

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

**A SUSTENTABILIDADE COMO DIRETRIZ VINCULANTE
PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NAS MARGENS DE
CURSOS DE ÁGUA URBANOS**

PAULO ANTONIO LOCATELLI

Itajaí-SC, julho de 2020

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

**A SUSTENTABILIDADE COMO DIRETRIZ VINCULANTE
PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NAS MARGENS DE
CURSOS DE ÁGUA URBANOS**

PAULO ANTONIO LOCATELLI

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

Orientador: Professor Doutor Cesar Luiz Pasold

Co-orientador: Professor Doutor Joaquín Melgarejo Moreno

Itajaí-SC, julho de 2020

AGRADECIMENTOS

À minha esposa Ana Paula, que trouxe grande parte das inúmeras virtudes que ainda me faltam, e aos queridos filhos, Ana Carolina e Enzo Antonio, obrigado pela inspiração diária que tornou o aprendizado ainda mais cativante e proveitoso.

Aos meus pais Nelson e Ione Schirlei, de quem herdei o respeito ao próximo, o amor incondicional e a dedicação integral no que se faz. À Dona Gema, avó querida, que como um anjo nos ilumina e ao meu irmão Julio, exemplo de retidão e amigo de todas as horas, os meus mais profundos agradecimentos.

Agradeço a todos os professores do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da UNIVALI pelos ensinamentos, e o faço na pessoa do meu orientador Prof. Dr. Cesar Luiz Pasold, que com profundidade e dedicação me esclareceu os meandros da Metodologia da Pesquisa Científica e guiou-me pelo caminho cujo propósito originou esta dissertação, em postura que bem representa o espírito de todo o Corpo Docente.

Agradeço aos professores do Instituto Universitario del Agua y las Ciencias Ambientales - IUACA, da Universidade de Alicante, em especial ao meu co-orientador Prof. Dr. Joaquín Melgarejo Moreno, pessoa receptiva e cordial a quem agradeço imensamente a acolhida, não só minha, mas de toda a família, durante o período de pesquisa junto ao Instituto.

Agradeço os meus colegas de mestrado, pessoas dedicadas e altruístas, sempre dispostas a contribuir.

Agradeço ao MPSC por conferir todo o apoio institucional necessário para o desenvolvimento desta pesquisa.

Agradeço especialmente a Jessica, por sua paciência na leitura constante dos esboços e o seu inestimável auxílio nas pesquisas e correções.

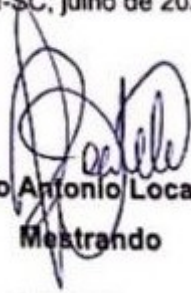
DEDICATÓRIA

À minha família, em especial para os meus professores favoritos, Ana Carolina e Enzo Antonio, que me ensinam a evoluir constantemente, descortinando os segredos da vida.

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.

Itajaí-SC, julho de 2020



Paulo Antonio Locatelli
Mestrando

PÁGINA DE APROVAÇÃO

MESTRADO

Conforme Ata da Banca de defesa de mestrado, arquivada na Secretaria do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica - PPCJ/UNIVALI, em 09/07/2020, às 14 horas, o mestrando, PAULO ANTONIO LOCATELLI fez a apresentação e defesa da Dissertação, sob o título **“A SUSTENTABILIDADE COMO DIRETRIZ VINCULANTE PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NAS MARGENS DE CURSOS DE ÁGUA URBANOS”**.

A Banca Examinadora foi composta pelos seguintes professores: Doutor Cesar Luiz Pasold (UNIVALI) como presidente e orientador, Doutor Joaquin Melgarejo Moreno (IUACA/UNIVERSIDADE DE ALICANTE - ESPANHA) como coorientador, Doutor Marcelo Buzaglo Danrtas (UNIVALI) como membro e Doutora Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza (UNIVALI) como membro suplente. Conforme consta em Ata, após a avaliação dos membros da Banca, a Dissertação foi Aprovada.

Por ser verdade, firmo a presente.

Itajaí (SC), 09 de julho de 2020.



PROF. DR. PAULO MÁRCIO CRUZ
Coordenador/PPCJ/UNIVALI

ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APP	Área de Preservação Permanente
ART	Anotação de Responsabilidade Técnica
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e emendas constitucionais posteriores.
CPC	Código de Processo Civil
CRF	Certidão de Regularização Fundiária
IRDR	Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas
LASUA	Laudo de Análise Social, Urbana e Ambiental
MP	Ministério Público
MPSC	Ministério Público de Santa Catarina
NUIC	Núcleo Urbano Informal Consolidado
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
REURB	Regularização Fundiária Urbana
REURB-E	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
REURB-S	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
RRT	Registro de Responsabilidade Técnica
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJSC	Tribunal de Justiça de Santa Catarina
UC	Unidade de Conservação

ROL DE CATEGORIAS

Aspectos Legais: destaque de normas, desde a Constituição da República até as Legislações ordinárias e atos internos como instruções normativas e resoluções, que regem determinada matéria.¹

Área de Preservação Permanente: é “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”.²

Assentamento: espécie de espaço territorial de povoamento humano, geralmente constituída por ocupações clandestinas, irregulares ou sem registro visando estabelecer residência permanente.³

Assistência Técnica Pública e Gratuita: “abrange todos os trabalhos de projeto, acompanhamento e execução da obra a cargo dos profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia necessários para a edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária da habitação”.⁴

Bioma: “grande comunidade de plantas e animais que, equilibrada e estável, está adaptada às condições climáticas ou ecológicas de uma determinada região, sendo geralmente definida pelo tipo principal de vegetação”.⁵

Bem-Estar: “reunião dos elementos que causam satisfação (boa saúde, segurança, estabilidade financeira, conforto [...]).”.⁶

Cenário Internacional: acordos, cartas, declarações, agendas e objetivos

¹ Conceito operacional da lavra do Autor da presente Dissertação.

² Doravante designada pela sigla APP. BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Código Florestal**. Brasília, DF, 25 maio 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020. Art. 3º, II.

³ Conceito operacional da lavra do Autor da presente Dissertação.

⁴ BRASIL. Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005. Brasília, DF, 26 dez. 2008. Art. 2º, §1º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm>. Acesso em: 20 mar. 2020.

⁵ DICIONÁRIO AURÉLIO (Brasil). **Significado de Bioma**. [2020]. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/bem-estar/>. Acesso em: 22 abr. 2020.

⁶ DICIONÁRIO AURÉLIO (Brasil). **Significado de Bem-estar**. [2020]. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/bem-estar/>. Acesso em: 06 abr. 2020.

delineados a nível internacional.⁷

Certidão de Regularização Fundiária: “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”.⁸

Cidade: “centro e expressão de domínio sobre um território, sede do poder e da administração, lugar da produção de mitos e símbolos” e caracterizam-se pela velocidade de circulação de “fluxos de mercadorias, pessoas e capital”.⁹

Cidades Sustentáveis: são as cidades que atendem “aos objetivos sociais, ambientais, políticos e culturais, bem como aos objetivos econômicos e físicos de seus cidadãos, operando segundo um modelo de desenvolvimento urbano que procure balancear, de forma eficiente, os recursos necessários ao seu funcionamento, seja nos insumos de entrada (terra urbana e recursos naturais, água, energia, alimento, etc.), seja nas fontes de saída (resíduos, esgoto, poluição, etc.)”.¹⁰

Cidade Informal: nas quais o processo de urbanização e de parcelamento do solo ocorreram sem observância do planejamento urbano e das regras edilícias, urbanísticas e ambientais.¹¹

Curso de Água Urbano: “Denominação geral para os fluxos de água em canal

⁷ Conceito operacional da lavra do Autor da presente Dissertação.

⁸ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. **Lei da REURB**. Brasília, DF. Art. 11, V. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

⁹ ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995, p. 8-9.

¹⁰ LEITE, Carlos; AWAD, Juliana di Cesare Marques. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes**. Porto Alegre: Bookman, 2012, p. 135. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788540701854/cfi/11/4/4@0.00:0.00>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

¹¹ Conceito operacional da lavra do Autor da presente Dissertação.

natural de drenagem de uma bacia, tais como rio, riacho, ribeirão, córrego”,¹² situados em Meio Urbano.

Crescimento Desordenado: aquele que reúne pelo menos um dos seguintes fatores, nos termos do art. 2º, VI, do Estatuto da Cidade: “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 infraestrutura 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”.¹³

Desastre: “resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais”.¹⁴

Desenvolvimento Sustentável: a Sustentabilidade é central nesta categoria, considerado princípio jurídico que preleciona que “a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento”,¹⁵ qualificando-o. Entendido o desenvolvimento como o processo de evolução das Nações.

Dignidade da Pessoa Humana: “a qualidade intrínseca e distintiva de cada Ser Humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais

¹² BRASIL. SECRETARIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – SEMAD. (Org.). **Glossário de Termos Relacionados à Gestão de Recursos Hídricos**: Publicação específica para a I Oficina do Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos. Belo Horizonte: Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD, 2008. Disponível em: <<http://www.conhecer.org.br/download/GESTAO%20HIDRICA/leitura%20anexa%202.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2020.

¹³ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Estatuto da Cidade**. Brasília, DF. Art. 2º, VI. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

¹⁴ BRASIL. Decreto nº 7.257, de 04 de agosto de 2010. Regulamenta a Medida Provisória no 494 de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e dá outras providências. Brasília, DF, 04 ago. 2010. Art. 2º, II. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm>. Acesso em: 14 fev. 2020.

¹⁵ BOSSELMANN, Klaus. **O Princípio da Sustentabilidade**: Transformando Direito e Governança. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 80. Tradução de Philip Gil França. Título Original: The principle of sustainability: transforming law and governance.

que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos”.¹⁶

Dimensão Ambiental: corresponde “ao direito das gerações atuais, sem prejuízo das gerações futuras, ao ambiente limpo, em todos aspectos (meio ecologicamente equilibrado, como diz o art. 225 da CF”.¹⁷

Dimensão Econômica: refere-se ao “sopesamento fundamentado, em todas transações, no atinente a benefícios e custos diretos e indiretos (externalidades)”.¹⁸

Dimensão Ética: consiste “em agir de modo que possa ser universalizada a produção homeostática do bem-estar duradouro, no íntimo e na interação com a natureza”.¹⁹

Dimensão Jurídico-política: “ecoa o sentido de que a sustentabilidade determina, com eficácia direta, independentemente da regulamentação, a tutela do direito ao futuro. [...] Incide sobre o sistema inteiro”²⁰ resguardando os direitos fundamentais.

Dimensão Social: é a garantia dos direitos fundamentais sociais “mediante ações positivas e intervenções empáticas e altruístas (efetivamente recompensadoras) que permitem fazer frente à pobreza (material e cognitiva), segundo métricas confiáveis, que contemplem os efeitos oblíquos das mazelas socioambientais” por meio de “programas dirigidos à universalização do acesso aos bens e serviços essenciais, com o suporte em evidências”.²¹

Direito às Cidades Sustentáveis: “é o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.²²

Direitos Sociais: “*se presentan como expectativas ligadas a la satisfacción de necesidades básicas de las personas em ámbitos como el trabajo, la vivienda, la salud, la*

¹⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 59-60.

¹⁷ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 72-74.

¹⁸ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 74.

¹⁹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 68.

²⁰ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 76-81.

²¹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 65-66.

²² MOREIRA, Danielle de Andrade. O direito a cidades sustentáveis. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 06, n. 02, p.179-200, jun. 2006, p. 187. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/issue/view/792>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

alimentación o la educación".²³

Diretriz Vinculante: critério que contém força normativa.²⁴

Distância Mínima dos Cursos de Água Urbanos: faixa não-edificável, onde incide o instituto das APPs, na forma do que dispõe o art. 4º, I, "a" do Código Florestal,²⁵ correspondente a largura mínima de 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura, desde a borda da calha do leito regular.

Edificabilidade: "é algo que surge com a ordenação urbanística do solo. [...] é qualificação legal que se atribui a algum terreno urbano. Essa qualificação é que possibilita ao proprietário exercer a faculdade de construir em terreno urbano".²⁶

Equipamentos Comunitários: "as instalações e espaços de infraestrutura urbana destinados aos serviços públicos de educação, saúde, cultura, assistência social, esportes, lazer, segurança pública, abastecimento, serviços funerários e congêneres".²⁷

Espaço Urbano: "área situada em zona urbana, com no mínimo 2 (dois) dos seguintes melhoramentos, construídos ou mantidos pelo Poder Público: I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; II - abastecimento de água; III - sistema de esgotos sanitários; IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado".²⁸

Estudo Técnico Socioambiental: é o documento técnico obrigatório na REURB que deve conter os requisitos previstos na Lei n. 13.465/17 e nos arts. 64 e 65 da Lei n.

²³ "Os direitos sociais se apresentam como expectativas ligadas à satisfação de necessidades básicas das pessoas em âmbitos como o trabalho, a habitação, a saúde, a alimentação e a educação" (Tradução do Autor desta Dissertação).

PISARELLO, Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantías:** Elementos para una reconstrucción. Madrid: Trotta, 2007, p. 11.

²⁴ Conceito operacional da lavra do Autor da presente Dissertação.

²⁵ BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Art. 4º, I, "a". Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

²⁶ SILVA, Jose Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 81.

²⁷ BRASIL. Decreto nº 7.341, de 22 de outubro de 2010. Regulamenta a Lei no 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas urbanas situadas em terras da União no âmbito da Amazônia Legal, definida pela Lei Complementar no 124, de 3 de janeiro de 2007, e dá outras providências. Brasília, DF. Art. 2º, §2º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7341.htm>. Acesso em: 14 fev. 2020.

²⁸ BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Código Tributário Nacional**. Brasília, 25 out. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm>. Acesso em: 12 fev. 2020. Art. 32, §1º.

Interesse Social: adota-se a definição dada pelo Código Florestal, no art. 3º, IX, em que para o escopo desta Dissertação, selecionaram-se as alíneas “a”, “c” e “d”, respectivamente, “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; [...] c) a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas e rurais consolidadas, observadas as condições estabelecidas nesta Lei; d) a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, observadas as condições estabelecidas na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009;”.³⁰

Infraestrutura Essencial: “é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação”.³¹

Licenciamento Ambiental: “procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso”.³² Em suma, é “o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”³³.

²⁹ Conceito operacional da lavra do Autor da presente Dissertação.

³⁰ BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Art. 3º, IX, “a”, “c” e “d”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

³¹ BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Lei do Parcelamento do Solo Urbano**. Brasília, DF. Art. 2º, §5º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm>. Acesso em: 20 ago. 2019.

³² MMA. Ministério do Meio Ambiente. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. **Resolução CONAMA N. 237**. Brasília, DF, 19 dez. 1997. Art. 1º, I. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 22 abr. 2020.

³³ BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, DF, 09 dez. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm. Acesso em: 24 mar. 2011.

Marco Temporal Ocupacional: data limite para considerar a formação de Núcleo Urbano Informal Consolidado.³⁴

Mata Ciliar: “vegetação que se desenvolve às margens os rios, riachos, córregos, lagoas ou outros corpos d’água, sendo de grande importância para proteção dos recursos hídricos, pois atua como uma barreira natural”.³⁵

Meio Ambiente: “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.³⁶

Melhoria Habitacional: acesso à Infraestrutura Essencial e aos Equipamentos Comunitários, o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e/ou a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações.³⁷

Moradia: “designação comum de habitação, morada, casa”.³⁸

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”.³⁹

Núcleo Urbano Informal Consolidado: é o assentamento humano, com uso e características urbanas, resultante da clandestinidade, da impossibilidade de titulação ou da sua irregularidade, compreendidos aspectos ambientais, de difícil reversão, considerados o tempo de ocupação, a natureza das edificações nos seus aspectos estruturais e sociais, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município, como a densidade demográfica considerável.⁴⁰

³⁴ Conceito operacional da lavra do Autor da presente Dissertação.

³⁵ BAHIA. SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS – SEMARH. **Recomposição Florestal de Matas Ciliares:** Florestas no Solo, Água nos Rios. Salvador: Gráfica Print Folhes, 2007, p. 12. Disponível em: <http://www.meioambiente.ba.gov.br/arquivos/File/Publicacoes/Cartilhas/CARTILHA_MATAS_CILIARES.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2020.

³⁶ BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Política Nacional do Meio Ambiente.** Brasília, DF, 02 set. 1981. Art. 3º, I. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm. Acesso em: 08 mar. 2020.

³⁷ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Art. 36, § 3º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

³⁸ DICIONÁRIO AURÉLIO (Brasil). **Significado de Moradia.** [2020]. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/moradia/>. Acesso em: 06 abr. 2020.

³⁹ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Art. 11, II. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

⁴⁰ Doravante, designado pela sigla NUIC. Conceito operacional composto a partir de elementos

Ocupações Ilegais: parcelamento ilegal do solo e construções caracterizadas por seu desenvolvimento e perpetuação de forma clandestina ou irregular, ou ainda sem titulação, variando conforme a esfera de violação ao ordenamento territorial, ambiental ou registral.⁴¹

Omissão Fiscalizatória: atuação insuficiente do Estado quanto ao seu poder-dever de proteção ambiental, passível de responsabilização.⁴²

Ordenamento Jurídico Pátrio: é o complexo de normas de um Estado expressas em lei. Segundo Bobbio, constitui-se por três características essenciais: a primeira delas é a unidade, a segunda, a coerência e, por fim, a completude⁴³. O Ordenamento Jurídico Pátrio é regido pela Constituição da República Federativa do Brasil.⁴⁴

Ordenamento Territorial: é resultante do planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.⁴⁵

Parâmetros Urbanísticos: diretrizes estipuladas em que se definem os índices urbanísticos de uma determinada área, tais quais: coeficiente de aproveitamento, taxa de permeabilidade, índice de áreas verdes, comumente determinados em normativas municipais (Plano Diretor e Código de Obras e Edificações).⁴⁶

Parâmetros Edilícios: diretrizes estipuladas em que se definem os limites construtivos para uma edificação, tais quais: gabarito, afastamentos, área construída, taxa de ocupação, comumente determinados em normativas municipais (Plano Diretor e Código de Obras e Edificações).⁴⁷

Parâmetros Ambientais: diretrizes referentes aos limites estipulados na legislação ambiental, principalmente no que tange às APPs, consoante definido nas normativas federais, estaduais e municipais pertinentes.⁴⁸

agregados pelo autor da presente Dissertação e com base no art. 11 da Lei n. 13.465/17. BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

⁴¹ Conceito operacional da lavra do Autor da presente Dissertação.

⁴² Conceito operacional da lavra do Autor da presente Dissertação.

⁴³ BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Brasília: Universidade de Brasília, 1995, p. 34. Tradução de Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. Título Original: Teoria dell'ordinamento giuridico.

⁴⁴ Doravante denominada pela sigla CRFB/88. BRASIL. Constituição (1988). Brasília, 05 out. 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

⁴⁵ BRASIL. Constituição (1988). Brasília, 05 out. 1988. Art. 30, VIII. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

⁴⁶ Conceito operacional da lavra do Autor da presente Dissertação.

