídos por unidades imobiliárias não residenciais deve ser feita por meio de REURB-E (art. 5º §6º do Decreto n. 9.310/2018)²⁴⁰.

Conclui-se, então, que a finalidade principal do procedimento de Reurb é a moradia. Contudo, a lei autoriza expressamente a possibilidade de que, ao analisar o núcleo em sua totalidade, sejam regularizados outros empreendimentos e atividades localizados dentro do núcleo e que sejam necessários à própria comunidade que vive e reside no núcleo.

3.3. REURB DE UNIDADES ISOLADAS EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE.

A premissa em caso de regularização fundiária é que haja irregularidade ou clandestinidade, seja em face da lei urbanística, seja em face da legislação ambiental.

Todo o regime da regularização fundiária trazido pela Lei da Reurb, contudo, gira claramente em torno do reconhecimento de um núcleo urbano irregular e não de unidades autônomas irregulares.

Assim, a presunção é de que, para que seja autorizada a regularização fundiária, com todos os benefícios e exceções da lei, deve a área ser reconhecida com o número mínimo de lotes a fim de que se caracterize de fato um núcleo urbano a ser regularizado. Deve haver infraestrutura, arruamento, assim como outros elementos que caracterizem o núcleo, como já visto no capítulo anterior.

1-23, jul./set. 2018. Acesso em 04 de dezembro de 2019.

²⁴⁰ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de regularização fundiária urbana – REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 19.

A grande dificuldade, diante da omissão legislativa, é estabelecer o número mínimo de unidades existentes no núcleo urbano, a fim de que de fato se possa reconhecê-lo como existente. Irão existir situações onde apenas quatro ou cinco lotes já caracterizem um núcleo urbano informal, como existirá casos em que 20 lotes serão necessários, no mínimo.

O legislador não estabeleceu um número pré-definido, certamente porque compreendeu que esta análise deva ser feita pela municipalidade no caso concreto e diante das circunstâncias de ocupação que serão particulares para cada Município, que podem inclusive ter tamanhos diversos. No Brasil, existem Municípios de inúmeros tamanhos, desde super população com mais de um milhão de habitantes, como pequenos Município com menos de 20.000 habitantes, que nem tampouco estão sujeitos à necessidade legal de elaborar Plano Diretor.

Caberá ao Município, então, ao tempo da instauração da Reurb²⁴¹, ou quando da análise do requerimento feito por um legitimado em caso de Reurb-e, fazer o juízo acerca da possibilidade de reconhecimento da área apresentada como núcleo urbano ou não. Nesse sentido:

Finalizando a análise da legislação pertinente, cabe frisar que, pelo caráter dos projetos de regularização exigidos, é inadmissível a regularização de construções, de forma isolada, pelo Poder Público. Também não é compatível com a sistemática estabelecida pelo legislador a exigência de compensações ambientais aos proprietários em ações judiciais ou inquéritos civis, visando regularizar ocupações individualizadas em área de preservação permanente. Há a necessidade de planejamento e execução de um plano que englobe toda uma região (variando, de acordo com o caso concreto, a extensão da área a ser regularizada conjuntamente, que pode abranger um loteamento de extensão significativa, um bairro ou toda uma região de uma cidade), sendo imperiosa a observância do roteiro traçado pelo Código Florestal e pela Lei Federal nº 13.465/2017²⁴².

²⁴¹ Art. 32. A Reurb será instaurada por decisão do Município, por meio de requerimento, por escrito, de um dos legitimados de que trata esta Lei.

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

²⁴² BRASIL. Ministério Público Federal. **Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente**. Brasília: MPF, 2017. Série manuais de atuação, 6. Disponível em: <<http://intranet.mpf.mp.br/areas-tematicas/camaras/meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/documentos/manuais-e-roteiros>>. Acesso em 06 de janeiro de 2020.

A regra, desta forma, é de que não é autorizada a regularização de uma unidade isolada, ou poucas delas, mas sim, que deve haver a regularização de um núcleo urbano.

No caso das áreas de preservação permanente, reforça este entendimento o fato de que, na Lei n. 11.977/2009, havia a possibilidade de regularização da área de preservação permanente de forma isolada, o que não veio a ser uma realidade na Lei n. 13.465/2017, que passou a tratar a regularização fundiária de áreas de preservação permanente juntamente com a regularização urbanística. A regularização fundiária com as alterações trazidas pela Lei n. 13.465/2017 é de um núcleo e não apenas da APP.

Michely Cunha defende a possibilidade de se fazer a regularização fundiária de lote ou unidade isolada, que deve ser considerada pelo Município em casos muito específicos e que não exijam, por exemplo, Projeto de Regularização Fundiária²⁴³. A autora dá um exemplo:

Um exemplo de excepcionalidade que admite a Reurb de unidade isolada seria na cisão do procedimento da Reurb quando há lotes em áreas de risco ou em áreas ambientalmente protegidas. Nesses casos, é preciso realizar estudos técnicos e, no caso de áreas de risco, obras de correção ou eliminação do risco. As demais unidades não localizadas em áreas de risco ou ambientalmente protegidas podem ser concluídas com expedição e registro da CRF (Certidão de Regularização Fundiária)²⁴⁴.

Identificamos, assim, que, atendidos os objetivos e limites da lei, poderá o poder público reconhecer uma unidade isoladamente. Contudo, isso será feito de forma excepcional e motivada, a fim de que não caracterize uma ilegalidade.

Destaca-se, ainda, que a lei não exige também que todas as unidades dentro do núcleo urbano informal estejam ocupadas. Podem existir lotes ou áreas não ocupadas e neste caso a área será registrada em nome do titular originário do registro. Já aquelas não edificadas, porém alienadas a terceiro de qualquer forma e com irregularidade registral, serão registradas em nome do adquirente ou ocupante,

²⁴³ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de regularização fundiária urbana – REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 20.

²⁴⁴ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de regularização fundiária urbana – REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 20.

na forma do art. 54, parágrafo único da lei n. 13.465/2017²⁴⁵.

Não se trata neste caso de reconhecimento de unidade isolada, mais sim de regularização de imóvel não ocupado por terceiro, sendo ausente a necessidade de regularização deste único imóvel. O Município então, dentro dos limites da lei deverá avaliar a necessidade de regularização do núcleo e os requisitos para o reconhecimento do mesmo.

Superada essa discussão, a dúvida, porém, que remanesce é a seguinte: e se, reconhecido o núcleo urbano com diversos lotes, apenas um ocupante estiver com seu imóvel em APP, ele teria direito à regularização de sua unidade isoladamente em razão desta irregularidade ambiental?

Ou, pelo contrário, de todos os ocupantes daquele núcleo, diversos foram as irregularidades cometidas por todos, exceto por um deles, que isoladamente cumpriu a legislação ambiental e não ocupou indevidamente a área de preservação permanente, como proceder?

A doutrina debate este tema²⁴⁶, especialmente quando considera que apenas um imóvel ficou regular dentro de toda uma área ocupada e consolidada dentro de área de preservação permanente, questionando qual o tratamento que deve se dar a este imóvel e como ficam os terrenos que foram ocupados lícitamente e não foram edificados.

Seria o caso de obrigar este único imóvel a observar a legislação ambiental superveniente, ao contrário da vizinhança, que edificou dentro das normas legais, mas não mais vigentes ou até mesmo deixou de edificar em razão do impedimento existente pela área de preservação permanente?

No Manual elaborado pelo Ministério Público Federal e já muito

²⁴⁵ Art. 54. As unidades desocupadas e não comercializadas alcançadas pela Reurb terão as suas matrículas abertas em nome do titular originário do domínio da área.

