

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

UNIVERSIDAD DE CALDAS - UCaldas
MAESTRIA EN DERECHO PÚBLICO

**A PROTEÇÃO ÀS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO
PERMANENTE PERANTE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
URBANA DE INTERESSE SOCIAL E O PLANO DIRETOR**

EVERSON VIEIRA MACHADO

Florianópolis-SC, novembro de 2018

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

UNIVERSIDAD DE CALDAS - UCaldas
MAESTRIA EN DERECHO PÚBLICO

A PROTEÇÃO ÀS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE PERANTE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL E O PLANO DIRETOR

EVERSON VIEIRA MACHADO

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em
Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí –
UNIVALI e ao Curso de Maestría em Derecho
Público da Universidad de Caldas, como requisito
parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência
Jurídica e de Magister em Derecho Público,
respectivamente.

Orientador: Professor Doutor Gilson Jacobsen (UNIVALI)

Co-orientador: Professor Doutor Javier Gonzaga Valencia Hernández (UCaldas)

Florianópolis -SC, novembro de 2018

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo privilégio de concluir um curso desta magnitude.

Agradeço a minha família e minha esposa Daniela Catherine.

Agradeço ao Tribunal de Justiça de Santa Catarina, através da Academia Judicial pela oportunidade.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a minha família que é a minha base.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

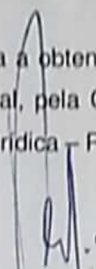
Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca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

Florianópolis-SC, novembro de 2018

Everson Vieira Machado

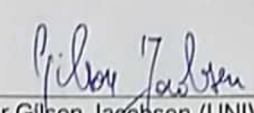
Mestrando

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.

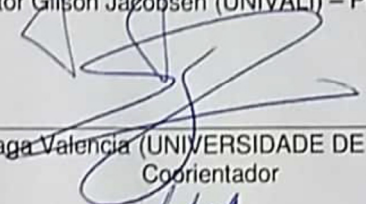


Professor Doutor Paulo Márcio da Cruz
Coordenador/PPCJ

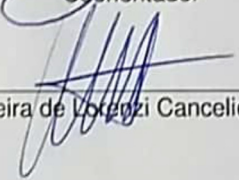
Apresentada perante a Banca Examinadora composta pelos Professores



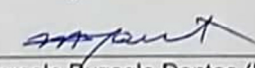
Doutor Gilson Jacobsen (UNIVALI) – Presidente



Doutor Javier Gonzaga Valencia (UNIVERSIDADE DE CALDAS, COLÔMBIA) –
Coorientador



Doutor Mikhail Vieira de Lorenzi Cangelier (UFSC) - Membro



Doutor Marcelo Buzaglo Dantas (UNIVALI) – Membro

Itajaí(SC), 20 de novembro de 2018

ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APP	Área de preservação permanente
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e emendas constitucionais posteriores
CC/2002	Código Civil de 2002
REURB-S	Regularização fundiária urbana de interesse social
MP	Medida Provisória

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 de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

Arruamento: divisão do solo mediante a abertura de vias de circulação e a formação de quadras entre elas.

Base de morro ou montanha: plano horizontal definido por planície ou superfície de lençol d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota da depressão mais baixa ao seu redor.

Certidão de Regularização Fundiária (CRF): documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos.

Concessão de uso: contrato administrativo pelo qual o Estado atribui ao cidadão com quem contrata o direito real resolúvel de uso de imóvel público (Decreto-Lei n. 271, de 28 de fevereiro de 1967).

Demarcação urbanística: procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município.

Efêmeros: de pouquíssimo prazo.

Gleba: área de terra que não foi objeto de arruamento ou de loteamento.

Interessado: em direito registral imobiliário no âmbito da Lei 6.766/79 é o loteador ou em alguns casos o proprietário da área a ser loteada ou ainda o titular de direitos sobre esta área.

Intermitente: que possui intervalos breves.

Legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse.

Legitimação fundiária: mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb.

Lote: porção de terreno com frente para logradouro público em condições de receber edificação residencial, comercial, institucional ou industrial.

Loteamento: divisão das quadras em lotes com frente para logradouro público.

Loteamento clandestino: parcelamento não aprovado pela Prefeitura.

Loteamento irregular: parcelamento aprovado, mas não registrado, e quando registrado, executado em desacordo com o projeto e a planta aprovada, ou não executado segundo suas etapas.

Manguezais: ecossistema litorâneo que ocorre em terrenos baixos, sujeitos à ação das marés, formado por vasas lodosas recentes ou arenosas, às quais se associa, predominantemente, a vegetação natural conhecida como mangue, com influência fluviomarinha, típica de solos limosos de regiões estuarinas e com dispersão descontínua ao longo da costa brasileira, entre os Estados do Amapá e de Santa

Catarina.

Montanha: elevação do terreno com cota em relação a base superior a trezentos metros.

Morro: elevação do terreno com cota do topo em relação a base entre cinquenta e trezentos metros e encostas com declividade superior a trinta por cento (aproximadamente dezessete graus) na linha de maior declividade.

Nascente: afloramento natural do lençol freático que apresenta perenidade e dá início a um curso d'água.

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

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.

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.

Ocupante: aquele que mantém poder de fato sobre lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais.

Olho d'água: afloramento natural do lençol freático.

Ordenamento urbano: regulamentação edilícia que delimita a urbe, seu traçado, o seu uso e a ocupação do solo, do zoneamento, do loteamento, e do controle das construções.

Perene: que é contínuo, sem interrupção.

Plano diretor: complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local.

Regularização fundiária urbana (Reurb): processo que abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Restinga: depósito arenoso paralelo à linha da costa, de forma geralmente alongada, produzido por processos de sedimentação, onde se encontram diferentes comunidades que recebem influência marinha, com cobertura vegetal em mosaico, encontrada em praias, cordões arenosos, dunas e depressões, apresentando, de acordo com o estágio sucessional, estrato herbáceo, arbustivo e arbóreo, este último mais interiorizado.

Reurb de Interesse Específico (Reurb-E): regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o item anterior.

Reurb de Interesse Social (Reurb-S): regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal.

Tabuleiro ou chapadas: paisagem de topografia plana, com declividade média inferior a dez por cento, aproximadamente seis graus e superfície superior a dez hectares, terminada de forma abrupta em escarpa, caracterizando-se a chapada por grandes superfícies a mais de seiscentos metros de altitude.

Traçado urbano: desenho geral da cidade; seu levantamento topográfico, com a indicação do sistema viário, marcando o arruamento atual e o futuro, com os respectivos alinhamentos e nivelamentos a serem observados nas construções

particulares e públicas.

Vereda: fitofisionomia de savana, encontrada em solos hidromórficos, usualmente com a palmeira arbórea *Mauritia flexuosa* - buriti emergente, sem formar dossel, em meio a agrupamentos de espécies arbustivo-herbáceas.

Zoneamento do solo: repartição do território municipal à vista da destinação da terra, do uso do solo ou das características arquitetônicas.

SUMÁRIO

RESUMO	p. 14
ABSTRACT	p. 15
INTRODUÇÃO	p. 16
1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL	p. 19
1.1 BREVE INTRODUÇÃO SOBRE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	p. 19
1.2 A (IR)REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA	p. 24
1.3 O PROCESSO ADMINISTRATIVO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA	p. 35
2 PLANO DIRETOR	p. 43
2.1 A FALTA DE PLANEJAMENTO NAS CIDADES	p. 43
2.2 PARCELAMENTO DO SOLO URBANO COMO FORMA DE PLANEJAMENTO DAS CIDADES	p. 47
2.3 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA	p. 60
3 ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE	p. 67
3.1 TRANSFORMAÇÃO JURÍDICA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE	p. 67
3.2 NATUREZA JURÍDICA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE	p. 70
3.3 CRÍTICAS ÀS EXCEÇÕES DAS GARANTIAS ÀS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE	p. 90
CONSIDERAÇÕES FINAIS	p. 97
REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS	p. 102

RESUMO

A presente dissertação está inserida na linha de pesquisa em Direito, Desenvolvimento urbano e Meio Ambiente, a qual se deu em dupla titulação entre a Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, no âmbito do seu curso de Mestrado em Ciência Jurídica, e a Universidad de Caldas, por seu curso de Maestría em Derecho Público, tendo por objeto a proteção às áreas de preservação permanente perante a regularização fundiária de interesse social e o Plano Diretor. Para isso se analisou a atual lei sobre regularização fundiária (Lei 13.465/2017) e, como contexto fático a existência de propriedades irregulares nos centros urbanos tendo como principal fator a desigualdade na distribuição de renda e de oportunidades econômicas frente ao rápido crescimento populacional. Também se pesquisou sobre o plano diretor como sistema normativo no ordenamento jurídico brasileiro levando em consideração o rápido crescimento populacional aliado à falta de planejamento que causam graves problemas nos centros urbanos. E ao final se realizou uma análise sobre a proteção em que as áreas de preservação permanente recebem perante a regularização fundiária de interesse social e o plano diretor, por meio da metodologia de lógica indutiva sob a pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: regularização fundiária urbana de interesse social; plano diretor; área de preservação permanente.

ABSTRACT

This dissertation is part of the line of research Law, Urban Development and the Environment, and was carried out for the double degree between the Master's Program in Legal Science of the University of Vale do Itajaí (UNIVALI) and the Master's program in Law of the University of Caldas, Colombia. It focuses on the protection of permanent preservation areas in light of land tenure regularization of social interest and the Urban Master Plan. For this, it analyses the current land law (Law 13.465/2017), and as factual context, the existence of irregular properties in urban areas, which are marked by unequal distribution of wealth and economic opportunities, due to the rapid population growth. The Urban Master Plan, as a regulatory instrument within the Brazilian legal system, was also researched, taking into consideration the rapid population increase and the lack of planning, which are causing serious problems in urban areas. Finally, an analysis was carried out on the protection given to permanent preservation areas as a result of the land tenure regularization of social interest and the Urban Master Plan. This was done through bibliographical research, using an inductive logic methodology.

Keywords: urban land regularization of social interest; urban master plan; permanent preservation area.

INTRODUÇÃO

O objetivo institucional da presente Dissertação é a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica pelo Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Univali e de *Maestría en Derecho Público* pelo curso de *Maestría en Derecho Público* da *Universidad de Caldas*.

O seu objetivo científico é analisar se a regularização fundiária de interesse social e o plano diretor garantem proteção às áreas de preservação permanente.

Para a pesquisa foram levantadas as seguintes hipóteses:

a) Há um sistema normativo no ordenamento jurídico brasileiro sobre regularização fundiária urbana de interesse social que possa atender às demandas por atendimento a pessoas de baixa renda.

b) Há um sistema normativo no ordenamento jurídico brasileiro sobre plano diretor que possa responder à falta de planejamento e crescimento desordenado nos centros urbanos.

c) Existem no ordenamento jurídico brasileiro garantias às áreas de preservação permanente diante de sistemas normativos sobre regularização fundiária urbana de interesse social e sobre plano diretor.

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

Principia-se, no Capítulo 1, com a análise da atual lei sobre regularização fundiária (Lei 13.465/2017) e, como contexto fático a existência de propriedades irregulares nos centros urbanos tendo como principal fator a desigualdade na distribuição de renda e de oportunidades econômicas frente ao rápido crescimento populacional.

O Capítulo 2 trata do plano diretor como sistema normativo no ordenamento jurídico brasileiro levando em consideração o rápido crescimento populacional aliado à falta de planejamento que causam graves problemas nos centros urbanos. Como o poder público não pode ficar inerte sem tomar providências para reestruturar a cidade esse complexo de normas legais podem apresentar propostas de solução.

O Capítulo 3 dedica-se a, saber se a regularização fundiária de interesse social e o plano diretor garantem proteção às áreas de preservação permanente. Isso porque nos centros urbanos, em geral, há um grande número de áreas que se enquadram nesse conceito e, muitas vezes são objeto de posse e utilização inapropriada de acordo com a legislação.

O presente Relatório de Pesquisa se encerra com as Considerações Finais, nas quais são apresentados aspectos destacados da Dissertação, seguidos de estimulação à continuidade dos estudos e das reflexões sobre a existência de garantias às áreas de preservação permanente diante dos sistemas normativos sobre regularização fundiária urbana de interesse social e sobre plano diretor.

A problemática que surge é se haveria garantias às áreas de preservação permanente diante dos sistemas normativos da regularização fundiária e do plano diretor? E a resposta foi frustrante! Porque há tantas possibilidades de supressão e intervenção nas áreas de preservação permanente que as garantias quase que se esvaziam. Mas há esperança. Ao final do trabalho serão apresentadas algumas respostas que a doutrina e a jurisprudência têm apresentado para a problemática.

O Método a ser utilizado na fase de Investigação será o indutivo, no qual se considerou um número adequado de casos particulares para atingir o conhecimento geral; e na fase de Tratamento dos Dados será o cartesiano, no qual se duvida de todas as preposições para investigar o seu objeto.

A técnica de investigação utilizada será a pesquisa bibliográfica, levados em consideração os parâmetros adotados pelo Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – PPCJ/UNIVALI, e mencionadas aqui, com a indicação

das fontes que serão efetivamente utilizadas para compor a Dissertação¹.

Nesta Dissertação os conceitos operacionais foram disponibilizados no início deste trabalho, bem como apresentados no corpo do texto².

¹ PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: Teoria e Prática. 14.ed.rev.atual. e amp. Florianópolis: EMais, 2018, p.89-115.

² PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: Teoria e Prática. 14.ed.rev.atual. e amp. Florianópolis: EMais, 2018, p.31-60.

CAPÍTULO 1

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL

1.1. BREVE INTRODUÇÃO SOBRE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A Exposição de Motivos 20/2016 da Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016, inicia o preâmbulo fazendo menção do grande número de dispositivos constitucionais que se referem ao direito à moradia. Destacou que a existência de diversas normas sobre regularização fundiária, algumas inclusive contraditórias sobre a mesma política, estariam dificultando o processo das titulações³. E ainda:

O crescimento muitas vezes desordenado dos grandes centros urbanos e a explosão demográfica brasileira em curto espaço de tempo vem causando diversos problemas estruturais que, por falta de regramento jurídico específico sobre determinados temas, ou mesmo por desconformidade entre as normas existentes e a realidade fática dos tempos hodiernos, não apenas impedem a concretização do direito social à moradia, como ainda produzem efeitos reflexos negativos em matéria de ordenamento territorial, mobilidade, meio ambiente e até mesmo saúde pública.

José Renato Nalini já dizia que, dentre muitos desafios das grandes cidades, um deles é o de garantir moradia a todos⁴.

Porque não se pode permitir, como bem observa Daniela Rosário Rodrigues, o crescimento desordenado e irregular das cidades⁵.

Carlos Leite faz importante constatação ao comentar que algumas cidades são e outras foram referências de progresso da sociedade em variadas

³ BRASIL. Ministério das Cidades. Exposição de motivos n. 20/2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf. Acesso em: 12 set. 2018.

⁴ NALINI, José Renato. Perspectivas da regularização fundiária. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 03.

⁵ RODRIGUES, Daniela Rosário. O direito à propriedade titulada por meio da regularização fundiária. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 31.

épocas, porque “enfrentaram seus ciclos de decadência e ressurgimento, reinvenção”⁶, passado por constantes transformações e por modernizações.

Então, não se admite no Brasil, que possui vasta legislação voltada ao aproveitamento adequado do solo urbano e seu ordenamento, esse “panorama de irregularidade da ‘propriedade’ informal”, pois “produz consequências de naturezas diversas, que afetam a população em geral, na medida em que, em última análise, constituem um obstáculo ao desenvolvimento econômico do Brasil”⁷. Isso porque “através do registro formal da propriedade pode-se precisar com exatidão o valor econômico do bem, pela análise de suas características principais, o tamanho da área, a sua localização, as construções e benfeitorias existentes sobre o imóvel”. Ou seja, é o instrumento adequado para a proteção do interesse do adquirente de boa-fé⁸.

Carlos Leite chama a atenção para o fato de que, a partir do ano de 2007, o mundo passou por uma mudança radical. Diz ele:

Há mais gente nas cidades do que no campo. Há cem anos, apenas 10% da população vivia em cidades. Atualmente, somos mais de 50%, e até 2050 seremos mais de 75%. A cidade é o lugar onde são feitas todas as trocas, dos grandes e pequenos negócios à interação social e cultural, mas também é o lugar onde há um crescimento desmedido das favelas e do trabalho informal: estimativas da ONU indicam que dois em cada três habitantes estejam vivendo em favelas ou sub-habitações⁹.

A desigualdade na distribuição de renda e de oportunidades econômicas é uma das características da explosão urbana. Relata Carlos Leite que em recente relatório sobre as tendências da urbanização, a Agência ONU Habita descreve as cidades como os novos locais da pobreza, e que, segundo estimativas do Banco Mundial, até 2035, elas serão tomadas pela pobreza. E apresenta alguns dados estarrecedores, de que a população mundial que vive em favelas cresce a uma taxa

⁶ LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes**. Porto Alegre: Bookman, 2012, p. 7.

⁷ FERRAZ, Patrícia André de Camargo. Regularização fundiária e desenvolvimento econômico sustentado. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 130.

⁸ BECKER, Bruno. A regularização fundiária como instrumento propulsor do desenvolvimento econômico e a função econômica do registro de imóveis. In: **Revista de direito imobiliário**. Vol. 72. Jan./Jun. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 73.

⁹ LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes**: desenvolvimento sustentável num planeta urbano. Porto Alegre: Bookman, 2012, p. 20.

de 25% ao ano; 01 (um) bilhão de pessoas vivendo em favelas, ou seja, 31,6% da população mundial. É, segundo ele, um processo de “favelização progressiva”¹⁰:

Há um fenômeno que sempre esteve presente nas cidades como grave sintoma de exclusão social, mas que, no planeta contemporâneo, emergiu como um de seus maiores desafios: a exclusão urbana. Presenciam-se hoje grandes concentrações de pobreza em enormes favelas e guetos, nas megacidades. Apesar disso, as pessoas se mudam para as cidades na busca por uma vida melhor, e normalmente conseguem, mesmo vivendo em favelas. Ainda que vivendo em condições precárias nas grandes cidades, a população vai a elas porque sabe que é ali que estão as oportunidades, por mais difícil que seja¹¹.

Como diz Daniela Rosário Rodrigues, é evidente que o correto seria a edificação ordenada e organizada, pois se busca e se quer qualidade de vida, como princípio da dignidade humana¹².

Entretanto, como afirma Carlos Leite, muitas cidades “têm concentração de pobreza e graves problemas socioambientais decorrentes da falta de maciços investimentos em infraestrutura e saneamento”¹³.

Infelizmente os centros urbanos não são planejados, e quando surge uma cidade, isso decorre do êxodo das famílias para novas oportunidades, buscando moradia e trabalho¹⁴. Não há uma política concreta de inclusão dos membros do grupo social, já que “o ingresso de pessoas é muito maior que a possibilidade de organização de uma estrutura para suas vindas”. E a moradia e a ocupação do solo não dão conta do número de ingressantes¹⁵.

José Renato Nalini diz que as causas do adensamento periférico são inúmeras, mas apresenta pelo menos quatro problemas dessas áreas críticas:

¹⁰ LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes**: desenvolvimento sustentável num planeta urbano. Porto Alegre: Bookman, 2012, p. 21.

¹¹ LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes**: desenvolvimento sustentável num planeta urbano. Porto Alegre: Bookman, 2012, p. 22.

¹² RODRIGUES, Daniela Rosário. O direito à propriedade titulada por meio da regularização fundiária. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 31.

¹³ LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes**: desenvolvimento sustentável num planeta urbano. Porto Alegre: Bookman, 2012, p. 23.

¹⁴ RODRIGUES, Daniela Rosário. O direito à propriedade titulada por meio da regularização fundiária. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 33.

¹⁵ RODRIGUES, Daniela Rosário. O direito à propriedade titulada por meio da regularização fundiária. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 33.

a) ocupação de terras vazias por grupos de baixa renda; b) loteamentos irregulares e clandestinos comercializados ilegalmente; c) conjuntos habitacionais para hipossuficientes produzidos pelo Poder Público; d) cortiços e favelas, inclusive invasão de prédios ociosos¹⁶.

Lembrando que irregulares são parcelamentos “aprovados, mas não registrados, e quando registrados, executados em desacordo com o projeto e a planta aprovada, ou não executados segundo suas etapas”. Já os clandestinos são os parcelamentos não aprovados pela Prefeitura¹⁷.

A irregularidade fundiária urbana, na forma apresentada acima, faz com que o cidadão subutilize o imóvel, pois aquele que detém mera posse do imóvel, não pode dispor de todos os direitos sobre esse bem, em especial os reais. Assim, “de tudo o que um imóvel poderia proporcionar a um indivíduo, àquele que mora em área irregular somente resta o mínimo: a posse precária, o mero abrigo das intempéries”¹⁸.

Como bem afirma Daniela Rosário Rodrigues, trata-se de um grupo de pessoas que, “se distancia do Estado formal e vive às margens da regularidade, seja ela decorrente da própria ocupação do solo, seja da falta de titulação do seu direito e, por conseguinte, impossibilidade de comprová-lo”¹⁹.

Como afirma José Renato Nalini, nesses lugares não há condições para servirem de residência digna²⁰.

Eriton Geraldo Vieira e Othoniel Ceneceu Ramos Júnior chamam a atenção para o fato de que a irregularidade urbana, que em sua maioria está associada a ocupações da população de baixa renda, não tiveram “acesso à

¹⁶ NALINI, José Renato. Perspectivas da regularização fundiária. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 04.

¹⁷ MELLO, Henrique Ferraz de. Regularização fundiária inominada urbana. In: **Revista de direito imobiliário**. Vol. 74. Jan./Jun. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, 63.

¹⁸ FERRAZ, Patrícia André de Camargo. Regularização fundiária e desenvolvimento econômico sustentado. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 130.

¹⁹ RODRIGUES, Daniela Rosário. O direito à propriedade titulada por meio da regularização fundiária. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 33.

²⁰ NALINI, José Renato. Perspectivas da regularização fundiária. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 03.

produção formal de habitação, e, como consequência, é impedida de concretizar, no quadro da legalidade, seu direito à cidade e exercer plenamente sua cidadania”²¹.

Portanto, o cumprimento da determinação constitucional da dignidade humana, segundo Daniela Rosário Rodrigues, exigiria do Poder Público e dos particulares uma atividade intensa. Assim critica:

O cumprimento da determinação constitucional de dignidade dentro da maioria das cidades demandaria um sem-número de atos do ente público e dos particulares como forma de dirigir a expansão dos núcleos urbanos, como exemplo, em benefício de seus membros, e não apenas em benefício da economia e da especulação imobiliária. Para garantia de moradia, os centros urbanos são ocupados de forma irregular, em áreas de proteção ambiental ou mesmo com volume de pessoas desproporcional aos recursos locais existentes ou oferecidos. Não há como garantir os elementos essenciais à dignidade humana, como saúde, moradia, lazer, trabalho, entre outros; não há como garantir dignidade humana se não houver efetivação de uma política real de desenvolvimento urbano sustentável, como forma de permitir uma sadia qualidade de vida não apenas àqueles que chegam aos grandes centros com esperança de uma vida melhor do que aquela levada em regiões de poucos recursos, mas também às futuras gerações, que colherão o resultado de toda a exploração e a ocupação do solo antes promovidas²².

O resultado dessa situação irregular é responsabilidade de todos nós. Segundo Simone Wolff, temos participação direta em todo esse processo, ativa e passivamente. É uma cultura negativa, baseada “em posturas de consumo exagerado, desperdício irresponsável, acúmulo de rejeitos, esgotamento dos recursos naturais [...] má utilização dos recursos hídricos, descontrole urbanístico”²³.

Por tudo que se descreveu até aqui, a regularização fundiária urbana se apresenta como alternativa²⁴.

²¹ VIEIRA, Eriton Geraldo; RAMOS JÚNIOR, Othoniel Ceneceu. A regularização fundiária urbana de interesse social em áreas de preservação permanente à luz do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no Brasil. In: **Revista Síntese direito imobiliário**. v. 6. n. 37. jan./fev. São Paulo: IOB, 2017, 41.

²² RODRIGUES, Daniela Rosário. O direito à propriedade titulada por meio da regularização fundiária. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 31-32.

²³ WOLFF, Simone. O direito a cidades sustentáveis: breve análise da Lei 10.257/2001. In: **Fórum de direito urbano e ambiental**. v. 13, jan./fev. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 1356.

²⁴ NALINI, José Renato. Perspectivas da regularização fundiária. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 03.

1.2. A (IR)REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Pode haver núcleos urbanos informais clandestinos, irregulares ou simplesmente porque não foi possível por algum motivo regularizar a situação dos ocupantes sobre aquele espaço. José Renato Nalini diz que a irregularidade fundiária pode ser:

Dominial, ou seja, o possuidor ocupa terra pública ou privada, mas não tem título sobre essa ocupação. Mas pode ser também *urbanística* e *ambiental*, se o parcelamento do solo está em desacordo com a legislação urbanística e ambiental e não foi devidamente licenciado²⁵.

E como se observará no decorrer deste capítulo, há áreas irregulares tanto em terra públicas (morros, praias, praças remanescentes de loteamentos) quanto em terras privadas, as quais “foram densamente ocupadas desordenadamente convolvando no atual caos fundiário presente nas cidades brasileiras”²⁶.

Ivan Carneiro Castanhero adverte para o fato de que não se pode realizar uma regularização puramente dominial (registrária), não considerando os aspectos urbanísticos e ambientais, pois do contrário se estaria comprometendo ou colocando em risco toda a população do seu entorno. Assim complementa:

Portanto, promover a regularização fundiária não é tarefa simplista, exigindo-se profissionalismo e atuação de equipe multidisciplinar, com empenho e vontade política do Poder Executivo, especialmente o municipal, incentivado e apoiado técnica e financeiramente pelo Estado e União, quando o caso, bem como com participação da comunidade. Nesse sentido, devem ser promovidas audiências públicas, visando informar aos moradores do teor do projeto de regularização fundiária em esboço, colher sugestões e obter adesões deles, até para obter a sua colaboração, evitando novas invasões através da fiscalização²⁷.