⁴⁷ Conceito operacional da lavra do Autor da presente Dissertação.

⁴⁸ Conceito operacional da lavra do Autor da presente Dissertação.

Parcelamento do Solo: é a prática destinada à urbanização e ocupação de um território com usos urbanos de habitação, lazer, indústria ou comércio. Seu objetivo é propiciar diferentes atividades ao território, de maneira a estimular e garantir o desenvolvimento mediante a orientação prévia e o controle sobre o uso e o aproveitamento do solo, seguindo os elementos basilares previstos no Plano Diretor.⁴⁹

Plano Diretor: “é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”.⁵⁰

Poder Legislativo: capacidade de criação de leis, cuja atribuição originária pertence ao Poder Legislativo, repartido a competência legislativa entre os entes públicos pela Constituição da República Federativa do Brasil,⁵¹ estabelecendo as matérias em que estes devem legislar de maneira privativa ou concorrente.

Poder Público: “é expressão genérica que se refere a todas as entidades territoriais públicas, pois uma das características do Estado Federal, como o nosso, consiste precisamente em distribuir o Poder Público por todas as entidades autônomas que o compõem, para que cada qual exerça nos limites das competências que lhes foram outorgadas pela Constituição”.⁵²

Políticas Públicas: “são a totalidade de ações, metas e planos que os governos traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público, buscando sempre atender às demandas ou expectativas da sociedade”.⁵³

Princípios da Administração Pública: legalidade, moralidade, publicidade, eficiência, legitimidade e impessoalidade.⁵⁴

Regularização Fundiária Urbana: “abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”.⁵⁵

⁴⁹ Conceito operacional da lavra do Autor da presente Dissertação.

⁵⁰ BRASIL. Constituição (1988). Brasília, 05 out. 1988. Art. 182, §1º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

⁵¹ BRASIL. Constituição (1988). Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

⁵² SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 77.

⁵³ PORTO, Uelton Carlos; MELO FILHO, Renato Soares de; DUARTE NETO, José. O Desenvolvimento Sustentável e as Políticas Públicas de Sustentabilidade: uma análise do documento "our common future". In: MANIGLIA, Elisabete. **Direito, políticas públicas e sustentabilidade**. São Paulo: Unesp, 2011. p. 38.

⁵⁴ BRASIL. Constituição (1988). Brasília, 05 out. 1988. Art. 37, *caput*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

⁵⁵ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Art. 9, *caput*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan.

Regularização Fundiária de Interesse Social: “regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal”.⁵⁶

Regularização Fundiária de Interesse Específico: regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada como Regularização Fundiária de Interesse Social.⁵⁷

Risco: “é a probabilidade de que a população e seus bens materiais sofram consequências prejudiciais ou perdas (mortes, lesões, danos em propriedades, interrupção de atividade econômica etc.) diante do impacto de ameaças naturais (terremotos, ciclones etc.), ou antropogênicas”.⁵⁸

Súmula n. 613: “não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de direito ambiental”.⁵⁹

Sustentabilidade: “trata-se de princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar”.⁶⁰

Teoria do Fato Consumado: “restringe-se ao argumento judicial utilizado para validar, em sentenças, as atividades ilegais protegidas por liminares, tão-somente porque o beneficiário delas já praticou o ato que lhe interessava quando chegou o momento de decidir a causa”.⁶¹

2020.

⁵⁶ Doravante denominada REURB-S. BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Art. 13, I. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

⁵⁷ Doravante denominada REURB-E. BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Art. 13, II. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

⁵⁸ TRAJBER, Rachel; OLIVATO, Débora; MARCHEZINE, Victor. **CONCEITOS E TERMOS PARA A GESTÃO DE RISCOS DE DESASTRES NA EDUCAÇÃO**. 2017. Disponível em: <<http://educacao.cemaden.gov.br/site/mediaLibrary/MTAwMDAwMDAwMTg=>>>. Acesso em: 13 fev. 2020.

⁵⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 613. Brasília, DF, 09 de maio de 2018. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 14 maio 2018. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=\(sumula%20adj1%20%27613%27\).sub.#TIT1T EMA0](http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=(sumula%20adj1%20%27613%27).sub.#TIT1T EMA0>)>. Acesso em: 15 jan. 2019.

⁶⁰ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: Direito ao Futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 45.

⁶¹ FERREIRA, Odim Brandão. **Fato Consumado**: história e crítica de uma orientação da jurisprudência federal. Porto Alegre: Fabris, 2002. Apud MARCHESAN, Ana Maria. **O Fato Consumado em Matéria Ambiental**. Salvador: Juspodivm, 2019.

Zoneamento: “planejamento; regulamentação que organiza a separação de um território, de uma área urbana ou de uma cidade em zonas, determinando para cada uma delas um uso específico, buscando solucionar seus problemas”.⁶²

⁶² DICIONÁRIO AURÉLIO (Brasil). **Significado de Zoneamento**. [2020]. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/zoneamento/>. Acesso em: 06 abr. 2020.

SUMÁRIO

RESUMO	p. 22
RESUMEN	p. 23
INTRODUÇÃO	p. 24
1 A SUSTENTABILIDADE DAS CIDADES	p. 28
1.1 A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE SUSTENTABILIDADE	p. 33
1.2 A SUSTENTABILIDADE DAS CIDADES NO CENÁRIO REGULATÓRIO INTERNACIONAL	p. 37
1.3 A SUSTENTABILIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO	p. 42
1.3.1 O Estatuto da Cidade e o Direito às Cidades Sustentáveis	p. 49
1.4 AS DIMENSÕES DE SUSTENTABILIDADE	p. 52
1.4.1 A Dimensão Ambiental	p. 53
1.4.2 A Dimensão Econômica	p. 55
1.4.3 A Dimensão Ética	p. 57
1.4.4 A Dimensão Jurídico-Política	p. 58
1.4.5 A Dimensão Social	p. 60
1.5 A SUSTENTABILIDADE COMO CONDICIONANTE DA POLÍTICA PÚBLICA DO ORDENAMENTO TERRITORIAL	p. 65
2 OS ASPECTOS LEGAIS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA	p. 71
2.1 O CRESCIMENTO DESORDENADO NAS CIDADES INFORMAIS	p. 74
2.2 A NORMATIZAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA LEI N. 13.465/17	p. 79
2.2.1 Os Objetivos da REURB	p. 81
2.2.2 A Caracterização do Núcleo Urbano Informal	p. 83
2.2.3 As Espécies de REURB	p. 84
2.2.4 O Procedimento de REURB	p. 85
2.2.5 O Projeto de REURB	p. 88
2.2.6 A Responsabilização Civil, Criminal e Administrativa	p. 90
2.3 A REURB NAS MARGENS DOS CURSOS DE ÁGUA URBANOS	p. 92

2.3.1 O Conceito de Meio Ambiente e das Áreas de Preservação Permanente.....	p. 97
2.3.2 Breve Histórico da Proteção das Margens de Cursos de Água na Legislação Brasileira.....	p. 98
2.3.3 A Aplicação do Código Florestal em Espaço Urbano.....	p. 103
2.3.3.1 As Exceções à Regra Geral de Vedação de Interferência nas Margens dos Cursos de Água previstos no Código Florestal.....	p. 108
2.3.4 O Estudo Técnico Socioambiental previsto no Código Florestal.....	p. 113
2.3.5 A Identificação do Risco de Desastre nas Margens de Curso de Água na Área objeto da REURB.....	p. 115
2.3.6 O Poder Legiferante Municipal.....	p. 116
2.3.7 A Súmula 613 STJ: Não Aplicação da Teoria do Fato Consumado em Direito Ambiental – (In) Viabilidade da REURB em APP.....	p. 120

3 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NAS MARGENS DOS CURSOS D'ÁGUA URBANOS À LUZ DA SUSTENTABILIDADE

3.1 AUTONOMIA MUNICIPAL POR MEIO NORMA FIXADORA DA ESPÉCIE DE REURB E DOS NOVOS PARÂMETROS LEGAIS SUSTENTÁVEIS.....	p. 126
3.2 O PROJETO DE REURB – INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REGULARIZAR DE FORMA SUSTENTÁVEL.....	p. 128
3.3 O CRONOGRAMA PARA A IMPLANTAÇÃO DA INFRAESTRUTURA ESSENCIAL, DE EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS E DE MELHORIA HABITACIONAL, DE FORMA A GARANTIR A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA POR MEIO DA EFETIVIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS	p. 130
3.4 A NECESSIDADE DA CONSOLIDAÇÃO DO NÚCLEO URBANO INFORMAL	p. 137
3.5 A FIXAÇÃO DE MARCO TEMPORAL OCUPACIONAL DO NÚCLEO URBANO INFORMAL CONSOLIDADO.....	p. 141
3.6 A OBRIGATORIEDADE DO ESTUDO TÉCNICO SÓCIO AMBIENTAL – FIXAÇÃO DOS LIMITES MÍNIMOS DE DISTÂNCIA DO CURSO DE ÁGUA E DAS MEDIDAS A SEREM ADOTADAS PARA A MELHORIA DA SUSTENTABILIDADE	p. 147
3.7 A ANÁLISE DE RISCO DE DESASTRES E IMPLANTAÇÕES DE SOLUÇÕES TÉCNICAS EFICAZES	p. 152

3.8 A ASSISTÊNCIA TÉCNICA PÚBLICA E GRATUITA PARA PROJETO, REFORMA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL.....	p. 156
3.9 A SUSTENTABILIDADE COMO DIRETRIZ VINCULANTE PARA A COEXISTÊNCIA DA LEI N. 13.465/17 E DA SÚMULA 613 DO STJ.....	p. 160
3.10 O EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA E A ATUAÇÃO FISCALIZATÓRIA NAS OCUPAÇÕES ILEGAIS	p. 164
3.11 A SUSTENTABILIDADE DA REURB COM BASE NO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO	p. 167
 CONSIDERAÇÕES FINAIS	 p. 178
 REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS	 p. 184

RESUMO

A presente Dissertação está inserida na Linha de Pesquisa de Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade, na área de concentração de Fundamentos do Direito Positivo, do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí, em dupla titulação com a Universidade de Alicante, na Espanha. O objetivo geral do presente trabalho é discorrer acerca da efetividade da Regularização Fundiária Urbana (REURB) dos Núcleos Urbanos Informais tendo como Diretriz Vinculante as Dimensões da Sustentabilidade, com maior ênfase nos Assentamentos localizados nas Margens dos Cursos de Água Urbanos. O trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro deles aborda a evolução do conceito de Sustentabilidade e o seu enfoque no Ordenamento Jurídico Pátrio e no Cenário Regulatório Internacional, com ênfase no Direito às Cidades Sustentáveis amparado principalmente nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e no Estatuto da Cidade. Trata, ainda, da vinculação do impacto preponderante que as Dimensões de Sustentabilidade exercem na implantação das Políticas Públicas de Ordenamento Territorial. O segundo capítulo cuida do Crescimento Desordenado nas Cidades Informais com as Ocupações Ilegais e à Omissão Fiscalizatória do Poder Público Municipal, que acarretam prejuízos sociais, ambientais e econômicos e exigiram a normatização da REURB por meio da Lei n. 13.465/17, abordando suas modalidades, objetivos, procedimentos, projetos e a flexibilização das ocupações em APP, como as Margens de Cursos de Água. Por fim, discorre-se no terceiro capítulo acerca da necessária implantação da REURB nas Margens dos Cursos de Água Urbanos à luz da Sustentabilidade, a partir das suas Dimensões, fixando-se os critérios que deverão ser obedecidos para atingi-la. Com relação à Metodologia, foram utilizados: o Método Indutivo na Fase de Investigação, o Método Analítico na Fase de Tratamento dos Dados e novamente o Método Indutivo no Relatório dos Resultados consagrados na presente Dissertação. Foram empregadas ao longo das fases referidas, as técnicas do Referente, da Categoria, dos Conceitos Operacionais e da Pesquisa Bibliográfica.

Palavras-chave: Sustentabilidade; Diretriz Vinculante; Regularização Fundiária Urbana; Meio Ambiente; Margens de Curso de Água Urbano.

RESUMEN

Esta disertación se inserta en la Línea de Investigación de Derecho Ambiental, Transnacionalidad y Sostenibilidad, en el área de concentración de Fundamentos de Derecho Positivo, del Máster en Ciencias Jurídicas de la Universidade do Vale do Itajaí en doble titulación con la Universidad de Alicante, en España. El objetivo general del presente trabajo es discutir la efectividad de la Regularización del Suelo Urbano (REURB) de los Centros Urbanos Informales con las Dimensiones de Sostenibilidad como una Directriz Vinculante, con mayor énfasis en los Asentamientos ubicados en los Márgenes de los Cursos de Agua Urbanos. El trabajo se divide en tres capítulos. El primero de ellos aborda la evolución del concepto de Sostenibilidad y su enfoque en el Sistema Legal Brasileño y en el Escenario Regulatorio Internacional, con énfasis en el Derecho a Ciudades Sostenibles respaldado principalmente por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y por el Estatuto de la Ciudad. También se ocupa de la vinculación del impacto preponderante que tienen las Dimensiones de la Sostenibilidad en la implementación de las Políticas Públicas de Planificación Territorial. El segundo capítulo trata sobre el Crecimiento Desordenado en Ciudades Informales con Ocupaciones Ilegales y la omisión de vigilancia del Poder Público Municipal, que causan pérdidas sociales, ambientales y económicas y exige la regulación de REURB a través de la Ley n. 13.465/17, que aborda sus modalidades, objetivos, procedimientos, proyectos y la flexibilización de las ocupaciones en Área de Preservación Permanente, como los Márgenes del Curso de Agua. Finalmente, el tercer capítulo analiza la implementación necesaria de REURB en los Márgenes de los Cursos de Agua Urbanos a la luz de la Sostenibilidad, en función de sus Dimensiones estableciendo los criterios que deberán ser obedecidos para lograrlo. Con respecto a la Metodología, se utilizaron: el Método Inductivo en la Fase de Investigación, el Método Analítico en la Fase de Tratamiento de los Datos y nuevamente el Método Inductivo en el Informe de los Resultados consagrados en la presente Disertación. Fueron empleadas a lo largo de las fases referidas, las técnicas del Referente, de la Categoría, de los Conceptos Operativos y de la Investigación Bibliográfica.

Palabras clave: Sostenibilidad; Directriz Vinculante; Regularización del Suelo Urbano; Medio Ambiente; Márgenes del Curso de Agua Urbano.

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.

O seu objetivo científico é identificar os critérios a serem cumpridos para salvaguardar e implementar as Dimensões de Sustentabilidade na Regularização Fundiária Urbana (REURB) em Área de Preservação Permanente (APP), mormente às localizadas nas Margens dos Cursos de Água Urbanos.

Isso decorre em virtude dos impactos do Crescimento Desordenado das Cidades no Bem-estar da população, em razão da carência de Infraestrutura Essencial, da ocorrência de danos ambientais e de Risco aos Moradores

O Homem sempre foi um herdeiro milionário de recursos naturais inimagináveis e a fartura o fez pródigo. Ávido em usufruir dessa imensa riqueza, vem se descuidando em garantir a perpetuidade de inigualável fortuna, que permitisse a sua contínua e sustentável exploração, não só para as presentes, mas para as futuras gerações. No meio dessa opulência de recursos, encontrou no solo o local certo para assentar-se e, ao longo do tempo, respeitou e alterou a geografia para modelar os Espaços Urbanos e desenvolver as Cidades.

Atualmente, em razão da irresponsabilidade ou ignorância dos Riscos, cada vez mais as APPs, principalmente as Margens dos Cursos de Água Urbanos, são ocupadas ilegalmente.

Em uma época de pressa e improvisação, aliada à inexperiência e vacilo dos Municípios na resolução dos conflitos fundiários na esfera ambiental, urbana, e social, é fundamental que estes se devotem à árdua tarefa de buscar com precisão e eficiência a REURB.

Os Municípios, influenciados pela paixão da novidade e o insaciável desejo de Regularizar aquilo que antes falhou, deverão desenvolver ações coerentes e em conformidade com a Finalidade Sustentável da REURB, de forma prudente, evitando-se contradições legislativas e de ordem prática.

Para não incorrer em erros, quem promover a REURB deve percorrer todo o histórico do Município, até chegar aos limites do presente, para compreender os equívocos e omissões do passado, para só então, a partir dessa fronteira com o futuro, cumprir de forma gradual todo o Ordenamento Pátrio vigente, seguindo a Sustentabilidade em todas as suas Dimensões.

Assim, para o desenvolvimento da Pesquisa, cujo relatório ora é apresentado, foram levantadas as seguintes hipóteses:

a) a REURB deve ser efetivada a partir das Dimensões da Sustentabilidade.

b) as Dimensões da Sustentabilidade devem ser consideradas como Diretriz Vinculante do instituto da REURB, principalmente quando o Assentamento ocupar APP de Margem de Curso de Água Urbanos

c) para a efetivação da Sustentabilidade na REURB em APP será necessária a adoção de procedimento próprio com projetos que terão o Estudo Técnico Socioambiental o vértice a ser respeitado.

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 abordagem sobre a evolução do conceito de Sustentabilidade e o seu enfoque no Ordenamento Jurídico Pátrio e no Cenário Regulatório Internacional, com ênfase no Direito às Cidades Sustentáveis, enfatizando que as Dimensões de Sustentabilidade são Diretrizes Vinculantes na implantação das Políticas Públicas de Ordenamento Territorial.

O Capítulo 2 trata do Crescimento Desordenado das Cidades Informais inflacionada pela Omissão Fiscalizatória do Poder Público Municipal, introduzindo a Lei n. 13.465/17, que permite a REURB, inclusive de ocupações em APP, como as Margens de Cursos de Água, buscando a coexistência entre o Meio Ambiente Natural e o Artificial, fixando como objetivos a regularização ambiental, social, urbanística e jurídica, estabelecendo procedimento próprio a tramitar no ente

federativo responsável.

O Capítulo 3 dedica-se a apresentar os critérios a serem incorporados na REURB em Ocupações nas Margens de Curso de Água Urbanos, para acolher as Dimensões de Sustentabilidade.

Destaca-se, para tal desiderato, o exercício regular do Poder de Polícia com o aprimoramento da atuação fiscalizatória, a consolidação do Núcleo Urbano Informal com a fixação de Marco Temporal Ocupacional, a criação de Normas Municipais fixadoras da espécie de REURB e dos novos Parâmetros Urbanísticos, Edifícios e Ambientais, além do estabelecimento de cronograma para a implantação da Infraestrutura Essencial, de Equipamentos Comunitários e de Melhoria Habitacional.

Salienta-se como critério fundamental a obrigatoriedade da elaboração do Estudo Técnico Socioambiental, com a delimitação da Distância do Curso de Água e das medidas a serem adotadas, além da análise de Risco de Desastres e a implantação de soluções técnicas eficazes.

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 REURB de Assentamentos localizados em APP à luz da Sustentabilidade.