Parágrafo único. As unidades não edificadas que tenham sido comercializadas a qualquer título terão suas matrículas abertas em nome do adquirente, conforme procedimento previsto nos arts. 84 e 99 desta Lei.

²⁴⁶ BRASIL. Ministério Público Federal. **Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente**. Brasília: MPF, 2017. Série manuais de atuação, 6. Disponível em: <<http://intranet.mpf.mp.br/areas-tematicas/camaras/meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/documentos/manuais-e-roteiros>>. Acesso em 06 de janeiro de 2020.

utilizado como referência neste trabalho, a situação é debatida e se apresenta como um caso de difícil solução²⁴⁷.

A doutrina ambiental e a jurisprudência pátria²⁴⁸ já consolidaram o entendimento, baseado nos limites e princípios constitucionais que não há direito adquirido a poluir, razão pela qual a consequência lógica é concluir que, ainda, que alguns imóveis encontrem-se em área totalmente ocupada irregularmente, não teriam estes imóveis o direito de também contribuir para a degradação ambiental com a ocupação então de áreas de preservação permanente²⁴⁹.

A esse respeito leciona Marcelo Buzaglo Dantas:

Na verdade, tornou-se lugar-comum na doutrina e na jurisprudência a máxima de que 'não há direito adquirido a poluir'. Apesar do realce que se tem dado a opiniões e decisões que envolvem esta concepção, não nos parece haver qualquer controvérsia em relação ao tema. Evidentemente, a prática ilegal, por anos, de uma determinada atividade, não significa o reconhecimento de um direito a continuar a exercê-lo²⁵⁰.

Explica o autor que existe uma diferença entre não aceitar a permanência de situações que estão causando degradação ambiental e situações passadas que ocorreram sob a égide de lei anterior e que autorizava a sua realização²⁵¹, como é o caso de ocupações em áreas de preservação permanente anteriores a 1989.

Já definimos neste trabalho, que desde de 1989, todas as construções e edificações em área urbana devem respeitar o Código Florestal, nos limites e metragens estabelecidos na Lei de 1965 e suas alterações e posteriormente pelo

²⁴⁷ BRASIL. Ministério Público Federal. **Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente**. Brasília: MPF, 2017. Série manuais de atuação, 6. Disponível em: <<http://intranet.mpf.mp.br/areas-tematicas/camaras/meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/documentos/manuais-e-roteiros>>. Acesso em 06 de janeiro de 2020.

²⁴⁸ Como exemplo cita-se o julgado de Relatoria do Ministro Herman Benjamin no REsp n. 948.921-SP, julgado em 23.10.2007, que iniciou a consolidação do debate sobre o tema.

²⁴⁹ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito ambiental de conflitos: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os casos de colisão com outros direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2017. P. 299.

²⁵⁰ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito ambiental de conflitos: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os casos de colisão com outros direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2017. P. 229.

²⁵¹ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito ambiental de conflitos: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os casos de colisão com outros direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2017. P. 229.

Código Florestal vigente, promulgado em 2012.

Dessa forma, a regra geral será, sim, a necessidade de observância da proibição de edificar em APP²⁵².

Contudo, não se pode ignorar que muitos dos terrenos dos quais estamos discutindo, referem-se a áreas muito pequenas e totalmente inseridos em uma localidade de intensa antropização e podem não apresentar mais nenhuma relevância ambiental na conservação de suas APPs, ou pelo contrário, podem estar trazendo, pela desocupação, um efeito nocivo para a cidade, com depósito irregular de lixo, prática de pequenos delitos e outros malefícios²⁵³.

A discussão que se traz então é se nesses casos seria razoável exigir do proprietário que continue a não edificar em seu imóvel, sendo ele muitas vezes o único sem qualquer edificação e, mais, a reflorestar a APP de seu terreno totalmente dissociado da ocupação que existe ao seu entorno, sem que isso tenha respaldo em estudo técnico ambiental para toda a região.

Exigir a aplicação pura e simples do Código Florestal sem levar em consideração o contexto urbanístico e ambiental em que o imóvel está inserido é dissociar a aplicação da lei de seu verdadeiro fim²⁵⁴. Essa seria a aplicação fria da norma, afastando o caso dos objetivos claramente trazidos pelo art. 3º, II, do Código Florestal, que indica expressamente a necessidade de que a área de preservação permanente cumpra sua função ambiental. O estudo realizado pelo Ministério Público Federal, faz a seguinte contribuição:

exigir que a área continue não edificável seria uma punição àqueles que obedeceram (ao contrário da vizinhança) fielmente à legislação ambiental. Porém, ressalte-se, é necessário que o estudo elaborado

²⁵² BRASIL. Ministério Público Federal. **Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente**. Brasília: MPF, 2017. Série manuais de atuação, 6. Disponível em: <<http://intranet.mpf.mp.br/areas-tematicas/camaras/meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/documentos/manuais-e-roteiros>>. Acesso em 06 de janeiro de 2020.

²⁵³ BRASIL. Ministério Público Federal. **Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente**. Brasília: MPF, 2017. Série manuais de atuação, 6. Disponível em: <<http://intranet.mpf.mp.br/areas-tematicas/camaras/meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/documentos/manuais-e-roteiros>>. Acesso em 06 de janeiro de 2020.

²⁵⁴ BRASIL. Ministério Público Federal. **Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente**. Brasília: MPF, 2017. Série manuais de atuação, 6. Disponível em: <<http://intranet.mpf.mp.br/areas-tematicas/camaras/meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/documentos/manuais-e-roteiros>>. Acesso em 06 de janeiro de 2020.

aponte pela inexistência de significativa relevância ambiental em tais terrenos²⁵⁵.

Só se justifica que um imóvel, lícitamente ocupado e encravado em núcleo urbano informal consolidado, mantenha-se inerte e sem ocupação, se este imóvel tiver alguma condição, diante de suas características, de contribuir de maneira significativa na preservação de recursos hídricos, paisagem, estabilidade geológica, biodiversidade e na facilitação do fluxo gênico e proteção do solo.

Portanto, a existência de um imóvel único encravado em núcleo ambiental, após realizado o estudo técnico ambiental de toda a área, deve receber o tratamento dado a todo o núcleo, mesmo que ocupado lícitamente e não havendo nada a ser regularizado. Nesse sentido:

Porém, mesmo em tais áreas ilicitamente consolidadas, os terrenos que remanesceram sem construções (ou seja, observaram a lei!), e que não possuam mais relevante função ambiental, deverão observar apenas a nova APP demarcada no projeto de regularização, adequando-se às mesmas regras impostas à vizinhança. A grande diferença das áreas ilicitamente ocupadas, portanto, será a necessidade de se submeter ao processo de regularização fundiária para que, somente após, novas construções sejam autorizadas²⁵⁶.

A conclusão dada pelo estudo realizado pelo Ministério Público Federal assim é de que apesar da omissão legislativa, sendo a região consolidada submetida à regularização, haverá o redelineamento da área de preservação permanente, com os novos limites indicados nos estudos e no projeto de regularização, o que poderá beneficiar inclusive os imóveis em que construções ainda não foram erguidas, mas que se situam dentro da área regularizada (terrenos encravados)²⁵⁷.

A análise feita pelo órgão é de que não haveria interesse ambiental em

²⁵⁵ BRASIL. Ministério Público Federal. **Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente**. Brasília: MPF, 2017. Série manuais de atuação, 6. Disponível em: <<http://intranet.mpf.mp.br/areas-tematicas/camaras/meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/documentos/manuais-e-roteiros>>. Acesso em 06 de janeiro de 2020.