²⁵ NALINI, José Renato. Perspectivas da regularização fundiária. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 06.

²⁶ ANTUNES, Marcello Rennó de Siqueira; GAZZI, Fábio Pinheiro. Considerações sobre o direito real de laje da MP 759. In: **Revista de direito imobiliário**. Vol. 82. jan/jun. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 189.

²⁷ CASTANHERO, Ivan Carneiro. Regularização fundiária urbana: fundamentos, aspectos práticos e propostas. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 111.

Sumariva e Philips fizeram interessante histórico identificando várias leis que tinham como objetivo desburocratizar e flexibilizar o processo de regularização fundiária, dentre elas, Lei 9.785/1999, Lei 10.257/2001, MedProv 2.220/2001, Lei 10.931/2004, Lei 11.124/2005, Lei 11.481/2007, Lei 11.888/2008, Lei 11.952/2009 e Lei 11.977/2009²⁸. Essa última concentrou uma série de medidas inovadoras²⁹, que se repetiram e/ou foram ampliadas, conforme será explanado no próximo parágrafo.

Trata-se da Lei 13.465, de 11 de julho de 2017, que disciplina a regularização fundiária rural e urbana³⁰. A Lei conceitua regularização fundiária urbana (Reurb) como um processo que “abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (art. 9º). Foi dada muita atenção à regularização fundiária urbana, a qual recebeu quarenta e sete artigos para sua regulamentação³¹. Segundo Henrique Ferraz de Mello, “regularizar é tornar viável aquilo que não era, corrigindo, sanando e remediando um vício por obra do não cumprimento ou inobservância de algum requisito legal”³².

No Estado de Santa Catarina há similar instituto de regularização, denominado de Projeto Lar Legal³³, regulamentado pela Resolução 08, de 09 de junho de 2014. Entretanto, este exclui os processos que tenham como finalidade a implantação de regularização fundiária (art. 1º, parágrafo 5º). Por esse motivo não será abordado neste trabalho.

²⁸ SUMARIVA, Marino Nazareno Lopes; PHILIPS, Jürgen Wilhelm. O auto de demarcação urbanística para a regularização fundiária. In: **Revista de direito imobiliário**. Vol. 76. jan./jun. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, 199-200.

²⁹ COLBEICH, Samanta Amaral. Os avanços da regularização fundiária com o advento da Lei Federal n. 11.977/2009. In: **Revista Magister de direito ambiental e urbanístico**. Vol. 56. Out./Nov. Porto Alegre: Magister, 2014, p. 92.

³⁰ O instituto já havia sido normatizado pela Lei 11.977, de 07 de julho de 2009.

³¹ BERTI FILHO, Bruno José. Regularização fundiária rural. In: **Revista de direito imobiliário**. Vol. 84. Jan./Jun. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 136-137.

³² MELLO, Henrique Ferraz de. Regularização fundiária inominada urbana. In: **Revista de direito imobiliário**. Vol. 74. Jan./Jun. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, 38.

³³ TJSC. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. Resolução 08, de 09 de junho de 2014. Altera o Projeto "Lar Legal", instituído pela Resolução n. 11/2008-CM de 11 de agosto de 2008. Disponível em:

<http://busca.tjsc.jus.br/buscatextual/integra.do?cdSistema=1&cdDocumento=164363&cdCategoria=1&q=&frase=lar%20legal&excluir=&qualquer=&prox1=&prox2=&prox3=>. Acesso em: 30 set. 2018.

Fábio Ribeiro dos Santos destaca as vantagens do uso do processo administrativo na regularização fundiária, pois a sua estruturação “procura resolver as tensões e conflitos de interesses que lhe são típicos”³⁴.

O caminho para a pacificação parte pela necessidade de regularização fundiária³⁵.

Oliveira salienta que a expressão regularização fundiária “é utilizada para designar a atuação destinada a revestir com maiores proteções a posse existente sobre determinado imóvel, o que pode ocorrer mediante a instituição de um título de propriedade ou de outro direito real”³⁶.

José Renato Nalini diz que, “embora o maior beneficiado com a regularização fundiária seja o hipossuficiente, é possível também regularizar bairros e loteamentos ocupados por famílias de média e alta renda, mas que também estão em desacordo com a lei”³⁷.

Há também que se preocupe com os entraves relacionados ao processo de regularização fundiária. Rafael Soares Gonçalves demonstra essa preocupação, pois o processo de regularização fundiária exige recursos financeiros, equipe capacitada e instrumentos jurídicos adequados³⁸.

São duas as modalidades de regularização fundiária urbana, conforme preceitua a lei (art. 13): a) Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e, b) Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos

³⁴ SANTOS, Fábio Ribeiro dos. Aspectos jurídicos da regularização fundiária urbana. In: **Revista brasileira de direito municipal**. ano 17. n. 59. jan./mar. Belo Horizonte: Fórum, 2016, 39.

³⁵ ALMEIDA FILHO, Carlos Alberto de; ISHIKAWA, Lauro. A regularização fundiária pela desapropriação judicial privada por posse-trabalho. In: **Revista de direito privado**. ano 17. n. 66. abr./jun. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, 275.

³⁶ CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; FONTENELE, Adriana Morato; SARMENTO, Isabella Viegas Moraes; OLIVEIRA, Jeane Christiane da Silva Rosa Vianna de; RAMOS, Tamara Rodrigues. Análise social das pós-titulação na regularização fundiária de interesse social brasileira. In: **Revista Magister de direito ambiental**. V. 75. dez/jan. Porto Alegre: LexMagister, 2018, p. 35.

³⁷ NALINI, José Renato. Perspectivas da regularização fundiária. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 06.

³⁸ GONÇALVES, Rafael Soares. A regularização fundiária no Brasil: desafios e entraves. In: **Revista Síntese direito imobiliário**. v. 6. n. 37. jan./fev. São Paulo: IOB, 2017, 22.

núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o item anterior. A que nos interessa nesse estudo é a primeira.

Fernando Henrique Rovere de Godoy faz interessante observação sobre a classificação do interesse nas duas modalidades de Reurb. Diz ele que “visa identificar responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e reconhecer o direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas”³⁹.

Daniela Rosário Rodrigues destaca duas finalidades que de imediato surgem com a regularização fundiária. Uma é a adoção de medidas para a regularização do próprio assentamento. Sendo que para alcançar esse objetivo, foi criada uma série de procedimentos: demarcar a área, instalar serviços públicos, assegurar condições dignas de moradia, disponibilizar ao interessado instrumentos de alcance do seu título aquisitivo. A outra finalidade é a *titulação de seus ocupantes*⁴⁰.

Já Patrícia André de Camargo Ferraz tem um olhar sobre a regularização fundiária mais do ponto de vista do desenvolvimento econômico do país e do combate à pobreza, do que da garantia da moradia para os menos favorecidos⁴¹.

Paulo Afonso Cavichioli Carmona, Adriana Morato Fontenele, Isabella Viegas Moraes Sarmento, Jeane Christiane da Silva Rosa Vianna de Oliveira e Tamara Rodrigues Ramos contribuem dizendo que os beneficiários tanto podem receber um título de propriedade como podem receber “um título referente a um direito real que não permita transação”, como por exemplo, a concessão de uso especial para fins de moradia⁴².

³⁹ GODOY, Fernando Henrique Rovere de. A regularização fundiária urbana de acordo com a Lei 13.465/2017: uma tentativa de inserir a cidade informal dentro da cidade formal. In: **Revista de direito imobiliário**. Vol. 83. jul/dez. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 464.

⁴⁰ RODRIGUES, Daniela Rosário. O direito à propriedade titulada por meio da regularização fundiária. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 35.

⁴¹ FERRAZ, Patrícia André de Camargo. Regularização fundiária e desenvolvimento econômico sustentado. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 131.

⁴² CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; FONTENELE, Adriana Morato; SARMENTO, Isabella Viegas Moraes; OLIVEIRA, Jeane Christiane da Silva Rosa Vianna de; RAMOS, Tamara Rodrigues. Análise

A concessão de uso foi instituída pelo Decreto-Lei n. 271, de 28 de fevereiro de 1967 (art. 7), como instrumento específico de regularização fundiária de interesse social, constituindo-se em um “contrato administrativo pelo qual o Estado atribui ao cidadão com quem contrata o direito real resolúvel de uso de imóvel público”⁴³.

Ivan Carneiro Castanhero, quando aborda o tema, critica a postura do ponto de vista econômico quando se fala na possibilidade de venda desses lotes urbanizados e regularizados, pois se isso ocorrer os alienantes poderão “migrar para novas áreas ambientalmente sensíveis, de risco e/ou sem infraestrutura, exigindo futuras ações de regularização fundiária urbana”, o que causaria um círculo vicioso⁴⁴.

Essa preocupação do jurista é razoável. E nos debates que se realizam sobre todo o tipo de assentamento é corrente esse questionamento.

Esse, aliás, é um dos objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios: “ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados” (inciso III), uma vez que os moradores criam vínculos com o local no qual a ocupação se consolidou⁴⁵; ademais, “prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais”, é tarefa do Poder Público afim de evitar que se formem novas ocupações irregulares⁴⁶ (inciso X), ambos do art. 10 da Lei 13.465/2017.

O legislador demonstra preocupação com o avanço das ocupações irregulares, quando estabelece datas até às quais serão permitidas com vistas à

social das pós-titulação na regularização fundiária de interesse social brasileira. In: **Revista Magister de direito ambiental**. V. 75. dez/jan. Porto Alegre: LexMagister, 2018, p. 39.

⁴³ MELO, Maria Elda Fernandes. Concessão de direito real de uso como instrumento de regularização fundiária. In: **Revista Magister de direito ambiental e urbanístico**. Vol. 53. abr./mai. Porto Alegre: Magister, 2014, 27.

⁴⁴ CASTANHERO, Ivan Carneiro. Regularização fundiária urbana: fundamentos, aspectos práticos e propostas. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 113.

⁴⁵ GODOY, Fernando Henrique Rovere de. A regularização fundiária urbana de acordo com a Lei 13.465/2017: uma tentativa de inserir a cidade informal dentro da cidade formal. In: **Revista de direito imobiliário**. Vol. 83. jul/dez. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 461.

⁴⁶ GODOY, Fernando Henrique Rovere de. A regularização fundiária urbana de acordo com a Lei 13.465/2017: uma tentativa de inserir a cidade informal dentro da cidade formal. In: **Revista de direito imobiliário**. Vol. 83. jul/dez. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 463.

regularização dos núcleos urbanos informais, comprovadamente existentes. É o caso do § 2º do artigo 9º da Lei 13.465, de 11 de julho de 2017, que limitou a Reurb promovida mediante legitimação fundiária a esses núcleos, até 22 de dezembro de 2016. Entretanto, convém lembrar que esta já é a segunda lei sobre regularização fundiária. E não há empecilho algum para que haja novas datas estabelecendo outro período como limite. O que justifica a preocupação esboçada por Castanhero acima.

Por outro lado, há perspectiva que justifica o posicionamento contrário, quando se observa o direito a propriedade pela sua função econômica.

Aliás, esse é um dos fundamentos apresentados na Exposição de Motivos 20/2016 da Medida Provisória 759/2016:

É que o reconhecimento, pelo Poder Público, dos direitos reais titularizados por aqueles que informalmente ocupam imóveis urbanos, permite que estes imóveis sirvam de base para investimento do capital produtivo brasileiro, à medida que poderão ser oferecidos em garantia de operações financeiras [...] Também, a regularização fundiária urbana contribui para o aumento do patrimônio imobiliário do País e representa a inserção de capital na economia, à medida que agrega valor aos imóveis regularizados, os quais, inclusive, tornam-se alvo de tributação (IPTU, ITR, ITBI) ou de cobrança de preços públicos (foros e laudêmios).

Daniela Rosário Rodrigues diz que é fundamental que o seu titular tenha um título hábil a registro, pois, se não obtiver o registro do título aquisitivo, “o aparente titular não é titular jurídico, não é titular de direito, razão pela qual seu patrimônio estará fora da circulação de riquezas”⁴⁷.

Nessa afirmação da jurista se constata outro objetivo da Reurb, que é o de constituir, sobre as unidades imobiliárias, direitos reais em favor dos seus ocupantes (inciso II do art. 10 da Lei 13.465/2017).

Maurício Leal Dias, quando aborda essa discussão do ponto de vista econômico da propriedade no âmbito do direito urbanístico, chama-a de “legalidade urbana”. Para ele essa racionalidade está voltada ao lucro e ao poder no espaço urbano, “produzindo como uma das principais sequelas: a segregação urbana, pois os processos de decibilidade das cidades em sua imensa maioria possuem como

⁴⁷ RODRIGUES, Daniela Rosário. O direito à propriedade titulada por meio da regularização fundiária. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 35.

objetivo apartar os ricos dos pobres”. Propõe uma virada nesse discurso, com base na vontade discursiva dos cidadãos, visando a produzir padrões de desenvolvimento sustentável das cidades⁴⁸.

A participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização fundiária possuía *status* de princípio (Lei 11.977/2009, art. 48, III). Agora, com a nova lei, constitui objetivo da Reurb (Lei 13.465, art. 10, XII). O envolvimento dos beneficiários e suas respectivas associações e cooperativas democratiza o processo fundiário⁴⁹. O núcleo urbano deve refletir os propósitos da comunidade local, sem imposição direta do Poder Público⁵⁰.

Em seguida, alguns conceitos apresentados pela Lei 13.465/2017, pela devida importância se transcrevem integralmente (art. 11):

- 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;
- IV - demarcação urbanística: procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município;
- V - Certidão de Regularização Fundiária (CRF): documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos;
- VI - legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei,

⁴⁸ DIAS, Maurício Leal. Fundamentos do direito urbanístico: o direito à cidade sustentável. In: **Fórum de direito urbano e ambiental**. v. 22, jul./ago. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 2616.

⁴⁹ SANTOS, Fábio Ribeiro dos. Aspectos jurídicos da regularização fundiária urbana. In: **Revista brasileira de direito municipal**. ano 17. n. 59. jan./mar. Belo Horizonte: Fórum, 2016, 38.

⁵⁰ GODOY, Fernando Henrique Rovere de. A regularização fundiária urbana de acordo com a Lei 13.465/2017: uma tentativa de inserir a cidade informal dentro da cidade formal. In: **Revista de direito imobiliário**. Vol. 83. jul/dez. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 463.

com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse;

VII - legitimação fundiária: mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb;

VIII - ocupante: aquele que mantém poder de fato sobre lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais.

Carmona, Fontenele, Sarmiento, Oliveira e Ramos chamam a atenção para o tipo de titulação a ser entregue, pois a depender do instrumento jurídico que for usado no processo de Reurb-S, tanto em áreas públicas quanto privadas, tem valor para os efeitos sobre a pós-titulação. São dois os grupos distintos: “de um lado, aqueles títulos que consignam propriedade; de outro, direitos reais ou pessoais que condicionam seu uso ou limitam sua transação”⁵¹.

Uma das primeiras providências no processo da Reurb é aprovação urbanística do projeto. Essa primeira providência contraria o que alguns argumentam, de que “um dos primeiros passos na regularização fundiária é dado no registro imobiliário”⁵². Também deve haver aprovação ambiental, caso o Município tenha órgão ambiental capacitado (art. 12, Lei 13.465/2017).

Somente “o ente administrativo materialmente capacitado pode efetivamente atuar em matéria de licenciamento”⁵³. Segundo Luciano de Faria Brasil, ao comentar o art. 53 da Lei 11.977/2009 de igual conteúdo ao art. 12 da Lei 13.465/2017, a equiparação da aprovação municipal à obtenção das licenças ambientais e urbanísticas está em consonância com o teor da legislação vigente, “pois é no âmbito do licenciamento (e de sua respectiva fiscalização) que se exercita o controle concreto das prescrições legais e administrativas que compõem o ordenamento jurídico urbano-ambiental”⁵⁴.

⁵¹ CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; FONTENELE, Adriana Morato; SARMENTO, Isabella Viegas Moraes; OLIVEIRA, Jeane Christiane da Silva Rosa Vianna de; RAMOS, Tamara Rodrigues. Análise social das pós-titulação na regularização fundiária de interesse social brasileira. In: **Revista Magister de direito ambiental**. V. 75. dez/jan. Porto Alegre: LexMagister, 2018, p. 35.

⁵² PALLAVICINI, Fernando. A regularização fundiária e o cartório de registro de imóveis. In: **Revista Magister de direito ambiental e urbanístico**. Vol. 40. Fev./Mar. Porto Alegre: Magister, 2012, 58.

⁵³ MUKAI, Sylvio Toshiro. O licenciamento urbanístico e ambiental previsto na Lei n. 11.977, de 07 de julho de 2009. In: **Revista Fórum de Direito urbano e ambiental**. Vol. 58. Jul./Ago. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 02.

⁵⁴ BRASIL, Luciano de Faria. Demarcação urbanística e legitimação de posse na Lei n. 11.977/2009. In: **Revista Magister de direito ambiental e urbanístico**. Vol. 58. fev./mar. Porto Alegre: Magister, 2015, 23.

Para que o órgão seja considerado capacitado para fornecimento de licenciamento ambiental, é necessário que em seu quadro funcional haja profissional com atribuição para a análise e a aprovação dos estudos técnicos referidos no art. 11. Esses estudos têm relevância quando se trata de núcleo urbano informal situado nas áreas de preservação permanente (§ 3º do art. 12 da Lei 13.465/2017). O que repercutirá diretamente no objeto de estudo aqui proposto, como será tratado oportunamente.

Infelizmente é uma constatação a existência de várias residências construídas sobre imóveis que são áreas de preservação permanente. Como bem observam Mattos, Frota e Brito, a retirada abrupta dos seus lares causaria outro problema de cunho social, e advertem: “esses moradores também são culpados pela situação que enfrentam, em face de construir ao arrepio da Lei e de forma imprudente”⁵⁵.

Para realização da regularização fundiária urbana, poderão ser utilizados todos os institutos jurídicos que se apresentem adequados, em especial: a) a legitimação fundiária e a legitimação de posse; b) a usucapião; c) a desapropriação em favor dos possuidores; d) a arrecadação de bem vago; e) o consórcio imobiliário; f) a desapropriação por interesse social; g) o direito de preempção; h) a transferência do direito de construir; i) a requisição, em caso de perigo público iminente; j) a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular; k) a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor; l) a concessão de uso especial para fins de moradia; m) a concessão de direito real de uso; n) a doação; o) a compra e venda (art. 15 da Lei 13.465/2017).

Na concessão de uso especial para fins de moradia e na concessão de direito real de uso não nos deteremos, mas é importante fazer importante referência a crítica realizada por Mathias e Daneluzzi a respeito destes institutos por se referirem à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União, matéria afeta diretamente ao direito administrativo e terem sido incluídos pela Lei

⁵⁵ MATTOS, Fernanda Miranda Ferreira de; FROTA, Ellen Larissa de Oliveira; BRITO, Walter Siqueira. A possibilidade de regularização fundiária em área de preservação permanente. In: **Revista de brasileira de direito municipal**. Vol. 51. jan./mar. Belo Horizonte: Fórum, 2014, 65.

11.481/2007 no Código Civil (art. 1.225), de conteúdo plenamente de direito privado, com claro intuito de regulamentar a ocupação desordenada em área pública⁵⁶.

A legitimação fundiária (Lei 13.465/2017, art. 23) que é o reconhecimento de aquisição originária do direito real de propriedade em área pública ou privada, de mesmo nível da usucapião, com a diferença de que este último independe de ato do Poder Público, podendo o interessado buscar seu reconhecimento diretamente nos escritórios de registro de imóveis da comarca a que pertence o imóvel a ser registrado ou judicialmente. Como afirmado por Fernando Henrique Rovere de Godoy, o instituto pode causar estranheza quando se refere ao reconhecimento de aquisição originária de área privada por meio de um ato discricionário do Poder Público. Entretanto, como bem lembrou acerca do princípio da função social da propriedade, está o ato fundamentado em direito à moradia, constitucionalmente garantido⁵⁷.

A legitimação de posse (Lei 13.465/2017, art. 25) que é ato do poder público o qual reconhece a posse e confere título podendo ser convertido em aquisição de direito real de propriedade, na forma da lei, aplicável exclusivamente aos imóveis urbanos situados em áreas privadas⁵⁸. Conferido o título e passados cinco anos há conversão automática em título de propriedade, o que independe de qualquer provocação ou ato registrário. Convertido em propriedade, constitui-se em forma originária de aquisição de direito real. Portanto, o reconhecimento da posse é claramente um ato administrativo declaratório, passando a ser constitutivo quando convertido em direito real de propriedade. Ao contrário do afirmado por alguns autores⁵⁹.

⁵⁶ MATHIAS, Maria Ligia Coelho. DANELUZZI, Maria Helena Marques Braceiro. **Considerações sobre a Lei n. 11.481/07: concessão de uso especial para fins de moradia e concessão de direito real de uso**. Vol. 197. Jul./Dez. Revista Justitia: São Paulo, 2007, p. 193.

⁵⁷ GODOY, Fernando Henrique Rovere de. A regularização fundiária urbana de acordo com a Lei 13.465/2017: uma tentativa de inserir a cidade informal dentro da cidade formal. In: **Revista de direito imobiliário**. Vol. 83. jul/dez. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 466.

⁵⁸ CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; FONTENELE, Adriana Morato; SARMENTO, Isabella Viegas Moraes; OLIVEIRA, Jeane Christiane da Silva Rosa Vianna de; RAMOS, Tamara Rodrigues. Análise social das pós-titulação na regularização fundiária de interesse social brasileira. In: **Revista Magister de direito ambiental**. V. 75. dez/jan. Porto Alegre: LexMagister, 2018, p. 36.

⁵⁹ BRASIL, Luciano de Faria. Demarcação urbanística e legitimação de posse na Lei n. 11.977/2009. In: **Revista Magister de direito ambiental e urbanístico**. Vol. 58. fev./mar. Porto Alegre: Magister, 2015, p. 28.

Maria Elda Fernandes Melo⁶⁰ enumera três vantagens de utilização desse instrumento no processo de regularização fundiária:

a) assegura o não desfazimento de propriedade pelo Estado, permitindo que o ente público tenha mais condições de manter o controle sobre o uso a ser dado ao imóvel, notadamente, para evitar o crescimento não planejado da cidade; b) garante, ao longo do tempo, os fins a que se destina, na medida em que poderá constar do respectivo acordo diversas cláusulas e obrigações, as quais ficarão averbadas na matrícula do imóvel; c) confere ao seu titular o uso do terreno público por meio de instrumento estável, uma vez que não é direito precário.

Nas regularizações fundiárias de interesse social que sejam promovidas sobre bens públicos (Lei 13.465/2017, art. 17), o registro do projeto de regularização e a constituição de direito real em nome dos beneficiários poderão ser feitos em ato único, a critério do ente público promovente. Luiz Egon Richer critica este dispositivo alegando que carece de constitucionalidade, pois outorga ao Poder Público promotor da regularização a “prerrogativa de determinar como os atos registrais devem ser processados no Registro de Imóveis, tendo em vista que a competência para legislar sobre registros públicos é da União”⁶¹. Entretanto, o critério mencionado no *caput* do artigo não se refere ao procedimento registral, e sim a possibilidade de o ente promovente em encaminhar a listagem dos ocupantes que serão beneficiados juntamente com o instrumento indicativo do direito real constituído, não necessitando enviar de forma individualizada. Esse é o critério a que compete ao ente público promovente.

Apesar de a regularização fundiária urbana não estar condicionada à existência de Zona Especial de Interesse Social - ZEIS é permitido aos municípios e ao Distrito Federal que instituam estas zonas, como instrumento de planejamento urbano, no âmbito de sua política municipal de ordenamento. Considera-se ZEIS “a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a

⁶⁰ MELO, Maria Elda Fernandes. Concessão de direito real de uso como instrumento de regularização fundiária. In: **Revista Magister de direito ambiental e urbanístico**. Vol. 53. abr./mai. Porto Alegre: Magister, 2014, 28-29.

⁶¹ RICHER, Luiz Egon. Regularização fundiária rural e urbana em imóveis, inclusive em imóveis públicos: alguns apontamentos acerca das possíveis implicações no registro de imóveis. In: **Revista de direito imobiliário**. Vol. 83. jul/dez. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 538.

regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo” (§§ 1º e 2º do art. 18 da Lei 13.465/2017).

Procedimento destinado a identificar imóveis públicos ou privados abrangidos pelo núcleo urbano informal é a demarcação urbanística (Lei 13.465/2017, art. 19). Como observado por Godoy, uma importante alteração que a Lei 13.465/2017 (art. 20) trouxe em relação à Lei 11.977/2009 (art. 57) foi a transferência da atribuição de notificação dos titulares de domínio e dos confrontantes da área no procedimento de demarcação urbanística que antes era realizada pelos oficiais de registro de imóveis com competência sobre a área territorial a que pertencia o imóvel objeto de regularização, sendo agora atribuição do poder público⁶². Luciano de Faria Brasil, ainda na vigência da Lei 11.977/2009, chamava a atenção para a importância da “natureza consensual, não conflituosa, do procedimento administrativo de demarcação urbanística”⁶³.

Apresentado os aspectos relacionados à natureza jurídica da regularização fundiária será em seguida esboçado o processo administrativo do instituto.

1.3. O PROCESSO ADMINISTRATIVO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Como apresentado anteriormente, regularização fundiária urbana é um processo que abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Processo é um conjunto sequencial e lógico de atos administrativos que visam a obtenção de uma decisão⁶⁴. Parece intuitivo que

⁶² GODOY, Fernando Henrique Rovere de. A regularização fundiária urbana de acordo com a Lei 13.465/2017: uma tentativa de inserir a cidade informal dentro da cidade formal. In: **Revista de direito imobiliário**. Vol. 83. jul/dez. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 469.

⁶³ BRASIL, Luciano de Faria. Demarcação urbanística e legitimação de posse na Lei n. 11.977/2009. In: **Revista Magister de direito ambiental e urbanístico**. Vol. 58. fev./mar. Porto Alegre: Magister, 2015, 26.