O Método utilizado na Fase de Investigação foi o Indutivo, na Fase de Tratamento dos Dados foi o Analítico e no Relatório da Pesquisa foi empregado novamente o Método Indutivo. Nas diversas Fases da Pesquisa, as Técnicas de Investigação utilizadas foram as Técnicas do Referente, da Categoria, do Conceito Operacional e da Pesquisa Bibliográfica, considerando os parâmetros adotados pelo Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – PPCJ/UNIVALI.⁶³

A tradução da bibliografia estrangeira ocorreu de forma livre em nota de rodapé, com a versão original no corpo do texto.

⁶³ Sobre Métodos e Técnicas vide: PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 14.ed.rev.atual. e amp. Florianópolis: EMais, 2018. p.89-115.

Nesta Dissertação as Categorias principais estão grafadas com a letra inicial em maiúscula e os seus Conceitos Operacionais são apresentados em glossário inicial.⁶⁴

⁶⁴ Sobre Categorias e Conceitos Operacionais vide: PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 14.ed.rev.atual. e amp. Florianópolis: EMais, 2018. p.31-60.

CAPÍTULO 1

A SUSTENTABILIDADE DAS CIDADES

Para tratar da Sustentabilidade das Cidades importa reconhecer o seu constante crescimento e mutação, atendendo as necessidades da Sociedade e os limites aceitáveis de não exaurimento dos recursos naturais, garantindo-se o bem-estar da população.

As Cidades materializam a vida comunitária e o poder de criação do Homem, reconhecendo a sua capacidade de interferir exaustivamente e modificar o Meio Ambiente.⁶⁵ Até o seu surgimento, nossos antepassados caçadores coletores viveram de forma nômade e com a revolução agrícola⁶⁶ passaram a viver em Assentamentos Permanentes, reduzindo consideravelmente o seu terreno.

Ao invés de se contentar apenas com uma fixação temporária em local com abundância de alimentos, a real permanência implicava na existência de recursos d'água de forma segura e ininterrupta, de pastagens para os seus animais, de alimentos para os Ocupantes e de material de construção para as suas habitações. Em qualquer estação do ano não poderia faltar os recursos para a sobrevivência, sob pena de prosseguirem na sua existência errante. O crescente fértil localizado entre os rios Tigre, Eufrates, Jordão e Nilo, foi o local escolhido para os primeiros assentamentos justamente por não faltar terra fértil, água perene e abundante e um sol luminoso e permanente, que proporcionavam material para a construção das novas Moradias, como o barro para o tijolo e a pedra trabalhável, além da garantia das colheitas. Com isso, a população humana cresceu,

⁶⁵ “*Como parte más simple y repetida del medio ambiente humano, la vivienda es el símbolo más importante de los esfuerzos realizados por el hombre a dominar el espacio.*”

“Como a parte mais simples e repetida do ambiente humano, a habitação é o símbolo mais importante dos esforços feitos pelo homem para dominar o espaço.” (Tradução livre do Autor desta Dissertação)

ALMEIDA MARQUES, Carlos; MORA ALISEDA, Julián; DOS REIS CONDESSO, Fernando. Vivienda y Territorio. **Revista Electrónica de Medio Ambiente**, [s.i.], v. 8, p.1-17, 08 abr. 2010, p. 15.

⁶⁶ “A Revolução Agrícola é um dos acontecimentos mais controversos da história. Alguns defensores afirmam que ela colocou a humanidade no caminho da prosperidade e do progresso; outros insistem que a levou a perdição. Esse foi o ponto decisivo, afirma, em que os sapiens abandonaram sua íntima simbiose com a natureza e correram rumo à ganância e à alienação.” HARARI, Yuval Noah. **Sapiens: Uma breve história da humanidade**. Porto Alegre: L&pm, 2018, p. 107. Tradução de Janaína Marcoantonio. Título Original: Sapiens: a Brief History of Humankind.

domesticaram-se alguns animais, afastaram-se outros mais bravios, as casas tornaram-se mais resistentes fazendo com que a Vida se tornasse mais segura.⁶⁷

As edificações evoluíram sob várias perspectivas, entre elas a social, econômica, urbanística, religiosa e antropológica, sendo que a necessidade de um refúgio, para a proteção das intempéries e dos predadores foi a necessidade principal.⁶⁸ As casas e os territórios formaram os novos habitats, denominando o lugar aonde se vive no Espaço Urbano de Cidades.

O lar que até então era todo o território incluindo as colinas, rios e florestas ficou reduzido ao local que em que se cultivava o campo ou pomar, concentrando sua vida doméstica em uma apertada estrutura construída com madeira, pedra ou barro, desenvolvendo um vínculo muito forte com essa estrutura artificial denominada de “minha casa”, - delimitando e consagrando um espaço de quatro paredes - que já não podia mais abandonar sem grave Risco de perder os bens que passou a acumular.⁶⁹

As Cidades então, se consolidaram em razão das sucessivas crises originadas nas Sociedades antigas, cujo aperfeiçoamento das técnicas agrícolas e

⁶⁷ WELLS, H. G. **História Universal**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1972, p. 248-249. Tradução de Anísio Teixeira.

⁶⁸ *“Casa y territorio son correlativos y se fusionan con más o menos eficiencia para formar lo que se llama un hábitat, en donde las comunidades humanas encuentran los recursos necesarios para su existencia. En el pasado la elección del lugar para fijar la vivienda dependía de las condiciones de seguridad y las condiciones naturales de acceso al agua, a la leña para el fuego, a los campos de cultivo y a los campos de caza [...] la elección es más bien de tipo estratégica, donde priman las condiciones de movilidad de acceso al empleo, a la escuela o el acceso ocasional a los servicios sanitarios, el recreo y el esparcimiento.”*

“Casa e território são correlativos e se fundem de maneira mais ou menos eficiente para formar o que é chamado de habitat, onde as comunidades humanas encontram os recursos necessários para sua existência. No passado, a escolha do local para consertar a casa dependia das condições de segurança e das condições naturais de acesso à água, lenha, campos de cultivo e áreas de caça [...] a escolha é mais do tipo estratégico, onde prevalecem as condições de mobilidade do acesso ao emprego, escola ou acesso ocasional a serviços de saúde e recreação.” (Tradução livre do Autor desta Dissertação)

ALMEIDA MARQUES, Carlos; MORA ALISEDA, Julián; DOS REIS CONDESSO, Fernando. Vivienda y Territorio. **Revista Electrónica de Medio Ambiente**, [s.i.], v. 8, p.1-17, 08 abr. 2010, p. 5.

⁶⁹ HARARI, Yuval Noah. **Sapiens**: Uma breve história da humanidade. Porto Alegre: L&pm, 2018, p. 107-108. Tradução de Janaína Marcoantonio. Título Original: Sapiens: a Brief History of Humankind.

temor das invasões inimigas levaram a unificação das aldeias, visando estabelecer um Espaço Urbano Protegido.

*Desde la Antigüedad, las ciudades han constituido uno de los instrumentos de poder más efectivos para dominar y asentar amplios territorios. Gracias a sus funciones defensivas, comerciales, industriales, administrativas e incluso religiosas, las ciudades han desempeñado un papel decisivo en la configuración y el sostenimiento de las principales civilizaciones de nuestro planeta. Por esta razón, resulta perfectamente comprensible la constante preocupación de la clase dirigente y de sus técnicos, a lo largo de la historia, por crear y desarrollar ciudades prósperas y sostenibles en el tiempo.*⁷⁰

O Desenvolvimento das Cidades é inexorável e fruto de constantes revoluções, nem sempre sustentáveis, a exemplo da revolução industrial⁷¹ que trouxe novos caminhos para a conversão de energia e produção de bens e serviços, liberando a humanidade de sua dependência exclusiva do ecossistema que o cercava.⁷²

⁷⁰ “Desde os tempos antigos, as cidades têm sido um dos instrumentos de poder mais eficazes para dominar e estabelecer grandes territórios. Graças às suas funções defensivas, comerciais, industriais, administrativas e até religiosas, as cidades têm desempenhado um papel decisivo na formação e manutenção das principais civilizações do nosso planeta. Por esse motivo, a preocupação constante da classe dirigente e de seus técnicos, ao longo da história, de criar e desenvolver cidades prósperas e sustentáveis ao longo do tempo é perfeitamente compreensível”. (Tradução livre do Autor desta Dissertação). FERNÁNDEZ GÜELL, José Miguel. **Planificación Estratégica de Ciudades: Nuevos instrumentos y procesos**. Barcelona: Reverté, 2006, p. 13.

⁷¹ “Los efectos ambientales de la ciudad sobre el entorno físico en el que se sitúa han existido siempre, son innegables y evidentes, cronológicamente estos efectos empiezan a tener síntomas de gravedad y rasgos de insostenibilidad a partir de la Revolución Industrial que es cuando se produce una masiva y repentina acumulación de personas en las ciudades. Este hito histórico marca el inicio de algunos de los problemas que, todavía hoy, aunque de diferente forma, aquejan a nuestras ciudades.”

“Os efeitos ambientais da cidade no ambiente físico em que está situada sempre existiram, são inegáveis e evidentes; cronologicamente, esses efeitos começam a ter sintomas de gravidade e características insustentáveis da Revolução Industrial, que é quando se produz uma massiva e repentina acumulação de pessoas nas cidades. Esse marco histórico marca o início de alguns dos problemas que, ainda hoje, embora de maneiras diferentes, afligem nossas cidades”. (Tradução livre do Autor desta Dissertação).

MORA ALISEDA, Julián; CASTELLANO ÁLVAREZ, Francisco Javier. Reflexiones sobre la sostenibilidad del medio urbano. **Observatorio Medioambiental**, [S.I.], p.403-408, 01 jan. 2002. Disponível em: <https://revistas.ucm.es/index.php/OBMD/article/view/OBMD0202110403A>. Acesso em: 02 mar. 2020, p. 403.

⁷² “Os humanos derrubaram florestas, drenaram pântanos, represaram rios, inundaram planícies, construíram dezenas de milhares de quilômetros de ferrovias e edificaram metrópoles repletas de arranha-céus. Enquanto o mundo era moldado para atender às necessidades do Homo sapiens, habitats foram destruídos e espécies foram extintas. Nosso planeta, um dia verde e azul, está se tornando um shopping center de plástico e concreto”. HARARI, Yuval Noah. **Sapiens: Uma breve história da humanidade**. Porto Alegre: L&pm, 2018, p. 361. Tradução de Janaina Marcoantonio. Título Original: Sapiens: a Brief History of Humankind.

Como “foi às margens dos corpos d’água que as grandes civilizações floresceram e prosperaram” e “até hoje reunir-se às margens de corpos d’água é natural”⁷³, a geografia dessas áreas e a Sociedade formada moldaram as Cidades e a sua preservação e fragilidade há tempos é motivo de preocupação visando o uso sustentável desse Espaço Urbano.

Na compreensão de Robert E. Park, citado por David Harvey, a Cidade foi a melhor das opções criadas para a Vida em Sociedade, que a moldou segundo os seus hábitos, necessidades e características:

*man's most consistent and on the whole, his most successful attempt to remake the world he lives in more after his heart's desire. But, if the city is the world which man created, it is the world in which he is henceforth condemned to live.*⁷⁴

A partir dessa conceituação, Harvey indica que o processo de criação da Cidade, transformador do mundo, por decorrência, intrinsecamente transforma também o Ser Humano. Em função disso, ao decidir que tipo de Cidade se deseja, necessariamente se perpassa pela questão de que tipo de pessoas os habitantes das Cidades que criaram querem ser, que tipo de relações sociais buscam, que relações com a natureza apreciam, que estilo de vida almejam, quais valores estéticos mantêm. Considerando as implicações desse raciocínio, Harvey⁷⁵ questiona:

Has this dramatic urbanization contributed to human well-being? Has it made us into better people, or left us dangling in a world of anomie and alienation, anger and frustration? Have we become mere monads tossed around in an urban sea?

⁷³ FORJAZ, Cláudio Ricardo Hehl. **Água: substância da vida**: água no mundo. São Paulo: do Autor, 2007, p. 15 e 30.

⁷⁴ “A tentativa mais consistente e, em geral, a tentativa mais bem-sucedida do homem de refazer o mundo em que vive, segundo o desejo de seu coração. Mas, se a cidade é o mundo que o homem criou, é o mundo em que ele é condenado a viver a partir de agora.” (Tradução livre do Autor desta Dissertação). PARK, Robert. **On Social Control and Collective Behavior**. Chicago: Chicago University Press, 1967, p. 3 apud HARVEY, David. **Rebel Cities**: from the right to the city to the urban revolution. London: Verso, 2012, p. 3-4.

⁷⁵ “Essa dramática urbanização contribuiu para o bem-estar humano? Isso nos transformou em pessoas melhores ou nos deixou flutuando em um mundo de anomia e alienação, raiva e frustração? Nós nos tornamos meras mônadas lançadas em um mar urbano?” (Tradução livre do Autor desta Dissertação). HARVEY, David. **Rebel Cities**: from the right to the city to the urban revolution. London: Verso, 2012, p. 4.

Essa verdadeiramente é a questão a ser enfrentada diante da expansão urbana desenfreada e na forma de Ocupações Ilegais. A ordenação deve ir além da adequação da propriedade individual e contemplar verdadeiramente os espaços coletivos, priorizando as áreas públicas e a proteção ambiental. Esse é um hábito que nos propiciará melhoria na qualidade de Vida e nos manterá vivos.⁷⁶

Para o Pleno Desenvolvimento das Cidades, deve-se levar em consideração a sua integração com a natureza⁷⁷, a diversidade de funções desempenhadas no seu interior, as várias possibilidades de uso racional dos seus espaços e a valorização social e cultural, que deverão estar interligadas de forma harmônica “*capaz de asumir una vocación comercial, industrial, plural y referente de encuentros y de personas [...] un modelo de ciudad compacta, que no comprimida*”.⁷⁸

O urbanismo biomórfico sustenta a idéia de edifícios e das infraestruturas se complementarem e serem envolvidos pela natureza de maneira a determinar e moldar as intervenções antrópicas. Isso permite ao mesmo tempo acolher o crescimento da população urbana e a regeneração do Meio Ambiente.

As Cidades devem ser prósperas e Sustentáveis. Sob essa perspectiva, a noção de Desenvolvimento Sustentável, relata Ramón Martín Mateo, nasceu com vigor no seio da Sociedade embora, desgraçadamente, suas virtudes pouco apareceram, sendo que é difícil a humanidade sobreviver sem que a mesma vigore e seja aplicada, ao menos, de forma gradativa. Não se trata de criar uma utopia,

⁷⁶ “A cidade concentra uma população nem sempre satisfeita com suas condições de vida [...] A retomada do controle passa por inverter a ótica atual: o morador da cidade é um cidadão, não um consumidor” NALINI, José Roberto. **Ética Ambiental**. 3. ed. Campinas: Millennium, 2010, p. 142-143.

⁷⁷ “De fato, a desordem ecológica pode ameaçar a sobrevivência do próprio Homo sapiens.” HARARI, Yuval Noah. **Sapiens**: Uma breve história da humanidade. Porto Alegre: L&pm, 2018, p. 362. Tradução de Janaína Marcoantonio. Título Original: Sapiens: a Brief History of Humankind.

⁷⁸ “capaz de assumir uma vocação comercial, industrial, plural e referente aos encontros e às pessoas [...] em um modelo de cidade compacta, que não é comprimida”. (Tradução livre do Autor desta Dissertação). MORA ALISEDA, Julián Mora; CASTELLANO ÁLVAREZ, Francisco Javier. Reflexiones sobre la sostenibilidad del medio urbano. **Observatorio Medioambiental**, [S.l.], p.403-408, 01 jan. 2002. Disponível em: <https://revistas.ucm.es/index.php/OBMD/article/view/OBMD0202110403A>. Acesso em: 02 mar. 2020, p. 404.

mas sim, fazer compatível o Desenvolvimento Econômico necessário para uma Vida Digna respeitando o entorno biofísico, de forma equilibrada.⁷⁹

Bosselmann afirma ser uma irracionalidade tida como verdade, a população e o setor econômico acharem que podem continuar crescendo sem ameaçar a Sustentabilidade humana.

E enquanto pode vir a ser um erro, salta aos olhos que nossa sobrevivência depende da habilidade de manter e respeitar a integridade ecológica da Terra. Essa é a ideia principal do princípio da sustentabilidade.⁸⁰

O autor aduz que “em essência, Sustentabilidade significa manutenção da integridade dos sistemas ecológicos da Terra”⁸¹, e de forma categórica determina que “a sustentabilidade ecológica é um pré-requisito para o desenvolvimento e não um mero aspecto dele”.⁸²

A Sustentabilidade das Cidades importa no Ordenamento Territorial racional das novas áreas de expansão urbana e o reordenamento das já ocupadas, proporcionando o Desenvolvimento Integrado do Ambiente Ecológico com as necessidades da população. Assim como reformar pode ser mais verde que construir, regularizar pode ser mais sustentável que criar novos Espaços Urbanos, desde que se guie pelas suas Dimensões.

1.1 A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE SUSTENTABILIDADE

O termo sustentável provém do latim *sustentare*, que significa sustentar, defender, conservar, cuidar. O século das luzes (1715-1789) que enfatizava a defesa do conhecimento racional para desconstruir preconceitos e ideologias da época, teria sido o momento em que surgiu a categoria Sustentabilidade ao buscar

⁷⁹ MATEO, Ramón Martín. **Manual de Derecho Ambiental**. Madrid: Trivium, 1998, p. 41.

⁸⁰ BOSSELMANN, Klaus. **O Princípio da Sustentabilidade: Transformando Direito e Governança**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 18. Tradução de Phillip Gil França. Título Original: The principle of sustainability: transforming law and governance.

⁸¹ BOSSELMANN, Klaus. **O Princípio da Sustentabilidade: Transformando Direito e Governança**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 22. Tradução de Phillip Gil França. Título Original: The principle of sustainability: transforming law and governance.

⁸² “[...] o termo sustentabilidade foi inventado durante o iluminismo.” BOSSELMANN, Klaus. **O Princípio da Sustentabilidade: Transformando Direito e Governança**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 56. Tradução de Phillip Gil França. Título Original: The principle of sustainability: transforming law and governance.

reestruturar a Sociedade levando a crítica racional em todos os campos do saber humano.⁸³

Bosselmann esclarece que o “[...] engenheiro e cientista florestal alemão Hans Carl Von Carlowitz⁸⁴ pode ser tido como o verdadeiro criador do termo sustentabilidade – “Nachhaltigkeit”. Continua indicando que:

Embora a palavra alemã Nachhaltigkeit fosse compreendida em outros países, ela ainda precisava de uma tradução adequada, fato que motivou o diretor da Forest Academy francesa, em Nancy, Professor Adolphe Parade, a traduzir, em 1837, Nachhaltigkeit como “produção soutenu”. Afirmando, por fim, que a palavra francesa “soutenir” mostra claramente as suas raízes latinas. “Sustinere” (que vem de “tenere”) a qual inclui significados, tais como suportar, manter, continuar, sustentar.⁸⁵

A Sustentabilidade é uma ideia significativa e poderosa, simples e complexa, embora as vezes banalizada e mal utilizada. A consciência do que é sustentável está no íntimo de cada um, na essência dos nossos atos e todos “sentem que um mundo justo e sustentável é bastante necessário, não importa o quão distante de um ideal possa estar”.⁸⁶ A Sustentabilidade não é um termo de ocasião, mas “terá que se mostrar capaz de dissolver as patologias comportamentais na raiz, sob pena de servir como enganoso discurso de propaganda”⁸⁷, geralmente difundido nas novas legislações pátrias.