²⁵⁶ BRASIL. Ministério Público Federal. **Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente**. Brasília: MPF, 2017. Série manuais de atuação, 6. Disponível em: <<http://intranet.mpf.mp.br/areas-tematicas/camaras/meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/documentos/manuais-e-roteiros>>. Acesso em 06 de janeiro de 2020.

²⁵⁷ BRASIL. Ministério Público Federal. **Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente**. Brasília: MPF, 2017. Série manuais de atuação, 6. Disponível em: <<http://intranet.mpf.mp.br/areas-tematicas/camaras/meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/documentos/manuais-e-roteiros>>. Acesso em 06 de janeiro de 2020.

recuperar a APP integral dos pequenos terrenos que restaram encravados na área consolidada²⁵⁸.

3.4. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – MARCO TEMPORAL

Conforme amplamente debatido nos capítulos anteriores, fixamos o regime de regularização fundiária em áreas de preservação permanente, inicialmente definindo o conceito de áreas de preservação permanente e, em um segundo momento, definindo o regime atual de regularização fundiária de referidas áreas.

O Código Florestal de 2012 autoriza a regularização de áreas de preservação permanente urbanas; contudo, em momento algum o atual código de forma expressa coloca um marco temporal para essa regularização.

A dúvida a esse respeito surge, então, quando, ao analisarmos o regime de regularização, verificamos que ele iniciou sob o contexto da Resolução CONAMA n. 369/2006, foi reconhecida e regulada na Lei n. 11.977/2009 e após foi atualizado com a Lei n. 13.465/2017.

Nesse contexto, questiona-se qual seria o limite temporal que autoriza quais as ocupações/construções seriam passíveis de regularização.

A Resolução Conama n° 369/2006, já debatida e apresentada no Capítulo II, além da possibilidade de regular as possibilidades de intervenção em área de preservação permanente, apresentou também as hipóteses de regularização fundiária quando localizadas em área urbana.

O requisito principal apresentado pela Resolução era o interesse social, autorizando que a regularização ocorresse apenas para a população de baixa renda ou localizada em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), assim definidas no

²⁵⁸ BRASIL. Ministério Público Federal. **Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente**. Brasília: MPF, 2017. Série manuais de atuação, 6. Disponível em: <<http://intranet.mpf.mp.br/areas-tematicas/camaras/meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/documentos/manuais-e-roteiros>>. Acesso em 06 de janeiro de 2020.

plano diretor²⁵⁹. O marco temporal trazido pela referida Resolução era 10 de julho de 2001²⁶⁰.

O regime de regularização trazido pela Resolução foi contemplado na Lei Federal nº 11.977/2009. A referida lei, por sua vez, novamente autorizou a regularização apenas para áreas de interesse social (predominantemente de baixa renda) e alterou o marco legal para regularização para áreas consolidadas até 31 de dezembro de 2007²⁶¹.

Ao tempo da vigência da Resolução e da Lei 11.977/2009, o Código Florestal válido era o de 1965, que não fazia previsão alguma acerca da possibilidade de regularização fundiária.

Em 2012, com a promulgação da Lei nº 12.651/2012, a possibilidade de reconhecimento e adequação legal de áreas de preservação permanente foi acolhida formalmente pela legislação, passando então a prever a possibilidade de regularização fundiária de interesse social e também de interesse específico (não consideradas de baixa renda). Houve, assim, ampliação dos tipos de áreas passíveis de regularização, não havendo, também, restrição em relação à espécie de APP ocupada.

O Código Florestal na redação trazida em 2012, não previu uma data para regularização fundiária das situações disciplinadas no art. 64 e 65. Ao mesmo tempo previu que a regularização deveria ocorrer na forma do projeto preconizado pela Lei n. 11.977/2009²⁶².

Diante de tal quadro normativo, percebemos que o primeiro marco

²⁵⁹ CONAMA. Resolução n. 369. Disponível em <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=489>. Acesso em 10 de janeiro de 2020. Art. 2.º

²⁶⁰ CONAMA. Resolução n. 369. Disponível em <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=489>. Acesso em 10 de janeiro de 2020. Art. 9º, inciso I.

²⁶¹ BRASIL. Lei n. 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. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em 17 de dezembro de 2019. Art. 54.

²⁶² Confira-se a redação do artigo antes da alteração legal: Art. 64. Na regularização fundiária de interesse social dos assentamentos inseridos em área urbana de ocupação consolidada e que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

definido pela Resolução Conama nº 369/2006, 10 de julho de 2001, foi revogado pela edição da Lei nº 11.977/2009, que permitiu a regularização de áreas consolidadas até 31 de dezembro de 2007. A incorporação da matéria em lei superveniente (Lei Federal n. 12.651/2012) não trouxe um marco normativo expresso, sendo omissa a nova lei²⁶³.

Em 2017, com a edição da Lei Federal nº 13.465/2017 o quadro novamente se modifica, tendo em vista foi revogada expressamente a Lei n. 11.977/2009²⁶⁴ e a regularização fundiária passou a ter um marco temporal para as situações onde houver legitimação fundiária.

A Lei n. 13.465/2017, em seu art. 9º, § 2º, estabeleceu que “a Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016”.

Assim, com a Lei n. 13.465/2007, o marco temporal previsto na Lei Federal nº 11.977/2009 deixa de existir e, nesse novo contexto, subsistem 3 possibilidades de marco temporal: a data de vigência do Código Florestal (28/5/2012); o marco definido pela Lei Federal nº 13.465/2017, consistente na data de vigência da MP nº 759/2016 (22/12/2016); ou um marco futuro indeterminado²⁶⁵.

A matéria desta forma, merece um debate mais profundo.

Embora a Lei da Reurb tenha trazido um marco temporal, a redação da lei é clara ao discorrer que o limite temporal se dá apenas para a Reurb promovida mediante legitimação fundiária, o legislador, a *contrario sensu*, afastou qualquer

²⁶³ TABAK, Benjamin Miranda; FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. **Um Limite Temporal para Regularização Fundiária Urbana em Áreas de Preservação Permanente: as Análises Econômica e Comportamental do Direito e a Proteção ao Meio Ambiente**. Revista Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 13, n. 27, p. 315-340, set./dez. 2016. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/888>>. Acesso em: 06 de janeiro de 2020.

²⁶⁴ O art. 109, IV, revogou expressamente o capítulo III da Lei n. 11.977/2009 onde estava previsto o marco temporal para as regularizações fundiárias urbanas.

²⁶⁵ TABAK, Benjamin Miranda; FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. **Um Limite Temporal para Regularização Fundiária Urbana em Áreas de Preservação Permanente: as Análises Econômica e Comportamental do Direito e a Proteção ao Meio Ambiente**. Revista Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 13, n. 27, p. 315-340, set./dez. 2016. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/888>>. Acesso em: 06 de janeiro de 2020.

limite temporal para as regularizações fundadas em outros institutos jurídicos, expressamente previstos no art. 15 da Lei Federal nº 13.465/2017²⁶⁶.

Não há dúvida que, embora a lei tenha sido omissa, deve ser fixado um marco temporal razoável, tendo em vista não apenas o bem jurídico tutelado em áreas de preservação permanente, que é o meio ambiente ecologicamente equilibrado, mas especialmente a intenção do legislador que é impedir a existência de novas agressões à lei, especialmente à lei ambiental.

Tratando a Lei n. 13.465/2017 de alterações ao regime do Código Florestal já vigente desde 2012, não se pode chegar à conclusão que ela venha trazer novos marcos temporais posteriores à data da lei ambiental, mas tão somente regular procedimentos novos para regularização. Se assim quisesse a Lei n. 13.465/2017 teria o feito expressamente.