⁶⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. Curso de direito administrativo. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 818.

para a concretização de qualquer regularização fundiária urbana se faça necessário um específico processo administrativo que será o modo e a forma pela qual se sucedem os atos do processo⁶⁵.

O processo administrativo da regularização fundiária urbana obedecerá às seguintes fases: a) requerimento dos legitimados; b) processamento administrativo do requerimento; c) elaboração do projeto de regularização fundiária; d) saneamento do processo administrativo; e) decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade; f) expedição da certidão de regularização fundiária pelo Município; g) registro da certidão de regularização fundiária 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 regularizada. No processamento administrativo é obrigatória a abertura de prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos proprietários ou ocupantes dos imóveis contíguos. Convém dizer que a falta de existência de lei municipal específica que trate de medidas e posturas de interesse social relacionadas a regularização fundiária urbana aquele processo não será impedido (art. 28 e parágrafo único, da Lei 13.465/2017).

Também é possível a celebração de convênios ou qualquer outra espécie de instrumento, entre os entes federativos e o Ministério das Cidades, com a finalidade de cooperação para o cumprimento da Lei 13.465/2017.

É da competência dos municípios onde estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados: a) classificar as modalidades da regularização fundiária urbana; b) processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária; c) emitir a certidão de regularização fundiária. Caso a regularização seja requerida pela União ou pelos Estados, a classificação será de responsabilidade do ente federativo instaurador. O Município tem o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para classificar e fixar uma das modalidades de regularização fundiária urbana. Esse mesmo prazo deve ser contado também para o caso de indeferimento do requerimento, cuja decisão deverá ser fundamentada. Se nesse prazo não houver manifestação do Município, será fixada a modalidade indicada

⁶⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 543.

pelo legitimado em seu requerimento, podendo eventual alteração somente ocorrer através de revisão, mediante estudo técnico que a justifique (art. 30 e §§ 1º ao 3º da Lei 13.465/2017).

A regularização fundiária urbana (Reurb) deve ser instaurada por meio de requerimento escrito apresentado por qualquer dos legitimados dirigida ao Município onde está situado o núcleo urbano informal a ser regularizado. Em caso de indeferimento da decisão, o Município deve indicar as medidas a serem adotadas, com vistas à reformulação e à reavaliação do requerimento, quando for o caso. Uma vez instaurada, o Município deve promover a identificação da titularidade de domínio do imóvel. Em seguida, independentemente de os imóveis serem públicos ou privados, o Município deve notificar os titulares de domínio, os responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, os confinantes e os terceiros eventualmente interessados, para impugnam, se quiserem, dentro do prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação. A notificação do proprietário e dos confinantes deve ser feita via postal, com aviso de recebimento, no endereço que constar da matrícula ou da transcrição, considerando-se efetuada quando comprovada a entrega nesse endereço. Se não forem encontrados o proprietário e os confinantes, ou se encontrados, se recusarem ao recebimento da notificação, esta deverá ser feita por edital, com prazo de trinta dias, na qual deverá constar, de forma resumida, a descrição da área a ser regularizada. A ausência de manifestação será interpretada como concordância com a regularização fundiária urbana. Em sendo apresentado impugnação, se dará início a procedimento extrajudicial de composição de conflitos. Se algum dos imóveis atingidos ou confinantes não estiver matriculado ou transcrito na serventia, o Distrito Federal ou os Municípios realizarão diligências perante as serventias anteriormente competentes, mediante apresentação da planta do perímetro regularizado, a fim de que a sua situação jurídica atual seja certificada, se for possível. O requerimento de instauração da regularização fundiária urbana ou a manifestação de interesse por parte de qualquer dos legitimados, garante perante o poder público, aos ocupantes dos núcleos urbanos informais situados em áreas públicas a serem regularizados, a permanência em suas respectivas unidades imobiliárias, preservando-se as situações de fato já existentes, até o eventual arquivamento definitivo do processo. Se for realizada

demarcação urbanística o disposto neste parágrafo fica dispensado (art. 31 e 32 da Lei 13.465/2017).

Em seguida, o Município deve aprovar o projeto de regularização fundiária urbana de interesse social - modalidade esta que é objeto deste capítulo -, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas, sendo que elaboração e o custeio do projeto e da implantação da infraestrutura essencial obedecerão aos seguintes procedimentos:

- a) operada sobre área de titularidade de ente público, caberão ao referido ente público ou ao Município promotor ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar o projeto de regularização fundiária nos termos do ajuste que venha a ser celebrado e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária; e
- b) operada sobre área titularizada por particular, caberão ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária (art. 33 da Lei 13.465/2017).

É possível a criação de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, pelos Municípios, facultada a celebração de ajustes com os Tribunais de Justiça estaduais, os quais deterão competência para dirimir conflitos relacionados à regularização fundiária urbana, mediante solução consensual. Ou celebração de convênio, para a utilização de Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania ou câmaras de mediação credenciadas nos Tribunais de Justiça. A composição e funcionamento das câmaras municipais de prevenção e resolução de conflitos serão regulados por ato do Poder Executivo municipal, sendo que à sua falta, se regulará pelo disposto na Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Havendo consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá condição para a conclusão da regularização fundiária urbana, com consequente expedição da CRF. Nos casos de processo de mediação coletiva de conflitos relacionados à regularização fundiária urbana, os municípios poderão instaurá-los de ofício ou através de provocação, sendo que com a instauração do procedimento, em qualquer de suas modalidades, a prescrição é suspensa (art. 34 e §§ 1º ao 5º da Lei 13.465/2017).

O projeto de regularização fundiária deve conter, no mínimo: a) levantamento planialtimétrico e cadastral; b) planta do perímetro do núcleo urbano

informal, a qual deve apresentar as matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível; c) estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental; d) projeto urbanístico; e) memoriais descritivos; f) proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso; g) estudo técnico para situação de risco, quando for o caso; h) estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso; i) cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras que se fizerem necessárias; j) termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no item anterior. O levantamento planialtimétrico e cadastral deve ser com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado (art. 35 da Lei 13.465/2017).

Já o projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, indicação: a) das áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas; b) das unidades imobiliárias a serem regularizadas, suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e número de sua designação cadastral, se houver; c) quando for o caso, das quadras e suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada; d) dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver; e) de eventuais áreas já usucapidas; f) das medidas de adequação para correção das desconformidades, quando necessárias; g) das medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações, quando necessárias; h) das obras de infraestrutura essencial, quando necessárias; i) outros requisitos que sejam definidos pelo Município, inclusive, quanto à definição no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados, sendo o caso. A planta e o memorial descritivo deverão ser assinados por profissional legalmente habilitado, dispensada a apresentação de Anotação de

Responsabilidade Técnica (ART) no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) ou de Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), quando o responsável técnico for servidor ou empregado público (art. 36, *caput* e §§ 4º e 5º da Lei 13.465/2017).

Considera-se infraestrutura essencial os seguintes equipamentos: a) sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; b) sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual; c) rede de energia elétrica domiciliar; d) soluções de drenagem, quando necessário; e) outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais. Essas obras e sua manutenção, bem como as de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da regularização fundiária urbana, a qual pode ser implementada por etapas, abrangendo o núcleo urbano informal de forma total ou parcial (art. 36, §§ 1º ao 3º, Lei 13.465/2017).

No caso da regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S), cabe ao poder público competente, diretamente ou por meio da administração pública indireta, implementar a infraestrutura essencial que foi tratada no parágrafo anterior, e os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais previstas nos projetos de regularização, assim como arcar com os ônus de sua manutenção (art. 37, Lei 13.465/2017).

No caso de regularização fundiária urbana de núcleos urbanos informais situados em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, estudos técnicos deverão ser realizados, a fim de examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela por eles afetada. As medidas indicadas nos estudos técnicos realizados é condição para a aprovação da regularização fundiária urbana. Caso não seja possível a eliminação, correção ou administração dos riscos apontados, os Municípios deverão proceder à realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado (art. 39 da Lei 13.465/2017).

A conclusão da regularização fundiária urbana deve ocorrer através de pronunciamento da autoridade competente que decidir o processamento

administrativo devendo: a) aprovar o projeto de regularização fundiária resultante do processo até aqui tratado; b) indicar as intervenções a serem executadas, se for o caso, conforme o projeto aprovado; c) identificar e declarar os ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação urbana regularizada, e os respectivos direitos reais (art. 40 da Lei 13.465/2017).

Em seguida o poder público competente deve expedir a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) que é o ato administrativo de aprovação da regularização, o qual deve acompanhar o projeto aprovado (Lei 13.465/2017, art. 41). É o título objeto de registro imobiliário que, após a prática deste ato, conferirá direitos reais aos beneficiários da regularização⁶⁶.

Por fim, deve a certidão de regularização fundiária e o projeto aprovado serem registrados no Ofício de Registro de Imóveis da situação do imóvel. O registro aqui tratado independe de determinação judicial ou do Ministério Público. Havendo recusa ao registro, o oficial registrador deverá expedir nota devolutiva fundamentada, na qual indicará os motivos da recusa e formulará exigências nos termos desta Lei (art. 42 da Lei 13.465/2017).

Aliás, aqui é importante mencionar que “o processo de informatização dos registros imobiliários é medida fundamental para o desenvolvimento e a maior eficiência do mercado imobiliário”⁶⁷.

O registrador tem fundamental importância no processo de regularização fundiária, pois “somente a ele cabe exercer o princípio da qualificação do título a ser registrado, admitindo ou não o ingresso do documento no fôlio real”⁶⁸.

O registro do projeto de regularização fundiária e da certidão de regularização fundiária, segundo a Lei 13.465/2017, devem seguir as diretrizes as

⁶⁶ GODOY, Fernando Henrique Rovere de. A regularização fundiária urbana de acordo com a Lei 13.465/2017: uma tentativa de inserir a cidade informal dentro da cidade formal. In: **Revista de direito imobiliário**. Vol. 83. jul/dez. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 471.

⁶⁷ VEDOVATO, Maurício; PINTO, Thalita Duarte Henriques; GUAZZELLI, Amanda Salis. Registro eletrônico de imóveis: um avanço necessário. In: **Revista Síntese direito imobiliário**. v. 6. n. 36. nov./dez. São Paulo: IOB, 2016, p. 45.

⁶⁸ PAIVA, João Pedro Lamana. Regularização fundiária e seus impactos no reassentamento: problemática urbana, propriedade e sistema registral. In: **Revista Síntese direito imobiliário**. v. 6. n. 37. jan./fev. São Paulo: IOB, 2017, p. 13.

estabelecidas pela autoridade municipal ou distrital competente, as quais serão consideradas atendidas com a emissão da certidão acima mencionada.

José Renato Nalini diz que “a informalidade das submoradias compromete a dignidade das pessoas”, e como elas não podem fruir do seu direito à cidade, não são efetivamente cidadãs⁶⁹. Bem por isso que a regularização fundiária urbana de interesse social é um poderoso instrumento do fundamento Constitucional da dignidade humana. Wladimir Cabral Lustoza concorda que “com o alcance da regularização da propriedade da população de baixa renda, beneficiária dessas políticas públicas, supera em muito a concretização do direito individual à moradia”⁷⁰. Ademais, o princípio da dignidade da pessoa humana, por ser dotado de qualidade de norma constitucional, deve “ser entendido como norma jurídica em geral, produzindo determinados efeitos que haverão de ser garantidos, mesmo que coativamente, pela ordem jurídica”⁷¹.

Como diz Simone Wolff: “a habitação é o refúgio do homem, e é, também, seu espaço de integração com a família, com a vizinhança, com a cidade e com o país; é onde o indivíduo encontra possibilidades concretas para o exercícios de liberdades e direitos fundamentais”⁷².

Analizou-se neste capítulo a regularização fundiária urbana de interesse social. Entretanto, esse complexo processo não pode estar desvinculado de qualquer política pública do Município. Por isso a necessidade de um plano diretor bem definido e elaborado. É o que será apresentado no próximo capítulo.

⁶⁹ NALINI, José Renato. Perspectivas da regularização fundiária. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 06.

⁷⁰ LUSTOZA, WLADIMIR CABRAL. Do registro da imissão de posse para regularização fundiária: a questão da desapropriação indireta. In: **Revista de brasileira de direito municipal**. Vol. 50. Out./Dez. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 118.

⁷¹ FARIA, Juliano Junqueira de. A regularização fundiária de interesse social como instrumento de realização da dignidade da pessoa humana. In: **Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva**. Vol. 20. Jan./Jun. Belo Horizonte, 2013, p. 149.

⁷² WOLFF, Simone. O direito a cidades sustentáveis: breve análise da Lei 10.257/2001. In: **Fórum de direito urbano e ambiental**. v. 13, jan/fev. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 1356.

CAPÍTULO 2

PLANO DIRETOR

2.1. A FALTA DE PLANEJAMENTO NAS CIDADES

Há cidades que cresceram sem planejamento ou que receberam inesperadamente um número grande de habitantes sem estarem preparadas. Elas têm sido objeto de debate e estudo pelo direito urbanístico. Esse assunto, porém, não é novo. Carlos Eduardo Silva afirma que a urbanização ocorreu de forma acelerada e paralelamente ao desenvolvimento econômico e industrial consumando-se durante o Estado Novo⁷³.

Cleide Aparecida Nepomuceno que analisou a formação de favelas na cidade de Belo Horizonte diz que as ocupações apesar de representarem um problema para os poderes públicos por demandarem políticas de regularização fundiária representam uma solução de assentamento para as famílias de baixa renda⁷⁴.

Márcio Cammarosano ao refletir sobre o denominado êxodo rural chama a atenção para a desordem urbanística que “se instalava e ganhava proporções alarmantes, com reflexos negativos em termos não apenas de habitação, mas de transporte e circulação de veículos e pessoas”, porque afeta a mobilidade urbana, as atividades econômicas, as de lazer, de educação, saúde e saneamento básico⁷⁵.

Rafael Augusto Silva chama a atenção para a forma em que o processo de urbanização se desenvolveu. Para ele operou-se de maneira “acelerada e intermitente, de modo a não oferecer tempo para a organização das cidades

⁷³ SILVA, Carlos Eduardo. O alcance das normas urbanísticas na organização do espaço rural. In: **Revista Magister de direito ambiental e urbanístico**. Vol. 73. ago./set. Porto Alegre: Magister, 2017, p. 61.

⁷⁴ Nepomuceno, Cleide Aparecida. Ocupações urbanas e sua consolidação em favelas. In: **Revista de brasileira de direito municipal**. Vol. 64. Abr./Jun. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 10.

⁷⁵ CAMMAROSANO, Márcio. O estatuto da metrópole: desafios quanto à sua aplicação. In: **Revista de brasileira de direito municipal**. Vol. 67. Jan./Mar. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 41.

gerando assim inúmeros problemas, como a falta de habitação, de saneamento básico, enfim, de toda uma estrutura”⁷⁶.

Todo planejamento urbanístico tem suas dificuldades, do ponto de vista técnico, de execução ou enfrentamento político. Alini Masson⁷⁷ diz que “a participação da sociedade na construção dos planos urbanísticos é quase nula”, devido aos acordos políticos, uma vez que os setores da economia fazem muita pressão sobre os planos urbanísticos.

Simone Wolff afirma que o direito urbanístico brasileiro precisa ser compreendido não pelas suas limitações, mas pelos seus desafios. É o direito ‘à’ cidade e o direito ‘da’ cidade que estão a “serviço do homem buscando combater a desordem causada pelas alterações que o homem traz ao seu meio, e que o atinge tanto em seu *habitat* urbano (artificial e cultural), como o atinge em seu *habitat* natural”⁷⁸.

Carlos Leite examina se o que é mais sustentável, do ponto de vista econômico, ambiental e social, na transformação das metrópoles contemporâneas é “refazer os seus imensos territórios centrais rarefeitos com os paradigmas contemporâneos ou deixar a cidade crescer de modo difuso ocupando áreas distantes e pouco urbanizadas (*urban sprawl*)?”⁷⁹

Antes da Lei n. 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, muito se questionou sobre qual tratamento deveria ser dado às cidades, diante da insustentabilidade promovida até então: poluição sonora, visual, do ar, da água, do solo, enfim desequilíbrio ambiental, caos civilizatório instalado nas cidades⁸⁰.

⁷⁶ DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. Competência constitucional em matéria de urbanismo. In: **Revista de brasileira de direito municipal**. Vol. 61. jul./set. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 145.

⁷⁷ MASSON, Alini. A efetividade do plano diretor como instrumento de controle de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano. In: **Revista de brasileira de direito municipal**. Vol. 66. out./dez. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 31.

⁷⁸ WOLFF, Simone. O direito a cidades sustentáveis: breve análise da Lei 10.257/2001. In: **Fórum de direito urbano e ambiental**. v. 13, jan/fev. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 1354.

⁷⁹ LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes**. Porto Alegre: Bookman, 2012, p. 6.

⁸⁰ WOLFF, Simone. O direito a cidades sustentáveis: breve análise da Lei 10.257/2001. In: **Fórum de direito urbano e ambiental**. v. 13, jan/fev. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 1354.

Alini Masson⁸¹ defende que com a participação da população na tomada de decisões se fortalece o setor público o que se torna solução para o desenvolvimento de cidades sustentáveis.

Importante também é a atuação do legislativo municipal, responsável pela discussão e aprovação das leis municipais, pois para que haja uma transformação “essas leis devem estar em harmonia com a realidade local e as necessidades dos cidadãos”⁸².

Perceptivelmente se tem o princípio da cooperação nesses traços. É que “este princípio não é exclusivo do direito ambiental, uma vez que faz parte da estrutura do Estado social, um Estado moderno, livre e democrático no qual possui como objetivo a realização do bem comum”. O princípio da cooperação atua como orientador de políticas que trabalham para alcançar esse objetivo⁸³. Bem por isso que André Ferreira Borges, Lorena de Campos Correa Oliveira Borges e Gustavo de Campos Corrêa Oliveira defendem que um dos requisitos “dessa política são os processos participativos na elaboração de Planos Diretores, existindo atores institucionais e civis de diferentes filiações político-ideológicas ou graus de organização”⁸⁴.

Por esse motivo, Carlos Leite acredita que o desenvolvimento urbano sustentável provoca “o desafio de refazer a cidade existente”⁸⁵. O que deve ser feito de maneira inteligente e inclusiva. É necessário repensar, refazer se for o caso. O Poder Público Municipal não pode ficar inerte observando o crescimento interno de sua *city* sem tomar providências para reestruturá-la. O autor ainda aponta que as metrópoles são o grande desafio estratégico do planeta; e que, se elas adoecem, o

⁸¹ MASSON, Alini. A efetividade do plano diretor como instrumento de controle de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano. In: **Revista de brasileira de direito municipal**. Vol. 66. out./dez. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 32.

⁸² FRANÇA, Flaviano Gomes de. A competência legislativa dos municípios na Constituição brasileira: a autonomia federativa em face do interesse local. In: **Revista de brasileira de direito municipal**. Vol. 67. Jan./Mar. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 9-10.

⁸³ VASQUES, Drielly; SANTOS, Luísa Cláudia F.; SELLMANN, Milena Zampieri. Direito Ambiental Tributário como Garantia da Sustentabilidade no Brasil. In: **Revista Magister de direito ambiental e urbanístico**. Vol. 76. Fev./Mar. Porto Alegre: Magister, 2018, p. 34.

⁸⁴ BORGES, André Ferreira; BORGES, Lorena de Campos Correa Oliveira; OLIVEIRA, Gustavo de Campos Corrêa. Plano Diretor Participativo e função do executivo e legislativo – Estudo de caso: Nova Lima – MG. In: **Revista Fórum de Direito urbano e ambiental**. Vol. 95. Set./Out. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 34.

⁸⁵ LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes**. Porto Alegre: Bookman, 2012, p. 6.

planeta torna-se insustentável. Menciona alguns exemplos de cidades consideradas “verdes” que se reinventaram, como Barcelona, Vancouver, Nova York, Bogotá e Curitiba. São exemplos que se colocam na linha de frente como *cases* a serem replicados⁸⁶.

Ao comentar sobre plano diretor, Hely Lopes Meirelles⁸⁷ o conceitua como “o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local”. Deve representar os anseios dos munícipes quanto ao progresso do território municipal, considerando globalmente a cidade e o campo. É o instrumento técnico-legal que define os objetivos de cada Municipalidade. Por esse motivo haveria supremacia dos objetivos do Município sobre qualquer outro, de maneira que isso orienta “a atividade da Administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade”. O plano diretor também deve possuir uma unidade, se adaptando às necessidades da comunidade, sempre em um processo de planejamento, dentro de modernas técnicas de administração e dos recursos de cada Prefeitura. Por esse motivo se diz que é dinâmico e evolutivo, não é estático. Quando se estabelecem objetivos para o desenvolvimento do Município, o plano diretor é a lei *suprema e geral*, proporcionando o crescimento da cidade de maneira ordenada, pois controla as atividades urbanas em benefício do bem-estar social. Não é um projeto de execução de obras e serviços públicos, mas um projeto de orientação para as ações futuras do Município. E complementa:

Por isso não exige plantas, memoriais e especificações detalhadas, pedindo apenas indicações precisas do que a Administração Municipal pretende realizar, com a locação aproximada e as características estruturais ou operacionais que permitam, nas épocas próprias, a elaboração dos *projetos executivos*, com a estimativa dos custos das respectivas obras, serviços ou atividades que vão compor os empreendimentos anteriormente planejados, sejam construções isoladas, sejam planos setoriais de urbanização ou de reurbanização, sejam sistemas viários, redes de água e esgoto ou qualquer outro equipamento público ou de interesse social.

⁸⁶ LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes**. Porto Alegre: Bookman, 2012, p. 8.

⁸⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 561-562.

Santini, Decarli e Toniêto definem o plano diretor como “uma norma jurídica constitucional que consiste em uma análise detalhada de toda extensão territorial do município, devendo abranger todas as dificuldades que impedem com que a propriedade e a cidade cumpram com a sua função social”⁸⁸.

Em se falando de planejamento da cidade há um importante tópico a se tratar, que é sobre o parcelamento do solo urbano.

2.2. PARCELAMENTO DO SOLO URBANO COMO FORMA DE PLANEJAMENTO DAS CIDADES

Segundo José Afonso da Silva, o parcelamento do solo “caracteriza-se por vários tipos de operações materiais juridicamente reguladas, que consistem na execução de planos de arruamento, planos de loteamento, em desmembramentos, em desdobro de lotes”⁸⁹. Só é admitido em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, desde que assim estejam delimitadas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal (Lei 6.766, art. 3º, caput).

Uma das formas de instrumentalizá-lo é através do ordenamento urbano, que Hely Lopes Meirelles⁹⁰ define como sendo a regulamentação edilícia que delimita a urbe, seu traçado, o seu uso e a ocupação do solo, do zoneamento, do loteamento, e do controle das construções. Essa regulamentação ainda trata das limitações de segurança, higiene e estética da cidade e das habitações. Entretanto, o estudo da urbanização foi ampliado para alcançar tudo quanto possa melhorar a vida urbana. Acrescenta:

Em nossos dias, o avassalador fenômeno da urbanização e o desmedido crescimento das cidades vêm exigindo mais e maiores imposições edilícias em benefício da coletividade urbanizada, o que sobrecarrega o Município com encargos imprevistos e despesas extraordinárias para atender a áreas imensas tornadas urbanas repentinamente, sem o equipamento mínimo indispensável às necessidades dessas novas concentrações populacionais.

⁸⁸ SANTIN, Janaína Rigo; DECARLI, Nairane; TONIÊTO, Tiago. Meio ambiente artificial, estatuto da Cidade e direito de preempção. In: **Revista internacional de direito ambiental**. Vol. 6. Jan./Abr.. Caxias do Sul: Editora Plenum, 2017, p. 225.

⁸⁹ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 325.

⁹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 565.

Com o ordenamento urbano se delimita o perímetro urbano ou a zona urbana. Isso também deve ser realizado através de lei municipal, cuja competência é privativa e *irretirável* do Município, “cabendo à lei urbanística estabelecer os requisitos que darão à área condição urbana ou urbanizável”⁹¹.

Como argumenta Regina Maria Macedo Nery Ferrari⁹², qualquer legislação estadual ou federal que invada matéria de interesse da comunidade local incorrerá em inconstitucionalidade:

A lei municipal deve prevalecer em todas as matérias que demonstrem interessar apenas ou preponderantemente à comuna, e, conseqüentemente, a lei federal ou estadual que venha a violar este campo de autonomia do Município incorrerá em inconstitucionalidade, por desatender à repartição de competências prevista na Lei Maior do Estado brasileiro.

Além de legislar sobre assuntos de interesse local compete ao Município suplementar a legislação federal e estadual no que couber (artigo 30, II), bem como promover o ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano⁹³.

Surge, então, o zoneamento do solo, que segundo José Afonso da Silva⁹⁴ é a “repartição do território municipal à vista da destinação da terra, do uso do solo ou das características arquitetônicas”. A primeira trata de dividir o território do Município em zona urbana, zonas urbanizáveis, zonas de expansão urbana, ou ainda em zona rural. Em seguida se dividirá o território em zonas de uso. Por último se especificará as características que as construções deverão ter em cada zona, é o chamado zoneamento arquitetônico. O zoneamento de uso é o que mais interessa a este trabalho. Entretanto, antes de prosseguir e apenas para demonstrar que o que está fora do perímetro urbano também é importante, do ponto de vista da gestão jurisdicional do Município, transcreve-se abaixo importante observação do jurista:

⁹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 568.

⁹² FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Municipal**. 3. ed. São Paulo: RT, 2012, p. 101.

⁹³ REINIS, Oliver Alexandre. Competência constitucional e o zoneamento urbano municipal – conflitos com o zoneamento estadual. In: **Revista de brasileira de direito municipal**. Vol. 64. Abr./Jun. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 100-101.

⁹⁴ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 236-237.