A Sustentabilidade inspira fraternidade e representa um marco civilizatório,⁸⁸ gerado no seio da razoabilidade do consenso em benefício da

⁸³ BOSSELMANN, Klaus. **O Princípio da Sustentabilidade**: Transformando Direito e Governança. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 34. Tradução de Phillip Gil França. Título Original: The principle of sustainability: transforming law and governance.

⁸⁴ “Nascido em 1645, em Freiberg, Saxônia, cruzou a Europa entre 1665 e 1669 para compreender a crise dos recursos [...] Um ano antes de sua morte (1714), publicou um livro que resumiu suas experiências profissionais e de vida. O título do livro é Sylvicultura Oeconomica oder Naturmässige Anweisung zur Wilden Baum-Zucht [Economia Florestal ou Guia de Cultivo da Árvore em Conformidade com a Natureza].” BOSSELMANN, Klaus. **O Princípio da Sustentabilidade**: Transformando Direito e Governança. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 36. Tradução de Phillip Gil França. Título Original: The principle of sustainability: transforming law and governance.

⁸⁵ BOSSELMANN, Klaus. **O Princípio da Sustentabilidade**: Transformando Direito e Governança. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 40. Tradução de Phillip Gil França. Título Original: The principle of sustainability: transforming law and governance.

⁸⁶ BOSSELMANN, Klaus. **O Princípio da Sustentabilidade**: Transformando Direito e Governança. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 25. Tradução de Phillip Gil França. Título Original: The principle of sustainability: transforming law and governance.

⁸⁷ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: Direito ao Futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 42.

⁸⁸ O Hino da Campanha da Fraternidade de 2020 aborda a necessidade de preservação da vida,

perpetuidade da Espécie Humana,⁸⁹ devendo ser sopesada na aplicação de toda e qualquer iniciativa pública e privada,⁹⁰ de forma que sejam corretamente avaliados os critérios de oportunidade e conveniência.

Gabriel Real Ferrer acrescenta que não nos basta sobreviver, apesar de que grande parte do que temos visto até agora, em concreto, em relação à proteção ambiental, nos fala da sobrevivência das espécies, mantendo-se as condições para garantir a Vida Humana no planeta, mas não de como ela se desenvolverá.⁹¹ *“El paradigma actual de la Humanidad es la sostenibilidad. La voluntad de articular una nueva sociedad capaz de perpetuarse en el tiempo en unas condiciones dignas”*.⁹²

O Desenvolvimento é inevitável e inerente à condição humana, fazê-lo Sustentável é o desafio, e *“la imprescindible metamorfosis que debe hacer viable el*

seja humana, vegetal ou animal:

“Deus de amor e de ternura, contemplamos

Este mundo tão bonito que nos deste. (Cf. Gn 1,2-15; 2,1-25)

Desse Dom, fonte da vida, recordamos: (Cf. Sl 36,10)

Cuidadores, guardiões tu nos fizeste. (Cf. Gn 2,15)

[...]

Toda vida é um presente e é sagrada,

seja humana, vegetal ou animal. (Cf. LS, esp. Cap. IV)

É pra sempre ser cuidada e respeitada,

Desde o início até seu termo natural.”

OLIVEIRA, Pe. José Antonio de. **Hino da Campanha da Fraternidade 2020**: a campanha da fraternidade 2020 tem como tema: fraternidade e vida: dom e compromisso. 2019. Disponível em: <https://www.vaticannews.va/pt/vaticano/news/2019-12/cnbb-lanca-clipe-da-campanha-da-fraternidade-2020.html>. Acesso em: 05 mar. 2020.

⁸⁹ Sobre o cuidado da Casa Comum, o Papa Francisco escreveu a Carta Encíclica *Laudato Si'*.

FRANCISCO, Papa. **Carta Encíclica Laudato Si'**: sobre o cuidado da casa comum. sobre o cuidado da Casa Comum. 2015. Disponível em: http://www.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html. Acesso em: 05 mar. 2020.

⁹⁰ REAL FERRER, Gabriel; GLASENAPP, Maikon Cristiano; CRUZ, Paulo Márcio. Sustentabilidade: Um Novo Paradigma para o Direito. **Novos Estudos Jurídicos**, [s.l.], v. 19, n. 4, p.1433-1464, 1 dez. 2014. Editora UNIVALI. <http://dx.doi.org/10.14210/nej.v19n4.p1124>. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/6713/pdf_2>. Acesso em: 13 ago. 2019, p. 1461.

⁹¹ REAL FERRER, Gabriel. Calidad de Vida, Medio Ambiente, Sostenibilidad y Ciudadanía ¿Construimos juntos el Futuro?. **Novos Estudos Jurídicos**, [s.l.], v. 17, n. 3, p.310-326, 1 dez. 2012, p. 319. Editora UNIVALI. <http://dx.doi.org/10.14210/nej.v17n3.p310-326>. Disponível em: <<https://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4202>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

⁹² “O paradigma atual da Humanidade é a sustentabilidade. A vontade de articular uma nova sociedade capaz de se perpetuar no tempo em condições dignas. ”. (Tradução livre do Autor desta Dissertação). REAL FERRER, Gabriel. Calidad de Vida, Medio Ambiente, Sostenibilidad y Ciudadanía ¿Construimos juntos el Futuro?. **Novos Estudos Jurídicos**, [s.l.], v. 17, n. 3, p.310-326, 1 dez. 2012. Editora UNIVALI. <http://dx.doi.org/10.14210/nej.v17n3.p310-326>. Disponível em: <<https://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4202>>. Acesso em: 20 ago. 2019, p. 319.

futuro, necesita, imperativamente, tener la libertad de cuestionar todo, incluso la inexorabilidad del desarrollo".⁹³

Seja no aspecto Ambiental, Social, Político-Jurídico, Ético ou Econômico, a Sustentabilidade, que geralmente é propagada por muitos e individualmente seguida por poucos,⁹⁴ "representa o primado reflexivo de hierarquização decisória"⁹⁵ no âmbito do Ordenamento Territorial. "A sustentabilidade pode se consolidar como o novo paradigma indutor do Direito na pós modernidade, funcionando como uma espécie de princípio fundador, com vocação de aplicabilidade em escala global".⁹⁶

Apesar de alguns o considerarem um conceito amórfico⁹⁷ e cercado de subjetivismo, a Sustentabilidade deve prevalecer de forma clara e objetiva, vinculando plenamente toda e qualquer Política Pública.⁹⁸

⁹³ "A imprescindível metamorfose que deve fazer o futuro viável necessita, imperativamente, ter a liberdade de questionar tudo, incluída a inexorabilidade do desenvolvimento". (Tradução livre do Autor desta Dissertação). REAL FERRER, Gabriel. Sostenibilidad, Transnacionalidad y Transformaciones del Derecho. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de et al (Org.). **DIREITO AMBIENTAL, TRANSNACIONALIDADE E SUSTENTABILIDADE**. Itajaí: Univali, 2013. p. 7-30. Disponível em: <<https://www.univali.br/vida-no-campus/editora-univali/e-books/Documents/editora-univali/Direito%20Ambiental,%20Transnacionalidade%20e%20Sustentabilidade.pdf>>. Acesso em: 13 ago. 2019, p. 10.

⁹⁴ Ao falar da aplicação do conceito de sustentabilidade Juarez Freitas afirma que "não se mostra razoável trata-lo como recurso literário, remoto ou de concretização adiável, invocado só por razões de marketing. " FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 43.

⁹⁵ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 181.

⁹⁶ SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; MAFRA, Juliete Ruana. A SUSTENTABILIDADE E O CICLO DO BEM ESTAR: O EQUILÍBRIO DIMENSIONAL E A FERRAMENTA DA AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA. **Nomos**: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, v. 34, n. 2, p.345-362, dez. 2014. Disponível em: <<https://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4202>>. Acesso em: 20 ago. 2019, p. 354.

⁹⁷ Segundo James R. May e Erin Daly: "Environmental sustainability is an amorphous concept that stands for the proposition that present generation should use resources so as to preserve opportunities for the future generations."

E complementam, citando provérbio atribuído a múltiplas fontes: "It reflects the Native American proverb that "we do not inherit the Earth from our ancestors: we borrow it from our children."

"Sustentabilidade ambiental é um conceito amorfo que defende a proposição de que a geração atual deve usar recursos para preservar oportunidades para as gerações futuras. [...]. Reflete o provérbio nativo americano de que " não herdamos a Terra de nossos ancestrais: tomamos emprestada de nossos filhos. " (Tradução livre do Autor desta Dissertação).

MAY, James R.; DALY, Erin. **Global Environmental Constitutionalism**. Nova York: Cambridge University Press, 2015., p. 260.

⁹⁸ "A sustentabilidade não é um princípio abstrato, elusivo ou de observância facultativa: vincula

Juarez Freitas propõe o seguinte conceito para o Princípio Constitucional⁹⁹ da Sustentabilidade:

É o princípio constitucional que determina promover o desenvolvimento social, econômico, ambiental, ético e jurídico-político, no intuito de assegurar as condições favoráveis para o bem-estar das gerações presentes e futuras.¹⁰⁰

O conceito de Sustentabilidade evoluiu ao longo dos anos sendo incorporada em diversas Constituições, além de inspirar a edição de resoluções, tratados e acordos, que o incorporaram, trazendo à tona a importância do tema.

1.2 A SUSTENTABILIDADE DAS CIDADES NO CENÁRIO REGULATÓRIO INTERNACIONAL

Apesar da identificação do surgimento do conceito remontar ao Iluminismo, como já citado, o termo Sustentabilidade foi usado inicialmente em 1968 na reunião denominada Clube de Roma.¹⁰¹ Logo em seguida, em 1972¹⁰², a

plenamente e se revela inconciliável com o reiterado descumprimento da função socioambiental dos bens e serviços.

[...]

Traduz-se, portanto, a sustentabilidade, como dever fundamental de, com mira no bem-estar intergeracional, produzir e compartilhar o desenvolvimento limpo e propício à saúde, em todos os sentidos, aí abrangidos os componentes primordialmente éticos, em combinação com os elementos sociais, ambientais, econômicos e jurídicos-políticos. " FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 43-44.

⁹⁹ "A plasticidade dos princípios 'permite a adequação de seu sentido às transformações socioculturais, econômicas e políticas, acompanhando a evolução social e, é sobre esse conteúdo axiológico, vivenciado em sociedade, que se permite ao aplicador dar concretude aos princípios, sendo aquele o limite à sua discricionariedade. " AZEVEDO, Plauto Faraco de. **Ecocivilização: Ambiente e Direito no Limiar da Vida**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 138.

¹⁰⁰ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 55.

¹⁰¹ "Em 1968, o empresário italiano Aurelio Peccei, presidente honorário da Fiat, e o cientista escocês Alexander King se juntaram para promover um encontro visando discutir o futuro das condições humanas no planeta, convidando cerca de 20 personalidades da época para avaliar questões de ordem política, econômica e social com relação ao meio ambiente. A primeira reunião aconteceu em uma pequena vila em Roma", daí o nome de Clube de Roma, sendo elaborado um projeto com as bases e princípios seguidos pelos participantes. FERREIRA, Welinton Camargo et al. EFICÁCIA DAS POLITICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL NO ESTADO DO PARANÁ. **Informe Gepec**, Toledo, v. 20, n. 2, p.37-56, jul. 2016, p. 40.

¹⁰² "A história moderna da sustentabilidade está intimamente associada com a história da política e do direito ambiental internacional. O ano de 1972 marcou o ponto de partida. Naquele ano, o Clube de Roma publicou o seu relatório Os Limites do Crescimento, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano ocorreu em Estocolmo e o United Nations Environment Programme (UNEP) foi estabelecido em Nairobi. O Clube de Roma enviou crescimento econômico em uma rota de conflito com a sustentabilidade ecológica; O sistema das Nações Unidas, entretanto, acreditava na conciliação entre os dois. O direito ambiental internacional tem seguido

Organização das Nações Unidas (ONU) na conferência em Estocolmo que resultou na criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), tratou da Sustentabilidade aderindo ao termo Desenvolvimento¹⁰³.

A partir deste mesmo evento, elaborou-se a Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano, em que já se refletia acerca da necessidade de harmonizar as Dimensões Ambiental, Social e Econômica na urbanização e em Assentamentos Humanos, conforme expresso no Princípio 15, abaixo colacionado:

*Principle 15. Planning must be applied to human settlements and urbanization with a view to avoiding adverse effects on the environment and obtaining maximum social, economic and environmental benefits for all. In this respect projects which are designed for colonialist and racist domination must be abandoned.*¹⁰⁴

Porém, antes mesmo desses eventos, surgiu a Carta de Atenas¹⁰⁵ em 1933, cujo item 77¹⁰⁶ constitui-se como um dos primeiros manifestos sobre as

esta hipótese, o que não é surpreendente, dada a relação tradicional entre o crescimento, os Estados e o direito internacional.” BOSSELMANN, Klaus. **O Princípio da Sustentabilidade: Transformando Direito e Governança**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 45. Tradução de Phillip Gil França. Título Original: The principle of sustainability: transforming law and governance.

¹⁰³ Nesse sentido, Plauto Faraco de Azevedo lamenta o uso da expressão desenvolvimento, que permeia a legislação ambiental desde a Declaração de Estocolmo, de 1972, arguindo que deveria ser banida, devido a sua incompatibilidade com a preservação do ambiente. Admite o autor, que não há como expungir-la dos textos legais e arremata afirmando que tudo o que se fez foi acrescentar-lhe o adjetivo sustentável, buscando amenizar os efeitos perversos, tantas vezes irremediáveis, produzidos pelo núcleo econômico da ideia desenvolvimentista. AZEVEDO, Plauto Faraco de. **Ecocivilização: Ambiente e Direito no Limiar da Vida**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 135-136.

¹⁰⁴ Deve-se aplicar o planejamento aos assentamentos humanos e à urbanização com vistas a evitar repercussões prejudiciais sobre o meio ambiente e a obter os máximos benefícios sociais, econômicos e ambientais para todos. A este respeito devem-se abandonar os projetos destinados à dominação colonialista e racista. (Tradução livre do Autor desta Dissertação). UNITED NATIONS. **Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment**. 1972. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/unchedec.htm>>. Acesso em: 24 mar. 2020.

¹⁰⁵ “A Carta de Atenas foi um documento firmado em Atenas, Grécia, em 1933, quando do ‘4º Congrès International d’Architecture Moderne’ - C.I.A.M., que tinha como objetivo uma ‘reforma fundamental de todos os métodos que provocaram no mundo inteiro, o deterioramento das cidades’”. ALMEIDA, Mauro O’ de. **A Carta de Atenas e as Funções Sociais das Cidades**. 2008. Disponível em: <<http://blogdomauroodealmeida.blogspot.com/2008/08/carta-de-atenas-e-as-funes-sociais-das.html>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

¹⁰⁶ Veja-se o item 77 da tal carta: “O urbanismo tem quatro funções principais, que são: primeiramente, assegurar aos homens moradias saudáveis, isto é, locais onde o espaço, o ar puro e o sol, essas três, condições essenciais da natureza, lhe sejam largamente asseguradas; em segundo lugar, organizar os locais de trabalho, de tal modo que, ao invés de serem uma sujeição penosa, eles retomem seu caráter de atividade humana natural; em terceiro lugar, prever as instalações necessárias à boa utilização das horas livres, tornando-as benéficas e fecundas; em quarto lugar, estabelecer o contato entre as diversas organizações mediante uma rede circulatória

Funções Sociais das Cidades, trazendo as primeiras notas sustentáveis ao tema. O documento elenca as quatro funções principais do urbanismo às quais as Cidades devem se prestar: habitar, trabalhar, recrear e circular, sempre de maneira saudável.

O Relatório Brundtland¹⁰⁷ expôs em 1987 o conceito de Desenvolvimento Sustentável e foi considerado como um progresso notável à época, concentrando-se nas necessidades materiais presentes sem comprometer as futuras gerações de suprir as suas.

Conforme ressalta Juarez Freitas, a Agenda da Sustentabilidade acolheu, mas transcende, todo o conteúdo do Relatório Brundtland, em que pese a sua importância histórica¹⁰⁸. A Agenda da Sustentabilidade Multidimensional é mais rica e exigente do que simplesmente suprir as necessidades materiais e impôs a ampliação do conceito, incluindo as demandas relativas ao Bem-Estar físico e psíquico, não se limitando apenas às questões materiais.¹⁰⁹

Em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (CNUDS) – RIO 92, no Brasil, gerou a Agenda 21¹¹⁰, com programas de ação global, expandindo a expressão Sustentabilidade para além da degradação

que assegure as trocas, respeitando as prerrogativas de cada uma. Essas quatro funções, que são as quatro chaves do urbanismo, cobrem um domínio imenso, sendo o urbanismo a consequência de uma maneira de pensar levada à vida pública por uma técnica de ação. " ASSEMBLEIA DO CONGRESSO INTERNACIONAL DE ARQUITETURA MODERNA. **Carta de Atenas**. 1933, p. 29. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201933.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

¹⁰⁷ "Essencialmente, o Relatório Brundtland é um apelo por justiça distributiva global entre (a) ricos e pobres, (b) natureza das pessoas que vivem hoje e no futuro e (c) seres humanos. Fundamento político é resumido na famosa frase: "O desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades". Se tal descrição geral fornece orientações suficientes é ponto discutível e tem sido questionado até hoje". BOSSELMANN, Klaus. **O Princípio da Sustentabilidade: Transformando Direito e Governança**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 50. Tradução de Phillip Gil França. Título Original: The principle of sustainability: transforming law and governance.

¹⁰⁸ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 116

¹⁰⁹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 51-52.

¹¹⁰ "A Agenda 21 apresenta um plano abrangente de estratégias e programas para reverter os efeitos da degradação ambiental e promover o desenvolvimento sustentável." BOSSELMANN, Klaus. **O Princípio da Sustentabilidade: Transformando Direito e Governança**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 59. Tradução de Phillip Gil França. Título Original: The principle of sustainability: transforming law and governance.

ecológica, consolidando a noção de que a Proteção Ambiental integra o processo de Desenvolvimento e possui caráter multidisciplinar.