Assim, compreendemos que qualquer marco temporal trazido pela Lei n. 13.465/2017 é aplicável somente às regularizações fundiárias que não afetem áreas de preservação permanente, sob pena de se ameaçar o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado.

Ademais, analisando a Lei n. 12.651/2012²⁶⁷, em seu art. 8º, § 4º, da Lei Federal nº 12.651/2012, temos que:

Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei.

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

Ou seja, o Código Florestal traz claramente qual o regime para intervenção e para regularização de suas áreas, dispondo no §4º que não serão autorizadas outras intervenções e nem direito à regularização futura, exceto aquelas

²⁶⁶ BRASIL. Ministério Público Federal. **Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente**. Brasília: MPF, 2017. Série manuais de atuação, 6. Disponível em: <<http://intranet.mpf.mp.br/areas-tematicas/camaras/meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/documentos/manuais-e-roteiros>>. Acesso em 06 de janeiro de 2020.

²⁶⁷ BRASIL. Lei n. 12.651/2012. Dispõe sobre proteção de vegetação nativa. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em 17 de dezembro de 2019.

já previstas no Código em 2012, que eram justamente as hipóteses do art. 64 e 65.

A superveniência da Lei n 13.465/2017, com indicação expressa no art. 11, § 2º, aos arts. 64 e 65 do Novo Código Florestal ao tratar da Reurb em APP, não teve qualquer condão de alterar ou revogar o Código Florestal vigente, mais sim o escopo da lei foi, claramente, manter incólumes os preceitos da referida lei ambiental, fazendo uma alteração procedimental e de alguns requisitos técnicos para a regularização.

A conclusão clara neste caso é que o marco temporal para a regularização de áreas de preservação permanente é sim, a data da vigência do Código Florestal, qual seja: 28 de maio de 2012. Nesse sentido:

Dessa maneira, continua a proibição de regularização de intervenções futuras em APP, disposta no art. 8º, § 4º, da Lei Federal nº 12.651/2012. E diante de tal proibição, a melhor conclusão é, realmente, a de que a Lei Federal nº 13.465/2017 não alterou o marco temporal vigente em relação às áreas de preservação permanente, qual seja, a data de vigência do Código Florestal de 2012. Uma vez que a Lei Federal nº 12.651/2012 deixou de prever um marco temporal expresse para a consolidação das construções, contrariando a prática normativa anterior, ficou claro que o legislador também pretendeu atingir o maior número de construções irregulares possíveis, até a sua entrada em vigor²⁶⁸.

Portanto, só podem ser objeto de regularização fundiária, quando se tratar de áreas de preservação permanente, as ocupações irregulares existentes até 28 de maio de 2012.

3.5. INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NOS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA QUANDO SE TRATAR DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE.

O Ministério Público tem sido no país o protagonista da fiscalização da ocupação do solo urbano, tendo em vista que todas as formas de parcelamento no procedimento previsto pela Lei n. 6.766/79 têm sido submetidos à sua análise, como

²⁶⁸ BRASIL. Ministério Público Federal. **Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente**. Brasília: MPF, 2017. Série manuais de atuação, 6. Disponível em: <<http://intranet.mpf.mp.br/areas-tematicas/camaras/meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/documentos/manuais-e-roteiros>>. Acesso em 06 de janeiro de 2020.

forma de fiscalização prévia de irregularidades ambientais e urbanísticas.

O Ministério Público tem o poder-dever de atuar nos procedimentos de parcelamento do solo, fiscalizando a ocupação do espaço urbano. Nesse sentido:

A atuação do Ministério Público é legitimada, senão por disposição da própria Lei que regula o parcelamento do solo urbano, mas e, principalmente pelo comando normativo constitucional e, de resto, pelas disposições de sua Lei Orgânica Estadual (LC-197/00), a considerar como função institucional do Órgão a proteção de outros interesses individuais indisponíveis, individuais homogêneos, sociais, difusos e coletivos (art. 82, inciso VI, “e”), e a exigir sua manifestação nos processos em que a sua participação seja obrigatória por lei ou, quando entender cabível a intervenção em razão de interesse público, para assegurar o exercício de suas funções institucionais, não importando a fase ou o grau de jurisdição em que se encontrem o processo (art. 82, inciso X)²⁶⁹.

No Estado de Santa Catarina, antes mesmo do registro do empreendimento, desmembramento ou loteamento, o mesmo é submetido à apreciação do Ministério Público para parecer em razão de uma determinação da Corregedoria Geral do Ministério Público²⁷⁰, cabendo ao órgão a identificação da existência de irregularidades no procedimento de parcelamento do solo urbano, seja na forma de desmembramento²⁷¹, seja na forma de loteamento²⁷².

Inexiste na Lei n. 6.766/79 previsão expressa acerca do envio dos procedimentos de parcelamento do solo urbano para análise do Ministério Público.

De acordo com a Lei 6.766/79, a participação do Ministério Público deveria ocorrer de forma exclusiva, nas seguintes situações: 1. Na hipótese de impugnação por terceiros interessados no Edital de Publicação do Empreendimento, com a propositura de procedimentos específicos perante a Vara da Fazenda

²⁶⁹ SOUTO, Luís Eduardo Couto de Oliveira (coord.) **Guia do parcelamento do solo urbano: perguntas e respostas: consultas e modelos**. Florianópolis: MPSC, 2010. p. 11/12.

²⁷⁰ Provimento n. 25/1985/CGMP: “aos membros do Ministério Público de primeira instância o efetivo exercício da rigorosa fiscalização sobre os pedidos de registro de loteamento ou desmembramento de imóveis que ingressarem no cartório competente, impugnando-os desde logo, quando estiverem em desacordo com os termos das Leis número 6.766/79 e número 6063/82”.

²⁷¹ Na forma da Lei n. 6.766/79, art. 2º, §2º desmembramento ocorre quando ocorre a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

²⁷² É considerado loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes. Art. 2º, §1º, da Lei n. 6.766/79.

Pública, onde o MP será ouvido em 05 dias (art. 19, §2º)²⁷³; 2. Na hipótese do cancelamento do registro do loteamento (art. 23, §2º)²⁷⁴, 3. Na hipótese de alguns vícios a respeito do loteamento (art. 38)²⁷⁵, 4. Responsabilidade penal: casos de intervenção tradicional do Ministério Público, quer como fiscal da lei, quer como titular da ação penal pública (art. 50 a 52 da Lei n. 6.766/79)²⁷⁶.

Assim, pode-se concluir que o Ministério Público deve participar sempre que houver indícios de crime ou desvirtuamento da execução do Parcelamento do Solo, mas, não há nenhuma previsão na lei federal para participação ao longo do procedimento de registro de forma prévia à implantação do loteamento ou desmembramento.

De qualquer sorte, por se tratar apenas de um ato de fiscalização prévia, o parecer do Ministério Público nos procedimentos de registro de parcelamento do solo urbano não é vinculativo. O registro de imóveis, entendendo que inexistente a irregularidade pode efetuar o registro ainda que haja parecer contrário

²⁷³ Art. 19. Examinada a documentação e encontrada em ordem, o Oficial do Registro de Imóveis encaminhará comunicação à Prefeitura e fará publicar, em resumo e com pequeno desenho de localização da área, edital do pedido de registro em 3 (três) dias consecutivos, podendo este ser impugnado no prazo de 15 (quinze) dias contados da data da última publicação.

§ 1º - Findo o prazo sem impugnação, será feito imediatamente o registro. Se houver impugnação de terceiros, o Oficial do Registro de Imóveis intimará o requerente e a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, para que sobre ela se manifestem no prazo de 5 (cinco) dias, sob pena de arquivamento do processo. Com tais manifestações o processo será enviado ao juiz competente para decisão.