Há que projetar-se para fora do perímetro urbano, visando a ordenar o uso de todo o território sob jurisdição municipal. Ainda que os Municípios não tenham competência para definir o uso do solo para fins agrícolas e pastoris, o certo é que lhes cabe orientar a urbanificação do seu território, pelo quê se insere em sua competência declarar que solo fora do perímetro urbano não deva urbanizar-se – com o quê, em verdade, de modo negativo, estarão qualificando o solo que há de permanecer com seu uso rural. Servindo-se do zoneamento de uso, o Município definirá não só as zonas de uso do perímetro urbano, mas também ordenará os usos futuros do território municipal para os fins de expansão urbana ou de áreas urbanizáveis⁹⁵.

Sendo assim, o zoneamento de uso do solo constitui em um importante instrumento de planejamento urbanístico municipal, pois se destina a estabelecer as diretrizes do plano diretor, fixando as áreas do solo municipal, e destinando essas áreas para o exercício das funções urbanas. Nesse mesmo raciocínio, Silva⁹⁶ trata ainda do zoneamento ambiental, porque vai além do ambiente da cidade e dá destaque à proteção de áreas ambientais. Mas sobre isso trataremos mais especificamente no capítulo 3 desta pesquisa.

Outra operação que caracteriza o parcelamento do solo urbano é o traçado urbano. Este é segundo Hely Lopes Meirelles⁹⁷ “o desenho geral da cidade; seu levantamento topográfico, com a indicação do sistema viário, marcando o arruamento atual e o futuro, com os respectivos alinhamentos e nivelamentos a serem observados nas construções particulares e públicas”. Deverá ainda conter outros pontos característicos da cidade, sistema hidrográfico, áreas verdes preserváveis, espaços de recreação ativa, indicação dos terrenos dos edifícios públicos e equipamentos sociais, redes de água e esgotos, e de tudo o mais que compuser a urbe⁹⁸. Como orienta o mencionado autor, o traçado urbano nem sempre será executado pelo Município, especialmente quando realizado por particulares, em loteamentos por estes apresentados perante o Poder Público. Entretanto, para que assim ocorra é necessária aprovação pela Prefeitura, pois é necessário que o loteamento se ajuste às vias públicas já existentes, ao plano diretor e às normas urbanísticas. Porque nenhum bairro ou área em urbanização

⁹⁵ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 237.

⁹⁶ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 237.

⁹⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 569.

⁹⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 569.

poderá surgir ou manter-se desarticulada do sistema viário. Não pode haver isolamento de áreas urbanas, nem fora dos padrões urbanísticos determinados pelo Município.

Ainda sobre esse tema de traçado urbano, é importante falar sobre o arruamento e loteamento. José Afonso da Silva⁹⁹ define o primeiro como “a divisão do solo mediante a abertura de vias de circulação e a formação de quadras entre elas”. Verifica-se por essa definição que: a) a existência do loteamento pressupõe a do arruamento, mas que não basta abertura de mais de uma via, é necessário que haja a formação de quadras entre elas, para que se configure o loteamento; b) são institutos diversos, mas que constituem modalidade de parcelamento do solo. Já o loteamento é “a divisão das quadras em lotes com frente para logradouro público”.

Hely Lopes Meirelles conceitua arruamento como “o traçado definidor das vias públicas e espaços livres da cidade”¹⁰⁰. Extrai-se da Lei 6.766/1979, que desde a data de registro do loteamento, as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, passam a integrar o domínio do Município (art. 22).

Como afirma José Afonso da Silva, o plano de arruamento se manifesta como uma fase importante do plano urbanístico municipal. Abaixo merece transcrição pela clareza e objetividade com que o autor descreve o instituto.

É elaborado e executado por particulares, proprietários de glebas urbanizáveis dentro ou fora do perímetro urbano, como urbanização primária do processo de loteamento de terrenos para fins de edificação. Seu objetivo fundamental consiste em estabelecer um sistema de logradouros que proporcione acesso, luz e ar às propriedades lindeiras, permitindo, ao mesmo tempo, que o tráfego de veículos se processe rapidamente e com o máximo de segurança, sem necessidade de muitas restrições – logradouros, esses, que também servem de canais para instalação de redes de serviços públicos, aéreas ou subterrâneas (água, esgoto, gás, eletricidade, telefone), mas que, além disso, exercem outra relevante função, qual seja, a de procurar estabelecer o equilíbrio entre os dois elementos constitutivos das aglomerações urbanas: conjunto edilício e equipamentos públicos e sociais¹⁰¹.

⁹⁹ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 326-327.

¹⁰⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 569.

¹⁰¹ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 330.

A natureza jurídica da área de arruamento, bem como da área de circulação ou de recreação pública é a de bem de uso comum do povo, dispensando titulação formal. Por esse motivo, visando a proteção desse domínio, a Administração estabelece requisitos para abertura e utilização das vias e logradouros públicos, impondo normas “urbanísticas de funcionalidade, segurança e estética, tais como largura e declividade das vias de circulação, tipo de pavimentação e calçamento, limite de trânsito e tráfego, arborização e tudo o mais que for de interesse público”¹⁰².

São inadmissíveis o arruamento privado ou, mesmo, a rua particular em zona urbana, uma vez que, como dito acima, todo o sistema viário de uma cidade é de uso comum do povo, o que afasta a possibilidade jurídica de vias urbanas particulares, salvo exceção descrita abaixo por Hely Lopes Meirelles:

O que pode haver, embora não previsto em lei, é a instituição do chamado *loteamento fechado*, que é forma de parcelamento do solo submetido à Lei 6.766/1979, com a aprovação da Prefeitura Municipal, que outorga o uso das vias de circulação e praças mediante concessão ou permissão. Ou, ainda, *vias internas* em propriedade particular na qual foi instituída uma forma de condomínio relacionada com casas que constituem unidades autônomas ao lado das frações ideais nas áreas comuns, tudo objeto de registro no registro de imóveis. Tais loteamentos fechados têm sido formados para maior privacidade e segurança dos moradores, mormente nas grandes cidades, e em geral se constituem segundo o figurino legal do condomínio em edifícios, sendo os lotes as unidades privativas ou autônomas e as ruas e praças, bem como os equipamentos, copropriedade de todos, ou coisa de uso comum¹⁰³.

Toshio Mukai comentou o RE 607.940 julgado pelo STF em 29/10/2015 que declarou constitucional a Lei Complementar n. 710/2005 do Distrito Federal, na qual o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios questionava a criação de condomínios deitados (fechados). Para o jurista, “desde que essa figura seja compatível com as diretrizes gerais e todas as demais previstas no plano diretor, haverá absoluta legalidade em suas instituições e aprovações”¹⁰⁴. Segue a ementa:

¹⁰² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 570.

¹⁰³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 570.

¹⁰⁴ MUKAI, Toshio. Decisão do STF sobre condomínios deitados: basta que tais empreendimentos sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor. In: **Revista Magister de direito ambiental e urbanístico**. Vol. 62. out./nov. Porto Alegre: Magister, 2015, p. 09.

CONSTITUCIONAL. ORDEM URBANÍSTICA. COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. PODER NORMATIVO MUNICIPAL. ART. 30, VIII, E ART. 182, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PLANO DIRETOR. DIRETRIZES BÁSICAS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL. COMPREENSÃO. 1. A Constituição Federal atribuiu aos Municípios com mais de vinte mil habitantes a obrigação de aprovar Plano Diretor, como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (art. 182, § 1º). Além disso, atribuiu a todos os Municípios competência para editar normas destinadas a “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 30, VIII) e a fixar diretrizes gerais com o objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes” (art. 182, caput). Portanto, nem toda a competência normativa municipal (ou distrital) sobre ocupação dos espaços urbanos se esgota na aprovação de Plano Diretor. 2. É legítima, sob o aspecto formal e material, a Lei Complementar Distrital 710/2005, que dispôs sobre uma forma diferenciada de ocupação e parcelamento do solo urbano em loteamentos fechados, tratando da disciplina interna desses espaços e dos requisitos urbanísticos mínimos a serem neles observados. A edição de leis dessa espécie, que visa, entre outras finalidades, inibir a consolidação de situações irregulares de ocupação do solo, está inserida na competência normativa conferida pela Constituição Federal aos Municípios e ao Distrito Federal, e nada impede que a matéria seja disciplinada em ato normativo separado do que disciplina o Plano Diretor. 3. Aprovada, por deliberação majoritária do Plenário, tese com repercussão geral no sentido de que “Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor”. 4. Recurso extraordinário a que se nega provimento (RE 607940, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 29/10/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-036 DIVULG 25-02-2016 PUBLIC 26-02-2016).

Logo se observa que o traçado urbano e o arruamento são responsáveis pela organização da circulação das pessoas pela cidade. Como diz Carlos Leite, “as cidades não podem permitir que se percam suas ruas e esquinas sob o risco de se tornarem ambientes inóspitos, sem a desejável vida urbana”¹⁰⁵.

Já a definição legal de loteamento, que pode compor a segunda fase do processo do parcelamento ou pode ser apresentado conjuntamente com o arruamento, é 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” (Lei 6.766/79, art. 2º, § 1º).

¹⁰⁵ LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes**. Porto Alegre: Bookman, 2012, p. x.

Gleba é qualquer área de terra que não foi objeto de arruamento ou de loteamento,¹⁰⁶ nos termos do que se expôs acima.

A subdivisão da gleba importa em alteração das dimensões ou confrontações dos imóveis para fins de urbanificação¹⁰⁷.

E lote é “a porção de terreno com frente para logradouro público em condições de receber edificação residencial, comercial, institucional ou industrial”¹⁰⁸. O lote deve ter área mínima de 125m² e frente mínima de 5 (cinco) metros (Lei 6.766/79, art. 4º, inciso II).

Como analisado acima, pelo loteamento, há 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; pelo desmembramento, opera-se 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 (Lei 6.766/1979, art. 2º, §§ 1º e 2º). Entretanto, como ensina Arnaldo Rizzardo¹⁰⁹, pode ocorrer que o proprietário não queira dividir em lotes uma extensão de terras, mas “deseja apenas vender um terreno ou alguns, sem o caráter de implantar um aglomerado de novas habitações no local”. Essa modalidade de parcelamento do solo se denomina de desdobre, destaque, ou fracionamento de um terreno em dois ou até mais, com o que se criam novas individualidades. Nesse caso, o proprietário não se preocupa em urbanizar ou oferecer por venda em oferta pública o lote dividido.

Como se comentou, lotes são unidades em que se edificará algo. Para isso, a legislação municipal deve estabelecer normas quanto às suas dimensões e contornos, para que se prestem à sua finalidade. Se forem lotes muito estreitos, “dão origem a casas estreitas com peças escassamente iluminadas e mal ventiladas pelas áreas laterais”, ou seja, quanto maior a testada, maior a possibilidade de

¹⁰⁶ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 324.

¹⁰⁷ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 324.

¹⁰⁸ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 334.

¹⁰⁹ RIZZARDO, Arnaldo. **Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano**: Lei 6.766/79 e 9.785/99. 10. ed. São Paulo: RT, 2014, p. 71.

distância entre as construções, desde que a legislação municipal assim estabeleça os limites¹¹⁰.

Ricardo Marcondes Martins em importante contribuição diz que “no *meio urbano*, faz parte do núcleo essencial do direito de propriedade *edificar* no imóvel que se tem o domínio”¹¹¹. Vale a transcrição integral de sua explanação sobre o assunto:

O proprietário tem, portanto, um *direito constitucional* a construir em seu imóvel. A *edificação* dá-se no lote, “fração elementar do território urbano”, sinônimo de “unidade edílcia”, quer dizer, “unidade destinada à edificação”. Esse *direito de construir* é restringido por dois conjuntos normativos: pelas *normas edilícias* e pelas *normas urbanísticas*. As *normas edilícias*, relativas ao chamado *direito de construção*, consideram o lote *isoladamente*, referem-se *aspectos internos* da construção, e têm, em geral, *natureza privada*. Abrangem o chamado *direito de vizinhança*, disciplinado nos artigos 1.277 a 1.313 do Código Civil, que se destina a tutelar a segurança, o sossego e a saúde dos vizinhos e integra o direito civil, de competência privativa da União (CF, art. 22, I). A disciplina da construção, porém, não se esgota no direito de vizinhança. Cabe ao Município editar o Código de Obras e disciplinar a construção, do ponto de vista interno, no meio urbano. As *normas urbanísticas* consideram o lote no *contexto da cidade*, referem-se a *aspectos externos* da construção, como a ordenação do solo, e têm *natureza pública*. Cabe, precipuamente, ao Município, editar o Plano Diretor e a Lei de Zoneamento, e disciplinar a construção, do ponto de vista externo, no meio urbano¹¹².

Antes da elaboração do projeto de loteamento, o interessado deve requerer à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal quando for o caso, que defina as diretrizes para o uso do solo, traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário, apresentando planta do imóvel contendo, pelo menos: a) as divisas da gleba a ser loteada; b) as curvas de nível à distância adequada, quando exigidas por lei estadual ou municipal; c) a localização dos cursos d’água, bosques e construções existentes; d) a indicação dos arruamentos contíguos a todo o perímetro, a localização das vias de comunicação, das áreas livres, dos equipamentos urbanos e comunitários existentes

¹¹⁰ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 334.

¹¹¹ MARTINS, Ricardo Marcondes. Temas polêmicos da desapropriação municipal. In: **Revista de direito administrativo e infraestrutura**. Vol. 4. Jan./Mar. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 145.

¹¹² MARTINS, Ricardo Marcondes. Temas polêmicos da desapropriação municipal. In: **Revista de direito administrativo e infraestrutura**. Vol. 4. Jan./Mar. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 146.

no local ou em suas adjacências, com as respectivas distâncias da área a ser loteada; e) o tipo de uso predominante a que o loteamento se destina; f) as características, dimensões e localização das zonas de uso contíguas (Lei 6.766/79, art. 6º). É a “fase preliminar” chamada por Rizzardo¹¹³.

A indicação das diretrizes de planejamento municipal cria um vínculo entre o Município e o loteamento, pois este, detendo “o poder-dever de fiscalizar o regular parcelamento do solo urbano, é subsidiariamente responsável pela realização das obras necessárias à regularização do loteamento”¹¹⁴.

Nas plantas apresentadas pelo interessado e no requerimento, a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, indicará, de acordo com as diretrizes de planejamento estadual e municipal: a) as ruas ou estradas existentes ou projetadas, que compõem o sistema viário da cidade e do município, relacionadas com o loteamento pretendido a serem respeitadas; b) o traçado básico do sistema viário principal; c) a localização aproximada dos terrenos destinados a equipamento urbano e comunitário e das áreas livres de uso público; d) as faixas sanitárias do terreno necessárias ao escoamento das águas pluviais e as faixas não edificáveis; e) a zona ou zonas de uso predominante da área, com indicação dos usos compatíveis. Essas orientações terão validade pelo prazo máximo de quatro anos (Lei 6.766/79, art. 7º). Na lei é imperativo o comando para que o Poder Público indique os itens anteriormente mencionados, mas nada impede que simplesmente concorde com o esboço de projeto submetido a exame. A prévia análise do esboço do projeto, “é ordenar a elaboração do planejamento da gleba a ser desdobrada, em consonância com a política vigente referente ao desenvolvimento urbano”¹¹⁵.

Orientado pelo traçado e diretrizes oficiais, quando houver, isso porque se o Município contar com menos de cinquenta mil habitantes não se exigirá a fase preliminar anteriormente mencionada, ou aquela dos art. 6º e 7º da Lei 6.766/79, o projeto deverá conter desenhos, memorial descritivo e cronograma de execução das

¹¹³ RIZZARDO, Arnaldo. **Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano**: Lei 6.766/79 e 9.785/99. 10. ed. São Paulo: RT, 2014, p. 47.

¹¹⁴ RIZZARDO, Arnaldo. **Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano**: Lei 6.766/79 e 9.785/99. 10. ed. São Paulo: RT, 2014, p. 48.

¹¹⁵ RIZZARDO, Arnaldo. **Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano**: Lei 6.766/79 e 9.785/99. 10. ed. São Paulo: RT, 2014, p. 49.

obras. Sendo que essas não poderão ultrapassar o máximo de quatro anos. Deve os documentos acima descritos ser acompanhados de certidão atualizada da matrícula da gleba, expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis competente, de certidão negativa de tributos municipais e do competente instrumento de garantia (Lei 6.766/79, art. 9). Os desenhos deverão conter pelo menos as seguintes descrições: a) a subdivisão das quadras em lotes, com as respectivas dimensões e numeração, isso porque já se tomará por base as diretrizes de uso do solo indicadas pelo Município; b) o sistema de vias com a respectiva hierarquia, ou seja, especificação das principais, das secundárias, e as de mero acesso aos imóveis; c) as dimensões lineares que se referem às extensões ou aos comprimentos; as dimensões angulares do projeto que significam os ângulos de inflexão das ruas, com distância entre dois pontos de curvas (cordas), e distância também das linhas curvas (arcos); e os pontos de tangência que são os pontos de encontro das curvas com os segmentos retilíneos; d) os perfis longitudinais e transversais de todas as vias de circulação e praças, ou seja, “o corte central ao longo da artéria, e o corte transversal mostrando o perfil da rua com os meios-fios”; e) a indicação dos marcos de alinhamento e nivelamento localizados nos ângulos de curvas e vias projetadas, que são as estacas ou testemunhos postos na área e que serviram para a obtenção do referido levantamento; f) a indicação em planta e perfis de todas as linhas de escoamento das águas pluviais, a qual é procedida por meio de retas, desenhadas no meio da rua, indicando o sentido que correm as águas (Lei 6.766/79, art. 9, § 1º). É a fase do “projeto definitivo”¹¹⁶.

Em seguida devem ser apresentados pelo interessado ainda, obrigatoriamente, ao menos os seguintes elementos: a) a descrição sucinta do loteamento, com as suas características e a fixação da zona ou zonas de uso predominante, ou seja, apresentando a sua realidade física, o aproveitamento da área após os lotes terem sido fracionados, a indicação dos limites para que terceiros confrontantes ou interessados possam facilmente identificar a área objeto de parcelamento; e ainda, as unidades autônomas e as quadras resultantes que se pretende lotear, com as ruas que o margeiam, números dos lotes; b) as condições

¹¹⁶ RIZZARDO, Arnaldo. **Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano**: Lei 6.766/79 e 9.785/99. 10. ed. São Paulo: RT, 2014, p. 49.

urbanísticas do loteamento e as limitações que incidem sobre os lotes e suas construções, além daquelas constantes das diretrizes fixadas, isto é, o tipo de construção a ser erguida, sua finalidade, se industrial ou comercial, a distância do recuo e o seu alinhamento com as ruas, e o fracionamento mínimo dos terrenos de acordo com as diretrizes expedidas pela Prefeitura; c) a indicação das áreas públicas que passarão ao domínio do município no ato de registro do loteamento, sendo que estas irão compor as áreas livres para praças, ruas, equipamentos urbanos e comunitários, além de outros serviços públicos; d) a enumeração dos equipamentos urbanos, comunitários e dos serviços públicos ou de utilidade pública, já existentes no loteamento e adjacências, como por exemplo, equipamentos de energia elétrica e de abastecimento de água¹¹⁷.

Depois de aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o loteador deve registrá-lo no Ofício de Registro de Imóveis competente, dentro do prazo de 180 (cento e oitenta) dias, acompanhados de uma série de documentos (Lei 6.766/79, art. 18). Ultrapassado esse limite temporal deve todo o projeto ser novamente submetido a uma revalidação pela Prefeitura, podendo inclusive exigir novas formalidades se situações diferentes surgirem¹¹⁸. Vale lembrar que o registro de loteamento não aprovado pela Prefeitura configura crime, tipificado no art. 52 da Lei 6.766/79.

O processo de registro inicia-se com a apresentação de toda a documentação, de uma única vez, perante o ofício de registro de imóveis competente. No momento da apresentação deve ser dado recibo ao interessado da entrega dos documentos e, de imediato, realizado o apontamento do título no Livro de Protocolo. O título receberá o número de ordem que lhe garante a prioridade, e, em consequência dessa prioridade, a preferência dos direitos reais (Lei 6.015/73, art. 186). Prenotado o título, é regra geral que seu registro de dê em 30 (trinta) dias corridos, salvo exceções previstas em leis específicas. É o caso do loteamento que devido ao fato do processo de registro ser complexo exige uma série de procedimentos após a entrega dos documentos na serventia imobiliária. Nesse caso,

¹¹⁷ RIZZARDO, Arnaldo. **Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano**: Lei 6.766/79 e 9.785/99. 10. ed. São Paulo: RT, 2014, p. 50-51.

¹¹⁸ RIZZARDO, Arnaldo. **Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano**: Lei 6.766/79 e 9.785/99. 10. ed. São Paulo: RT, 2014, p. 76.

após a protocolização do título, o oficial registrador deve encaminhar comunicado à Prefeitura informando que a documentação que acompanha o requerimento de loteamento encontra-se em ordem. Em seguida deve publicar edital do pedido de registro, com resumo e pequeno desenho da localização da área a ser loteada. O edital será publicado por 03 (três) dias consecutivos. O prazo para impugnação do pedido de registro do loteamento é de 15 (quinze) dias a contar da última publicação. Se não houver impugnação o loteamento deve ser registrado. Se houver impugnação, o oficial registrador deve intimar o requerente e a Prefeitura para que se manifestem em até 05 (cinco) dias, sob pena de o processo de loteamento ser arquivado (Lei 6.766/79, art. 19 e parágrafos). Há diversos prazos de prenotação específicos: as das cédulas de créditos industrial, comercial e rural que são de 03 (três) dias (Decreto-Lei 413/69, art. 38; Decreto-Lei 167/67, art. 38; Lei 6.840/80); as das cédulas de crédito bancário que é de 15 (quinze) dias (Lei 10.931/2004, art. 52). E há casos em que o prazo da prenotação deve ser prorrogado, a exemplo, das suscitações de dúvida (Lei 6.015/73, art. 198), de retificação de área (Lei 6.015/73, art. 213, II), e do loteamento neste parágrafo apresentado.

Nada impede que terceiro impugnante seja remetido às vias ordinárias já que o procedimento mencionado no artigo 19 da Lei 6.766/79 é sumário.

Lembra Arnaldo Rizzardo¹¹⁹ que a impugnação ao registro aqui mencionado, deve se fundar em direito real. Complementa:

O impugnante não tem legitimidade para discutir o preenchimento dos requisitos legais por parte do proprietário loteador, desde que não origine um prejuízo a um direito seu. A menos que haja ofensa a um bem social, ou ao patrimônio público, ou ao meio ambiente. Nestas hipóteses, autoriza-se a impugnação, ainda mais quando público o prejuízo que trará o loteamento.

Com a manifestação do requerente e da Prefeitura o processo deve ser encaminhado ao Juiz de Direito com competência em registros públicos ou ao Juiz Diretor do Foro da comarca a que se submete o ofício de registro imobiliário. Em seguida, logo após o Ministério Público ser ouvido em 05 (cinco) dias, o juiz decidirá de plano, ou após instrução sumária. Entretanto, caso a matéria exija maior indagação, o juiz deverá remeter o interessado às vias ordinárias. Por fim, registrado

¹¹⁹ RIZZARDO, Arnaldo. **Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano**: Lei 6.766/79 e 9.785/99. 10. ed. São Paulo: RT, 2014, p. 84.

o loteamento, o oficial de registro deve comunicar a Prefeitura, por simples certidão (Lei 6.766/79, art. 19 e parágrafos). A atuação do Ministério Público é fundamental nas questões urbanísticas. Luciano de Faria Brasil defendeu essa atuação nos mais diversos diplomas legislativos relativos ao urbanismo bem como no novo código processual civil não só como órgão agente como interveniente¹²⁰.

Importante norma de ordem pública é a contida no artigo 22 da Lei 6.766/79. Dispõe que desde a data de registro do loteamento, as vias, praças, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos passam a integrar o domínio do Município. Arnaldo Rizzardo¹²¹ faz importante advertência sobre a responsabilidade do Município após o registro do loteamento. Assim descreve:

Em razão da norma acima, tornando-se o Município titular de tais bens, assume a responsabilidade pela sua manutenção, não apenas no que pertine às vias e praças, mas também quanto aos equipamentos destinados a prestar serviços públicos, como abastecimento de água e de energia elétrica. A regra é de suma importância, visto que traz uma diretriz pertinente à responsabilidade. É de se alvitrar a hipótese de, aprovado e registrado o loteamento, não completar o loteador a realização total do empreendimento, omitindo-se em instalar os equipamentos ou obras necessárias à infraestrutura. Ao Município cabe a fiscalização, e, inclusive, assumir os encargos caso não cumpridos pelo loteador. Nessas situações, não raras, as disposições do art. 38 trazem os caminhos a serem seguidos: o adquirente do lote suspenderá o pagamento das prestações e o Município promoverá a regularização da implantação, recebendo o valor das prestações que eram devidas ao loteador, como adiante será analisado.

Com o registro do loteamento ocorrem alguns efeitos urbanísticos, dentre eles: a) passa a ser legítima a divisão e as vendas dos lotes, em que o terreno loteado perde a sua individualidade objetiva, e aparece a individualidade objetiva dos lotes; b) o plano de arruamento e de loteamento não pode ser modificado unilateralmente; c) ocorre transferência para o domínio público do Município as vias

¹²⁰ BRASIL, Luciano de Faria. O Direito Urbanístico como Campo Prioritário de Atuação do Ministério Público: Notas sobre a Nova Ordem Processual Civil e a Reformulação da Atuação Institucional. In: **Revista Magister de direito ambiental e urbanístico**. Vol. 77. Abr./Mai. Porto Alegre: Magister, 2018.

¹²¹ RIZZARDO, Arnaldo. **Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano**: Lei 6.766/79 e 9.785/99. 10. ed. São Paulo: RT, 2014, p. 88.

de comunicação e das áreas reservadas constantes do memorial e da planta, independentemente de qualquer outro ato alienativo¹²².