A relação da Sustentabilidade com diversos temas é notória, James R. May e Erin Daly afirmam que *“the concept of sustainability has a bearing on many environmental matters, including water and air quality, species conservation, and national environmental policy”*.¹¹¹ Os autores aduzem ainda que:

*[...] in 1972, the Stockholm Declaration on the Human Environment was the first international instrument to recognize a principle of sustainability [...] In 1992, the Earth Summit's Rio Declaration then stated that sustainability development must 'respect the interests of all and protect the integrity of the global environmental and developmental system.*¹¹²

Concluem os autores, que a Declaração do Rio, visando elevar simultaneamente os padrões de qualidade de Vida e de proteção ambiental entrelaçados com o Desenvolvimento, posto que o “desenvolvimento não precisa ser contraditório a sustentabilidade” e esta deve “adjetivar, condicionar e qualificar o desenvolvimento, nunca o contrário, criou a Agenda 21”.¹¹³ Em 2002, em Johannesburgo, na África do Sul, novo encontro, e depois de dez anos, em 2012, o Rio foi palco novamente (Rio + 20).

Dessa forma, os Objetivos do Milênio traçaram como finalidade integrar os Princípios do Desenvolvimento Sustentável nas políticas e programas nacionais.

¹¹¹ “O conceito de sustentabilidade tem influência em muitas questões ambientais, incluindo a qualidade da água e do ar, a conservação de espécies e a política ambiental nacional”. (Tradução livre do autor desta Dissertação). MAY, James R.; DALY, Erin. **Global Environmental Constitutionalism**. Nova York: Cambridge University Press, 2015, p. 260.

¹¹² “Em 1972, a Declaração de Estocolmo sobre o meio ambiente humano foi o primeiro instrumento internacional a reconhecer um princípio de sustentabilidade (...) Em 1992, a Declaração do Rio na Cúpula da Terra declarou então que o desenvolvimento da sustentabilidade deve ‘respeitar os interesses de todos e proteger a integridade do sistema ambiental e de desenvolvimento global’. (Tradução livre do autor desta Dissertação). MAY, James R.; DALY, Erin. **Global Environmental Constitutionalism**. Nova York: Cambridge University Press, 2015, p. 260.

¹¹³ “*The Rio Declaration's blueprint document, Agenda 21, provides that sustainable development must concurrently raise living standards while preserving the environment: 'integration of environment and development concerns... will lead to the fulfillment of basic needs, improved living standards for all, better protected and managed ecosystems and a safer more prosperous future'.*”
“O documento da Declaração do Rio, Agenda 21, estabelece que o desenvolvimento sustentável deve simultaneamente elevar os padrões de vida e preservar o meio ambiente: ‘integração das questões ambientais e de desenvolvimento ... levará à satisfação de necessidades básicas, melhoria dos padrões de vida para todos, ecossistemas melhor protegidos e gerenciados e um futuro mais seguro e próspero’” (Tradução livre do autor desta Dissertação) MAY, James R.; DALY, Erin. **Global Environmental Constitutionalism**. Nova York: Cambridge University Press, 2015, p. 261.

Identificada a necessidade de atualização e a persistência dos motivos que ensejaram a elaboração daqueles, após longas negociações intergovernamentais em que o Brasil esteve engajado, foram acordados os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) em agosto de 2015.

Dentre os ODS, destaca-se o décimo primeiro objetivo, relativo às Cidades e comunidades, cujo fim ambiciona torná-las inclusivas, seguras, resilientes e Sustentáveis.¹¹⁴

Devido à própria natureza transversal do Direito Ambiental, que permite coexistir diversos diplomas legais, o que importa no cenário regulatório internacional é que o conceito e os objetivos sejam inclusivos, tanto do ponto de vista social como político e que a Sustentabilidade norteie o Desenvolvimento, não o contrário.¹¹⁵

¹¹⁴ Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/>>. Acesso em: 28 jan. 2020.

¹¹⁵ “De fato, se a nossa Carta está, desde os primórdios, em consonância com os princípios da Carta das Nações Unidas e com Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, cumpre, na vida prática, relê-la para exigir, por exemplo, que os gastos, as renúncias fiscais e os investimentos públicos

Chacón leciona que:

*El derecho ambiental tiene un carácter transversal; vale decir, sus valores, principios y normas, contenidos tanto en instrumentos internacionales como en la legislación interna de los Estados, nutren e impregnan todo el ordenamiento jurídico.*¹¹⁶

Desta forma, anseia-se que os países possam, individualmente, adotar uma vasta gama de políticas ambientais e investimentos em pesquisas e no desenvolvimento de tecnologias revolucionárias, no dizer de Yuval Harari, promover uma espécie de “Projeto Manhattan ecológico”¹¹⁷, e que as regulações externas sirvam de incentivo e parâmetros para a efetividade do conceito de Sustentabilidade não apenas em solo pátrio, mas a nível global.

1.3 A SUSTENTABILIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO

A Norma Geral inclusiva sedimentada no art. 5º, § 2º da CRFB/88¹¹⁸ permite a adoção do princípio da Sustentabilidade e dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte, no Ordenamento Pátrio.

Nesse sentido, a contemporaneidade assiste de forma sucessiva e prodigiosa a incorporação do Direito Ambiental Equilibrado como um Direito Fundamental Constitucional. A cor verde trouxe nova tonalidade à CRFB/88 e renovou as cores das normas regulatórias¹¹⁹ marcando com vigorosas pinceladas o princípio da Sustentabilidade nas legislações em vigor.

Da leitura sistemática dos comandos da CRFB/88, mais precisamente dos

salvaguardem a efetividade do desenvolvimento duradouro, sopesando custos e benefícios, diretos e indiretos (externalidades), sociais, econômicos e ambientais”. FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 35.

¹¹⁶ “O direito ambiental tem um carácter transversal, isto é, os seus valores, princípios e normas, contidos tanto em instrumentos internacionais como na legislação interna dos Estados, nutrem e permeiam todo o ordenamento jurídico.” (Tradução livre do Autor desta Dissertação). PEÑA CHACÓN, Mario. **Derecho Ambiental Efectivo**. San José: Universidad de Costa Rica, 2016, p. 32.

¹¹⁷ HARARI, Yuval Noah. **21 lições para o século 21**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 153. Tradução de Paulo Geiger. Título Original: 21 Lessons for the 21st Century.

¹¹⁸ BRASIL. Constituição (1988). Brasília, 05 out. 1988. Art. 5º, §2º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 06 mar. 2020.

¹¹⁹ “[...] passou-se a verificar o fenômeno do esverdeamento das Constituições” PILATI, Luciana Cardoso; DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito Ambiental Simplificado**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 10.

arts. 3º, 170, VI e 225¹²⁰, exsurge o valor da Sustentabilidade, como Princípio Constitucional.¹²¹

Di Pietro leciona que o art. 170, VI, da CRFB/88, consagra de forma expressa a defesa do Meio Ambiente, como mandamento a ser seguido pela atividade econômica, exigindo tratamento diferenciado de acordo com o impacto ambiental decorrente de produtos e serviços, permitindo o surgimento, por exemplo, das chamadas licitações verdes.¹²²

Acrescente-se, para ilustrar, o disposto na CFRB/88 no Título a Ordem Econômica e Financeira, que em seu art. 174, § 1º, trata da exigência de que a norma estabeleça as diretrizes e bases do planejamento do Desenvolvimento nacional equilibrado.

Por sua vez, o art. 219 dispõe que o mercado interno integra o patrimônio nacional devendo ser incentivado de modo a viabilizar o Desenvolvimento Cultural e Socioeconômico, o Bem-Estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de Lei Federal.¹²³

¹²⁰ “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. [...]” BRASIL. Constituição (1988). Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 06 mar. 2020.

¹²¹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 124.

¹²² “Por sua vez, o artigo 170, inciso VI da Constituição Federal, na redação original, incluía a defesa do meio ambiente entre os objetivos da ordem econômica. [...]. Posteriormente, o artigo 170, VI, foi alterado pela Emenda Constitucional nº 42/03 para colocar como princípio da ordem econômica a ‘defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e dos seus processos de elaboração e prestação.’ Estava posto o fundamento constitucional para as chamadas licitações sustentáveis ou licitações verdes, em que se combinam os objetivos tradicionais da licitação (de buscar a melhor proposta para a Administração e garantir a isonomia dos licitantes) com o desenvolvimento sustentável, que procura preservar o meio ambiente, em harmonia com fatores sociais e econômicos.” PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 426.

¹²³ Vide ainda “Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003) (Vide Lei nº 8.392, de 1991)”. BRASIL. Constituição (1988). Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 06 mar. 2020.

No sistema brasileiro, a Sustentabilidade é um valor de estatura constitucional, supremo. A releitura da Carta é vista como instrumento de produção durável da homeostase biológica e social.¹²⁴

Mesmo antes da atual Constituição da República, encontramos fortes lampejos do conceito de Sustentabilidade na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81),¹²⁵ que no início da década de oitenta já enaltecia categoricamente a busca pela manutenção do equilíbrio ecológico¹²⁶ conceituando expressamente o Meio Ambiente.¹²⁷

A partir da CRFB/88 sucessivos diplomas recepcionaram o princípio da Sustentabilidade, entre elas, registre-se o Código de Defesa do Consumidor ¹²⁸ (Lei n. 8.078/90) que rapidamente fomentou a Sustentabilidade ao estabelecer no art. 6º, como Direitos Básicos do Consumidor, a Proteção da Vida, Saúde e Segurança contra os Riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos, como também a Educação e divulgação sobre o

¹²⁴ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 121.

¹²⁵ Maria Sylvia Zanella Di Pietro nos ensina sobre a incorporação da preservação do meio ambiente e normatização de uma visão sustentável tenha tido “o primeiro passo nesse sentido, talvez tenha sido dado pela Lei n. 6938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente”. PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 425

¹²⁶ “No artigo 4º, foram definidos os objetivos dessa Política, dentre eles, a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade da preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico, e ainda, a preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida.” PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 425-426.

¹²⁷ BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Art. 3, I. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm>. Acesso em: 08 mar. 2020.

¹²⁸ O Código de Defesa do Consumidor também prevê outros artigos que demonstravam, já naquela época, preocupação com as questões ambientais, entre eles, cita-se o parágrafo 2º do artigo 37 sobre publicidade ilícita, considerando como publicidade abusiva, “dentre outras a publicidade discriminatória de qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição, se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança, desrespeita valores ambientais, ou que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança.”, além do disposto no inciso XIV do artigo 51, ao tratar da nulidade de cláusulas abusivas, elencando como nula de pleno direito as cláusulas contratuais que “infrinjam ou possibilitem a violação de normas ambientais.”

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Código de Defesa do Consumidor**. Brasília, 11 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm>. Acesso em: 11 fev. 2020.

consumo adequado dos produtos e serviços, asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações.

Ainda no início da década de noventa, importante avanço ocorreu com a Lei n. 8.666/93,¹²⁹ ao tratar das licitações sustentáveis, prevendo, desde a redação original, o impacto ambiental entre os requisitos a serem observados na elaboração dos projetos básicos e executivos de obras e serviços, conforme art. 12, VII). De acordo com Di Pietro, a Lei n. 8.666/93 “teve seu artigo 3º alterado pela Lei n. 12.349 de 21-12-10 para inserir entre os objetivos da licitação a promoção do desenvolvimento nacional sustentável”.¹³⁰

Posteriormente, a Lei n. 9.433/97 dispôs sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos¹³¹ cravando a utilização racional e integrada e, respeitada a sequência cronológica para fins de ilustração, a Lei n. 9.985/2000 instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, abordando sobre o extrativismo sustentável em seu art. 2º, II, XI, XII, assegurando a adoção de medidas que busquem a Sustentabilidade Econômica das UCs, enfatizando a utilização de métodos que possibilitem a exploração sustentável de florestas nativas.¹³²

¹²⁹ Esse dispositivo foi regulamentado pelo Decreto n. 7.746/12, posteriormente alterado pelo Decreto n. 9.178/17.

BRASIL. Decreto nº 7.746, de 05 de junho de 2012. Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP. (Redação dada pelo Decreto nº 9.178, de 2017). Brasília, 05 jun. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7746.htm>. Acesso em: 11 fev. 2020.

¹³⁰ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 427.

¹³¹ O Art. 2º, II, da Lei n. 9.433/1997 prevê que, entre os objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos “a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável”.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. **Política Nacional de Recursos Hídricos**. Brasília, 08 jan. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm>. Acesso em: 12 fev. 2020.

¹³² BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Lei do SNUC**. Brasília, 18 jul. 2020. Art. 7º, II e § 2º, art. 14, VI, art. 17.

Destaca-se, em 2001, o Estatuto da Cidade¹³³ ao estabelecer entre as diretrizes gerais da política urbana, a garantia do Direito às Cidades Sustentáveis. No ano de 2006, a Lei n. 11.428¹³⁴ dispôs sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica¹³⁵, estabelecendo em seu artigo 3º, inciso V o conceito de exploração sustentável como sendo aquela efetuada de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável.

Por sua vez, a Lei n. 11.445/2007 que trata do Saneamento Básico, constou que “a União, no estabelecimento de sua política de saneamento básico, observará como diretriz a aplicação dos recursos financeiros por ela administrados de modo a promover o desenvolvimento sustentável, a eficiência e a eficácia”.¹³⁶

No ano seguinte, entrou em vigor a Lei n. 11.888/2008 que assegurou o Direito à Assistência Técnica Pública e Gratuita às famílias de baixa renda, para o projeto e a construção de habitação de interesse social e REURB, dispondo no art. 2º, § 2º que, além de assegurar o Direito à Moradia, a Assistência Técnica de que

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>. Acesso em: 12 fev. 2020.

¹³³ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Art. 2º, II. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

¹³⁴ Estabelece como objetivo geral no seu art. 6º: “A proteção e a utilização do Bioma Mata Atlântica têm por objetivo geral o desenvolvimento sustentável e, por objetivos específicos, a salvaguarda da biodiversidade, da saúde humana, dos valores paisagísticos, estéticos e turísticos, do regime hídrico e da estabilidade social.”

BRASIL. Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. **Lei da Mata Atlântica**. Brasília, DF, 22 dez. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/Lei/L11428.htm>. Acesso em: 20 fev. 2020.

¹³⁵ “Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se integrantes do Bioma Mata Atlântica as seguintes formações florestais nativas e ecossistemas associados, com as respectivas delimitações estabelecidas em mapa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, conforme regulamento: Floresta Ombrófila Densa; Floresta Ombrófila Mista, também denominada de Mata de Araucárias; Floresta Ombrófila Aberta; Floresta Estacional Semidecidual; e Floresta Estacional Decidual, bem como os manguezais, as vegetações de restingas, campos de altitude, brejos interioranos e encaves florestais do Nordeste”. BRASIL. Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/Lei/L11428.htm>. Acesso em: 20 fev. 2020.

¹³⁶ BRASIL. Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. **Política Nacional do Saneamento Básico**. Brasília, 05 jan. 2007. Art. 48, II. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 12 fev. 2020.

trata este artigo objetiva otimizar e qualificar o uso e o aproveitamento racional do espaço edificado e de seu entorno, bem como dos recursos humanos, técnicos e econômicos empregados no projeto e na construção da habitação, evitar a ocupação de Áreas de Risco e de interesse ambiental e propiciar e qualificar a ocupação do sítio urbano em consonância com a legislação urbanística e ambiental.¹³⁷

A Lei n. 11.959/2009 fixou a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, que deve ser formulada, coordenada e executada com o objetivo de promover o Desenvolvimento Sustentável da pesca e da aquicultura como fonte de alimentação, emprego, renda e lazer, garantindo-se o uso sustentável dos recursos pesqueiros, bem como a otimização dos benefícios econômicos decorrentes, em harmonia com a preservação e a conservação do Meio Ambiente e da biodiversidade.¹³⁸ Acrescenta o seu art. 3º que compete ao Poder Público a regulamentação conciliando o equilíbrio entre o princípio da Sustentabilidade dos recursos pesqueiros e a obtenção de melhores resultados econômicos e sociais, bem como estabelece no art. 7º os meios pelos quais o Desenvolvimento Sustentável será alcançado.¹³⁹

No mesmo ano, instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC (Lei n. 12.187/2009) assumindo o Desenvolvimento Sustentável acompanhado dos princípios da prevenção, da precaução, da participação e das responsabilidades comuns.¹⁴⁰

¹³⁷ BRASIL. Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Brasília, 26 dez. 2008. Art. 2º, §3º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm>. Acesso em: 20 ago. 2019.

¹³⁸ BRASIL. Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei no 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei no 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. **Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca**. Brasília, 29 jun. 2009. Art. 1º, I. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11959.htm>. Acesso em: 12 fev. 2020.

¹³⁹ BRASIL. Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009. Art. 3º e art. 7º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11959.htm>. Acesso em: 12 fev. 2020.

¹⁴⁰ Di Pietro leciona que a partir da alteração do art. 170, VI da CRFB “sucederam-se as normas legais visando garantir o princípio da sustentabilidade das licitações” e cita que a “a Lei n. 12.187/09, que instituiu a Política Nacional sobre Mudanças do Clima, no artigo 6º, inciso XII, indicou como instrumento dessa Política “as medidas existentes, ou a serem criadas, que

Na sequência, a Lei n. 12.305/10 criou a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) estabelecendo no art. 3º, XI, a definição de gestão integrada de resíduos sólidos, como um conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, considerando as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do Desenvolvimento Sustentável.¹⁴¹

Cita-se, ainda, a Lei n. 12.462/2011¹⁴² que criou Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), aplicável exclusivamente à determinadas licitações e contratos, fixando como Ordenamento a busca da maior vantagem para a administração pública, considerando custos e benefícios, diretos e indiretos, de natureza econômica, social ou ambiental, inclusive os relativos à manutenção, ao desfazimento de bens e resíduos, ao índice de depreciação econômica e a outros fatores de igual relevância.¹⁴³

estimulem o desenvolvimento de processos e tecnologias, que contribuam para a redução de emissões e remoções de gases de efeito estufa, bem como para a adaptação, dentre as quais o estabelecimento de critérios de preferência nas licitações e concorrências públicas, compreendidas aí as parcerias público-privadas e a autorização, permissão, outorga e concessão para exploração de serviços públicos e recursos naturais, para as propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais e redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos". PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 426.

¹⁴¹ BRASIL. Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Política Nacional de Resíduos Sólidos**. Brasília, DF, 03 ago. 2010. Art. 3º, XI. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 09 mar. 2020.

¹⁴² BRASIL. Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Brasília, DF, 04 ago. 2011. Art. 4, III. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm. Acesso em: 12 fev. 2020.

¹⁴³ Saliente-se que semelhante dispositivo também é encontrado no art. 32 da Lei n. 13.303/2016 que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O citado artigo exige que nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas entre as diretrizes, a busca da maior vantagem competitiva para a empresa pública ou sociedade de economia mista, considerando custos e benefícios, diretos e indiretos, de natureza econômica, social ou ambiental, inclusive os relativos à manutenção, ao desfazimento de bens e resíduos, ao

Como exemplo final, mas não exaustivo, encontramos a Lei 12.587/12, conhecida como a Lei da Mobilidade Urbana, que determina aos Municípios a tarefa de planejar e executar a política de mobilidade urbana e consagra a importância do Desenvolvimento Sustentável ao cobrar eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano.¹⁴⁴

Conforme aponta Juarez Freitas, não se pode falar de ausência de regras para densificar o valor constitucional da Sustentabilidade diante da existência de diversos diplomas legais¹⁴⁵ que a incorporaram. Contudo, o que falta é introjetá-lo no tecido social migrando de modo enérgico para a universalização da vivência jurídico-política sustentável, reinterpretando os comandos normativos em apurada sintonia com o valor da Sustentabilidade.¹⁴⁶

1.3.1 O Estatuto da Cidade e o Direito às Cidades Sustentáveis

As diretrizes da política urbana em todo o país são pautadas pelo Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01), dentre as quais se destaca a garantia do Direito às Cidades Sustentáveis¹⁴⁷, entendido como o Direito à Terra Urbana, à Moradia, ao

índice de depreciação econômica e a outros fatores de igual relevância.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, 30 jun. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>. Acesso em: 13 fev. 2020.