§ 2º - Ouvido o Ministério Público no prazo de 5 (cinco) dias, o juiz decidirá de plano ou após instrução sumária, devendo remeter ao interessado as vias ordinárias caso a matéria exija maior indagação.

²⁷⁴ Art. 23. O registro do loteamento só poderá ser cancelado:

I - por decisão judicial;

II - a requerimento do loteador, com anuência da Prefeitura, ou do Distrito Federal quando for o caso, enquanto nenhum lote houver sido objeto de contrato;

III - a requerimento conjunto do loteador e de todos os adquirentes de lotes, com anuência da Prefeitura, ou do Distrito Federal quando for o caso, e do Estado.

(...)

§ 2º - Nas hipóteses dos incisos II e III, o Oficial do Registro de Imóveis fará publicar, em resumo, edital do pedido de cancelamento, podendo este ser impugnado no prazo de 30 (trinta) dias contados da data da última publicação. Findo esse prazo, com ou sem impugnação, o processo será remetido ao juiz competente para homologação do pedido de cancelamento, ouvido o Ministério Público.

²⁷⁵ Art. 38. Verificado que o loteamento ou desmembramento não se acha registrado ou regularmente executado ou notificado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, deverá o adquirente do lote suspender o pagamento das prestações restantes e notificar o loteador para suprir a falta.

(...)

§ 2º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, ou o Ministério Público, poderá promover a notificação ao loteador prevista no caput deste artigo.

²⁷⁶ BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 27 de dezembro de 2019.

do Ministério Público. Contudo, o que temos visto na prática é que o registrador não tem segurança para registrar um loteamento ou desmembramento quando há parecer negativo do MP, o que acaba tendo o efeito de parecer vinculativo.

Assim, é pacífico o entendimento de que o Ministério Público deve atuar nas fases prévias ao registro do parcelamento do solo, nesse sentido: “considera-se pacificada na jurisprudência a atuação do Ministério Público em todas as fases do processo de parcelamento e registro, notadamente para exercer a vigilância que o Município e demais órgãos públicos não fazem”²⁷⁷.

Apesar de ser unânime o entendimento de que o Ministério Público deve atuar nos procedimentos de parcelamento do solo urbano, inclusive antes do registro público, o mesmo não ocorre na regularização fundiária de parcelamentos que se deram de forma irregular.

A Lei n. 13.465/2017 não afastou o papel do Ministério Público na fiscalização do parcelamento do solo, contudo, afastou a necessidade de sua manifestação quando houver a regularização de áreas ocupadas de forma irregular e clandestina, em descumprimento a legislação vigente.

Os processos de regularização fundiária não dependem de aprovação ou parecer do MP, sendo a lei expressa nesse sentido, ao estabelecer que o registro da CRF e do Projeto de Regularização Fundiária deve ocorrer independentemente de manifestação do Ministério Público²⁷⁸.

Isso significa, portanto, que, embora haja obrigatoriedade de manifestação do Ministério Público nos processos de desmembramento e loteamento, o mesmo não vai ocorrer quando for o caso de regularização de parcelamento do solo feitas de forma ilegal ou clandestina.

Tem ocorrido, em alguns Municípios Catarinenses, a exemplo de Florianópolis a realização de termo de ajustamento de conduta com a Municipalidade, a fim de assegurar a fiscalização, pelo Ministério Público dos procedimentos de Reurb aprovados pelo Município.

A justificativa apresentada pelo Ministério Público para formalizar um TAC com a Municipalidade é de que Prefeitura Municipal poderá regularizar

²⁷⁷ SOUTO, Luís Eduardo Couto de Oliveira (coord.) **Guia do parcelamento do solo urbano: perguntas e respostas: consultas e modelos**. Florianópolis: MPSC, 2010. p. 13.

²⁷⁸ Art. 42. O registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado será requerido diretamente ao oficial do cartório de registro de imóveis da situação do imóvel e será efetivado independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público.

loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença e que assim, poderia haver lesão aos padrões de desenvolvimento urbano e de normas ambientais.

O objeto destes termos de ajustamento tem sido o estabelecimento de regras claras para aprovação da Reurb pelo Município, especialmente onde ocorre omissão da Lei n. 13.465/2017, como, por exemplo, estabelecer que em imóveis não edificadas inseridos em núcleos urbanos informais consolidados regularizados em sede de Reurb deverá se respeitar as normas edilícias e ambientais previstas no Plano Diretor e na legislação em vigor. Isso impede que, ao regularizar um núcleo urbano, o Município acabe por autorizar irregularidades ainda não existentes.

Embora não caiba a fiscalização pelo Ministério Público dos procedimentos de regularização fundiária, ele foi elencado com um dos legitimados para o pedido de instauração da Reurb²⁷⁹, como vimos no Capítulo 2.

Assim, uma forma de participação mais ativa do Ministério Público nos procedimentos de regularização fundiária, seria a assunção do protagonismo, sendo o órgão propulsor das regularizações, o que atrai para ele o acompanhamento e controle da execução e registro dos procedimentos de regularização fundiária. Nesse sentido:

Diante da omissão do Poder Público na repressão de construções e ocupações das áreas de preservação permanente localizadas nas cidades, o que tem acarretado graves prejuízos ao meio ambiente, o Ministério Público, órgão incumbido da defesa do meio ambiente, deverá fomentar os processos de regularização, podendo inclusive requerê-la como legitimado (art. 14 da Lei Federal nº 13.465/2017) e, em geral, caberá a ele a articulação da rede²⁸⁰.

Ademais, além de legitimado para propositura da Reurb e, embora não seja necessária a intervenção do MP nos procedimentos por ele não instaurados, o órgão continua tendo a atribuição institucional de fiscalização e proteção ambiental, na

²⁷⁹ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 27 de dezembro de 2019. Art. 14.

²⁸⁰ BRASIL. Ministério Público Federal. **Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente**. Brasília: MPF, 2017. Série manuais de atuação, 6. Disponível em: <<http://intranet.mpf.mp.br/areas-tematicas/camaras/meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/documentos/manuais-e-roteiros>>. Acesso em 06 de janeiro de 2020.

forma da regra constitucional²⁸¹.

Isso significa dizer que o MP terá participação nos processos de regularização fundiária quando envolver áreas de preservação permanente, não como fiscal do procedimento de regularização, isso não tem previsão legal, mas sim para o fim de responsabilizar os autores da ocupação irregular, tendo em vista que a regularização não afasta a possibilidade de responsabilização, na forma do art. 14, §3º, da Lei n. 13.465/2017²⁸². Nesse sentido:

No âmbito dos processos de regularização fundiária, em se tratando de área ocupada de forma ilícita, ainda que tenha havido a perda da função ambiental da APP, é preciso que se apliquem as devidas sanções, pois a perda da função é justamente o dano ambiental causado pela intervenção humana ilícita. Nesse sentido, o art. 14, § 3º da Lei Federal nº 13.465/2017 dispõe que “o requerimento de instauração da Reurb por proprietários de terreno, loteadores e incorporadores que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou os seus sucessores, não os eximirá de responsabilidades administrativa, civil ou criminal”. Caso tal área seja passível de regularização, nos termos dos arts. 64 e 65 do Código Florestal, deverão ser exigidos todos os estudos, intervenções urbanísticas e compensações ambientais previstas na legislação, garantindo-se, necessariamente, a melhoria da situação ambiental atual²⁸³.

Desta forma, nos casos de regularização fundiária envolvendo áreas de preservação permanente, por ser clara a existência de degradação ambiental, ou ao menos a possibilidade de que tenha ocorrido, deve o Ministério Público ser informado, após o registro da Reurb para que possa exigir a responsabilização dos autores do dano ambiental, caso este reste comprovado. Essa é uma interpretação possível para o art. 14, §3º da Lei da Reurb.