Seja considerado um processo ou uma atividade de repartição do solo urbano, o loteamento se sujeita a cláusulas convencionais e a normas legais de duas ordens - civis e urbanísticas, segundo Hely Lopes Meirelles¹²³:

As cláusulas convencionais são as que constarem do memorial arquivado no registro imobiliário, para transcrição nas escrituras de alienação dos lotes; as normas civis são expressas na legislação federal pertinente e visam a garantir aos adquirentes de lotes a legitimidade da propriedade e a transferência do domínio ao término do pagamento do preço; as normas urbanísticas são as constantes da legislação municipal e objetivam assegurar ao loteamento os equipamentos e condições mínimas de habitabilidade e conforto, bem como harmonizá-lo com o plano diretor do Município, para a correta expansão de sua área urbana.

Todo imóvel objeto de parcelamento do solo urbano não está a satisfazer somente as necessidades de seu proprietário. Ela tem uma função a desempenhar dentro do sistema municipal a que pertence. É o que será apresentado a seguir.

2. 3. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA

Não há como iniciar este subtítulo sem mencionar que a Constituição da República do Brasil garante o direito à propriedade (inciso XXII) e que esta deve atender à sua função social (inciso XXIII), ambos cumulados com o inciso III do art. 172 da Constituição Federal; e, ainda, que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (CFRB, art. 182, § 2º). Ademais, o direito à propriedade, em sentido amplo, encontra-se no *caput do artigo 5º*, ao lado de outros direitos individuais mais elementares¹²⁴.

Nesse sentido ainda:

¹²² SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 336.

¹²³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 582.

¹²⁴ PAULO, Vicente. **Direito constitucional descomplicado**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017, p. 193.

Art. 1.228. 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.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo 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 (Lei 10.406/2002 – Código Civil Brasileiro).

Finalmente:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas (Lei 10.257/2001).

Segundo Alexandre Levin, se o imóvel está construído de acordo com os índices definidos no plano diretor ele cumpre a sua função social:

Essas regras de aproveitamento mínimo são estabelecidas pelo plano diretor com o intuito de fazer com que os imóveis sejam aproveitados de forma compatível com a infraestrutura urbana existente; em áreas da cidade em que o Poder Público pretenda promover um maior adensamento populacional – em razão da existência de infraestrutura urbana disponível para tanto –, são fixados coeficientes de aproveitamento mínimos mais elevados. Ao contrário, em áreas urbanas já suficientemente adensadas, o coeficiente de aproveitamento mínimo fixado pelo plano diretor deverá ser menor¹²⁵.

Dessa forma, toda propriedade deve atender a sua função social inclusive os abandonados. Esses podem ser atingidos pela arrecadação que é a perda da propriedade imobiliária em razão do abandono. É outro instrumento a serviço da Administração Municipal que deve concorrer para a efetivação das funções sociais da cidade (Lei 13.465/2017, art. 64)¹²⁶.

Não somente este instrumento é disponibilizado para atendimento da função social da propriedade, mas também a desapropriação (Lei 10.257/2001, art.

¹²⁵ LEVIN, Alexandre. Plano diretor como instrumento jurídico fundamental de organização do espaço urbano. In: **Revista Fórum de Direito urbano e ambiental**. Vol. 99. Mai./Jun. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. .

¹²⁶ FARIAS, Talden. Abandono de imóveis urbanos e a responsabilidade dos municípios. In: **Revista de brasileira de direito municipal**. Vol. 67. Jan./Mar. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 83.

4, 5, a). Nadia Cristina Batista fala em cinco espécies de desapropriação. São elas: a) comum ou ordinária; b) urbanística sancionatória; c) rural para fins de reforma agrária; d) confiscatória; e e) indireta¹²⁷. Não será aprofundado este tema por ser matéria específica alheia ao propósito deste trabalho.

Gilmar Ferreira Mendes destaca como a “função social da propriedade – e, portanto, sua vinculação social – assume relevo no estabelecimento da conformação ou limitação do direito”¹²⁸. Isto porque, como diz Taisa Cintra Dosso “a propriedade sofre limitações urbanas, haja vista a necessidade de cumprimento de sua função social explicitada pelo Plano Diretor”¹²⁹.

Gomes Neto, Silva e Rodrigues afirmam que quando o assunto é intervenção Estatal na propriedade e na economia privada há pouca receptividade por parte dos detentores dos espaços urbanos e rurais¹³⁰.

Antes a propriedade só era observada do ponto de vista privado. Hoje, “está moldada sob um ponto do interesse coletivo, para tanto, exerce a função social voltada ao interesse do bem comum, ou seja, atualmente a ordem jurídica-constitucional tem como parte integrante da propriedade privada, a função social”. Não se nega o direito de uso, gozo e disposição por parte de seu titular, mas é fundamental que esteja ligada ao uso racional dos recursos ambientais, sobretudo, a aplicação da dignidade da pessoa humana¹³¹.

José Isaac Pilati diz que “todo o exercício de poder econômico que, por omissão ou comissão, afete negativamente interesses fundamentais da coletividade,

¹²⁷ BATISTA, Nadia Cristina. Intervenção estatal na propriedade com enfoque na desapropriação. In: **Revista Fórum de Direito urbano e ambiental**. Vol. 97. Jan./Fev. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 38.

¹²⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 275.

¹²⁹ DOSSO, Taisa Cintra. Planejamento urbano e concepção urbanística da propriedade. In: **Revista Fórum de Direito urbano e ambiental**. Vol. 92. Mar./Abr. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 64.

¹³⁰ GOMES NETO, Dirceu Coutinho; SILVA, Letícia Rodrigues e; RODRIGUES, Maria Helena Stabalito. O Plano Diretor Municipal em Sintonia com os Pressupostos da Economia Verde: um Paradigma para a Materialização do Direito à Cidade Sustentável. In: **Revista Magister de direito ambiental e urbanístico**. Vol. 79. Ago./Set. Porto Alegre: Magister, 2018, p. 19.

¹³¹ PEGHINI, Aline Aparecida Santos Costa; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. A função social da propriedade: uma análise do Relatório Nosso Futuro Comum e a influência na Constituição Federal de 1988. In: **Revista de Direito do Trabalho**. Vol. 189. São Paulo: Ed. RT, 2018, p. 150.

como ambiente, qualidade de vida, patrimônio histórico, está na perspectiva de não cumprimento da função social”¹³².

José Afonso da Silva¹³³ realiza essa mesma vinculação da função social da propriedade urbana com a ordenação da cidade expressa no plano diretor. Isso significa que a propriedade não está a satisfazer somente os interesses e necessidades do proprietário, mas também a da cidade e sua coletividade, para o cumprimento do interesse de todos. Esse, aliás, é o alcance do Estatuto da Cidade, que estabelece normas de ordem pública e interesse social as quais regulam o uso da propriedade urbana em benefício do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (Lei 10.257/2001, art. 1º, parágrafo único).

Graziela Argente como crítica pela forma exploratória e especulativa de investidores propõe a obrigatoriedade da recuperação das mais-valias¹³⁴, bem como atribuição do ônus da urbanização ao ente privado, porque todo esse ônus do crescimento das cidades historicamente sempre ficaria juntamente com a sua regularização a cargo do poder público¹³⁵. Aliás, este conceito está dentre uma das diretrizes gerais da política urbana qual seja a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (Lei 10.257/2001, art. 2, IX). É o princípio da equidade em que se verifica “a obrigação de distribuição tanto do bônus, quanto do ônus existentes com a produção da cidade, e não, como historicamente ocorreu, em que o lucro fica com o privado e o custo da urbanização com o poder público”¹³⁶. O conceito de mais-valia utilizado será relativo à propriedade urbana, isto é, às mais-valias fundiárias urbanas, sendo entendido como ‘acréscimos de poderes aquisitivos obtidos sem esforço e pelos acasos da sorte’ ou ainda ‘lucro extraordinário do valor da propriedade, justamente porque o resultado agregado a ela provém de esforço de outrem, mais precisamente da administração pública, por

¹³² PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p. 72.

¹³³ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 75.

¹³⁴ ARGENTA, Graziela. Contrapartidas urbanísticas: expressão da urbanística consensual. In: **Revista de direito ambiental**. Vol. 86. Abr./Jun. São Paulo: RT, 2017, p. 420.

¹³⁵ ARGENTA, Graziela. Contrapartidas urbanísticas: expressão da urbanística consensual. In: **Revista de direito ambiental**. Vol. 86. Abr./Jun. São Paulo: RT, 2017, p. 416.

¹³⁶ ARGENTA, Graziela. Contrapartidas urbanísticas: expressão da urbanística consensual. In: **Revista de direito ambiental**. Vol. 86. Abr./Jun. São Paulo: RT, 2017, p. 419.

meio de ato administrativo, legislativo ou de investimento em infraestrutura', disse a autora.

Carlos Roberto Gonçalves¹³⁷ ao citar Duguit, precursor da ideia de que os direitos só se justificam pela missão social para a qual devem contribuir, diz que a propriedade "implica para todo detentor de uma riqueza a obrigação de empregá-la para o crescimento da riqueza social e para a interdependência social".

No trecho a seguir, apesar de o referido autor tratar da função social da propriedade rural, pela sua importância para o assunto aqui tratado *mutati mutandis*, merece a transcrição em sua integralidade. Diz Paulo Affonso Leme Machado¹³⁸:

A propriedade não é um direito individual que exista para se opor à sociedade. O indivíduo não vive sem a sociedade, mas a sociedade também não se constitui sem o indivíduo. A função social da propriedade faz com que o proprietário não possa usar da propriedade de acordo somente com sua vontade pessoal, mas tem que informar aos outros integrantes da sociedade o que faz e por que faz. Não vale aqui o refrão 'isso é meu, eu faço o que eu quiser e ninguém tem nada com isso'. A propriedade privada não é uma ilha soberana e solitária em que só se leva em conta o ego de seu proprietário e de sua família.

É o princípio da solidariedade em que a responsabilidade seja, "não apenas dos poderes públicos, mas também da sociedade e de cada um dos seus membros individuais, pela existência social (e mesmo cada vez mais pelo bem-estar) de cada um dos outros membros da sociedade"¹³⁹.

É como diz José Antônio Apparecido Júnior¹⁴⁰, para quem o tema da função social da propriedade é de relevância central para a Constituição e para a legislação que rege a matéria. Isso porque a função social da propriedade demonstra a necessidade de seu aproveitamento não só pelo proprietário, mas também por toda a coletividade, reforçando o que foi dito anteriormente. Complementa:

¹³⁷ GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro: direito das coisas**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 239.

¹³⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 896.

¹³⁹ ARGENTA, Graziela. Contrapartidas urbanísticas: expressão da urbanística consensual. In: **Revista de direito ambiental**. Vol. 86. Abr./Jun. São Paulo: RT, 2017, p. 418.

¹⁴⁰ APPARECIDO JUNIOR, José Antônio. **Propriedade urbanística & edificabilidade: o plano urbanístico e o potencial construtivo na busca das cidades sustentáveis**. Curitiba: Juruá, 2012, p. 78-81.

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

A regularização fundiária urbana de interesse social atende a essas exigências, como apresentado no primeiro capítulo, porque o crescimento populacional de pessoas menos favorecidas e a demanda nas cidades por residências de baixo custo para essas populações impõem políticas urbanas diferenciadas. Nisso adaptou-se a Lei n. 10.257/2001, segundo Simone Wolff¹⁴¹, quando inseriu, dentre suas diretrizes:

a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais, bem como a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

Isto porque, “o meio ambiente artificial se encontra delimitado no espaço urbano construído, consistente no conjunto de edificações e assemelhados, albergando, ainda, ruas, praças e áreas verdes. Trata-se da construção, pelo ser humano, nos espaços naturais”¹⁴².

Ou seja, a regularização fundiária urbana de interesse social e o pleno ordenamento do uso do solo urbano são poderosos instrumentos que cumprem a função social da propriedade. Porque “a ausência de planejamento urbano ou sua realização distorcida, sem compromisso com a cidade e sua função social, trazem à tona problemas urbanísticos graves, muitas vezes de difícil compreensão e

¹⁴¹ WOLFF, Simone. O direito a cidades sustentáveis: breve análise da Lei 10.257/2001. In: **Fórum de direito urbano e ambiental**. v. 13, jan/fev. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 1356.

¹⁴² TOZZI, Rodrigo Henrique Branquinho Barboza. Olhando pela Janela: a Paisagem Urbana Equilibrada como Indicador de Qualidade de Vida. In: **Revista Magister de direito ambiental e urbanístico**. Vol. 75. Dez./Jan. Porto Alegre: Magister, 2018, p. 64.

solução”¹⁴³. O que vincula ao assunto do próximo capítulo desta pesquisa, em que se analisará as áreas de preservação permanente. Ou seja, se estas são protegidas pelos institutos da regularização fundiária urbana de interesse social e pelo plano diretor.

¹⁴³ DOSSO, Taisa Cintra. Planejamento urbano e concepção urbanística da propriedade. In: **Revista Fórum de Direito urbano e ambiental**. Vol. 92. Mar./Abr. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 65.

CAPÍTULO 3

ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

3.1. TRANSFORMAÇÃO JURÍDICA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

O primeiro ato normativo que concedeu proteção às florestas foi o Decreto n. 4.421, de 28 de dezembro de 1921, denominando-as de “*florestas protetoras*”. Assim dispunha no § 1º do art. 4º: “sómente em casos de grande vantagem para a riqueza publica será permitido, mediante licitação, o aproveitamento economico de productos dessas florestas, mas sempre com a obrigação de replantio”¹⁴⁴.

Posteriormente, o primeiro Código Florestal brasileiro, instituído pelo Decreto 23.793, de 23 de janeiro de 1934, reconheceu as florestas como “*bem de interesse comum a todos os habitantes*” (art. 1º)¹⁴⁵. O destaque das florestas como *bem de interesse comum*, segundo Édis Milaré¹⁴⁶, limitava os direitos de propriedade sobre elas exercido “em especial em relação ao corte de árvores em florestas protetoras ou remanescentes, consideradas de conservação perene”¹⁴⁷.

O tema sobre área de preservação permanente foi um dos que gerou controvérsia impulsionando a modificação do Código Florestal. Porém, segundo Paulo de Bessa Antunes¹⁴⁸ nada foi criado de inovador, pois foi reconhecido explicitamente a *ineficácia* das normas anteriores e uma acomodação da nova norma a situações de fato preexistentes. Manteve-se o passado, criando mecanismos tortuosos e de difícil aplicação para ‘regularizar’ o que já havia.

¹⁴⁴ BRASIL. Decreto n. 4.421, de 28 de dezembro de 1921. Crêa o Serviço Florestal do Brasil. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4421-28-dezembro-1921-567912-publicacaooriginal-91264-pl.html>. Acesso em: 17 set. 2018.

¹⁴⁵ BRASIL. Decreto 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Institui o novo código florestal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L4771.htm. Acesso em: 17 set. 2018.

¹⁴⁶ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2014, p. 1.286.

¹⁴⁷ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2014, p. 1.286.

¹⁴⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentário ao novo código florestal**. 2. ed. atual. de acordo com a Lei n. 12.727/12. São Paulo: Atlas, 2014, p. 94.

Segundo ele, “o conjunto de medidas adotadas pode dar margem a futuras desobediências”.

Como mencionado acima, com o surgimento do primeiro Código Florestal brasileiro (Decreto 23.793/1934), “os direitos de propriedade sobre elas sofreriam limitações, em especial em relação ao corte de árvores em florestas protetoras ou remanescentes, consideradas de conservação perene”¹⁴⁹. Segundo o aludido decreto, o conceito de floresta protetora (art. 4º) e remanescente (art. 5º), respectivamente, é o seguinte:

Art. 4º. Serão consideradas florestas protetoras as que, por sua localização, servirem conjuncta ou separadamente para qualquer dos fins seguintes:

- a) conservar o regimen das aguas; ([Vide Decreto nº 44.890, de 1958](#))
- b) evitar a erosão das terras pela acção dos agentes naturaes; ([Vide Decreto nº 44.890, de 1958](#))
- c) fixar dunas;
- d) auxiliar a defesa das fronteiras, de modo julgado necessario pelas autoridades militares;
- e) assegurar condições de salubridade publica; ([Vide Decreto nº 44.890, de 1958](#))
- f) proteger sitios que por sua belleza mereçam ser conservados; ([Vide Decreto nº 44.890, de 1958](#))
- g) asilar especimens raros de fauna indigena.

Art. 5º Serão declaradas florestas remanescentes:

- a) as que formarem os parques nacionaes, estaduaes ou municipaes;
- b) as em que abundarem ou se cultivarem especimens preciosos, cuja conservação se considerar necessaria por motivo de interesse biologico ou estetico;
- c) as que o poder publico reservar para pequenos parques ou bosques, de gozo publico.

Já o modelo adotado pelo Código Florestal de 1965, Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965¹⁵⁰, de certa forma manteve o sistema de 1934, porém, aboliu as categorias das florestas, instituindo “as chamadas *florestas de preservação permanente*, vale dizer, aquelas que, por suas funções ambientais, não podiam ser suprimidas”¹⁵¹.

¹⁴⁹ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2014, p. 1.286.

¹⁵⁰ BRASIL. Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo código. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm. Acesso em: 17 set. 2018.

¹⁵¹ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2014, p. 1.286.

Com a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981¹⁵², que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, “as faixas de preservação permanente passaram a ser denominadas *reservas* ou *estações ecológicas*”¹⁵³ (art. 18).

Édis Milaré¹⁵⁴ comenta o Decreto 89.336/1984, que regulamentou a matéria tratada na Lei 6.938/81 sobre área de preservação permanente, considerando esta, como reserva ecológica, e que remete ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama o estabelecimento de normas e critérios para o uso dos recursos ambientais existentes nas reservas ecológicas, o que ensejou a edição da Resolução do Conama n. 4, de 18 de setembro de 1985. O autor defende ainda que a resolução “foi tacitamente ab-rogada pela Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, a qual também derogou, expressamente, o art. 18 da Lei 6.938/1981, que previa a criação de reservas ecológicas”, e, inseriu tanto a Estação Ecológica como a Reserva Biológica em grupo de Unidade de Proteção Integral (art. 8º, Lei 9.985, de 18 de julho de 2000).

Voltando para o Código Florestal de 1965, este sofreu diversas e sucessivas alterações, promovidas por medidas provisórias, especialmente a Medida Provisória 2.166-67, de 24 de agosto de 2001¹⁵⁵, que, dentre outras introduziu o conceito de *área de preservação permanente*, semelhante ao hoje em vigor, segundo Édis Milaré¹⁵⁶. Apenas lembrando que esta expressão já havia sido utilizada no Decreto 89.336, de 31 de janeiro de 1984 (art. 1º). O autor ainda comenta que essa medida provisória “também inovou, ao indicar as funções ecológicas e ambientais de uma área de preservação permanente, com o desiderato básico de preservar e proteger”: (a) os recursos hídricos; (b) a paisagem; (c) a estabilidade geológica; (d) a biodiversidade; (e) o fluxo gênico de fauna e flora; (f) o solo; e (g) assegurar o bem-estar das populações humanas (Lei 4.771/1965, art. 1º, § 2º, II).

¹⁵² BRASIL. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm. Acesso em: 17 set. 2018.

¹⁵³ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2014, p. 1.286.

¹⁵⁴ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2014, p. 1.286.

¹⁵⁵ BRASIL. Medida Provisória 2.166-67, de 24 de agosto de 2001. Altera os arts. 1º, 4º, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2166-67.htm. Acesso em: 17 set. 2018.

¹⁵⁶ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2014, p. 1.287.

Finalmente foi publicada a Lei 12.561, de 25 de maio de 2012¹⁵⁷, o *Novo Código Florestal*, que define a área de preservação permanente como sendo a: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (art. 3º, II). Logo se observa que repete o dispositivo citado no parágrafo anterior, na redação dada pela Medida Provisória 2.166-67/2001, que incluiu na Lei 4.771/1965, art. 1º, § 2º, II o conceito legal de área de preservação permanente.

3.2. NATUREZA JURÍDICA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

A nova redação do conceito de área de preservação permanente foi dada pela Medida Provisória 2.166-67, 24 de agosto de 2001, ainda sob a vigência do Código Florestal anterior (Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965) que utilizava a expressão ‘vegetação natural’, para “florestas de preservação permanente” (art. 2º). No atual diploma área de preservação permanente está assim definida: “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (Lei 12.651/2012, art. 3º, II). Pela expressão “coberta ou não por vegetação nativa” se verifica que a nova lei não leva em consideração a ocorrência ou qualidade da cobertura vegetal, basta que esteja no espaço delimitado pela lei¹⁵⁸. Para o professor Marcelo Buzaglo Dantas “permanece controvertida a questão consubstanciada em saber se a APP necessita conter vegetação, ainda que não nativa ou se uma determinada área, ainda que desprovida de qualquer espécie de vegetação, pode ser considerada de preservação

¹⁵⁷ BRASIL. Lei 12.561, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 17 set. 2018.

¹⁵⁸ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2014, p. 1.288.

permanente”¹⁵⁹. Isso porque haveria norma a indicar que o objeto de preservação é a vegetação existente e não somente a área em si (Lei 12.651/2012, art. 7º). Resta claro que a “vegetação” mencionada neste artigo (7º) visa demonstrar a obrigação a que está vinculado o proprietário desta área, o possuidor ou o ocupante, a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado na manutenção desta vegetação. O parágrafo primeiro do mencionado artigo reforça esse argumento, pois estabelece que em caso de “supressão de vegetação” o proprietário, o possuidor ou o ocupante “é obrigado a promover a recomposição”. Aliás, essa obrigação é de “natureza real”, como estabelece o parágrafo segundo.

É este espaço (área) especificado na lei, segundo Paulo Affonso Leme Machado¹⁶⁰, que determina o que é área de preservação permanente, seja nativa ou não. Porque caso fosse protegida somente a vegetação nativa, havendo supressão dessa (vegetação nativa), não haveria mais proteção legal sobre esta área. Simplesmente por não haver mais a dita “vegetação nativa”. Já estaria extinta.

O qualificativo ‘permanente’ estabelece a natureza jurídica daquela área, isto é, não pode haver descontinuidade em sua preservação, assim como não pode haver interrupção na sua proteção.

Para compreensão ao que foi dito é interessante que se transcreva a redação original do mencionado dispositivo comentado anteriormente (Lei 4.771/1965, art. 1º e 2º):

Art. 1º As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade, com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem.

[...]

Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural [...].

Alteração promovida pela Medida Provisória 2.166-67/2001, que incluiu o conceito de área de preservação permanente no § 2º, inciso II:

¹⁵⁹ DANTAS, Marcelo Buzaglo; ANDREOLI, Cleverson Vitorino. **Código florestal anotado**: observações de ordem técnica e jurídica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 12-13.

¹⁶⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 897-899.

Art. 1º As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade, com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem.

[...]

§ 2º Para os efeitos deste Código, entende-se por: [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001\)](#)

[...]

II - área de preservação permanente: área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001\)](#)

E ainda, com a supressão da expressão *vegetação natural* (que constava no art. 2º da Lei 4.771/1965, em sua redação original), demonstra que o legislador quis dar proteção, não somente “às florestas e demais formas de vegetação natural, mas aos próprios locais ou às formações geográficas em que tais áreas estão inseridas funcionalmente”¹⁶¹. Porque se somente as áreas cobertas por “vegetação natural” fossem objeto de proteção, uma vez suprimidas, jamais poderiam ser recompostas, por não haver mais proteção e exigência de sua recomposição. E, se isso ocorresse, essas áreas deixariam de ser consideradas “áreas de preservação permanente”, pois não mais teriam a “vegetação natural” (ou nativa, na atual redação). Logo, deixariam de obter proteção legal.

Ademais, “a proteção das áreas especialmente protegidas é ampla e não se restringe apenas àquele espaço em recorte, haja vista que o ambiente é integrado em um todo, sendo inconcebível se falar em interesses locais e privados, quando se trata de questões ambientais”¹⁶².

É oportuno mencionar a existência do compromisso do Brasil, derivado de sua soberania, em preservar suas florestas, “pois se somente a vegetação ‘nativa’

¹⁶¹ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2014, p. 1.288.

¹⁶² VILELA, Alysson Oliveira; SOSSAE, Flávia Cristina; HERRMANN, Hildebrando; GALLO, Zildo; FANTIN, Marcel. A Área de Preservação Permanente – APP e seus Principais Aspectos Protecionistas. In: **Revista Magister de direito ambiental e urbanístico**. Vol. 75. Dez./Jan. Porto Alegre: Magister, 2018, p 23.

estivesse protegida, se ela sucumbisse na área de preservação permanente ou fosse extinta, não poderia ser substituída por outra vegetação não nativa”¹⁶³.

Paulo de Bessa Antunes destaca a fundamental importância das condições constitutivas das áreas de preservação permanente, pois são pressupostos de sua legalidade. É o que ele chama de *função ambiental* a ser desempenhada pela área¹⁶⁴. O próprio conceito legal descreve as funções dessas áreas “com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”.

Édis Milaré comenta a importância do instituto das *áreas de preservação permanente*, pois ele “tem objetivos bem expressos em relação à integridade dos ecossistemas e à qualidade ambiental do meio”¹⁶⁵.

A seguir, pela riqueza da exposição, e clareza de seus ensinamentos, destaca-se trecho da obra *Direito Ambiental Brasileiro*, de Paulo Affonso Leme Machado, em que comenta cinco características das áreas de preservação permanente. Características essas que definem a natureza jurídica do instituto em estudo:

a) é uma área, e não mais uma floresta (no Código Florestal de 1965, com a redação original, tratava-se de ‘Floresta de Preservação Permanente’). A área pode ou não estar coberta por vegetação nativa, podendo ser coberta por vegetação exótica. b) A APP não é mais área qualquer, mas uma ‘área protegida’. A junção destes dois termos tem alicerce 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’ (art. 225, § 1º, III). 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. d) A APP é uma área protegida com funções ambientais específicas e diferenciadas, apontadas na Lei 12.561/2012: função ambiental de preservação, função de facilitação, função de proteção e função de asseguramento. As funções ambientais de preservação abrangem os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade. A APP tem a função de facilitar o fluxo gênico de fauna e

¹⁶³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 899.