¹⁴⁴ BRASIL. Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. **Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Brasília, DF, 04 jan. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em: 09 mar. 2020.

¹⁴⁵ Entre estes, conforme destacou-se ao longo deste tópico Política Nacional de Mudanças Climáticas (Lei n. 12.608/12), a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei n. 9.433/97) e a Lei n. 8.666/93.

¹⁴⁶ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 136.

¹⁴⁷ “Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; [...]

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das

Saneamento Ambiental, à Infraestrutura Urbana, ao Transporte e aos Serviços Públicos, ao Trabalho e ao Lazer, para as presentes e futuras gerações, tendo como um dos seus principais instrumentos (institutos jurídicos e políticos), a REURB.¹⁴⁸

O Ordenamento Territorial e a busca da Cidade Sustentável¹⁴⁹ pressupõe o cumprimento de regras, investimento público e privado, participação popular e a supremacia do coletivo sobre o individual,¹⁵⁰ tratando o Meio Urbano como

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;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

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 infraestrutura 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 naturais

[...]

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 12 mar. 2020.

¹⁴⁸ “Art. 4º. Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

[...]

V - institutos jurídicos e políticos: [...]

q) regularização fundiária;”

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 12 mar. 2020.

¹⁴⁹ “O conceito de cidade sustentável reconhece que a cidade precisa atender aos objetivos sociais, ambientais, políticos e culturais, bem como aos objetivos econômicos e físicos de seus cidadãos. É um organismo dinâmico tão complexo quanto a própria sociedade e suficientemente ágil para reagir com rapidez às suas mudanças que, num cenário ideal, deveria operar em ciclo de vida contínuo, sem desperdícios (cradle to cradle).

A cidade sustentável deve operar segundo um modelo de desenvolvimento urbano que procure balancear, de forma eficiente, os recursos necessários ao seu funcionamento, seja nos insumos de entrada (terra urbana e recursos naturais, água, energia, alimento, etc.), seja nas fontes de saída (resíduos, esgoto, poluição, etc.)”.

LEITE, Carlos; AWAD, Juliana di Cesare Marques. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes**. Porto Alegre: Bookman, 2012, p. 135. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788540701854/cfi/1!/4/4@0.00:0.00>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

¹⁵⁰ Nesse sentido, complementa David Harvey: “The right to the city is, therefore, far more than a right of individual or group access to the resources that the city embodies: it is a right to change and reinvent the city more after our hearts' desire. It is, moreover, a collective rather than an individual right, since reinventing the city inevitably depends upon the exercise of a collective power over the processes of urbanization. The freedom to make and remake ourselves and our cities is, I want to argue, one of the most precious yet most neglected of our human rights. How best then to exercise that right?”

“autênticos ecossistemas de inovação”¹⁵¹.

O novo urbanismo invoca o conceito das Cidades Sustentáveis, com o cumprimento sistemático do Estatuto da Cidade e das leis correlatas como a de Mobilidade Urbana,¹⁵² Saneamento Básico¹⁵³ e da REURB¹⁵⁴. Segundo Ponce Solé:

[...] La necesidad de que la ordenación urbanística siga pautas que permitan el logro de un urbanismo sostenible, sostenibilidad que es entendida no sólo desde un punto de vista ecológico, sino también social.

*En este sentido, es destacable la insistencia en que la ordenación urbanística ha de controlar el crecimiento en forma de «mancha de aceite», potenciando una densidad razonable, con variedad de funciones urbanas y fomento del transporte público, de tal modo que las ciudades sean sostenibles ambiental y socialmente [...].*¹⁵⁵

De acordo com Freitas, são soluções que contribuem para a real eficiência e eficácia da Sustentabilidade a implantação de edificações comprovadamente redutoras de dispêndios com a saúde pública, bem como de

“O direito à cidade é, portanto, muito mais do que o direito de acesso individual ou em grupo aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com o desejo de nossos corações. Além disso, é um direito coletivo, e não individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre os processos de urbanização. A liberdade de fazer e refazer a nós mesmos e a nossas cidades é, quero argumentar, um dos mais preciosos, porém mais negligenciados, de nossos direitos humanos. Qual a melhor forma de exercer esse direito?” (Tradução livre do Autor desta Dissertação). HARVEY, David. **Rebel Cities: from the right to the city to the urban revolution**. London: Verso, 2012, p. 4.

¹⁵¹ “Quanto as áreas urbanas, força trata-las como autênticos ecossistemas de inovação. A ocupação racional e a digitalização de centros urbanos afiguram-se providências emblemáticas de sustentabilidade, no intento de evitar megalópoles hostis à qualidade de vida.” FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 107.

¹⁵² BRASIL. Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm>. Acesso em: 12 fev. 2020.

¹⁵³ BRASIL. Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 12 fev. 2020.

¹⁵⁴ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

¹⁵⁵ “[...] A necessidade de que o ordenamento urbanístico siga pautas que permitam alcançar um urbanismo sustentável, sustentabilidade que é entendida não só do ponto de vista ecológico, mas também social.

Neste sentido, é de salientar a insistência em que o ordenamento urbanístico deve controlar o crescimento sob a forma de ‘mancha de óleo’, potenciando uma densidade razoável, com variedade de funções urbanas e promovendo o transporte público, de modo que as cidades sejam sustentáveis ambiental e socialmente [...]”. (Tradução livre do Autor desta Dissertação) PONCE SOLÉ, Juli. **Poder local y guetos urbanos: las relaciones entre el Derecho urbanístico, la segregación espacial y la sostenibilidad social**. Barcelona: Fundació Carles Pi I Sunyer D’estudis Autonòmics i Locals, 2002, p. 85.

tecnologias que favoreçam a governança digital e, também, a remoção negociada de pessoas de Áreas de Risco, cuidadosamente mapeadas¹⁵⁶.

“Chuvas de omissão não podem continuar matando, ano após ano. Cumpre introjetar e fazer respeitar, sem procrastinação, o direito fundamental (tutelável judicialmente) às cidades sustentáveis inteligentes”.¹⁵⁷

O autor aponta que incumbe ao Poder Público acatar a prioridade designada pela CRFB/88, sem invocação da discricionariedade administrativa para procrastinar medidas de atenção às vítimas potenciais ou efetivas de danos ambientais, nem para negligenciar compromissos internacionais de Sustentabilidade, acrescentando que resulta configurado o nexo de causalidade entre a inércia inconstitucional e o evento danoso, na circunstância da omissão estatal quanto às providências acautelatórias, por exemplo, na situação crítica de remoção de pessoas que habitam Áreas de Risco, principalmente em virtude da obrigação de reordenação racional do solo, de forma a evitar a exposição da população a Riscos de Desastres, consoante a Lei n. 12.608/12¹⁵⁸, que alterou o Estatuto da Cidade¹⁵⁹.

1.4 AS DIMENSÕES DE SUSTENTABILIDADE

A Sustentabilidade é multidimensional o que inclui o clássico tripé¹⁶⁰

¹⁵⁶ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: Direito ao Futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 41.

¹⁵⁷ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: Direito ao Futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 41.

¹⁵⁸ BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. **Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC**. Brasília, 10 abr. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm>. Acesso em: 13 fev. 2020.

¹⁵⁹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: Direito ao Futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 302-303.

¹⁶⁰ “[...] el concepto de sostenibilidad y la triple dimensión en la que se proyecta, la ambiental, la social y la económica. Algunos autores añaden otras dimensiones, como la institucional, o proponen una concepción holística, pero lo cierto y verdad es que en esas tres dimensiones están incluidas cuantas facetas queramos.”

“[...] o conceito de sustentabilidade e a tripla dimensão em que se projeta, a ambiental, a social e a econômica. Alguns autores acrescentam outras dimensões, como a institucional, ou propõem uma concepção holística, mas o certo e verdadeiro é que nestas três dimensões estão incluídas

Social, Ambiental e Econômico. Juarez Freitas defende o “acréscimo elucidativo”¹⁶¹ das Dimensões Ética e Jurídico-Política, afirmando que enquanto é tempo, impõe-se assimilar a Sustentabilidade, em toda a sua grandeza poliédrica, e as cinco Dimensões apresentadas parecem, por ora suficientes para amparar a complexidade que o tema exige. A Sustentabilidade não pode ser vítima de pressões espúrias de curto prazo, nem refém de apelos mercadológicos, por mais sedutores e atraentes que aparentem.

Sustentabilidade é multidimensional, porque o bem-estar é multidimensional. Para consolidá-la, indispensável cuidar da dimensão ambiental, sem ofender a social, a econômica, a ética e a jurídico-política. E assim reciprocamente, haja vista o fenômeno indesmentível da interconexão de tudo. Nessa ordem de considerações, uma dimensão carece logicamente do reforço das demais.¹⁶²

Nesse passo, cada uma das imprescindíveis Dimensões da Sustentabilidade será analisada na sequência.

1.4.1 A Dimensão Ambiental

A Dimensão Ambiental pressupõe a garantia das condições de habitabilidade em consonância com a Proteção Ambiental, sendo que estão cada vez mais evidenciados os desafios correlatos ao advento das mudanças climáticas, decorrentes da modificação dos ambientes, cuja responsabilidade e determinância da ação humana são objeto de um consenso científico e a urgência da preservação ambiental é um eixo fundamental para a garantia da Sustentabilidade, nos novos núcleos urbanos.¹⁶³

Ressalta Fernández Güell:

quantas facetas queiramos.” (Tradução livre do Autor desta Dissertação).

REAL FERRER, Gabriel. Calidad de Vida, Medio Ambiente, Sostenibilidad y Ciudadanía ¿Construimos juntos el Futuro?. **Novos Estudos Jurídicos**, [s.l.], v. 17, n. 3, p.310-326, 1 dez. 2012, p. 321. Editora UNIVALI. <http://dx.doi.org/10.14210/nej.v17n3.p310-326>. Disponível em: < <https://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4202> >. Acesso em: 20 fev. 2020.

¹⁶¹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 62.

¹⁶² FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 64.

¹⁶³ “O desafio mais importante enfrentado pela humanidade hoje em dia é o conjunto de problemas inter-relacionados (porém distintos) decorrentes da transformação dos ambientes e perdas em biodiversidade e serviços do ecossistema.” EHRlich, Paul R; EHRlich, Anne H.. **O animal dominante**. São Paulo: Leopardo, 2010, p. 263. Tradução de André Alonso Machado. Título Original: The dominant animal: human evolution and the environment.

*Los aspectos ambientales de la vida urbana han adquirido una notable notoriedad entre la opinión ciudadana, lo que ha provocado un interés recíproco por parte de la clase política. Aquí también los retos son relevantes: conservación del medio físico, determinación de los efectos del cambio climático, compatibilidad del desarrollo económico y la agenda ambiental, aumento progresivo de la huella ecológica y búsqueda de la sostenibilidad en los nuevos desarrollos urbanos.*¹⁶⁴

Azevedo esclarece sobre a preocupação com a finitude ecológica:

De qualquer forma, o limite do sistema econômico atual é ecológico. Para superar a crise civilizacional presente, urge mudar de rota, no sentido de uma ecocivilização, em que, respeitando-se os direitos humanos, o homem se reconheça como parte da natureza, e não como seu senhor, que dela pode dispor a seu bel-prazer.¹⁶⁵

De acordo com Capra e Mattei, uma comunidade sustentável não permite que suas atividades comerciais, sua economia, seus estilos de vida, suas estruturas físicas e suas tecnologias interfiram na capacidade intrínseca de a natureza sustentar a Vida. Os autores seguem afirmando categoricamente que, infelizmente, “o conceito de sustentabilidade tem sido frequentemente deturpado, usurpado e, inclusive, banalizado devido ao seu uso desassociado do contexto ecológico que lhe confere seu verdadeiro significado”.¹⁶⁶

Em meio às Dimensões Ambiental e Econômica encontra-se a imperiosa necessidade de impulsionar o uso de tecnologias eficientes,¹⁶⁷ visando minimizar o impacto no Meio Ambiente e otimizar os investimentos.

¹⁶⁴ “Os aspectos ambientais da vida urbana adquiriram uma notável notoriedade entre a opinião pública, o que provocou um interesse recíproco por parte da classe política. Também aqui os desafios são relevantes: conservação do meio físico, determinação dos efeitos das alterações climáticas, compatibilidade do desenvolvimento econômico e a agenda ambiental, aumento progressivo da pegada ecológica e busca da sustentabilidade nos novos desenvolvimentos urbanos”. (Tradução livre do Autor desta Dissertação). FERNÁNDEZ GÜELL, José Miguel. Planificación Estratégica de Ciudades: Nuevos instrumentos y procesos. Barcelona: Reverté, 2006, p. 31.

¹⁶⁵ AZEVEDO, Plauto Faraco de. **Neoliberalismo: Desmonte do Estado Social**. Porto Alegre: Libretos, 2018, p. 162.

¹⁶⁶ CAPRA, Fritjof; MATTEI, Ugo. **A Revolução Ecojurídica: o direito sistêmico em sintonia com a natureza e a comunidade**. São Paulo: Cultrix, 2018, p. 62. Tradução de Jeferson Luiz Camargo.

¹⁶⁷ “En los modelos de crecimiento sostenible se debe de potenciar y estimular el uso de tecnologías más eficientes, tanto desde un punto de vista ambiental como económico.”

“Nos modelos de crescimento sustentável, o uso de tecnologias mais eficientes deve ser ponderado e estimulado, tanto do ponto de vista ambiental quanto econômico”. (Tradução livre do Autor desta Dissertação).

MELGAREJO MORENO, Joaquín. Agua y Economía Circular. In: MORENO, Joaquín Melgarejo (ed.). **Congreso Nacional del Agua Orihuela: Innovación y Sostenibilidad**. Alacant: Universitat

1.4.2 A Dimensão Econômica

Em sua Dimensão Econômica, a Sustentabilidade deve tratar adequadamente com custos e benefícios, diretos e indiretos, tendo por fim a eficiência e equidade, além de combater o desperdício no investimento. Essa mesma Dimensão pressupõe o zelo para que as estruturas e atividades industriais busquem a redução da emissão de gases do efeito estufa. Busca, ainda, gerenciar e direcionar de forma mais eficiente possível os recursos, mantendo um fluxo constante de investimentos públicos e privados focado nos setores mais necessitados.

Gabriel Real Ferrer nos ensina que:

*“La sostenibilidad económica consiste esencialmente en resolver el reto de aumentar la generación de riqueza, de un modo ambientalmente sostenible, y de encontrar los mecanismos para una más justa y homogénea distribución”.*¹⁶⁸

A economicidade não pode ser dissociada da medição de consequências ecossistêmicas. Nessa perspectiva, “o consumo e a produção precisam ser reestruturados completamente, com os reflexos no estilo de vida usual”,¹⁶⁹ aplicando-se os fundamentos da economia circular para o alcance da Sustentabilidade.

Segundo Joaquim Melgarejo Moreno, a economia circular é a intersecção dos aspectos ambientais e econômicos propondo um novo modelo de Sociedade que racionaliza o uso dos materiais, energia e resíduos:

La economía circular es un concepto económico que se inter-relaciona con la sostenibilidad, y cuyo objetivo es que el valor de los productos, los

D’Alacant, 2019. p. 45. Disponível em: <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/88367>. Acesso em: 04 mar. 2020.

¹⁶⁸ “A sustentabilidade econômica consiste essencialmente em resolver o desafio de aumentar a geração de riqueza, de maneira ambientalmente sustentável, e em encontrar os mecanismos para uma distribuição mais justa e homogênea.” (Tradução livre do autor desta Dissertação). REAL FERRER, Gabriel. Calidad de Vida, Medio Ambiente, Sostenibilidad y Ciudadanía ¿Construimos juntos el Futuro?. **Novos Estudos Jurídicos**, [s.l.], v. 17, n. 3, p.310-326, 1 dez. 2012, p. 321. Editora UNIVALI. <http://dx.doi.org/10.14210/nej.v17n3.p310-326>. Disponível em: < <https://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4202> >. Acesso em: 20 fev. 2020.

¹⁶⁹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 74.

*materiales y los recursos (agua, vidrio, papel, metales, energía,...) se mantenga en la economía durante el mayor tiempo posible, y que se reduzca al mínimo la generación de residuos. La transición hacia una economía circular es una magnífica oportunidad para transformar nuestra economía e hacerla más sostenible [...] En el sector urbano, mediante la regeneración de las aguas residuales, se puede mitigar el consumo neto de agua reutilizándola en diferentes aplicaciones (riego agrícola, parques y jardines, limpieza...).*¹⁷⁰

Assim, a Sustentabilidade em sua Dimensão Econômica encontra uma forte aliada na economia circular, que permite o surgimento de novos negócios ligados à transformação de recursos mediante o reaproveitamento e a reciclagem. Isso implica na facilitação do reaproveitamento dos produtos já utilizados, transformando-os em recursos, ou seja, os resíduos poderão produzir energia e materiais alternativos.

O foco econômico da Sustentabilidade exige o impulso prudente da automatização e o uso de ferramentas relacionadas à inteligência artificial visando, por exemplo, agilizar e maximizar a reciclagem e reutilização dos resíduos, a melhoria do transporte público e coletivo, a informação prévia de Riscos de Desastre e a adoção das melhores alternativas técnicas para impedi-lo.

Alie-se à abordagem da economia circular e do uso da inteligência artificial, a preocupação com os reflexos sociais das decisões econômicas. Azevedo alerta que, concentrando-se sobre dados mensuráveis, corre-se o Risco de deixar de lado os custos sociais das decisões econômicas, dos quais derivam frequentemente sofrimento. E quando os custos sociais são ignorados traduzem-se em grandes gastos econômicos, que atingem diretamente o Estado.¹⁷¹ Por consequência, “sucede que o meio ambiente sofre invasão indiscriminada em nome do lucro

¹⁷⁰ “A economia circular é um conceito econômico inter-relacionado à sustentabilidade e cujo objetivo é que o valor dos produtos, materiais e recursos (água, vidro, papel, metais, energia, ...) seja mantido em economia pelo maior tempo possível e que a geração de resíduos seja minimizada. A transição para uma economia circular é uma grande oportunidade para transformar nossa economia e torná-la mais sustentável. [...] No setor urbano, através da regeneração de águas residuais, o consumo líquido de água pode ser mitigado pela reutilização em diferentes aplicações (irrigação agrícola, parques e jardins, limpeza ...).” (Tradução livre do Autor desta Dissertação). MELGAREJO MORENO, Joaquín. Agua y Economía Circular. In: MELGAREJO MORENO, Joaquín (ed.). **Congreso Nacional del Agua Orihuela: Innovación y Sostenibilidad**. Alacant: Universitat D'alacant, 2019. p. 27. Disponível em: <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/88367>. Acesso em: 04 mar. 2020.