De qualquer forma, importante destacar que, embora exista esta determinação expressa da responsabilização, entendemos que na prática será muito

²⁸¹ Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

²⁸² § 3º O requerimento de instauração da Reurb por proprietários de terreno, loteadores e incorporadores que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou os seus sucessores, não os eximirá de responsabilidades administrativa, civil ou criminal.

²⁸³ BRASIL. Ministério Público Federal. **Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente**. Brasília: MPF, 2017. Série manuais de atuação, 6. Disponível em: <<http://intranet.mpf.mp.br/areas-tematicas/camaras/meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/documentos/manuais-e-roteiros>>. Acesso em 06 de janeiro de 2020.

difícil sua aplicação.

Primeiro porque, em se tratando de responsabilidade criminal e administrativa, em razão do decurso do tempo, muitas situações já estarão abarcadas pela prescrição.

Tanto a responsabilidade criminal como a responsabilidade administrativa têm prazo de prescrição pré-definidos na Lei n. 9.605/98 e se tratando de áreas cujo decurso do tempo é necessário para que caracterize a consolidação, muito provável que o tempo necessário para isso já tenha decorrido.

Já no tocante à responsabilidade civil, é incompatível que o legislador autorize a regularização da área e exija a recuperação ambiental ou indenização por danos ambientais. Isso significaria dizer que, mesmo com autorização para regularização, investindo o beneficiário em estudo ambiental para melhorias no local, poderia vir ainda a ser responsabilizado civilmente pelos danos ambientais que eventualmente tenham sido causados.

Isso porque, a responsabilidade por danos ambientais, nos termos expostos por Édis Milaré²⁸⁴, consoante entendimento doutrinário e jurisprudencial majoritário, é imprescritível²⁸⁵.

O raciocínio apresentado desta forma seria contrário a todo o escopo da lei de regularização fundiária, o que não parece razoável. A única interpretação possível é que, com o procedimento de regularização fundiária, já estão intrínsecos os padrões da responsabilização civil, tendo em vista a previsão de compensações ambientais.

²⁸⁴ MILARÉ, Édis. **A (im)prescritibilidade da ação reparatória por danos ambientais: com a palavra o Egrégio Supremo Tribunal Federal.** In: Revista Online Jota. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/acao-reparatoria-danos-ambientais-08062018>. Acesso em 10 de janeiro de 2020.

²⁸⁵ De qualquer modo, registra-se que o STF, que ainda não tem posição sobre a imprescritibilidade do dano ambiental, acabou por reconhecer, no RE 654833/AC (Rel. Min. Alexandre de Moraes) – interposto contra acórdão do STJ no REsp 1.120.117/AC (Rel. Min. Eliana Calmon) –, que a matéria tem lastro constitucional e que deve, portanto, ter sua análise submetida ao sistema da repercussão geral, em ordem a estabelecer balizas precisas e seguras sobre a incidência do instituto nos peculiares casos envolvendo direitos coletivos ou individuais decorrentes da lesividade ambiental. MILARÉ, Édis. **A (im)prescritibilidade da ação reparatória por danos ambientais: com a palavra o Egrégio Supremo Tribunal Federal.** In: Revista Online Jota. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/acao-reparatoria-danos-ambientais-08062018>. Acesso em 10 de janeiro de 2020.

Por uma questão de obviedade, é impossível que se faça a recomposição de áreas de preservação permanente indevidamente ocupadas, sendo assim, a única penalidade possível nos limites da responsabilidade civil seria compensação dos danos causados, o que já está previsto pela lei no §2º do art. 11.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Qualquer tema em direito ambiental é um desafio, seja porque trata de matéria nova no ordenamento jurídico brasileiro, seja porque na grande maioria dos casos de aplicação do direito ambiental haverá colisão entre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e algum outro direito fundamental como é o caso do direito à moradia digna.

Tarefa árdua sempre foi a construção de um conceito de áreas de preservação permanente, especialmente para sua aplicação em áreas urbanas, assunto que atualmente já se encontra pacificado.

A falta de uma legislação clara a respeito das áreas de preservação permanente em áreas urbanas, somada a outros fatores, como falta de fiscalização efetiva dos órgãos públicos e cobiça dos empreendedores em ganhar cada vez mais em parcelamento e ocupação do solo urbano, levou a uma ocupação desenfreada, irregular e clandestina do solo brasileiro.

A irregularidade na ocupação de áreas de preservação permanente e sua regularização sempre foi um tema de difícil solução e muito debatido pela doutrina e também pelo Poder Público que sempre teve dificuldades em estabelecer políticas públicas claras a respeito e foi isso que identificamos ao longo de nossa pesquisa.

Com o advento da Lei n. 13465/2017, a regularização fundiária rural e urbana passou a obedecer uma política clara e inovadora em relação ao ordenamento jurídico existente, é pela primeira vez trata da regularização das áreas de preservação permanente de forma efetiva, passando a ampliar a possibilidade para além das áreas ocupadas por populações de baixa renda.

Apesar das severas críticas e até questionamentos via ação direta de inconstitucionalidade, não identificamos vícios graves na lei, ao menos não no tocante a regularização fundiária das áreas de preservação permanente, tema central de nosso trabalho.

Durante a pesquisa, foram levantadas hipóteses que questionavam a

possibilidade de regularização de áreas de preservação permanente, o que foi confirmado pela exposição feita a respeito, tanto com embasamento legal, quanto pela exposição de posicionamentos doutrinários, assim como foram apontados os limites e possibilidades da regularização fundiária urbana nas referidas áreas.

Assim, o que se verificou no presente trabalho é que as áreas de preservação permanente atualmente existente e regidas pela Lei n. 12.651/2012 são aplicáveis nas áreas urbanas e entendidas como uma áreas protegidas, previstas em lei ou criada por ato do poder público, coberta ou não por vegetação nativa, contanto que possua função ambiental ainda preservada.

Uma vez ocupadas irregularmente as áreas de preservação permanente, haverá possibilidade de sua regularização fundiária, contanto que obedecidos os requisitos da Lei n. 13.645/2017 e especialmente os artigos 64 e 65 da Lei n. 12.651/2012, para Reurb-S e Reurb-E, respectivamente.

Haverá que ser observado, também, um marco temporal para esta ocupação irregular, que seria a data da entrada em vigor da Lei n. 12.651/2012, ou seja, dia 12 de maio de 2016.

Consideramos, então, que uma regularização criteriosa e bem feita na forma da lei, observando os requisitos colocados a respeito da existência de núcleo urbano consolidado e especialmente o estudo técnico ambiental, será capaz de trazer muito mais ganhos ao meio ambiente do que a manutenção do atual quadro de ocupação irregular.

Certamente, a tarefa não será fácil. Não estamos falando de regularização de poucas áreas, mas sim de boa parte do território das grandes cidades que foram ocupadas as margens dos rios, porém o papel de todos os aplicadores do direito é tornar a lei factível. É trabalhar para que sua interpretação e aplicação ocorra de forma correta e tranquila. Não há espaço para críticas vazias que apenas atrasam a aplicação da lei.

Tanto o poder público municipal, assim como os cartórios de registro de

imóveis devem procurar o aperfeiçoamento para viabilizar a regularização fundiária, e contar com os órgãos ambientais, que possuem o conhecimento técnico necessário para regularização das áreas de interesse ambiental, como são as áreas de preservação permanente.