¹⁶⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentário ao novo código florestal**. 2. ed. atual. de acordo com a Lei n. 12.727/12. São Paulo: Atlas, 2014, p. 97.

¹⁶⁵ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2014, p. 1.287.

flora, sendo que essa transmissão genética não é exclusiva dessa área protegida. A APP visa a proteger o solo, evitando a erosão e conservando sua fertilidade. Não se pode negligenciar o asseguramento do bem-estar das populações humanas, isto é, da felicidade e da prosperidade das pessoas, entre as quais estão os proprietários e os trabalhadores da propriedade rural onde se situa a APP (art. 186, IV, da Constituição da República). e) A supressão indevida da vegetação na APP obriga o proprietário da área, o possuidor ou o ocupante, a qualquer título, a recompor a vegetação; e essa obrigação tem natureza real. Essa obrigação transmite-se ao sucessor em caso de transferência de domínio ou de posse do imóvel rural¹⁶⁶.

Édis Milaré chama a atenção para o fato de que não se pode esquecer que o meio ambiente é um sistema, e que, dessa forma, não há elementos naturais indiferentes, porquanto, “é constituído de *teias*, essas formas impressionantes de amarração que sustentam o mundo natural e a vida”. Suas *funções ecológicas e ambientais* são explícitas e interligadas, como bem explica em texto que se transcreve abaixo:

Como se vê, as APPs têm esse papel (maravilhoso, aliás!) de abrigar a biodiversidade e promover a propagação da vida; assegurar a qualidade do solo e garantir o armazenamento do recurso *água* em condições favoráveis de quantidade e qualidade; já a paisagem é intrinsecamente ligada aos componentes do ecossistema. E mais, têm muito a ver com o bem-estar humano das populações que estão em seu entorno, contribuindo para a sadia qualidade de vida assegurada no *caput* do art. 225 da CF/1988. Com isto, vê-se confirmado o *status* das APPs como *espaços territoriais especialmente protegidos em sentido amplo*, ou seja, elas podem admitir, em caráter excepcional, determinadas intervenções no seu meio, o que se faz diferir daquelas outras que se acham sujeitas ao regime estrito de preservação, dada a sua característica de intocáveis¹⁶⁷.

Havia dois fundamentos que eram apontados na Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, segundo Paulo Affonso Leme Machado¹⁶⁸. O primeiro se subdividia em: a) proteção e uso sustentável das florestas e demais formas de vegetação nativa; b) promoção do desenvolvimento econômico. O segundo fundamento é o da “afirmação de que ‘as florestas são bens de interesse comum a todos os habitantes do País’ (art. 2º, *caput*)”. Comenta o autor que a expressão “em harmonia” devia ser traduzida no sentido de se evitar o isolamento de políticas públicas e o confronto na

¹⁶⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 897-898.

¹⁶⁷ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2014, p. 1.287.

¹⁶⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 893.

concepção da política florestal-ambiental e da política econômica. Aqui é necessário fazer uma observação sobre a expressão “harmonia” mencionada pelo autor, pois ela fazia parte da primeira versão do art. 1-A, do diploma em comento, cuja redação foi alterada pela Lei 12.727/2012, de 17 de outubro de 2012 (art. 1-A). Ou seja, alteração promovida sete meses logo após a promulgação do novo Código Florestal. Vale registrar que este artigo já havia sido objeto de veto Presidencial (Mensagem 212, de 25 de maio de 2012). São essas as razões do veto: “O texto não indica com precisão os parâmetros que norteiam a interpretação e a aplicação da lei. Está sendo encaminhada ao Congresso Nacional medida provisória que corrige esta falha e enumera os princípios gerais da lei”¹⁶⁹.

Há duas formas de instituição das áreas de preservação permanente: *por vontade do legislador (ope legis) ou por ato do Poder Público* (administrativos)¹⁷⁰.

Em princípio, a área de preservação permanente é considerada existente pela simples disposição legal. Basta que ocorra a identificação fática de alguma das situações descritas na Lei 12.651/2012 (art. 4º), que será suficiente para que aquela área seja considerada como de preservação permanente. Ou seja, a lei é autoaplicável, não se exigindo regulamentação nesse caso¹⁷¹. Nesse mesmo sentido Édis Milaré diz que “são objeto de proteção pelo só fato de se enquadrarem nas condições previstas no aludido dispositivo legal”¹⁷².

Já a modalidade de instituição da área de preservação permanente, dita *administrativa*¹⁷³, prevista no art. 6º da Lei 12.651/2012, depende de ato do Chefe do Poder Executivo que deve declará-la de interesse social, seja área coberta com floresta ou qualquer outra forma de vegetação. Adiante serão expostas as finalidades que devem ser apontadas na declaração que institui administrativamente a área de preservação permanente, uma vez que é ato vinculado.

¹⁶⁹ BRASIL. Mensagem n. 212, de 25 de maio de 2012. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12651-25-maio-2012-613076-veto-136200-pl.html>. Acesso em: 17 set. 2018.

¹⁷⁰ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2014, p. 1.288.

¹⁷¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 898.

¹⁷² MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2014, p. 1.288.

¹⁷³ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2014, p. 1.290-1.291.

Paulo Affonso Leme Machado formula uma tipologia das áreas de preservação permanente, com base no art. 4º da Lei 12.651/2012, dividindo-as em três grandes categorias: - a primeira, como protetora das águas; - a segunda, como protetora das montanhas; - a terceira, como protetora de ecossistemas determinados¹⁷⁴.

Já Édis Milaré faz uma classificação segundo a natureza das feições geográficas: a) áreas de preservação permanente nas áreas úmidas interiores; b) áreas de preservação permanente nas áreas úmidas associadas ao litoral; c) áreas de preservação permanente dos acidentes topográficos:

1. nas áreas úmidas interiores: 1.1 margens dos cursos d'água (inc. I); 1.2 entorno de lagos e lagoas naturais (inc. II); 1.3 reservatórios d'água artificiais (inc. III); 1.4 entorno de nascentes e olhos d'água perenes (inc. IV); 1.5 margens das veredas (inc. XI); 2. nas áreas úmidas associadas ao litoral: 2.1 manguezais (inc. VII); 3.1 encostas superiores a 45º (inc. V); 3.2 restingas (inc. VI); 3. dos acidentes topográficos: 3.3 bordas dos tabuleiros ou chapadas (inc. VIII); 3.4 topos de morro (inc. IX); 3.5 altitudes superiores a 1.800 metros (inc. X)¹⁷⁵.

As *funções ecológicas e ambientais*, explícitas e interligadas, mencionadas no conceito legal de área de preservação permanente, abrigam a biodiversidade e propagam a vida; assegurando a qualidade do solo e garantindo o armazenamento da água em condições favoráveis de quantidade e qualidade¹⁷⁶. Por esse motivo, devem ser protegidas. Pois água é renovável, porém é necessário que o seu ecossistema esteja apto a fazer esta renovação. Ademais, o fato de ser renovável não significa que seja infundável¹⁷⁷. Aliás, já “restou evidenciada a necessidade de superação da imagem da natureza como infinitamente provedora de recursos naturais, uma vez que sua destruição chegou a parâmetros jamais presenciados”¹⁷⁸.

¹⁷⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 900.

¹⁷⁵ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2014, p. 1.290.

¹⁷⁶ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2014, p. 1.297.

¹⁷⁷ MATSUSHITA, Thiago Lopes. Crise hídrica: uma questão econômico-ambiental. In: **Revista de direito ambiental**. Vol. 90. Abr./Jun. São Paulo: RT, 2018, p. 53.

¹⁷⁸ MELO, Melissa Ely; LEITE, José Rubens Morato; BAHIA, Carolina Medeiros. A reparação integral do dano ambiental no contexto da complexidade. In: **Revista de direito ambiental**. Vol. 90. Abr./Jun. São Paulo: RT, 2018, p. 156.

As garantias às áreas de preservação permanente são estabelecidas pela lei ou por meio de ato do Poder Executivo, art. 4º e 6º, respectivamente, da Lei 12.651, de 25 de maio de 2012. São formas de manter a vegetação existente nas áreas especificadas, cuja supressão obriga a recomposição da vegetação. Essa obrigatoriedade de manter a vegetação é do proprietário¹⁷⁹, do possuidor ou ocupante a qualquer título, seja pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado (art. 7º e parágrafo 1º, da Lei 12.651, de 25 de maio de 2012).

No primeiro grupo de áreas de preservação permanente estabelecidas pela lei estão os cursos de água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular¹⁸⁰, em largura mínima de: 30m, 50m, 100m, 200m e 500m, conforme, respectivamente, tenham os cursos de água em largura: menos de 10m; de 10 a 50m; de 50 a 200m; de 200 a 600m; e superior a 600m (art. 4º, I, “a” a “e”, da Lei 12.651, de 25 de maio de 2012). Perene é o que é contínuo, sem interrupção¹⁸¹; intermitente é a que possui intervalos breves¹⁸²; e, e, efêmeros são os de pouquíssimo prazo, como por exemplo, um dia. Cabe observar que a alteração do marco inicial (antes do “nível mais alto”, conforme o Código Florestal de 1965) a contar agora da “borda da calha do leito regular” tem recebido críticas severas de ambientalistas, biólogos e juristas, pois reduz sobremaneira a delimitação das áreas de preservação permanente nestas espécies.

Thiago Penido Martins¹⁸³ destaca como é comum que proprietários de imóveis urbanos localizados nas proximidades de cursos d’água não respeitem as limitações impostas pelo Código Florestal em especial quando se tem uma área de preservação permanente. Assim diz:

¹⁷⁹ NAKAMURA, André Luiz dos Santos. Disciplina constitucional da dominialidade hídrica e as áreas de preservação permanente. In: **Revista dos Tribunais**. Vol. 986. Ano 106. São Paulo: Ed. RT, 2017, p. 235.

¹⁸⁰ DOBLER, Gustavo; ASSUNÇÃO, Aldo Fernando. O regime jurídico das áreas de preservação permanente no Código Florestal (Lei 12.651/12) à luz do princípio da proibição do retrocesso: estudo a partir da Lei 4.771/65 e da Constituição Federal. In: **Revista de direito ambiental**. Vol. 89. Jan./Mar. São Paulo: RT, 2018, p. 167.

¹⁸¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 901.

¹⁸² MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 901-902.

¹⁸³ MARTINS, Thiago Penido. A desapropriação como instrumento de tutela do meio ambiente urbano: aspectos controvertidos sobre as áreas de proteção ambiental. In: **Revista juris plenum direito administrativo**. Vol. 16. Caxias do Sul: Editora Plenum, 2017, p. 170.

Ocorre, todavia, que, de forma corriqueira, os proprietários de imóveis urbanos, situados nas proximidades de cursos d'água, utilizam-se de seus imóveis não observando as limitações construtivas impostas pelo Código Florestal, em especial, desconsiderando a existência de Áreas de Preservação Permanente ou dos coeficientes de aproveitamento do solo estabelecidos pela legislação municipal urbanística, o que caracteriza dano ambiental, gerador de passivo ambiental de responsabilidade do proprietário. Nessas situações não se pode olvidar que as Áreas de Preservação Permanente possuem natureza jurídica de limitação administrativa. O Poder Público, no exercício de seu poder de polícia e atribuições constitucionais, pode restringir o direito de propriedade para conformá-lo ao interesse público. Nessa hipótese, não é possível que o particular despreze ou se oponha à limitação administrativa, alegando a consolidação de uma situação fática ilícita, pois o interesse público se sobrepõe ao privado em qualquer tempo.

Ainda nesse grupo encontram-se 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; e, b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas (inciso II); 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 (inciso III); 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 (inciso IV) (art. 4º, da Lei 12.651, de 25 de maio de 2012). Nesse último tipo a lei definiu nascente como sendo, afloramento natural do lençol freático que apresenta perenidade e dá início a um curso d'água (art. 3º, XVII, da Lei 12.651, de 25 de maio de 2012); e olho d'água como afloramento natural do lençol freático, mesmo que intermitente (art. 3º, XVIII, da Lei 12.651, de 25 de maio de 2012). Sendo assim, os olhos d'água intermitentes ficaram de fora da proteção, ou, naqueles em “que só ocorra nas épocas de chuvas ou de maior afloramento hídrico”¹⁸⁴. Entretanto, na ADI 4.903 julgada em 28 de fevereiro de 2018 foi dada interpretação conforme a Constituição ao art. 3º, XVII e ao art. 4º, IV, do Código Florestal, para fixar a interpretação de que os entornos das nascentes e dos olhos d'água intermitentes configuram área de preservação permanente.

¹⁸⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 882.

Outro grupo de área de preservação permanente é composta pelas: encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive (inciso V); as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais (inciso VIII); e o 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 (inciso IX), também definidas no art. 4º, da Lei 12.651, de 25 de maio de 2012.

A Lei 12.561, de 25 de maio de 2012, não dá a definição de alguns acidentes geológicos, formações ou espécie natural que possam ser consideradas área de preservação permanente, por isso se faz necessário recorrer a outros documentos expedidos por órgãos públicos para esclarecer os seus limites e contornos. O Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, através da Resolução 303/2002, definiu alguns parâmetros e esclareceu algumas dessas áreas. Vejamos algumas: tabuleiro ou chapadas: paisagem de topografia plana, com declividade média inferior a dez por cento, aproximadamente seis graus e superfície superior a dez hectares, terminada de forma abrupta em escarpa, caracterizando-se a chapada por grandes superfícies a mais de seiscentos metros de altitude (art. 2º, inciso XI); morro: elevação do terreno com cota do topo em relação a base entre cinquenta e trezentos metros e encostas com declividade superior a trinta por cento (aproximadamente dezessete graus) na linha de maior declividade (art. 2º, inciso IV); montanha: elevação do terreno com cota em relação a base superior a trezentos metros (art. 2º, inciso V); base de morro ou montanha: plano horizontal definido por planície ou superfície de lençol d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota da depressão mais baixa ao seu redor (art. 2º, inciso VI).

Serra, no Brasil, tem um sentido amplo. De modo geral, “as serras brasileiras ora constituem *escarpas de blocos falhados*, como a Serra do Mar,

Mantiqueira, ora *escarpas de erosão*, como a Serra Geral, Botucatu, Ibiapaba, ora *escarpas de chapadas residuais*, como Araripe, Mangabeira”¹⁸⁵.

Já as áreas acima de 1.800m, “estão basicamente restritas à Região Sudeste e aos Estados do Amazonas e Roraima (além dos Picos da Serra do Ibitiraquire no Paraná, da Serra Geral em Santa Catarina e da Serra dos Barbados e Serra das Almas na Bahia)”¹⁸⁶.

O terceiro grupo de área de preservação permanente é composto por: restinga: depósito arenoso paralelo à linha da costa, de forma geralmente alongada, produzido por processos de sedimentação, onde se encontram diferentes comunidades que recebem influência marinha, com cobertura vegetal em mosaico, encontrada em praias, cordões arenosos, dunas e depressões, apresentando, de acordo com o estágio sucessional, estrato herbáceo, arbustivo e arbóreo, este último mais interiorizado (art. 3º, inciso XVI, da Lei 12. 651, de 25 de maio de 2012); manguezais: ecossistema litorâneo que ocorre em terrenos baixos, sujeitos à ação das marés, formado por vasas lodosas recentes ou arenosas, às quais se associa, predominantemente, a vegetação natural conhecida como mangue, com influência fluviomarinha, típica de solos limosos de regiões estuarinas e com dispersão descontínua ao longo da costa brasileira, entre os Estados do Amapá e de Santa Catarina (art. 3º, inciso XIII, da Lei 12.651, de 25 de maio de 2012); e, vereda: fitofisionomia de savana, encontrada em solos hidromórficos, usualmente com a palmeira arbórea *Mauritia flexuosa* - buriti emergente, sem formar dossel, em meio a agrupamentos de espécies arbustivo-herbáceas (art. 3º, inciso XII, da Lei 12.561, de 25 de maio de 2012).

A segunda forma de estabelecer as áreas de preservação permanente é por meio de ato do Chefe do Poder Executivo, quando declaradas de interesse social, sejam áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação, desde que destinadas a qualquer uma das seguintes finalidades, sejam cumulativamente ou não: conter a erosão do solo e mitigar riscos de enchentes e deslizamentos de

¹⁸⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 904.

¹⁸⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 904.

terra e de rocha; proteger as restingas ou veredas; proteger várzeas; abrigar exemplares da fauna ou da flora ameaçados de extinção; proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico, cultural ou histórico; formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias; assegurar condições de bem-estar público; auxiliar a defesa do território nacional, a critério das autoridades militares; proteger áreas úmidas, especialmente as de importância internacional (art. 6º, incisos I a IX, da Lei 12.561, de 25 de maio de 2012).

Nesse caso, o Chefe do Poder Executivo não exerce atividade legislativa para a criação de área de preservação permanente. Ele apenas identifica as finalidades acima mencionadas, demarca e *declara* como sendo de interesse social as áreas necessárias, para fins de preservação permanente¹⁸⁷.

Apresentadas as garantias às áreas de preservação permanente é necessário verificar no ordenamento jurídico brasileiro as exceções a essas garantias. Isto porque há a possibilidade de intervenção ou supressão de vegetação nativa em área de preservação permanente. Pode ocorrer nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental (art. 8º, da Lei 12.651, de 25 de maio de 2012). O dispositivo mencionou somente área coberta por vegetação nativa, o que é mais gravoso, pois se a área é de preservação permanente sem qualquer vegetação, pode haver reflorestamento. Entretanto, se for considerada a existência de vegetação nativa em que tenha sido autorizada a sua supressão ou intervenção, mesmo que seja realizada a recomposição da vegetação não se tratará mais de nativa. Ou seja, jamais haverá a mesma recomposição existente anteriormente.

Peixoto e Codonho demonstraram preocupação com as formas de exploração de recursos naturais, principalmente a que envolve fraude, corrupção e desvinculada do interesse público¹⁸⁸.

¹⁸⁷ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2014, p. 1.291.

¹⁸⁸ PEIXOTO, Bruno Teixeira; CODONHO, Maria Leonor Cavalcanti Ferreira. Como a corrupção está destruindo o meio ambiente: considerações a partir da Operação Moeda Verde. In: **Revista de direito ambiental**. Vol. 91. Jul./Set. São Paulo: RT, 2018, p. 79.

Como bem assinalam Assis, Menezes e Menezes¹⁸⁹, qualquer conduta lesiva ao meio ambiente implica em responsabilidade nas esferas administrativa e criminal:

Para a observância de conduta como ato de improbidade administrativa em matéria ambiental, basta a caracterização da voluntariedade do agente público, ou seja, não se exige, necessariamente, a presença de elementos subjetivos, como culpa e dolo, de modo que qualquer ação ou omissão que esteja relacionada à competência e à responsabilidade do agente público implica em responsabilidade administrativa e criminal.

Os professores Gilson Jacobsen e João Batista Lazzari ao tratarem de dano ambiental, afirmam que:

Não basta pura e simplesmente importar os elementos da responsabilidade civil para o Direito Ambiental, já que a responsabilização civil, originariamente, tem como meta um *post facto*, pois lida com o dano já ocorrido, enquanto no plano ambiental busca-se, cada vez mais, uma gestão preventiva, a partir da utilização de instrumentos preventivos e precaucionais¹⁹⁰.

Marcelo Krás Borges adverte para a necessidade de uma profunda reflexão “principalmente no que concerne à atuação dos agentes políticos, a fim de que a ideia de desenvolvimento econômico sem limites não venha a provocar catástrofes cada vez mais frequentes na vida da população”¹⁹¹.

E os professores Zenildo Bodnar e Paulo Márcio Cruz sugerem que a utilização racional do ambiente bem como sua preservação e recuperação devem encontrar um ponto de equilíbrio entre o direito e o capitalismo liberal, “para que uma nova concepção de direito possa contribuir para que o mundo seja cada vez menos

¹⁸⁹ ASSIS, Luciana Vilar de; MENEZES, Maria do Socorro da Silva; MENEZES, Aryadne Thaís da Silva. Improbidade administrativa em matéria ambiental. **Revista dos Tribunais**. Vol. 987. Ano 107. São Paulo: Ed. RT, 2018, p. 79.

¹⁹⁰ JACOBSEN, Gilson; LAZZARI, João Batista. **Dano ambiental, omissão do Estado e sustentabilidade**: desafios para a construção de um Estado de Direito Ambiental e de um Estado Transnacional Ambiental. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 53, abr. 2013. Disponível em: http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao053/GilsonJ_JoaoL.html. Acesso em: 12 mai. 2018.

¹⁹¹ BORGES, Marcelo Krás. Direito fundamental ao meio ambiente sadio e desenvolvimento econômico. **Revista de Doutrina da 4ª Região**. n. 76. Fev. Porto Alegre, 2017.

confortável para o capitalismo predatório e que um dia se possa ter uma alternativa ou, ao menos, um capitalismo sustentável”¹⁹².

A seguir são apresentadas as hipóteses de supressão ou intervenção.

A primeira é a de utilidade pública: a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária; b) as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbanos aprovados pelos Municípios, saneamento, gestão de resíduos, energia, telecomunicações, radiodifusão, instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho; c) atividades e obras de defesa civil; d) atividades que comprovadamente proporcionem melhorias na proteção das funções ambientais nas áreas de preservação permanente; e, e) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal (art. 3º, inciso VIII, da Lei 12.651, de 25 de maio de 2012). Declarada a inconstitucionalidade das expressões “*gestão de resíduos*” e “*instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais*”, contidas no art. 3º, VIII, b, da Lei 12.651/2012 (Código Florestal) (ADI 4.903/STF).

A segunda hipótese de supressão ou intervenção nas áreas de preservação permanente é no caso de interesse social. São essas as possibilidades: a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas; b) a exploração agroflorestal sustentável praticada na pequena propriedade ou posse rural familiar ou por povos e comunidades tradicionais, desde que não descaracterize a cobertura vegetal existente e não prejudique a função ambiental da área; c) a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas e rurais consolidadas, observadas as

¹⁹² BODNAR, Zenildo; CRUZ, Paulo Márcio. A commolização do direito positivo, o ativismo judicial e a crise do Estado. Vol. 21. Set./Dez. Itajaí: Revista Novos Estudos Jurídicos, 2016, p. 1.345.

condições estabelecidas nesta Lei; d) a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, observadas as condições estabelecidas na Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009 (Como visto no capítulo 1 deste trabalho, atualmente é a Lei 13.465, de 11 de julho de 2017 que trata sobre regularização fundiária de interesse social); e) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos cujos recursos hídricos são partes integrantes e essenciais da atividade; f) as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente; g) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional à atividade proposta, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal (art. 3º, inciso IX, da Lei 12.651, de 25 de maio de 2012).

A última hipótese de supressão ou intervenção de área de preservação permanente é em caso de atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental: a) abertura de pequenas vias de acesso interno e suas pontes e pontilhões, quando necessárias à travessia de um curso d'água, ao acesso de pessoas e animais para a obtenção de água ou à retirada de produtos oriundos das atividades de manejo agroflorestal sustentável; b) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e efluentes tratados, desde que comprovada a outorga do direito de uso da água, quando couber; c) implantação de trilhas para o desenvolvimento do ecoturismo; d) construção de rampa de lançamento de barcos e pequeno ancoradouro; e) construção de moradia de agricultores familiares, remanescentes de comunidades quilombolas e outras populações extrativistas e tradicionais em áreas rurais, onde o abastecimento de água se dê pelo esforço próprio dos moradores; f) construção e manutenção de cercas na propriedade; g) pesquisa científica relativa a recursos ambientais, respeitados outros requisitos previstos na legislação aplicável; h) coleta de produtos não madeireiros para fins de subsistência e produção de mudas, como sementes, castanhas e frutos, respeitada a legislação específica de acesso a recursos genéticos; i) plantio de espécies nativas produtoras de frutos, sementes, castanhas e outros produtos vegetais, desde que não implique supressão da vegetação existente nem prejudique a função ambiental da área; j) exploração

agroflorestal e manejo florestal sustentável, comunitário e familiar, incluindo a extração de produtos florestais não madeireiros, desde que não descaracterizem a cobertura vegetal nativa existente nem prejudiquem a função ambiental da área; k) outras ações ou atividades similares, reconhecidas como eventuais e de baixo impacto ambiental em ato do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA ou dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente (art. 3º, inciso X, da Lei 12.651, de 25 de maio de 2012).

É importante apresentar a discussão que Édís Milaré¹⁹³ faz sobre a resolução do Conama, acima mencionada, a quem o Código Florestal de 1965 conferia poder de definir quais eram as hipóteses de utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental.

Sobre o assunto, importa ressaltar que o Código Florestal de 1965 conferia ao Conama o poder de definir, por meio de resolução, quais seriam as hipóteses de utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental, razão pela qual, à época, foi editada a Res. Conama 369, de 28.03.2006. Nesse sentido, é de se verificar que o Código atualmente em vigor não transfere competência alguma ao Conama para definição das hipóteses de interesse social e utilidade pública, havendo apenas a possibilidade de se criar hipóteses adicionais às já existentes em lei por ato do Chefe do Poder Executivo federal, mediante procedimento administrativo próprio, caso não haja alternativa técnica e locacional (art. 3º, VIII e IX, g). Assim sendo, parte da Res. Conama 369 sobre utilidade pública e interesse social foi revogada com o advento do Novo Código Florestal, que regulamenta exaustiva e exclusivamente a matéria. Por outro lado, cabe destacar que, no que se refere ao critério do baixo impacto ambiental, o Novo Código Florestal estabelece expressamente a possibilidade de criação, por meio de ato do Conama, de 'outras ações ou atividades similares', às já estabelecidas em Lei, conforme art. 3º, X, k. Nesta ordem de ideias, poder-se-ia entender que a Res. Conama 369/2006, no que diz respeito à enumeração das hipóteses classificadas como de baixo impacto ambiental, permaneceria vigente. Entretanto, as hipóteses de baixo impacto ambiental elencadas no referido regulamento são as mesmas já existentes na nova lei. Destarte, ele não possui embasamento legal para permanecer em vigor, pois o novo Código Florestal permite edição de ato do Conama para disciplinar 'outras ações ou atividades similares' de baixo impacto ambiental (art. 2º, X, k). Em vista do acima exposto, conclui-se que toda a Res. Conama 369/2006 encontra-se atualmente revogada, sendo que o regime jurídico de autorização para fins de intervenção ou supressão de vegetação em área de preservação permanente, nos casos de interesse social, utilidade pública e baixo impacto ambiental, encontra-se integralmente inserido na Lei 12.651/2012.