¹⁷¹ AZEVEDO, Plauto Faraco de. **Neoliberalismo: Desmonte do Estado Social**. Porto Alegre: Libretos, 2018, p. 84.

desenvolvimentista, o que leva ao colapso”.¹⁷²

A Dimensão Econômica implica na adoção da economia circular e da reeducação do consumo, bem como na análise do custo-benefício dos investimentos a serem implantados, visando a utilização racional dos recursos naturais, diante de sua finitude.

1.4.3 A Dimensão Ética

A Dimensão Ética consiste “em agir de modo que possa ser universalizada a produção homeostática do bem-estar duradouro, no íntimo e na interação com a natureza”¹⁷³.

Segundo Souza e Pasold:

A sociedade necessita urgentemente sair desta crise, que não é apenas ecológica, mas, sobretudo, uma crise de valores e de vínculos, que distancia e desvincula os seres humanos da natureza na busca obstinada do progresso a qualquer custo. Sabe-se que uma das principais consequências dessa crise de valores é também a falta de solidariedade, de preocupação com os bens da coletividade e, principalmente, de exercício de uma cidadania ativa.¹⁷⁴

Plauto Faraco de Azevedo aborda a crise atual da ética, afirmando que a “concepção mercantil, penetrou na vida, utilizando-se do caminho aberto pela ciência *stricto sensu* e pelas suas resultantes tecnológicas”, e, ao tempo em que o desenvolvimento tecnológico trouxe benefícios nunca antes vistos, os mesmos se configuram na maior ameaça à ética.

Nesse viés, arremata Azevedo, as ameaças adquiriram proporções nunca antes imaginadas, exigindo reflexão criteriosa e de forma global sobre a realidade, “visando o resgate da condição humana para que o homem seja capaz de conservar

¹⁷² AZEVEDO, Plauto Faraco de. **Neoliberalismo**: Desmonte do Estado Social. Porto Alegre: Libretos, 2018, p. 133.

¹⁷³ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: Direito ao Futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 68.

¹⁷⁴ SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; PASOLD, Cesar Luiz. Sociedade e Riscos do Consumismo: Reflexões a partir dos estudos de Luís Carlos Cancellier de Olivo. In: PASOLD, Cesar Luiz; SILVA, José Everton da; SILVA, Maria Cláudia da (Org.). **Direito e os Desafios para o Terceiro Milênio**: II concurso de artigos científicos. Florianópolis: Emais, 2019, p. 22. Disponível em: <[https://www.emaiseditora.com.br/site/product/e-book-direito-e-os-desafios-para-o-terceiro-milenio-i->](https://www.emaiseditora.com.br/site/product/e-book-direito-e-os-desafios-para-o-terceiro-milenio-i-)>. Acesso em: 19 fev. 2020.

a sua própria vida”¹⁷⁵.

Sob essa ótica, José Renato Nalini ressalta que:

A pregação ambientalista não tem tréguas [...] A sociedade egoísta não deixa espaço para a sensibilidade gratuita. Ninguém crê em preservação para as futuras gerações, se as presentes acreditam-se eternas. O importante é usufruir, ocupar todos os terrenos, cortar todas as árvores.¹⁷⁶

A Dimensão Ética exige a percepção dos problemas ambientais e o abandono do estágio de conformismo e passividade que corrói o pensamento humano¹⁷⁷. É preciso criar o hábito de ecologizar não só o comportamento, mas antes disso, os próprios pensamentos.¹⁷⁸

Por fim, constata Nalini, “a ameaça ao ambiente é questão eminentemente ética [...] Uma ética ambiental que inverta a pretenciosa concepção de que a natureza é apenas *meio* e os objetivos do homem o único *fim*”.¹⁷⁹

1.4.4 A Dimensão Jurídico-Política

Na Dimensão Jurídico-Política, a Sustentabilidade apresenta as características esculpidas na CRFB/88 como comando constitucional que de forma direta e imediata vincula os atos administrativos.

¹⁷⁵ AZEVEDO, Plauto Faraco de. **Neoliberalismo**: Desmonte do Estado Social. Porto Alegre: Libretos, 2018, p. 132.

¹⁷⁶ NALINI, José Roberto. **Ética Ambiental**. 3. ed. Campinas: Millennium, 2010, p. XIII.

¹⁷⁷ “Fenômeno comum entre os animais, da habituação. Esse aspecto se refere à remoção de um estímulo constante da consciência – podemos ouvir o ar condicionado sendo ligado, mas seu zumbido constante é logo “desligado” da nossa mente. [...] quando o *smog* começou a ser uma característica do céu de Los Angeles, [...] ele foi tópico de muitas discussões entre as pessoas e na imprensa. Hoje, os habitantes da cidade não prestam muita atenção aos níveis de poluição mais comuns [...] e a questão do *smog* foi relegada. [...]”

As ameaças mais sérias enfrentadas pela humanidade hoje são modificações lentas e deletérias no pano de fundo ambiental em si, modificações que os nossos sistemas perceptivos evoluíram para nos encorajar a ignorar. ” EHRLICH, Paul R; EHRLICH, Anne H.. **O animal dominante**. São Paulo: Leopardo, 2010, p. 109. Tradução de André Alonso Machado. Título Original: The dominant animal: human evolution and the environment.

¹⁷⁸ “A manutenção de um pano de fundo ambiental constante através de habituação facilita nossa percepção de novas ameaças ou oportunidades à medida que o jogo ecológico prossegue.” EHRLICH, Paul R; EHRLICH, Anne H.. **O animal dominante**. São Paulo: Leopardo, 2010, p. 110. Tradução de André Alonso Machado. Título Original: The dominant animal: human evolution and the environment.

¹⁷⁹ NALINI, José Roberto. **Ética Ambiental**. 3. ed. Campinas: Millennium, 2010, p. XXVI-XXVIII. [Itálico no original]

Em regra, a multidimensionalidade da Sustentabilidade é limitada em três pilares fundamentais, o Ambiental, o Social e o Econômico. Em razão de que o próprio bem-estar pressupõe outras dimensões, Juarez Freitas¹⁸⁰ acrescenta a Dimensão Jurídico-Política visando traçar a Sustentabilidade como Diretriz Vinculante da Política Pública com eficácia direta. Ademais, salienta-se que nesta dimensão:

[...] ecoa o sentido de que a sustentabilidade determina, com eficácia direta, independentemente da regulamentação, a tutela do direito ao futuro. [...] Incide sobre o sistema inteiro, a merecer destacadamente o resguardo dos seguintes direitos fundamentais: a) o direito à longevidade digna [...]; b) o direito à alimentação sem excesso e carências [...]; c) o direito ao ambiente limpo [...]; d) o direito à educação de qualidade (cognitiva e de caráter) [...]; e) o direito à democracia, preferencialmente direta [...]; f) o direito à informação livre e de conteúdo qualificado [...]; g) o direito ao processo judicial e administrativo com desfecho tempestivo [...]; h) o direito à segurança [...]; i) o direito à renda oriunda do trabalho decente [...]; j) o direito à boa administração pública [...]; k) o direito à moradia digna e segura, com regularização fundiária que não se converte em mero assentamento (dado que boa parte da população remanesce em áreas perigosas e inadequadas), a remoção dialogada dos que vivem em áreas de risco, o cumprimento da multifuncionalidade (social, econômica e de equilíbrio ecológico) de propriedades públicas e privadas (CF, arts. 5º e 170; CCv, art. 1228), o crédito acessível sem cascatas de inadimplência, a disseminação da ideia de casa resiliente, com emprego de tecnologias “verdes” para construção e reconstrução de baixo dispêndio energético.¹⁸¹

As políticas públicas não podem estar alheias às necessidades sociais e ambientais da Sociedade. Nesse sentido, o que se depreende é a interdependência entre Meio Ambiente, Dignidade da Vida Humana e solidariedade, uma vez que a Humanidade compõe o Meio Ambiente. Portanto, a Sustentabilidade tem como foco a garantia dos dois primeiros elementos e a solidariedade é o meio imprescindível para atingi-los.¹⁸²

A Dimensão Jurídico-Política implica em acolher a Sustentabilidade como paradigma indissolúvel das Políticas Públicas e das decisões administrativas e

¹⁸⁰ FREITAS, Juarez, **Sustentabilidade: Direito ao futuro**, 2 ed. Belo Horizonte, Fórum, 2016, p. 62.

¹⁸¹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 76-81.

¹⁸² GARCIA, Heloise Siqueira; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. A CONSTRUÇÃO DE UM CONCEITO DE SUSTENTABILIDADE SOLIDÁRIA CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS PARA O ALCANCE DO SOCIOAMBIENTALISMO. **REVISTA DE DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 147-168, dez./2016, p. 163. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/Socioambientalismo/article/view/1620/2090>. Acesso em: 13 jul. 2020.

judiciais. Freitas afirma que a Sustentabilidade é princípio-síntese de natureza vinculante, não se admitindo manipulação sutil ou grosseira, tampouco se submeter a influências e procrastinações. A Sustentabilidade coíbe o omissivismo doentio que busca manter privilégios espúrios.

A sustentabilidade tem o seu acento na cidadania ativa, que cultiva o respeito ecológico, em sentido forte e redefine as políticas públicas. A insaciabilidade desvirtua qualquer ativismo constitucional sério, acostumado à condescendência com a tirania de grupúsculos especiais [...] A sustentabilidade é favorecida pela arquitetura jurídico-política que modifica o cenário interno das decisões, reordenando-as, mediante induzimentos esclarecedores.¹⁸³

A atuação da Administração Pública ao longo do processo deve eleger as prioridades sustentáveis, não as tratando como meras faculdades peregrinas expostas a juízos transitórios de conveniência e oportunidade.¹⁸⁴

1.4.5 A Dimensão Social

A Dimensão Social é a busca de um processo de desenvolvimento mais equânime quanto à distribuição de renda e de bens, no sentido de diminuir a abismal lacuna entre os padrões de Vida hoje existentes. Ao passo em que não se admite a adoção de um modelo de desenvolvimento cruel, exige-se a implantação de ações positivas e intervenções empáticas de forma a enfrentar a pobreza de bens e conhecimento, utilizando-se de referências confiáveis, que acolham os efeitos oblíquos das mazelas socioambientais, por meio de programas dirigidos à universalização do acesso aos Bens e Serviços Essenciais, amparados nas evidências.¹⁸⁵

Os Direitos Sociais¹⁸⁶ foram conquistas humanas civilizatórias, elevados ao “status” de direitos fundamentais após sua positivação constitucional. Ao longo da

¹⁸³ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: Direito ao Futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 92-93.

¹⁸⁴ FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: Novo Prisma Hermenêutico. **Novos Estudos Jurídicos**, [s.l.], v. 23, n. 2, 03 set. 2018. Editora UNIVALI. <http://dx.doi.org/10.14210/nej.v23i2>, p. 947.

¹⁸⁵ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: Direito ao Futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 65.

¹⁸⁶ “Na dimensão social da sustentabilidade, abrigam-se os direitos fundamentais sociais, que requerem outro modelo de governança, caracterizado por programas dirigidos à universalização do acesso aos bens e serviços essenciais, com o suporte em evidências. Políticas sociais, na formulação e na implementação, devem ser concebidas e avaliadas, sob o crivo empírico dos resultados diretos e indiretos [...] O direito à moradia, por seu turno, reclama atenção sistêmica,

história, os Direitos Sociais se consolidaram como um triunfo real da classe trabalhadora e como uma necessidade objetiva do sistema capitalista.¹⁸⁷

Historicamente, conforme rememora Sarlet, observadas as críticas que o próprio autor faz a essa visão, a doutrina propugnou uma evolução cronológica dos direitos, em que se seguiu o caminho da consagração dos direitos civis, seguidos pelos direitos políticos e posteriormente uma nova visão foi necessária afim de reconhecer e garantir os Direitos Sociais.¹⁸⁸

Noutra ponta, Pisarello argumenta que os direitos civis, políticos e sociais estão interligados e a existência de um garante a eficácia do outro, sendo que a normatização constitucional os tornam direitos fundamentais.¹⁸⁹

Em sua crítica da percepção histórica, Pisarello questiona a tese de que os Direitos Sociais, como direitos de geração posterior aos civis e políticos, foram reconhecidos tardiamente. Por certo, o marco histórico foram as revoluções sociais ocorridas em meados do século XIX, mais precisamente a Revolução denominada Primavera dos Povos em 1848, que contagiou quase toda a Europa.¹⁹⁰

O autor afirma ainda, que o México, em 1917, pôs fim ao Estado moderno por meio da Constituição de Querétaro mostrando ao mundo contemporâneo que um país considerado periférico poderia construir uma Constituição com inúmeros Direitos Sociais positivados, mas foi a Constituição Alemã de Weimar em 1919 que tratava de instrução, educação, economia que consolidou o Estado Social, gerando os modelos constitucionais que foram copiados nas décadas seguintes pelos países não só daquele continente.¹⁹¹

em vez do improvisado costumeiro. " FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 66.

¹⁸⁷ PISARELLO, Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantías: Elementos para una reconstrucción**. Madrid: Trotta, 2007, p. 28.

¹⁸⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p. 47.

¹⁸⁹ PISARELLO, Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantías: Elementos para una reconstrucción**. Madrid: Trotta, 2007, p. 75-77.

¹⁹⁰ PISARELLO, Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantías: Elementos para una reconstrucción**. Madrid: Trotta, 2007, p. 19.

¹⁹¹ PISARELLO, Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantías: Elementos para una**

Pisarello relata que os Direitos Sociais objetivavam a inclusão com a melhoria da Vida coletivamente, mas não raras vezes esse alcance se mostrou limitado e excludente,¹⁹² realçando que “[...] *la persistente vulneración de los derechos sociales obedece, ante todo, a las desigualdades materiales de poder existentes en las sociedades actuales*”.¹⁹³

Para efetivá-los, a primeira medida foi incorporá-los na Carta Magna, e o segundo passo foi interpretá-los, não como súplica, mas como direitos fundamentais. A formatação clássica de nossa CRFB/88 exalta os Direitos Sociais como direitos fundamentais, elencando-os no art. 6º.¹⁹⁴

Nesse contexto, Pisarello aborda as quatro teses que devem ser enfrentadas para a efetivação dos Direitos Sociais, quais sejam, o conceito histórico de seu surgimento; os fundamentos do direito a inspirar a normatização; o Direito Social visto como direito prestacional e como os diferentes Ordenamentos Jurídicos reconhecem e tutelam os Direitos Sociais.¹⁹⁵

Tutelados constitucionalmente, normatizados em legislações infraconstitucionais, resta a sua efetivação. Nesse sentido, a costumeira letargia estatal em garantir moradia segura e Serviços Públicos Essenciais para as populações vulneráveis habitando Ocupações Ilegais em APP¹⁹⁶ constitui um grave

reconstrucción. Madrid: Trotta, 2007, p. 27.

¹⁹² PISARELLO, Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantías**: Elementos para una reconstrucción. Madrid: Trotta, 2007, p. 28.

¹⁹³ “a persistente vulnerabilidade dos direitos sociais, ocorre, antes de mais nada, pelas desigualdades materiais de poder existentes na sociedade atual”. (Tradução livre do Autor desta Dissertação). PISARELLO, Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantías**: Elementos para una reconstrucción. Madrid: Trotta, 2007, p. 16.

¹⁹⁴ São Direitos Sociais na Constituição Federal (art. 6º) educação – saúde – alimentação – trabalho – moradia – transporte - lazer – segurança – previdência social – proteção a maternidade e à infância – assistência aos desamparados. BRASIL. Constituição (1988). Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 06 mar. 2020.

¹⁹⁵ PISARELLO, Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantías**: Elementos para una reconstrucción. Madrid: Trotta, 2007, p. 14.

¹⁹⁶ “Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: [...] II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas; [...]”. BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

desafio a ser enfrentado.

A pretensão dos ocupantes por melhores condições na prestação dos Direitos Sociais é legítima e justificada, e deve ser equacionada com o planejamento urbano e a proteção do Meio Ambiente. Para Peces-Barba, os direitos fundamentais são uma pretensão moral justificada:

*Una pretensión moral justificada, tendente a facilitar la autonomía y la independencia personal, enraizada en las ideas de libertad e igualdad, con los matices que aportan conceptos como solidaridad y seguridad jurídica, y construida por la reflexión racional en la historia del mundo moderno, con las aportaciones sucesivas e integradas de la filosofía moral y política liberal, democrática e socialista.*¹⁹⁷

Peces-Barba aborda o processo de concretização dos direitos fundamentais afirmando, na relação para com os titulares do direito, a necessária vinculação às pessoas “in concreto”, merecedoras de tratamento especial em razão das circunstâncias e situações encontradas, como por exemplo:

*De una condición social o cultural de personas que se encuentran en situación de inferioridad en las relaciones sociales y que necesitan una protección especial, una garantía o una promoción para superar la discriminación, el desequilibrio o la desigualdad. [...] En este caso la equiparación es una meta y la diferenciación una técnica para alcanzar esa equiparación.*¹⁹⁸

Por certo, para atender de forma diferenciada e atingir a equiparação, promove-se a criação de Políticas Públicas para que, por meio de programas, se possa garantir à população menos assistida diversos bens que lhe são raros, assinalando um tratamento distinto e inclusivo, necessitando sempre de aprimoramentos e controles rígidos para se evitar deturpações ou desvios. Assim,

¹⁹⁷ “Uma pretensão moral justificada, tendente a facilitar a autonomia e a independência pessoal, enraizada nas ideias de liberdade e igualdade, com os matizes que aportam conceitos como solidariedade e segurança jurídica, e construída pela reflexão racional na história do mundo moderno, com os aportes sucessivos e integrados da filosofia moral e política liberal, democrática e socialista. ” (Tradução livre do Autor desta Dissertação). PECES-BARBA, Gregorio. **Curso de Derechos Fundamentales: Teoría General**. Madrid: Universidad Carlos III, 1995, p. 109.

¹⁹⁸ “De uma condição social ou cultural de pessoas que se encontram em situação de inferioridade nas relações sociais e que necessitam uma proteção especial, uma garantia ou uma promoção para superar a discriminação, o desequilíbrio ou a desigualdade. [...]. Neste caso a equiparação é uma meta e a diferenciação uma técnica para alcançar essa equiparação. ” (Tradução livre do Autor desta Dissertação). PECES-BARBA, Gregorio. **Curso de Derechos Fundamentales: Teoría General**. Madrid: Universidad Carlos III, 1995, p. 181-182.

alguns Direitos Sociais são garantidos na forma de bolsa família, vale alimentação, vale transporte, auxílio creche, moradia subsidiada ou programas de REURB.