O grande desafio dos espaços urbanos e do direito aplicado a estes espaços é conciliar o direito à moradia, constitucionalmente protegido e intrinsecamente liado ao direito de propriedade privada, com o atendimento da função social desta propriedade, seja do ponto de vista de dar uma vida digna a quem a ocupa, seja conciliar a função de proteção ambiental que é exigida deste mesmo imóvel.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Alberto Gentil de. Impressões práticas sobre o sistema da regularização fundiária urbana idealizado pela Lei n. 13.465/2017 (arts. 9ª a 54). In: ALMEIDA, Alberto Gentil de (coord.) **Regularização fundiária – Lei 13.465/2017**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentários ao novo Código Florestal**. 2. ed. São Paulo: atlas, 2014. p. 15.

AHUJA, Naysa, et. Al. **Advancing Human Rights through the Environmental Rule of Law**. In: FAURE, Michel (org.). Elgar Encyclopedia of environmental law. Disponível em https://www.e-elgar.com/shop/books?book_series=Elgar%20Encyclopedia%20of%20Environmental%20Law%20series. Acesso em 11/02/2020.

AYALA, Patrick de Araújo. Deveres ecológicos e regulamentação da atividade econômica na constituição brasileira. p. 314. In: **Direito Constitucional Ambiental brasileiro**. José Joaquim Gomes Canotilho, José Rubens Morato Leite, organizadores, 6. ed. rev. São Paulo, Saraiva, 2015.

BORGES, Luiz Fernando Rosseti. REBERTE, Henrique Augusto. LOCATELLI, Paulo Antonio. **O diagnóstico socioambiental como pressuposto de execução da regularização fundiária em área de preservação permanente: uma análise a partir da atuação do Ministério Público**. Revista Jurídica eletrônica ESMP-SP, v. 9, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 dez. 2019.

BRASIL. Instituto brasileiro de geografia e estatística. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/15700-dados-do-censo-2010-mostram-11-4-milhoes-de-pessoas-vivendo-em-favelas>. Acesso em 15 de dezembro de 2019.

BRASIL. Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012. Dispões sobre o Sistema do Cadastro Ambiental Rural, o cadastro ambiental rural e estabelece os Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7830.htm. Acesso em 03 de janeiro de 2020.

BRASIL. Decreto 9.310, de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2018/Decreto/D9310.htm. Acesso em 17 de dezembro de 2019.

BRASIL. Decreto 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D23793.htm. Acesso em 17 de dezembro de 2019.

BRASIL. Exposição de Motivos a Medida Provisória n. 571 de 25 de maio de 2012. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2011-2014/2012/Mpv/571.htm#art1. Acesso em 01 de dezembro de 2019.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 27 de dezembro de 2019.

BRASIL. Lei n. 6.938/81, 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/Leis/L6938.htm. Acesso em 05 de janeiro de 2020.

BRASIL. Lei n. 9.636/98, de 15 de maio de 1988. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9636.htm. Acesso em 04 de janeiro de 2020.

BRASIL. Lei nº 10.046, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 17 de dez. 2019.

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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 27 de dezembro de 2019.

BRASIL. Lei nº 10.046, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 17 de dez. 2019.

BRASIL. Lei n. 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. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em 17 de dezembro de 2019.

BRASIL. Lei n. 12.651/2012. Dispõe sobre proteção de vegetação nativa. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em 17 de dezembro de 2019.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 27 de dezembro de 2019.

BRASIL. Portal Federativo. Disponível em <http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/assessoria-internacional/agenda-2030/habitat-iii>. Acesso em 04 de dezembro de 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 623**. Disponível em http://www.stj.jus.br/docs_internet/SumulasSTJ.pdf. Acesso em 10 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4901**, relator Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 28/02/2018, DJE 13/08/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5883/DF**. Disponível em

<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339308125&ext=.pdf>.

Acesso em 18 de janeiro de 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo de jurisprudência**. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=367981>. Acesso em 18 de janeiro de 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n.º 1.667.087 – RS. Min. Rel. Og Fernandes. Julgado em 07/08/2018. Disponível em https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=84068309&num_registro=201700852712&data=20180813&tipo=5&formato=PDF. Acesso em 12 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente**. Brasília: MPF, 2017. Série manuais de atuação, 6. Disponível em: <<http://intranet.mpf.mp.br/areas-tematicas/camaras/meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/documentos/manuais-e-roteiros>>. Acesso em 06 de janeiro de 2020.

CANUTO, Elza Maria Alves. **O direito à moradia urbana como um dos pressupostos para a efetivação da dignidade da pessoa humana**. 2008. 342 f. Tese (Doutorado em geografia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia.

COSTA, Marco Aurélio e FAVARÃO, Cesar Bruno. Institucionalidade e governança na trajetória recente da política urbana brasileira: legislação e governança urbanas. In: COSTA, Marco Aurélio (Org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana**. Brasília: Ipea, 2016.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de regularização fundiária urbana – REURB**. Salvador: JusPodivm, 2019.

CUTANDA, Blanca Lozano, TURRILAS, Juan-Cruz Alli. *Administracion y legislacion ambiental*. 7. ed. Espanha: Editorial Dykinson, 2013.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. Cleverson Vitorio Andreoli. **Código Florestal Anotado: observação de ordem técnica e jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito ambiental de conflitos: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os casos de colisão com outros direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

DE SOTO, Hernando. **The mystery of capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else**. New York: Basic Books Publishers: New York, 2000.

EMILIASI, Demétrio. **Regularização fundiária rural e urbana e direito de Laje**. Belo Horizonte: BH Editora, 2017.

FARNSWORTH, E. Allan. **An introduction to the legal system of the united states**. New York: Oxford, 2010.

FEINMAN, Jay M. **Law 101: everything you need to know about American law**. New York: Oxford, 2014.

FERNANDES, Edésio and Martim O. Smolka. **Land regularization and upgrading programs revisited**. Disponível em <https://www.lincolninst.edu/pt-br/publications/articles/land-regularization-upgrading-programs-revisited>. Acesso em 04/02/2020.

FERREIRA, Heline Sivini. Competências ambientais. In: LEITE, José Rubens Morato; CANOTILHO, Joaquim José Gomes (coord). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015.

FERREIRA, Helini Sivine. Deveres Ambientais. In: LEITE, José Rubens Morato; CANOTILHO, Joaquim José Gomes (coord). **Direito Constitucional ambiental Brasileiro**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de. **A propriedade no direito ambiental**. 3. ed.. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade Comentado**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FORNEROLLI, Luiz Antonio Zanini. **A função social e a propriedade imóvel privada: o aproveitamento adequado do solo urbano**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2014.

FRANCO, José Gustavo de Oliveira. **Direito Ambiental das Matas Ciliares: conteúdo jurídico e biodiversidade**. Curitiba: Juruá, 2005.

FRANZONI, Júlia. **Política urbana na ordem econômica**. Belo Horizonte: Arraes, 2014, p. 86.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

KOTHARI, Miloon. KARMALI, Sabrina, CHAUDHRY, Shivani. **The Human Right to Adequate Housing and Land**. India: National human rights commission, 2006.

LEVI, Edward H. **An introduction to legal reasoning**. Chicago: The University of Chicago Press, 1992.

LEITE, Luiz Felipe Cerqueira. **Regularização fundiária urbana**. Disponível em http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/Cartilha_Regularizacao_Fundiaria.pdf. Acesso em 08 de dezembro de 2019.

LEFEBVRE, Henry. **O Direito à Cidade**. Trad. Rubens Eduardo Frias, 4ª Ed. São Paulo: Centauro, 2006.

LOUREIRO, Antonio José Cacheado, LOPES, Tiago Oliveira. **Regularização fundiária urbana: breve análise à luz da Lei n. 13.465/2017**. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/72429/regularizacao-fundiaria-urbana-breve-analise-a-luz-da-lei-n-13-465-2017/2> Acesso em 16 de novembro de 2019.