Uma das justificativas pelo que se defende a supressão ou intervenção em áreas de preservação permanente decorre do fato de haver "diversas atividades

¹⁹³ MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2014, p. 1.292.

de infraestruturas (obras de saneamento, transporte, energia, etc.) – assim como outras vitais para o desenvolvimento econômico e social do país”, que não possuem alternativa locacional, exigindo intervenção nessas áreas¹⁹⁴.

Por ser esta coincidência locacional uma condição natural e imutável, o precitado art. 8º do novo Código Florestal previu essa excepcionalidade à regra de não intervenção e não supressão de áreas qualificadas como de preservação permanente, condicionando-se tal situação *sui generis* à caracterização do empreendimento como de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental.

Complementando a disciplina do regime jurídico relacionado à intervenção ou supressão de vegetação em área de preservação permanente, inovou o novo Código Florestal, no que se refere aos manguezais e restingas. É que, caso a função do manguezal já esteja comprometida, poderá ser autorizada pelo órgão ambiental competente, excepcionalmente, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda (art. 8º, parágrafo 2º, da Lei 12.651, de 25 de maio de 2012). Essa autorização pode ser dispensada em caso de urgência, para a execução de atividades de segurança nacional ou obras de interesse da defesa civil destinadas à prevenção e mitigação de acidentes em áreas urbanas (art. 8º, parágrafo 3º, da Lei 12.651, de 25 de maio de 2012).

No âmbito do processo administrativo para emissão da autorização para supressão ou intervenção da área de preservação permanente, o Poder Público “poderá realizar as exigências que entender tecnicamente necessárias para manter o equilíbrio ecológico no local, podendo, inclusive, indeferir”, caso entenda que a função ambiental seja prejudicada¹⁹⁵.

Apesar de o novo Código Florestal nada mencionar sobre a compensação pela intervenção ou supressão em área de preservação permanente, é evidente que “não poderá deixar de ser exigida pelo órgão ambiental, mormente porque todo

¹⁹⁴ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2014, p. 1.293.

¹⁹⁵ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2014, p. 1.294.

impacto ao meio ambiente deverá ser devidamente compensado de forma a ser mantido o equilíbrio ecológico” (art. 225, *caput*, CF/1988)¹⁹⁶.

Paulo de Bessa Antunes¹⁹⁷ faz uma crítica no sentido de que mesmo com a revogação do Código Florestal de 1965, pela chamada “Lei de Proteção da Vegetação Nativa”, não foi suficiente, “para encerrar os gravíssimos problemas relativos à aplicação de suas normas na proteção da vegetação existente nos espaços urbanos”, ao tratar a respeito das áreas de preservação permanente urbana. Uma delas é a nova invasão do poder normativo da União sobre as atribuições Municipais, no que se refere, por exemplo, às chamadas ‘áreas verdes urbanas’ (art. 25 da Lei 12.651/2012). Para demonstrar essa invasão legislativa, ele faz referência à Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998, que “dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis”:

O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios: I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto; II - a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão; III - o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva; IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa¹⁹⁸.

Em seguida, o autor, dando continuidade em seu raciocínio, cita o Estatuto das Cidades (Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001), cuja norma geral regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, em seu artigo 2º:

Política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...] IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; [...] VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura

¹⁹⁶ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2014, p. 1.294.

¹⁹⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentário ao novo código florestal**. 2. ed. atual. de acordo com a Lei n. 12.727/12. São Paulo: Atlas, 2014, p. 98.

¹⁹⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentário ao novo código florestal**. 2. ed. atual. de acordo com a Lei n. 12.727/12. São Paulo: Atlas, 2014, p. 99-100.

urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental; h) a exposição da população a riscos de desastres; [...] XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico¹⁹⁹.

E conclui que em alguns pontos a Lei 12.651/2012 ultrapassa os limites mencionados pela Lei Complementar 95/1998 por tratar “de matéria inteiramente estranha ao objetivo de proteção das florestas e demais formas de vegetação nativa”. Afirma que a “jurisprudência, à época da vigência da Lei n. 4.771/1965, foi progressivamente afastando a incidência das normas da Lei Florestal em áreas urbanas, ante a evidente incompatibilidade entre o instituto e a situação fática a qual pretendia regular anomalmente”²⁰⁰. E cita o seguinte acórdão:

DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. CÓDIGO FLORESTAL (LEI 4771/65) E A SUA APLICAÇÃO NAS ZONAS URBANAS - INTERPRETAÇÃO DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART.2º DO CÓDIGO FLORESTAL. ÁREA DEGRADADA SURGIDA DE ALUVIÃO PROVOCADO POR AÇÃO HUMANA NÃO PERDE A CONDIÇÃO DE APP. NOVOS PROPRIETÁRIOS QUE DÃO PROSSEGUIMENTO À DEGRADAÇÃO E PROMOVEM POLUIÇÃO INCLUSIVE VISUAL. INDENIZAÇÃO POR FATOS PASSADOS INCABÍVEL. MULTA COMINATÓRIA PROPORCIONAL À PARTICIPAÇÃO DOS RÉUS NA LESÃO.

1. Incabível a condenação em reparação pelo lapso de tempo necessário à recomposição do equilíbrio ecológico, pois, além de não haver integrado expressamente o pedido, não é cabível para indenizar fatos provocados no passado por terceiros. Ação que expressamente não visa a reparar atos do passado.

2. Em áreas urbanas, na melhor interpretação do parágrafo único do art. 2º do Código Florestal, devem prevalecer os limites fixados na lei municipal ainda que inferiores a 30 metros, contados do nível mais alto do rio, para delimitação da área de preservação permanente.

3. Multa cominatória que deve ser fixada levando em conta o grau de participação dos réus na degradação da área.

4. Recursos conhecidos, desprovido o apelo do *parquet* e provido em parte o recurso dos réus para redução da multa cominatória a R\$ 100,00 por dia de descumprimento da sentença²⁰¹.

¹⁹⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentário ao novo código florestal**. 2. ed. atual. de acordo com a Lei n. 12.727/12. São Paulo: Atlas, 2014, p. 98-99.

²⁰⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentário ao novo código florestal**. 2. ed. atual. de acordo com a Lei n. 12.727/12. São Paulo: Atlas, 2014, p. 100.

²⁰¹ TRF2, AC 2003.51.06.002068-3, Juíza Federal convocada Maria Amélia Almeida Senos de Carvalho.

Com todo respeito, discorda-se do ilustre doutrinador quando este menciona que ‘a jurisprudência, à época da vigência da Lei n. 4.771/1965, foi progressivamente afastando a incidência das normas da Lei Florestal em áreas urbanas, ante a evidente incompatibilidade entre o instituto e a situação fática a qual pretendia regular anomalmente. Pois o acórdão não afastou as normas da Lei Florestal, por tratar-se de área de preservação permanente em área urbana, apenas aplicou a legislação Municipal, que no caso concreto, para rios com até 10 metros de largura, previa uma área de até 15m de extensão para as áreas de preservação permanente.

Também há que se discordar da afirmação contida na mencionado acórdão de que *“a melhor interpretação leva ao reconhecimento de que a expressão ‘limites’ foi inserida no texto do parágrafo único como restrição máxima, ou seja, leva à proibição de que venham a ser exigidos padrão de proteção superior ao contido no artigo 2º do Código Florestal”*.

A Lei 4.771/1965 especificava “em faixa marginal” cuja “largura *mínima*”. A atual Lei n. 12.651 de 2012 estabelece que a medição ocorra “desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de”. Ora, se é a *mínima* que tem que ser respeitada (art. 2º, alínea “a”, da Lei 4.771/1965; e art. 4º, I, Da Lei 12.651/2012), não se pode interpretar “como restrição máxima”, assim como aplicou a respeitável magistrada.

Já os “limites” mencionados no art. 2º, parágrafo único, da Lei 4.771/1965, são justamente os “mínimos” a serem “respeitados”. Até porque se forem “respeitados como limites máximos” haverá sempre supressão da área de preservação, sem permissivo legal.

Ademais, o item 1, alínea ‘a’ do artigo 2º, da Lei 4.771/1965 previa uma faixa marginal de no mínimo 5m para os rios ou outro qualquer curso d’água cuja largura mínima fosse de 10m. Porém, esse inciso sofreu alteração com a Lei 7.511/1986, aumentando para 30m o mínimo da faixa marginal que deveria ser mantida com a vegetação.

Três considerações sobre a Lei 5.393, de 25 de maio de 1998, que estabelece normas para as atividades de Uso, Parcelamento e Ocupação do Solo do

Município de Petrópolis, mencionada no acórdão acima, e aplicada pela magistrada: a) ela foi publicada em 28 de maio de 1998, posterior a alteração do item 1, alínea ‘a’ do artigo 2º, da Lei 4.771/1965, alterado pela Lei 7.511/1986; b) não trata de área de preservação permanente, mas do uso, parcelamento e ocupação do solo do Município de Petrópolis/RJ; c) o dispositivo (Lei 5.393/1998, art. 84, III) impugnado pelo Ministério Público Federal (apelante) é “copia” do disposto no inciso III, artigo 4º, da Lei 6.766 de 1979 que trata do Parcelamento do Solo Urbano. Não fosse essa indevida aplicação de leis, também não foi notado o que os próprios dispositivos determinavam: que fosse “observada a legislação em vigor” (Lei Municipal de Petrópolis/RJ n. 5.393/1998, art. 84, III); e ainda: “salvo maiores exigências da legislação específica” (Lei 6.766 de 1979); e que a “legislação específica” ou “legislação em vigor” era na época a Lei 4.771/1965 (Código Florestal), revogada pela Lei 12.651/2012.

Ademais, ainda que a Lei Federal (norma geral) não tivesse sido expressa quanto aos “mínimos” a serem respeitados, e os “limites” a serem observados, a melhor interpretação que deveria e deve ser dada ao dispositivo, de acordo com finalidade da Lei e da Constituição da República Federativa do Brasil, é a de preservar a maior área possível em benefício do meio ambiente, pois somente assim se terá um meio ambiente ecologicamente equilibrado, dever imposto ao Poder Público e à coletividade (CRFB, art. 225, *caput*).

Ora, como diz Cordeiro e Rocha, o “meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito da humanidade já reconhecido no âmbito internacional” foi incorporado à ordem jurídico-constitucional pátria como direito fundamental²⁰².

3. 3. CRÍTICAS ÀS EXCEÇÕES DAS GARANTIAS ÀS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

Quando tratado sobre as “garantias às áreas de preservação permanente”, foram analisadas todas as delimitações e parâmetros estabelecidos para essas

²⁰² CORDEIRO, Gustavo Henrique de Andrade; ROCHA, Luís Fernando. O dever de proteção suficiente ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o artigo 15 do novo Código Florestal. In: **Revista de direito ambiental**. Vol. 90. Abr./Jun. São Paulo: RT, 2018, p. 332.

áreas, pois são formas de manter a vegetação existente, cuja supressão obriga a recomposição da vegetação. Garantia é um termo adequado porque, “*un derecho sin garantía no es derecho*”²⁰³.

Então, que garantias são essas que possibilitam a supressão e intervenção nas áreas de preservação permanente? Qual é a proteção dada a essas áreas se não lhes é dada garantia alguma de preservação? Fazendo uma breve revisão, por exemplo, sobre estas hipóteses de intervenção e supressão, temos: na de utilidade pública a) as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aqueles necessários aos parcelamentos de solos urbanos aprovados pelos Municípios – nesse caso, a possibilidade de supressão ou intervenção invalida a finalidade das áreas de preservação permanente, porque se para realização de obras de infraestrutura se permite suprimir a vegetação ou interferir nela, qualquer parcelamento de solo urbano que se apresente se justificará para a supressão ou intervenção, ou seja, não há limites; e, na de interesse social: b) a regularização fundiária urbana de interesse social (Reub-S) dos núcleos urbanos informais que ocupam áreas de preservação permanente admite a regularização por meio da simples aprovação do projeto (Lei 12.651/2012, art. 64). O professor Marcelo Buzaglo Dantas já fazia essa observação quando da redação anterior (Lei 11.977/2009) que era permitida regularização fundiária de interesse social nas áreas de preservação permanente, desde que houvesse aprovação do projeto de regularização²⁰⁴.

Observa-se com tudo que foi exposto até o momento que a regularização fundiária urbana de interesse social é um instituto negativo do ponto de vista do Direito Ambiental, porque mais uma vez se deixa de lado o meio ambiente para dar prioridade ao ser humano. É um instrumento legalizado de degradação ambiental, com permissivo constitucional (art. 225, §1º, III, CF).

Assim, o que se observa na atualidade, principalmente nas zonas urbanas, é que a ocupação desordenada do solo, tanto em razão do rápido crescimento populacional, quanto em razão da omissão do poder público na fiscalização e

²⁰³ HERNÁNDEZ, Javier Gonzaga Valencia. **El acceso a la justicia ambiental en latinoamérica**. México: Porrúa, 2014, p. 3.

²⁰⁴ DANTAS, Marcelo Buzaglo; ANDREOLI, Cleverson Vitorino. **Código florestal anotado: observações de ordem técnica e jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 132.

regulamentação desta ocupação afeta diretamente as áreas de preservação permanente²⁰⁵.

Como disseram os professores Gilson Jacobsen e João Batista Lazzari, o fato é que “cada vez mais se exige que o Estado assuma uma postura mais ativa e de atuação preventiva em relação à tutela do meio ambiente”, mesmo que isso decorra de omissão pelo Poder Público, pois em matéria ambiental, é grande a importância da responsabilidade por omissão, porque “quem tem o dever de evitar o dano, por uma ação de vigilância ou de fiscalização, e se omite, fica responsável civilmente”²⁰⁶.

Os elevados princípios constitucionais da cidadania, da dignidade de pessoa humana, do direito à moradia, da função social da propriedade são reconhecidos pelo ordenamento brasileiro, mas o que se quer enfatizar aqui é que não se pode em justificativa a estes, violar outro, que é o do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Não só em função do ser humano, mas como direito do próprio meio ambiente.

Não se pode suprimir ou intervir em uma área de grande importância, para o ser humano e para o próprio ecossistema. O meio ambiente “passou a merecer proteção legislativa por seu valor em si mesmo, e não pela importância que representa para outros direitos”²⁰⁷.

No Brasil também já há os primeiros conceitos nesse sentido. Rodrigo Henrique Branquinho Barboza Tozza já esboçou as primeiras teses. Diz ele que uma pessoa jurídica não é um ser humano, mas que lhe foi conferindo direitos e obrigações específicas²⁰⁸. Questiona: “Por que, então, não se pensar em atribuir personalidade jurídica a coisas tão vivas como os rios, por exemplo, símbolo de toda

²⁰⁵ SIQUEIRA, Majoe de Meirelles; CHARVET, Patrícia; PIRES, Paulo de Tarso De Lara. Áreas de preservação permanente urbanas ao redor de cursos de água: uma abordagem histórica da legislação aplicável e alterações no tema à luz da nova lei florestal. In: **Revista internacional de direito ambiental**. Vol. 6. n. 17. Mai./Ago. Caxias do Sul: Editora Plenum, 2017, p. 221.

²⁰⁶ JACOBSEN, Gilson; LAZZARI, João Batista. **Dano ambiental, omissão do Estado e sustentabilidade**: desafios para a construção de um Estado de Direito Ambiental e de um Estado Transnacional Ambiental. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 53, abr. 2013. Disponível em: http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao053/GilsonJ_JoaoL.html. Acesso em: 12 mai. 2018.

²⁰⁷ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito ambiental esquematizado**. In: LENZA, Pedro (Coor.). 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 95.

²⁰⁸ TOZZI, Rodrigo Henrique Branquinho Barboza. Eu Sou o Rio, o Rio Sou Eu: a Atribuição de Personalidade Jurídica aos Bens Naturais Ambientais. In: **Revista Magister de direito ambiental e urbanístico**. Vol. 71. Abr./Mai. Porto Alegre: Magister, 2017, p. 64.

a vida que ele sustenta: fauna, flora, e mesmo o homem, que do rio tira sua subsistência, que faz do rio sua fonte de lazer²⁰⁹?”

A Corte Constitucional da Colômbia avança nesse sentido há muito tempo, desde a promulgação da Constituição de 1991, que dentro de suas linhas de interpretação com as primeiras sentenças já tinha “la naturaleza como sujeto de derecho”²¹⁰.

Outros países como Equador, Bolívia e Nova Zelândia inclusive já editaram normas legais reconhecendo personalidade jurídica à natureza. Inovaram ao trazer a concepção de um novo sujeito de direito, a natureza²¹¹.

Não se pode criar um direito e ao mesmo tempo criar tantas exceções que esvaziem aquele direito estabelecido, tornando-o praticamente inexistente. O estudo sobre Direito Ambiental é de recente aparição. Como afirma o Professor Javier Gonzaga Valencia Hernández, em sua obra intitulada *El acceso a la justicia ambiental en latinoamérica*:

La ecología fue la primera ciencia que se encargó del estudio de los diferentes factores y las relaciones entre los seres vivos y su entorno [...] Reconocer la responsabilidad que tienen las actividades de los seres humanos en los cambios del planeta fue uno de los primeros llamados que hicieron los científicos del mundo en la segunda mitad del siglo veinte. Comprobar que estos cambios estaban afectando seriamente la vida, que se estaban presentando desequilibrios en los ecosistemas única y exclusivamente por las actividades humanas llevó a que algunos científicos hablaran de la crisis ambiental planetaria que afecta no sólo a los seres vivos y a los ecosistemas, sino que afecta claramente a las culturas y civilizaciones humanas asentadas en estos ecosistemas²¹².

Os primeiros estudos sobre temas ambientais se relacionaram às formas de apropriação da natureza pelos seres humanos, especialmente quando se trata de direito de propriedade, da qual a natureza é tratada como um objeto, “*cosa o bien*

²⁰⁹ TOZZI, Rodrigo Henrique Branquinho Barboza. Eu Sou o Rio, o Rio Sou Eu: a Atribuição de Personalidade Jurídica aos Bens Naturais Ambientais. In: **Revista Magister de direito ambiental e urbanístico**. Vol. 71. Abr./Mai. Porto Alegre: Magister, 2017, p. 65.

²¹⁰ HERNÁNDEZ, Javier Gonzaga Valencia. El derecho a la participación em las decisiones ambientales: um enfoque desde la justicia ambiental y la justicia constitucional. **La Corte Ambiental: Expresiones ciudadanas sobre los avances constitucionales**. Bogotá: 2018, p. 84.

²¹¹ TOZZI, Rodrigo Henrique Branquinho Barboza. Eu Sou o Rio, o Rio Sou Eu: a Atribuição de Personalidade Jurídica aos Bens Naturais Ambientais. In: **Revista Magister de direito ambiental e urbanístico**. Vol. 71. Abr./Mai. Porto Alegre: Magister, 2017, p. 65.

²¹² HERNÁNDEZ, Javier Gonzaga Valencia. **El acceso a la justicia ambiental en latinoamérica**. México: Porrúa, 2014, p. 13-14.

*mueble o inmueble susceptible de ser apropiado mediante las diferentes formas jurídicas de adquisición de la propiedad de las cosas*²¹³.

Rodrigo Henrique Branquinho Barboza Tozza critica a visão jurídica tradicional que considera a natureza como propriedade e fonte de matéria-prima a ser extraída e utilizada para fins econômicos, porque a suposta “proteção ambiental” somente se justifica quando necessária para a defesa dos direitos e dos interesses dos seres humanos. Entretanto, diz ele que essa visão é incompatível com a sustentabilidade ambiental²¹⁴.

Parece que nada mudou ainda, *“la naturaleza queda despojada de todo derecho*”²¹⁵, apesar de já haver indícios de mudança de comportamento e de consciência.

Comenta o Professor, *“sólo son sujetos de derecho los seres humanos, la naturaleza pasa a ser el objeto de dichos derechos, como apropiable, enajenable y usufructuable*”²¹⁶.

O ser humano continua pensando ser o centro do Universo, e tudo indica que também pensa que o meio ambiente está a lhe servir, mesmo quando discursa em favor do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

No passado não se pensava e atualmente raramente se pensa no meio ambiente como um Direito independente, que tenha suas garantias sem a necessidade da existência humana. Desvinculado das necessidades humanas e de sua sobrevivência. O meio ambiente sobrevive sem o ser humano, mas este não sem aquele.

Como diz Rodrigo Henrique Branquinho Barboza Tozza, “há que se ter em mente que, ao se atribuir personalidade jurídica ao meio ambiente (ou a seus elementos), se reconhecem os direitos do meio ambiente de existir separado do seu

²¹³ HERNÁNDEZ, Javier Gonzaga Valencia. **El acceso a la justicia ambiental en latinoamérica**. México: Porrúa, 2014, p. 29.

²¹⁴ TOZZI, Rodrigo Henrique Branquinho Barboza. Eu Sou o Rio, o Rio Sou Eu: a Atribuição de Personalidade Jurídica aos Bens Naturais Ambientais. In: **Revista Magister de direito ambiental e urbanístico**. Vol. 71. Abr./Mai. Porto Alegre: Magister, 2017, p. 65.

²¹⁵ HERNÁNDEZ, Javier Gonzaga Valencia. **El acceso a la justicia ambiental en latinoamérica**. México: Porrúa, 2014, p. 31.

²¹⁶ HERNÁNDEZ, Javier Gonzaga Valencia. **El acceso a la justicia ambiental en latinoamérica**. México: Porrúa, 2014, p. 31.

valor para o ser humano”²¹⁷.

Todo o ecossistema merece proteção. Não em benefício do ser humano, mas em benefício de si mesma. O ser humano não pode mais dominar, explorar ou fazer uso do meio ambiente indiscriminadamente. Nesse sentido a Corte Constitucional Colombiana:

En efecto, la naturaleza y el medio ambiente son un elemento transversal al ordenamiento constitucional colombiano. Su importancia recae por supuesto en atención a los seres humanos que la habitan y la necesidad de contar con un ambiente sano para llevar una vida digna y en condiciones de bienestar, pero también en relación a los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, entendidas como existencias merecedoras de protección en sí mismas. Se trata de ser conscientes de la interdependencia que nos conecta a todos los seres vivos de la tierra; esto es, reconocernos como partes integrantes del ecosistema global –biósfera–, antes que a partir de categorías normativas de dominación, simple explotación o utilidad (Corte Constitucional. Sentencia T-622 de 2016)²¹⁸.

Até quando se trata da disciplina de Direito Constitucional Ambiental no que se diz que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (CRFB, art. 225, *caput*), o ser humano está no centro do Direito ao meio ambiente; “bem de uso comum do povo”, de propriedade do povo; ser humano se apropriando desse “objeto”; “e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para presentes e futuras gerações”. Novamente o ser humano como finalidade da preservação do meio ambiente.

Os povos indígenas das tribos *Dewasmich* y *Suquamech* contrariam esta concepção que nossa Constituição brasileira admitiu: “*el hombre no puede mandar sobre el viento y la lluvia. El hombre no es el amo omnipotente del universo, con carta blanca para hacer impunemente lo que desee o lo que le convenga en un determinado momento*”²¹⁹. Carta enviada por el jefe Seattle de las tribus Dewasmich y Suquamech, al presidente de los Estados Unidos de América.

Rodrigo Henrique Branquinho Barboza Tozza também concorda que essa

²¹⁷ TOZZI, Rodrigo Henrique Branquinho Barboza. Eu Sou o Rio, o Rio Sou Eu: a Atribuição de Personalidade Jurídica aos Bens Naturais Ambientais. In: **Revista Magister de direito ambiental e urbanístico**. Vol. 71. Abr./Mai. Porto Alegre: Magister, 2017, p. 66.

²¹⁸ HERNÁNDEZ, Javier Gonzaga Valencia. El derecho a la participación em las decisiones ambientales: um enfoque desde la justicia ambiental y la justicia constitucional. **La Corte Ambiental: Expresiones ciudadanas sobre los avances constitucionales**. Bogotá: 2018, p. 87-88.

²¹⁹ HERNÁNDEZ, Javier Gonzaga Valencia. **El acceso a la justicia ambiental en latinoamérica**. México: Porrúa, 2014, p. 34.

visão integrada entre homem e natureza, a qual é a visão tradicional indígena, para quem a natureza é um ser vivo. Por esse motivo, dentro dessa perspectiva um rio, por exemplo, é um ser vivo e que, portanto, é titular de personalidade, titular de direitos e garantias. Ora, a personalidade jurídica é atributo essencial para ser sujeito de direitos e obrigações. Entre esses direitos, diz o autor, se incluem, por exemplo, o direito de celebrar contratos, de não sofrer danos perante outros, bem como as obrigações de cumprir a lei, o direito à imagem, ao nome, entre outros. E continua:

Evidentemente, não sendo uma pessoa natural, com corpo, inteligência e vontade própria, a pessoa jurídica sofre certas limitações em decorrência de sua natureza. Assim, tem direito ao nome, à própria existência; de ser proprietária, de usufruir; de contratar, de comprar, mas não tem direitos de contrair casamento, a liberdade de pensamento, de votar, de ser eleito, entre outros direitos de personalidade exclusivos da pessoa natural. Também não tem aptidão para exercer pessoalmente os seus direitos (não possui capacidade de fato)²²⁰.

Se em nosso ordenamento jurídico há a figura da pessoa jurídica, sujeito de direitos e obrigações, como dito acima, não há razão para não conferir essa natureza jurídica ao meio ambiente Ihe aumentando as garantias independentemente de sua finalidade em benefício do ser humano.