MACDONNEL, Lawrence J. BATES, Sarah F. **The evolution of natural resources law and policy**. Chicago: American Bar Association, 2010.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2016.

MATEO, Ramon Martin. **Manual de derecho ambiental**. Madrid: Editorial Trivium, 1998.

MAUX, Filipe Gustavo Barbosa. **Regularização Fundiária Urbana (Reurb) – conceitos, objetivos, pressupostos e efetivação registral**. Disponível em <http://www.anoregrn.org.br/noticia/regularizacao-fundiaria-urbana-reurb-conceitos-objetivos-pressupostos-e-efetivacao-registral/5065>. Acesso em 06 de outubro de 2019.

MAY, James. DALY, Erin. **Global environmental constitutionalism**. New York: Cambridge University Press, 2015.

MAY, James. **Principles of constitutional environmental law**. Chicago: American Bar Association, 2013.

MELO, Celso Antônio de. **Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 3. Ed.

São Paulo: Malheiros, 2002.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2009.

MILARÉ, Édis. **A (im)prescritibilidade da ação reparatória por danos ambientais: com a palavra o Egrégio Supremo Tribunal Federal**. In: Revista Online Jota. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/acao-reparatoria-danos-ambientais-08062018>. Acesso em 10 de janeiro de 2020.

MOTA, Maurício Jorge Pereira. Direito a moradia e regularização fundiária. In: MOTA; Maurício Jorge Pereira, TORRES, Marcos Alcino de Azevedo, MOURA, Emerson Affonso da Costa Moura. **Direito a moradia e regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 18.

MOURA, Jocsã Araujo. **Cartilha – Regularização fundiária urbana – Aspectos Práticos da Lei n. 13.465/2017**. Disponível em https://www.sinoreg-es.org.br/Documentos/Upload/Conteudo/arquivos/CARTILHA_REGULARIZACAO_FUNDIARIA_URBANA_2017.pdf. Acesso em 04 de dezembro de 2019.

MUKAI, Sylvio Toshio. Regularização fundiária urbana sustentável em APP. In: BRAGA FILHO, Edson de Oliveira (coord.). **Advocacia ambiental: segurança jurídica para empreender**. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2009.

MUKAI, Silvio Toshio. **Regularização fundiária sustentável urbana e seus instrumentos**. 2007. 162 f. Dissertação. 190 (Mestrado em Direito do Estado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo

NALINI, José Renato e LEVY, Wilson (coords.). **Regularização Fundiária**. 2ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014, Prefácio XIII.

NIERBUHR, Pedro de Menezes. **Manual das áreas de preservação permanente: regime jurídico geral, espécies, exceções com doutrina e jurisprudência**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ONU. **Nova Agenda Urbana, 2017**. Disponível em <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em 02 de dezembro de 2019.

PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização Fundiária e Urbanística: Lei Federal nº 13.465/17 e Decreto nº 9.310/181**. Disponível em registroimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2018/05/XVIII-Congresso-MP-Meio-Ambiente.pdf. Acesso em 03 de dezembro de 2019.

PAPP, Leonardo. **Comentários ao novo código florestal brasileiro: Lei n. 12.651/2012**. Campinas: Millenium Editora, 2012.

PASSOS, José Joaquim Calmon de. **Meio ambiente e Urbanismo. Compreendendo, Hoje, o Código Florestal de ontem**. Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE). Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 10,

abril/maio/junho, 2007. Disponível em <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=188> Acesso em 01 de dezembro de 2019.

PEREIRA, Elson M. (Org.) **As cidades e a urbanização no Brasil: passado, presente, futuro**. Florianópolis: Ed. Insular, 2011.

PERENE. **Dicionário Priberam da Língua Portuguesa**. Disponível em <https://dicionario.priberam.org/perene>. Acesso em 23 de janeiro de 2020.

PINTO, Victor Carvalho. **A regularização fundiária urbana na lei n. 13.465/2017**. Disponível em <https://www.linkedin.com/pulse/regularização-fundiária-urbana-plv-122017-decorrente-carvalho-pinto/?trk=mp-reader-card>. Acesso em 03 de dezembro de 2019.

PRESTES, Vanêscia Buzelato, et al. **Regularização fundiária: como implementar**. / Ministério Público do Rio Grande do Sul. Centro de Apoio Operacional da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias. 1ª ed. Rio Grande do Sul, 2011.

RAUPP, Daniel. Moradia versus meio ambiente: colisão de direitos fundamentais. In: VAZ, Paulo Afonso Brum, PEREIRA, Ricardo Teixeira do Valle; BACELLAR, Romeu Felipe Filho (org.) In: **Curso modular de direito administrativo**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009.

RICALDE, Mario do Carmo. **Regularização Fundiária Rural e Urbana: impactos da Lei n. 13.465/2017**. Campo Grande: Contemplar, 2018.

REAL FERRER, G. **Calidad de vida, medio ambiente, sostenibilidad y ciudadanía ¿construimos juntos el futuro?**. Revista NEJ, Eletrônica, Vol.17, n. 3, p. 305-326/ set-dez, 2012. Disponível em: <http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4202>. Acesso em 20 jan. 2020.

RODGERS, C., **Environmental Law**. St Paul, Minnesota: West Publishing Co., 1977.

ROSENVALD, Nelson. **A legitimação fundiária – uma polêmica inovação**. Disponível em <https://www.nelsonrosenvald.info/single-post/2017/12/20/A-Legitimação-fundiária—uma-polêmica-inovação>. Acesso em 04 de janeiro de 2020.

RUSSEL, Irma S. **Issues of legal ethics in the practice of environmental law**. New York: American Bar Association, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. **O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia**. Revista eletrônica sobre a reforma do Estado. N. 20. Dez./jan./fev. 2009/2010. Disponível em https://edisdisciplinas.usp.br/pluginfile.php/370724/mod_resource/content/1/direito-fundamental-c3a0-moradia-ingo-sarlet.pdf. Acesso em 27 de dezembro de 2019. p. 12.

SOUTO, Luís Eduardo Couto de Oliveira (coord.) **Guia do parcelamento do solo urbano: perguntas e respostas: consultas e modelos**. Florianópolis: MPSC, 2010.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Bens culturais e proteção jurídica**. Curitiba: Juruá, 2005.

TABAK, Benjamin Miranda; FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. **Um Limite Temporal para Regularização Fundiária Urbana em Áreas de Preservação Permanente: as Análises Econômica e Comportamental do Direito e a Proteção ao Meio Ambiente**. Revista Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 13, n. 27, p. 315-340, set./dez. 2016. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/888>>. Acesso em: 06 de janeiro de 2020.

TARTUCE, Flávio. **A lei da regularização fundiária (Lei n. 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade**. Revista Eletrônica Pensar. V. 23, n. 3, p. 1-23, jul./set. 2018. Acesso em 04 de dezembro de 2019.

VERSTEEG, Mila. GALLIGAN, Denis, J. **Social and political foundations of constitutions**. New York: Cambridge University Press, 2013.

VIZZOTO, Andrea Teichmann. PRESTES, Vanêsa Buzelato Prestes. **Direito urbanístico**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009.

WEINBERG, Philip. REILLY, Kevin A. **Understanding environmental law**. LexisNexis, 2007.

WARD, Peter & Tiepolo, M. (1999). **Land regularization in Latin America: lessons in the social construction of public policy**. Storia urbana. 23. 247-68.

WOLF, Susan; WHITE, Anna. **Principles of environmental law**. Second edition: London: Cavendish Publishing Limited, 1997.