²²⁰ TOZZI, Rodrigo Henrique Branquinho Barboza. Eu Sou o Rio, o Rio Sou Eu: a Atribuição de Personalidade Jurídica aos Bens Naturais Ambientais. In: **Revista Magister de direito ambiental e urbanístico**. Vol. 71. Abr./Mai. Porto Alegre: Magister, 2017, p. 67.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho, longe de buscar encontrar uma solução definitiva para as garantias das áreas de preservação permanente, teve como norte analisar se os sistemas normativos no ordenamento jurídico brasileiro sobre regularização fundiária de interesse social e plano diretor protegem aquele instituto como proposto nas leis vigentes.

Para isso foi necessário em primeiro lugar analisar a atual lei sobre regularização fundiária de interesse social (Lei 13.465/2017) e em paralelo a anterior lei sobre a matéria (Lei 11.977/2009) à luz da doutrina. Isso porque quando do início do curso, esta última foi revogada através da Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016.

O objeto da MP 759/2016 foi o direito à moradia, destacando que a existência de diversas normas sobre regularização fundiária, algumas inclusive contraditórias, estariam dificultando o processo das titulações.

Constatou-se que a grande maioria das críticas dos juristas quanto ao aproveitamento adequado do solo urbano e seu ordenamento se dirigem ao fato de existir vasta legislação sobre o assunto e permanecer essa realidade de propriedades irregulares nos centros urbanos, e que isso se dá pela desigualdade na distribuição de renda e de oportunidades econômicas.

A irregularidade fundiária urbana, na forma apresentada até então, faz com que o cidadão subutilize o imóvel, pois aquele que detém mera posse do imóvel não pode dispor de todos os direitos sobre esse bem, em especial os reais.

Mostra-se como alternativa, em tese, a regularização fundiária urbana de interesse social.

Porém, se verifica que o processo de regularização fundiária passa por alguns entraves, pois exige recursos financeiros, equipe capacitada e instrumentos jurídicos adequados.

Ficou demonstrado que duas são as finalidades da regularização fundiária, a saber, a regularização dos assentamentos e a titulação dos seus ocupantes.

Críticas e posições favoráveis quanto a possibilidade de venda dos imóveis após sua regularização, o fato é que esse é um direito conferido a todo proprietário de bem imóvel, ou seja, dele dispor.

Foram apresentados vários institutos jurídicos que estão à disposição da regularização fundiária urbana. E como se trata de um processo que abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes se demonstrou intuitivo que para a concretização de qualquer regularização fundiária urbana se faça necessário um específico procedimento administrativo.

Em seguida foi analisado o sistema normativo no ordenamento jurídico brasileiro sobre o plano diretor. O rápido crescimento populacional aliado à falta de planejamento causaram graves problemas nos centros urbanos.

Sabe-se que todo planejamento urbanístico tem suas dificuldades, sejam técnicas, de execução ou de enfrentamento político. O poder público não pode ficar inerte observando o crescimento interno da cidade sem tomar providências para reestrutura-la.

Como apresentado, por esse motivo há a necessidade de um plano diretor. Complexo de normas legais e diretrizes técnicas que visam o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo²²¹. Ele é a lei *suprema e geral*, proporcionando o crescimento da cidade de maneira ordenada, pois controla as atividades urbanas em benefício do bem-estar social.

E como explanado ele trata, dentre outros, do parcelamento do solo urbano em suas várias espécies: planos de arruamento, planos de loteamento, em

²²¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 561-562.

desmembramentos, em desdobro de lotes. Ora realizado pelo Município, ora pelos particulares com autorização daquele, como por exemplo, no loteamento.

Entretanto, todo imóvel objeto de parcelamento do solo urbano não está a satisfazer somente as necessidades de seu proprietário. Ele tem uma função a desempenhar dentro do sistema municipal a que pertence. Tem que atender à sua função social e essa só é atendida quando cumpre às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Isso significa que a propriedade não está a satisfazer somente os interesses e necessidades do proprietário, mas também a da cidade e sua coletividade, para o cumprimento do interesse de todos.

A regularização fundiária urbana de interesse social atende a essas exigências, como apresentado no primeiro capítulo, porque o crescimento populacional de pessoas economicamente menos favorecidas e a demanda nas cidades por residências de baixo custo para essas populações impõem políticas urbanas diferenciadas. Ou seja, a regularização fundiária urbana de interesse social e o pleno ordenamento do uso do solo urbano são poderosos instrumentos que cumprem a função social da propriedade.

Finalmente a pesquisa científica chegou a seu ponto central. Saber se a regularização fundiária urbana de interesse social e o plano diretor garantem proteção às áreas de preservação permanente.

Apresentado o histórico sobre as áreas de preservação permanente e sua evolução, analisou-se a Lei 12.561, de 25 de maio de 2012, o *Novo Código Florestal*.

De seu conceito diretamente se discorreu sobre sua natureza jurídica, e que o novo diploma não leva em consideração a ocorrência ou qualidade da cobertura vegetal, bastando que esteja no espaço delimitado pela lei. É que se fosse considerada somente a vegetação nativa, caso houvesse supressão dessa qualidade (nativa), toda a área deixaria de receber proteção legal. Seria extinta.

Dentre os fundamentos dessa proteção estão o uso sustentável das florestas e demais formas de vegetação nativa e o fato de serem bens de interesse comum a todos.

Foram apresentadas as formas em que as áreas de preservação permanente podem ser instituídas: *por vontade do legislador (ope legis) ou por ato do Poder Público* (administrativos).

Na primeira, pela simples disposição legal a área de preservação permanente passa a ser protegida. Basta que ocorra a sua identificação fática de alguma das situações descritas na Lei 12.651/2012, porque a lei é autoaplicável, não se exigindo regulamentação nesse caso.

Já a outra modalidade de instituição da área de preservação permanente, dita *administrativa*, prevista no art. 6º da Lei 12.651/2012, depende de ato do Chefe do Poder Executivo que deve declará-la de interesse social.

Prosseguindo foram analisadas as garantias às áreas de preservação permanente expressas na Lei 12.651/2012. São formas de manter a vegetação existente nas áreas especificadas, cuja supressão obriga a recomposição da vegetação.

Diante das garantias às áreas de preservação permanente foi necessário verificar no ordenamento jurídico brasileiro as exceções a essas garantias, porque a Lei 12.651/2012 apresenta possibilidade de intervenção ou supressão de vegetação nativa nestas áreas, nas seguintes hipóteses: de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental.

Da análise dessas hipóteses se constatou quase que um esvaziamento das garantias anteriormente apresentadas.

E aqui chegamos à principal problemática apresentada quando do projeto desta dissertação. Haveria garantias às áreas de preservação permanente diante dos sistemas normativos do ordenamento jurídico brasileiro sobre regularização fundiária e sobre o plano diretor? Então, que garantias são essas que possibilitam a supressão e intervenção nas áreas de preservação permanente? Qual é a proteção

que as áreas de preservação permanente recebem no ordenamento jurídico brasileiro?

Não se pode criar um direito e ao mesmo tempo criar tantas exceções que esvaziassem aquele direito estabelecido, tornando-o praticamente inexistente.

Há esperança!

Na ADI 4.903 julgada em 28 de fevereiro de 2018 foi dada interpretação conforme a Constituição ao art. 3º, VIII e IX, do Código Florestal, de modo a se condicionar a intervenção excepcional em área de preservação permanente, por interesse social ou utilidade pública, à inexistência de alternativa técnica e/ou locacional à atividade proposta.

A legislação que se intitula protecionista não está garantindo de fato a preservação dessas APP's.

É necessário dar continuidade ao trabalho doutrinário e jurisprudencial na busca de pressionar o legislativo com auxílio da sociedade no sentido de criar normas que reconheçam a personalidade jurídica do meio ambiente, o qual somente dessa maneira será tutelado independentemente do valor que ele tenha para a humanidade. Um valor em si mesmo.

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

ALMEIDA FILHO, Carlos Alberto de; ISHIKAWA, Lauro. A regularização fundiária pela desapropriação judicial privada por posse-trabalho. In: **Revista de direito privado**. ano 17. n. 66. abr./jun. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentário ao novo código florestal**. 2. ed. atual. de acordo com a Lei n. 12.727/12. São Paulo: Atlas, 2014.

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

ARGENTA, Graziela. Contrapartidas urbanísticas: expressão da urbanística consensual. In: **Revista de direito ambiental**. Vol. 86. Abr./Jun. São Paulo: RT, 2017.

BATISTA, Nadia Cristina. Intervenção estatal na propriedade com enfoque na desapropriação. In: **Revista Fórum de Direito urbano e ambiental**. Vol. 97. Jan./Fev. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BECKER, Bruno. A regularização fundiária como instrumento propulsor do desenvolvimento econômico e a função econômica do registro de imóveis. In: **Revista de direito imobiliário**. Vol. 72. Jan./Jun. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

BERTI FILHO, Bruno José. Regularização fundiária rural. In: **Revista de direito imobiliário**. Vol. 84. Jan./Jun. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

ASSIS, Luciana Vilar de; MENEZES, Maria do Socorro da Silva; MENEZES, Aryadne Thaís da Silva. Improbidade administrativa em matéria ambiental. **Revista dos Tribunais**. Vol. 987. Ano 107. São Paulo: Ed. RT, 2018.

BODNAR, Zenildo; CRUZ, Paulo Márcio. A commolização do direito positivo, o ativismo judicial e a crise do Estado. Vol. 21. Set./Dez. Itajaí: Revista Novos Estudos Jurídicos, 2016, p. 1.345.

BORGES, Marcelo Krás. Direito fundamental ao meio ambiente sadio e desenvolvimento econômico. **Revista de Doutrina da 4ª Região**. n. 76. Fev. Porto Alegre, 2017.

BORGES, André Ferreira; BORGES, Lorena de Campos Correa Oliveira; OLIVEIRA, Gustavo de Campos Corrêa. Plano Diretor Participativo e função do executivo e legislativo – Estudo de caso: Nova Lima – MG. In: **Revista Fórum de Direito urbano e ambiental**. Vol. 95. Set./Out. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

BRASIL. Decreto n. 4.421, de 28 de dezembro de 1921. Crêa o Serviço Florestal do Brasil. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto->

[4421-28-dezembro-1921-567912-publicacaooriginal-91264-pl.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1921-567912-publicacaooriginal-91264-pl.html). Acesso em: 17 set. 2018.

BRASIL. Decreto 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Institui o novo código florestal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L4771.htm. Acesso em: 17 set. 2018.

BRASIL. Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo código. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm. Acesso em: 17 set. 2018.

BRASIL. Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766compilado.htm. Acesso em: 15 set. 2018.

BRASIL. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm. Acesso em: 17 set. 2018.

BRASIL. Medida Provisória 2.166-67, de 24 de agosto de 2001. Altera os arts. 1º, 4º, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2166-67.htm. Acesso em: 17 set. 2018.

BRASIL. Lei 12.561, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 17 set. 2018.

BRASIL. Mensagem n. 212, de 25 de maio de 2012. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12651-25-maio-2012-613076-veto-136200-pl.html>. Acesso em: 17 set. 2018.

BRASIL. Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana entre outros. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 12 set. 2018.

BRASIL. Ministério das Cidades. Exposição de motivos n. 20/2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf. Acesso em: 12 set. 2018.

BRASIL, Luciano de Faria. O Direito Urbanístico como Campo Prioritário de Atuação do Ministério Público: Notas sobre a Nova Ordem Processual Civil e a Reformulação da Atuação Institucional. In: **Revista Magister de direito ambiental e urbanístico**. Vol. 77. Abr./Mai. Porto Alegre: Magister, 2018.

BRASIL, Luciano de Faria. Demarcação urbanística e legitimação de posse na Lei n. 11.977/2009. In: **Revista Magister de direito ambiental e urbanístico**. Vol. 58.

fev./mar. Porto Alegre: Magister, 2015.

CAMMAROSANO, Márcio. O estatuto da metrópole: desafios quanto à sua aplicação. In: **Revista de brasileira de direito municipal**. Vol. 67. Jan./Mar. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; FONTENELE, Adriana Morato; SARMENTO, Isabella Viegas Moraes; OLIVEIRA, Jeane Christiane da Silva Rosa Vianna de; RAMOS, Tamara Rodrigues. Análise social das pós-titulação na regularização fundiária de interesse social brasileira. In: **Revista Magister de direito ambiental**. V. 75. dez/jan. Porto Alegre: LexMagister, 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CASTANHERO, Ivan Carneiro. Regularização fundiária urbana: fundamentos, aspectos práticos e propostas. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

COLBEICH, Samanta Amaral. Os avanços da regularização fundiária com o advento da Lei Federal n. 11.977/2009. In: **Revista Magister de direito ambiental e urbanístico**. Vol. 56. Out./Nov. Porto Alegre: Magister, 2014.

CORDEIRO, Gustavo Henrique de Andrade; ROCHA, Luís Fernando. O dever de proteção suficiente ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o artigo 15 do novo Código Florestal. In: **Revista de direito ambiental**. Vol. 90. Abr./Jun. São Paulo: RT, 2018.

DANTAS, Marcelo Buzaglo; ANDREOLI, Cleverson Vitorino. **Código florestal anotado**: observações de ordem técnica e jurídica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

DIAS, Maurício Leal. Fundamentos do direito urbanístico: o direito à cidade sustentável. In: **Fórum de direito urbano e ambiental**. v. 22, jul./ago. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

DOBLER, Gustavo; ASSUNÇÃO, Aldo Fernando. O regime jurídico das áreas de preservação permanente no Código Florestal (Lei 12.651/12) à luz do princípio da proibição do retrocesso: estudo a partir da Lei 4.771/65 e da Constituição Federal. In: **Revista de direito ambiental**. Vol. 89. Jan./Mar. São Paulo: RT, 2018.

DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. Competência constitucional em matéria de urbanismo. In: **Revista de brasileira de direito municipal**. Vol. 61. jul./set. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

DOSSO, Taisa Cintra. Planejamento urbano e concepção urbanística da propriedade. In: **Revista Fórum de Direito urbano e ambiental**. Vol. 92. Mar./Abr. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

FARIA, Juliano Junqueira de. A regularização fundiária de interesse social como instrumento de realização da dignidade da pessoa humana. In: **Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva**. Vol. 20. Jan./Jun. Belo Horizonte, 2013.

FARIAS, Talden. Abandono de imóveis urbanos e a responsabilidade dos municípios. In: **Revista de brasileira de direito municipal**. Vol. 67. Jan./Mar. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Municipal**. 3. ed. São Paulo: RT, 2012.

FERRAZ, Patrícia André de Camargo. Regularização fundiária e desenvolvimento econômico sustentado. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

FRANÇA, Flaviano Gomes de. A competência legislativa dos municípios na Constituição brasileira: a autonomia federativa em face do interesse local. In: **Revista de brasileira de direito municipal**. Vol. 67. Jan./Mar. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

FREITAS, Carolina Rodrigues de. Causalidade ambiental: uma análise sobre a imputação objetiva pela assunção da esfera de risco. In: **Revista internacional de direito ambiental**. Vol. 7. n. 20. Mai./Ago. Caxias do Sul: Editora Plenum, 2018.

GODOY, Fernando Henrique Rovere de. A regularização fundiária urbana de acordo com a Lei 13.465/2017: uma tentativa de inserir a cidade informal dentro da cidade formal. In: **Revista de direito imobiliário**. Vol. 83. jul/dez. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

GOMES NETO, Dirceu Coutinho; SILVA, Letícia Rodrigues e; RODRIGUES, Maria Helena Stabalito. O Plano Diretor Municipal em Sintonia com os Pressupostos da Economia Verde: um Paradigma para a Materialização do Direito à Cidade Sustentável. In: **Revista Magister de direito ambiental e urbanístico**. Vol. 79. Ago./Set. Porto Alegre: Magister, 2018.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro: direito das coisas**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

GONÇALVES, Rafael Soares. A regularização fundiária no Brasil: desafios e entraves. In: **Revista Síntese direito imobiliário**. v. 6. n. 37. jan./fev. São Paulo: IOB, 2017.

HERNÁNDEZ, Javier Gonzaga Valencia. **El acceso a la justicia ambiental en latinoamérica**. México: Porrúa, 2014.

HERNÁNDEZ, Javier Gonzaga Valencia. El derecho a la participación em las

decisiones ambientales: um enfoque desde la justicia ambiental y la justicia constitucional. **La Corte Ambiental: Expresiones ciudadanas sobre los avances constitucionales**. Bogotá: 2018.

JACOBSEN, Gilson; LAZZARI, João Batista. **Dano ambiental, omissão do Estado e sustentabilidade**: desafios para a construção de um Estado de Direito Ambiental e de um Estado Transnacional Ambiental. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 53, abr. 2013. Disponível em: http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao053/GilsonJ_JoaoL.html. Acesso em: 12 mai. 2018.

LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes**: desenvolvimento sustentável num planeta urbano. Porto Alegre: Bookman, 2012.

LEVIN, Alexandre. Plano diretor como instrumento jurídico fundamental de organização do espaço urbano. In: **Revista Fórum de Direito urbano e ambiental**. Vol. 99. Mai./Jun. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

LUSTOZA, WLADIMIR CABRAL. Do registro da imissão de posse para regularização fundiária: a questão da desapropriação indireta. In: **Revista de brasileira de direito municipal**. Vol. 50. Out./Dez. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

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

MARTINS, Ricardo Marcondes. Temas polêmicos da desapropriação municipal. In: **Revista de direito administrativo e infraestrutura**. Vol. 4. Jan./Mar. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

MARTINS, Thiago Penido. A desapropriação como instrumento de tutela do meio ambiente urbano: aspectos controvertidos sobre as áreas de proteção ambiental. In: **Revista juris plenum direito administrativo**. Vol. 16. Caxias do Sul: Editora Plenum, 2017.

MASSON, Alini. A efetividade do plano diretor como instrumento de controle de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano. In: **Revista de brasileira de direito municipal**. Vol. 66. out./dez. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MATHIAS, Maria Ligia Coelho. DANELUZZI, Maria Helena Marques Braceiro. **Considerações sobre a Lei n. 11.481/07: concessão de uso especial para fins de moradia e concessão de direito real de uso**. Vol. 197. Jul./Dez. Revista Justitita: São Paulo, 2007.

MATSUSHITA, Thiago Lopes. Crise hídrica: uma questão econômico-ambiental. In: **Revista de direito ambiental**. Vol. 90. Abr./Jun. São Paulo: RT, 2018.

MATTOS, Fernanda Miranda Ferreira de; FROTA, Ellen Larissa de Oliveira; BRITO, Walter Siqueira. A possibilidade de regularização fundiária em área de preservação

permanente. In: **Revista de brasileira de direito municipal**. Vol. 51. jan./mar. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Curso de direito administrativo**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELO, Maria Elda Fernandes. Concessão de direito real de uso como instrumento de regularização fundiária. In: **Revista Magister de direito ambiental e urbanístico**. Vol. 53. abr./mai. Porto Alegre: Magister, 2014.

MELO, Melissa Ely; LEITE, José Rubens Morato; BAHIA, Carolina Medeiros. A reparação integral do dano ambiental no contexto da complexidade. In: **Revista de direito ambiental**. Vol. 90. Abr./Jun. São Paulo: RT, 2018.

MELLO, Henrique Ferraz de. Regularização fundiária nominada urbana. In: **Revista de direito imobiliário**. Vol. 74. Jan./Jun. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MEYLAN, Arleide. A Regularização Fundiária de Interesse Social e o Processo Regulatório Jurídico-Administrativo para Consolidação do Direito à Moradia. Disponível em: http://biblioteca2.senado.gov.br:8991/F/L2Q5BHKL44VE97BF5EX3TNKI9E4TASGIEXJ9EJ38YPKVIRKYDG-33298?func=full-set-set&set_number=011749&set_entry=000003&format=999. Acesso em: 12 set. 2018.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2014.

MUKAI, Sylvio Toshiro. O licenciamento urbanístico e ambiental previsto na Lei n. 11.977, de 07 de julho de 2009. In: **Revista Fórum de Direito urbano e ambiental**. Vol. 58. Jul./Ago. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MUKAI, Toshio. Decisão do STF sobre condomínios deitados: basta que tais empreendimentos sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor. In: **Revista Magister de direito ambiental e urbanístico**. Vol. 62. out./nov. Porto Alegre: Magister, 2015.

NAKAMURA, André Luiz dos Santos. Disciplina constitucional da dominialidade hídrica e as áreas de preservação permanente. In: **Revista dos Tribunais**. Vol. 986. Ano 106. São Paulo: Ed. RT, 2017.

NALINI, José Renato. Perspectivas da regularização fundiária. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NEPOMUCENO, Cleide Aparecida. Ocupações urbanas e sua consolidação em favelas. In: **Revista de brasileira de direito municipal**. Vol. 64. Abr./Jun. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

PAIVA, João Pedro Lamana. Regularização fundiária e seus impactos no reassentamento: problemática urbana, propriedade e sistema registral. In: **Revista Síntese direito imobiliário**. v. 6. n. 37. jan./fev. São Paulo: IOB, 2017.

PALLAVICINI, Fernando. A regularização fundiária e o cartório de registro de imóveis. In: **Revista Magister de direito ambiental e urbanístico**. Vol. 40. Fev./Mar. Porto Alegre: Magister, 2012.

PAULO, Vicente. **Direito constitucional descomplicado**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

PEGHINI, Aline Aparecida Santos Costa; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. A função social da propriedade: uma análise do Relatório Nosso Futuro Comum e a influência na Constituição Federal de 1988. In: **Revista de Direito do Trabalho**. Vol. 189. São Paulo: Ed. RT, 2018.

PEIXOTO, Bruno Teixeira; CODONHO, Maria Leonor Cavalcanti Ferreira. Como a corrupção está destruindo o meio ambiente: considerações a partir da Operação Moeda Verde. In: **Revista de direito ambiental**. Vol. 91. Jul./Set. São Paulo: RT, 2018.

PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

REINIS, Oliver Alexandre. Competência constitucional e o zoneamento urbano municipal – conflitos com o zoneamento estadual. In: **Revista de brasileira de direito municipal**. Vol. 64. Abr./Jun. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

RICHER, Luiz Egon. Regularização fundiária rural e urbana em imóveis, inclusive em imóveis públicos: alguns apontamentos acerca das possíveis implicações no registro de imóveis. In: **Revista de direito imobiliário**. Vol. 83. jul/dez. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

RIZZARDO, Arnaldo. **Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano**: Lei 6.766/79 e 9.785/99. 10. ed. São Paulo: RT, 2014.

RODRIGUES, Daniela Rosário. O direito à propriedade titulada por meio da regularização fundiária. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SANTIN, Janaína Rigo; DECARLI, Nairane; TONIÊTO, Tiago. Meio ambiente artificial, estatuto da Cidade e direito de preempção. In: **Revista internacional de direito ambiental**. Vol. 6. Jan./Abr.. Caxias do Sul: Editora Plenum, 2017.

SANTOS, Fábio Ribeiro dos. Aspectos jurídicos da regularização fundiária urbana. In: **Revista brasileira de direito municipal**. ano 17. n. 59. jan./mar. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SILVA, Carlos Eduardo. O alcance das normas urbanísticas na organização do espaço rural. In: **Revista Magister de direito ambiental e urbanístico**. Vol. 73. ago./set. Porto Alegre: Magister, 2017.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SIQUEIRA, Majoe de Meirelles; CHARVET, Patrícia; PIRES, Paulo de Tarso De Lara. Áreas de preservação permanente urbanas ao redor de cursos de água: uma abordagem histórica da legislação aplicável e alterações no tema à luz da nova lei florestal. In: **Revista internacional de direito ambiental**. Vol. 6. n. 17. Mai./Ago. Caxias do Sul: Editora Plenum, 2017.

SUMARIVA, Marino Nazareno Lopes; PHILIPS, Jürgen Wilhelm. O auto de demarcação urbanística para a regularização fundiária. In: **Revista de direito imobiliário**. Vol. 76. jan./jun. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

TJSC. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. Resolução 08, de 09 de junho de 2014. Altera o Projeto "Lar Legal", instituído pela Resolução n. 11/2008-CM de 11 de agosto de 2008. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/buscatextual/integra.do?cdSistema=1&cdDocumento=164363&cdCategoria=1&q=&frase=lar%20legal&excluir=&qualquer=&prox1=&prox2=&prox3=>. Acesso em: 30 set. 2018.

TOZZI, Rodrigo Henrique Branquinho Barboza. Olhando pela Janela: a Paisagem Urbana Equilibrada como Indicador de Qualidade de Vida. In: **Revista Magister de direito ambiental e urbanístico**. Vol. 75. Dez./Jan. Porto Alegre: Magister, 2018.

TRF2, AC 2003.51.06.002068-3, Juíza Federal convocada Maria Amélia Almeida Senos de Carvalho.

VASQUES, Drielly; SANTOS, Luísa Cláudia F.; SELLMANN, Milena Zampieri. Direito Ambiental Tributário como Garantia da Sustentabilidade no Brasil. In: **Revista Magister de direito ambiental e urbanístico**. Vol. 76. Fev./Mar. Porto Alegre: Magister, 2018.

VIEIRA, Eriton Geraldo; RAMOS JÚNIOR, Othoniel Ceneceu. A regularização fundiária urbana de interesse social em áreas de preservação permanente à luz do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no Brasil. In: **Revista Síntese direito imobiliário**. v. 6. n. 37. jan./fev. São Paulo: IOB, 2017.

VILELA, Alysson Oliveira; SOSSAE, Flávia Cristina; HERRMANN, Hildebrando; GALLO, Zildo; FANTIN, Marcel. A Área de Preservação Permanente – APP e seus

Principais Aspectos Protecionistas. In: **Revista Magister de direito ambiental e urbanístico**. Vol. 75. Dez./Jan. Porto Alegre: Magister, 2018.

VEDOVATO, Maurício; PINTO, Thalita Duarte Henriques; GUAZZELLI, Amanda Salis. Registro eletrônico de imóveis: um avanço necessário. In: **Revista Síntese direito imobiliário**. v. 6. n. 36. nov./dez. São Paulo: IOB, 2016.

WOLFF, Simone. O direito a cidades sustentáveis: breve análise da Lei 10.257/2001. In: **Fórum de direito urbano e ambiental**. v. 13, jan/fev. Belo Horizonte: Fórum, 2004.