Apesar desses benefícios, a Dignidade da Pessoa Humana, prevista no art. 1º, III, da CRFB/88¹⁹⁹, que constitui um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, inerente à República Federativa do Brasil clama por mais amplitude e inclusão. Sua finalidade, na condição de princípio fundamental, é assegurar ao homem um mínimo de direitos que devem ser respeitados pela Sociedade e pelo Poder Público, de forma a preservar a valorização do Ser Humano.

Contudo, a incapacidade do Poder Público em garantir os Direitos Sociais fundamentais é notória e habitual, gerando sistemáticas violações à Dignidade da Pessoa Humana, uma vez que as Políticas Públicas, apesar de previstas legalmente, não são efetivamente implantadas.²⁰⁰

O Ordenamento Territorial baseado na Sustentabilidade deve ser adotado como vértice para a atuação ordenada e gradual nessas áreas sensíveis, visando a diminuição ou eliminação dos Riscos e a garantia dos Direitos Sociais Básicos aos ocupantes, mitigando a segregação ambiental, social e espacial existentes.

Como promover os Direitos Sociais implica em investimento, Pisarello alerta que uma das falácias da não implantação dos Direitos Sociais seria a justificação pelo seu caráter oneroso, o que implicaria em obrigações positivas ensejando despesas muitas vezes altamente custosas aos cofres públicos.

¹⁹⁹ BRASIL. Constituição (1988). Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 06 mar. 2020.

²⁰⁰ Nesse sentido, “a Campanha da Fraternidade 2019 trouxe como tema Fraternidade e Políticas Públicas. O lema, por sua vez, extraído do Antigo Testamento, Livro do Profeta Isaías 1,27, desafia à esperança messiânica do povo de Deus: Serás libertado pelo direito e pela justiça. Políticas Públicas são ações e programas desenvolvidos pelo Estado para garantir e colocar em prática os direitos previstos na Constituição Federal e outras leis. Representam soluções específicas para necessidades e problemas da sociedade em toda a sua abrangência: estão presentes na arte, nas relações de trabalho, na religião, meio ambiente, nas empresas, clubes, associações, etc. São ações do Estado na busca de garantir a segurança e a ordem. Diante dos grandes problemas que afligem a sociedade brasileira, a Campanha da Fraternidade 2019 propõe, de maneira dinâmica e decidida, atitudes e ações concretas, bem como maior consciência de nossos direitos e deveres de cidadãos na construção de uma sociedade mais justa e fraterna.”
CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. **Campanha Fraternidade 2019**: O que são e quais os tipos de Políticas Públicas existem. 2019. Disponível em: <<http://www.cnbb.org.br/cf-2019-o-que-sao-politicas-publicas/>>. Acesso em: 12 mar. 2019.

Entretanto, como abordado pelo citado autor, tais argumentos não podem ser usados para impedir a efetividade dos Direitos Sociais por meio de Políticas Públicas.²⁰¹ Nesse viés, algumas medidas são necessárias para garantia dos direitos fundamentais, tais como uma ação unitária, completa e em vários níveis de suporte, numa linha vertical incluindo todos os Entes Federativos e órgãos infra estatais.²⁰²

Além do fornecimento dos Serviços Públicos Essenciais e a garantia dos Direitos Sociais, deve-se valorizar o contato humano como forma de evitar a deterioração social, prestigiando os Espaços Públicos das Cidades, como praças, mercados, jardins ou parques, pois historicamente, nesses locais encontramos a essência do que ansiamos ser a igualdade propalada como direito fundamental do Ser Humano.

O fato é que os Direitos Sociais sempre foram conquistas precárias, nunca garantidas de uma vez e de forma segura, perene, estável, ficando sujeitos a avanços e retrocessos de acordo com o legislador de plantão e são reconhecidos pela população que infelizmente os identifica como privilégios, favores típicos do clientelismo, gerando o descrédito dos órgãos responsáveis por garanti-los, além de permitir o pernicioso uso para fins populistas e eleitoreiros. Esse estigma do assistencialismo afasta o verdadeiro caráter dos Direitos Sociais que é considerá-los como direitos fundamentais para a Garantia da Dignidade da Pessoa Humana, garantindo-lhes a sua subsistência de forma íntegra e saudável.

A Dimensão Social permite se buscar o Direito não só à Moradia para as famílias de baixa renda ocupantes de imóveis localizados total ou parcialmente em APP, mas a implantação das Infraestruturas Essenciais necessárias à Dignidade da Pessoa Humana, como saneamento, água potável, energia elétrica, coleta de resíduos, de modo a garantir as melhorias das condições de habitabilidade.

1.5 A SUSTENTABILIDADE COMO CONDICIONANTE DA POLÍTICA PÚBLICA

²⁰¹ PISARELLO, Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantías**: Elementos para una reconstrucción. Madrid: Trotta, 2007, p. 15.

²⁰² PISARELLO, Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantías**: Elementos para una reconstrucción. Madrid: Trotta, 2007, p. 113.

DO ORDENAMENTO TERRITORIAL

O Princípio da Sustentabilidade cresceu em aplicação e respeito, sendo incorporado em diversos diplomas legais que o reconhecem como o objetivo a ser alcançado quando da implementação das respectivas Políticas Públicas, como veio a ocorrer com as Leis n. 13.465/17 e 12.651/12 ao tratar da REURB no Espaço Urbano, mais especificamente daquelas localizadas em APP.²⁰³

As definições conferidas à categoria Política Pública remetem à ideia de um processo técnico e político, almejando metas e objetivos se valendo de todos os meios disponíveis aos vários atores envolvidos.²⁰⁴

As Políticas Públicas estão ligadas às leis, na medida em que a intenção e a necessidade da coletividade vêm expressas na forma de normas vinculantes. A

²⁰³ “Art. 64. [...]”

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

[...]

V - comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;

[...]

Art. 65. [...]”

§ 1º O processo de regularização fundiária de interesse específico deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior e ser instruído com os seguintes elementos: (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

[...]

IX - a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e [...]”

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

²⁰⁴ “É importante destacar que esses dois aspectos, técnico e político, andam juntos como duas faces de uma mesma moeda. Se há inúmeros componentes políticos quando vislumbramos uma política pública, não é menos verdade que há aspectos técnicos importante em seus genes, seja ao se definir o mérito da escolha técnica de uma solução (conforme a área temática, como saúde, tecnologia, meio ambiente etc.), seja para trata dos aspectos gerenciais e orçamentários associados à sua implantação.” Aduz o autor, que ainda que o governo alcance resultados ou benefícios para a sociedade decorrente de certas decisões, não podemos necessariamente chama-las de políticas públicas, uma vez que “a aleatoriedade não é uma política pública.”

HERINGER, Flávio Roberto de Almeida. **Quantas políticas públicas há no Brasil?**: O problema da imprecisão conceitual para a avaliação de políticas públicas. 2018. 1 f. Monografia (Especialização) - Curso de Avaliação de Políticas Públicas, Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, 2018, p. 24. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/555174/ILB2018_HERINGER.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 14 fev. 2020.

Política Pública depende da lei,²⁰⁵ e sua terminologia está atrelada como sinônimo de alguns termos afetos às progressões de ações governamentais, tais como plano, programa ou projeto de governo. Programa de governo seria um conjunto organizado de atividades para a implantação de uma Política Pública dentro de um prazo e orçamento pré-estabelecido. Plano seria uma agregação de programas com metas comuns e, projeto, por sua vez, são os instrumentos de planejamento para efetivação dos objetivos traçados no programa num prazo determinado. Em comum, todos buscam atender às demandas ou expectativas da Sociedade.

Os impactos gerados pelas Políticas Públicas são de ordem regulatória, distributiva, redistributiva e constitutivas e o equilíbrio na atuação dos três poderes, quando da motivação²⁰⁶ de seus atos administrativos e implantação das Políticas Públicas, se encontra na utilização da Sustentabilidade, como premissa, respeitando as suas diversas dimensões.

A Sustentabilidade na Administração Pública vem sendo debatida e aprimorada, de forma a construir um Estado Brasileiro Sustentável, ao adotar boas práticas, tanto nas relações internas, quanto nas licitações e contratações com terceiros, ao exigir condutas favoráveis à proteção ambiental.²⁰⁷

Dessa forma, Freitas afirma que o mais importante é perceber que o novo paradigma hermenêutico exige, não só a análise do custo-benefício financeiro, mas

²⁰⁵ “[...]podemos afirmar sem receio que o conceito de política pública está fortemente atrelado à sua relação com o arcabouço normativo que a define.” HERINGER, Flávio Roberto de Almeida. **Quantas políticas públicas há no Brasil?:** O problema da imprecisão conceitual para a avaliação de políticas públicas. 2018. 1 f. Monografia (Especialização) - Curso de Avaliação de Políticas Públicas, Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, 2018, p. 26. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/555174/ILB2018_HERINGER.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 14 fev. 2020.

²⁰⁶ Juarez Freitas elenca “a tríade de elementos caracterizadores das políticas pública, a saber (i) são programas de Estado Constitucional (mais do que governo), que reclamam motivada eleição de alternativas; (ii) são processadas por atos de cognição e de vontade de múltiplos atores políticos, no intuito de solver problemas sociais concretos; (iii) precisam consubstancia prioridades cogentes, lastreadas em consensos mínimos.” FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** Direito ao Futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 310.

²⁰⁷ AMADO, Frederico, **Direito Ambiental**, 8 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2017, p. 909.

equacionar os custos e benefícios ambientais, sociais e econômicos, diretos e indiretos, estendendo a “multidimensionalidade do desenvolvimento”.²⁰⁸

Além da criação de regras vinculantes, ou não, para a adoção de práticas sustentáveis na gestão pública, como licitações, contratações sustentáveis e tributação verde, a Sustentabilidade surge como objetivo a ser alcançado, em casos, por exemplo, como o da REURB, oportunidade em que todos os poderes envolvidos terão como diretriz primordial a Sustentabilidade de seus atos.²⁰⁹

No tema proposto, relacionado ao tratamento jurídico da regularização das ocupações em APP, principalmente as localizadas nas Margens dos Cursos de Água Urbanos, as Dimensões da Sustentabilidade devem coexistir e vigorar como condicionante basilar do procedimento de REURB.²¹⁰

Diante disso, a Dimensão Ambiental pressupõe a garantia das condições de habitabilidade das Cidades em consonância com a Proteção Ambiental, ou seja, o urbanismo Sustentável implica realizar o desenho urbano de acordo com a natureza. Isso significa não só seguir a sua morfologia, mas garantir a renovação e a reutilização dos recursos naturais. Por exemplo, permitir que grande parte da água penetre no solo para repor a capacidade dos lençóis freáticos e proteger as fontes de água, criando-se sistemas para captar, tratar e reutilizar as águas da chuva. Cita-se ainda, a necessidade de se garantir o fluxo normal dos Cursos de Água Urbanos, reabrindo-os sempre que possível quando ocultados por canalizações e tamponamentos, que por meio do asfalto, sepultam riachos e ribeirões.

²⁰⁸ FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: Novo Prisma Hermenêutico. **Novos Estudos Jurídicos**, [s.l.], v. 23, n. 2, 03 set. 2018. Editora UNIVALI. <http://dx.doi.org/10.14210/nej.v23i2>, p. 957.

²⁰⁹ A sustentabilidade “não presta vassalagem ao simplista crescimento econômico pelo crescimento, pois defende intervenções vocacionadas à universalização do bem-estar e da coesão social [...] impõe-se a escolha entre o velho paradigma do burocratismo opaco e o renovado paradigma da governança fluente, sinérgica, combinacional e abolicionista de arcaicos padrões da era do alto carbono.” FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 222-223.

²¹⁰ “[...] a contratação de serviços e obras pela Administração Pública apenas faz sentido se levar em conta a sustentabilidade em todas as dimensões, pois, a não ser assim, compromete-se a justa precificação. Em outras palavras, por variados ângulos, destacadamente no âmbito da formulação e da implementação das políticas públicas, impõe-se estima, motivadamente, ônus e ganhos, diretos e indiretos.” FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 36

A Dimensão econômica pressupõe o uso da economia circular, mas também, a análise pontual do custo-benefício dos investimentos para a permanência das Ocupações Ilegais, frente à possibilidade de remoção destas quando se tratar da REURB. Além disso, deverá ser avaliada a viabilidade de manutenção da atividade econômica desenvolvida em APPs, com a utilização racional dos recursos naturais, diante de sua finitude.

Importante frisar sobre a necessidade do uso de energia cada vez mais limpa e renovável, como também da busca pela autossuficiência em determinadas regiões e atividades, de forma que seja gerada tanta energia quanto consumida e dentro do possível ocorra o compartilhamento dos recursos energéticos.

Por sua vez, examina-se a Dimensão Social em razão de não se admitir um desenvolvimento urbano excludente e pífio, mas de forma a propiciar e garantir a Dignidade da Pessoa Humana, com a melhoria da qualidade de Vida, garantindo-se os Serviços Básicos Essenciais. Também se exige para cumprir com a Dimensão Social, que o patrimônio cultural de uma determinada população seja protegido e receba apoio público, proporcional a sua diversidade.

A Dimensão Ética traz a solidariedade para o cenário das Políticas Públicas como forma de buscar o equilíbrio e o Bem-Estar.

A Dimensão Jurídico-Política pressupõe a incorporação da Sustentabilidade como vértice normativo e interpretativo, vinculando os representantes dos Órgãos Públicos a contemplarem-na em seus atos.

Assim, levados pela eterna ausência de fiscalização e o descontrole territorial, fomentando o Crescimento Desordenado e o surgimento das Cidades Informais, aqueles que percorrerão a jornada da Política Pública da REURB, ao aplicarem a lei em vigor, obrigatoriamente deverão ter como vértice a Sustentabilidade,²¹¹ de maneira a não colapsar os recursos naturais e permitir a Vida

²¹¹ “[...] a hermenêutica sustentável não se deixa guiar pela crença vã de que os textos normativos vingam de modo determinista. Tampouco abraça os subjetivismos soltos e românticos. Reconhece no intérprete o papel crítico de coprodutor do sistema normativo, em virtude de sua insuprimível liberdade como poder de veto sobre impulsivismos nefastos. [...] do entrelaçamento tópico-

de forma mais Digna e Humana, garantindo melhores condições de habitabilidade e respeito ao Meio Ambiente.

sistemático dos dispositivos da Carta, notadamente os arts. 3º, 170, VI, e 225, emana a força normativa do desenvolvimento redutor de iniquidades. [...]. Crucial, pois, ressaltar o componente valorativo e intertemporal da sustentabilidade. Daí surgem motivações sutis e poderosas que recuperam a “mais-valia” da unidade dialética da vida, em termos físicos, psíquicos e, em derradeira instância, espirituais. Nesses moldes, não há exagero em afirmar que a interpretação do sistema jurídico requer a completa reorientação axiológica que obrigue a sindicabilidade preferencialmente “ex ante” das políticas públicas outrora imunes ao controle paramétrico de partida, no tocante aos impactos sociais, ambientais e econômicos, diretos e colaterais. [...] as escolhas têm de estar alinhadas com modelos adequados de inferências causais, não com voluntarismos clientelistas, emotivistas e capturados.” FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: Novo Prisma Hermenêutico. **Novos Estudos Jurídicos**, [s.i.], v. 23, n. 2, p.940-963, 03 set. 2018, p. 950-954. Editora UNIVALI. <http://dx.doi.org/10.14210/nej.v23i2>. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/issue/view/506>>. Acesso em: 03 jan. 2020.

CAPÍTULO 2

OS ASPECTOS LEGAIS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

A estruturação do Meio Ambiente Artificial,²¹² compreendido pelo Espaço Urbano construído, configurados de maneira a obedecerem às especificidades locais, históricas, culturais e principalmente geográficas, privilegiou a segregação espacial ao longo do tempo, tornando-os além de excludentes, excessivamente degradados sob a ótica ambiental e social.

Nas Cidades, verifica-se constantemente a insistente e salutar resiliência ambiental e humana sobrevivendo a uma avalanche de violações que acarretam danos irreversíveis à natureza e à Dignidade da Pessoa Humana. Habitualmente, constata-se uma abismal indiferença de parte da Sociedade e uma letargia trôpega no planejamento e nas esferas sancionatórias e fiscalizatórias quanto às Ocupações Ilegais, aliada à omissão do Poder Público em garantir o posterior fornecimento dos Serviços Públicos Essenciais de forma adequada, segura, eficiente e contínua.

Diante dessa realidade, tornou-se imperioso normatizar e efetivar a REURB dos Núcleos Urbanos Informais, inclusive aqueles localizados em APP, entre eles, os situados nas Margens dos Cursos d'Água²¹³, à vista da relevância ambiental e da segurança da habitação.

Acobertados pelo manto da representatividade, o legalismo casuístico do Legislativo ora propõe cortes rasos e inclusões exóticas na legislação originária, permitindo a permanência de ocupações até mesmo em APP, ora cria leis inexecutáveis, meramente simbólicas, como um verdadeiro álibi a demonstrar à Sociedade que tudo é possível, pelo menos no papel.

²¹² “[...] o meio ambiente artificial é compreendido pelo espaço urbano construído, consistente no conjunto de edificações (chamado de espaço urbano fechado), e pelos equipamentos públicos (espaço urbano aberto). Dessa forma, todo o espaço construído, bem como todos os espaços habitáveis pela pessoa humana compõem o meio ambiente artificial”. FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 300.

²¹³ Também conhecida como Área Ripária: “áreas com qualquer formação às margens de cursos da água (ciliares), legalmente protegidas, de acordo com o Código Florestal”. DIAS, P.L.F. **Estudo e proposição de parâmetros para a definição de áreas de preservação permanente ciliares em reservatórios**. Curitiba: UFPR, 2001, p. 53. (Dissertação de mestrado no Curso de Pós-Graduação em Agronomia, área de concentração em Ciência do Solo da UFPR).

O direcionamento intencional do legislativo é mais comum quando se trata da permissibilidade de novos investimentos e a definição das áreas a serem ocupadas, acarretando além de injustificadas mudanças no Zoneamento, alterações no uso e ocupação do solo, recortando o já fragilizado Plano Diretor²¹⁴ da cidade, se existente. Alie-se ao casuísmo escancarado, a redação da norma de maneira propositadamente dúbia de modo a gerar controvérsias e de antemão permitir regularizações futuras. Ambas as situações necessitam ser superadas para o adequado Ordenamento Territorial.

A vontade do Estado em demonstrar sua capacidade de reação frente a um problema posto o leva a criar ou alterar leis como uma resposta rápida à Sociedade, prometendo de forma expressa na norma o que muitas vezes não pode ser cumprido de forma eficaz. Essa sensação de que algo está sendo feito, em regra, serve apenas para a vaidade do próprio Estado e para protelar a solução dos conflitos sociais por meio de compromissos estendidos.

No caso da Lei n. 13.465/17²¹⁵ que instituiu a REURB, ao tempo que aponta soluções para os problemas urbanísticos, ambientais e sociais, estabelece várias obrigações e as repassa ao ente municipal, que como um colosso com pés de barro, se torna imóvel, impotente e desacreditado.

Apesar de a Lei n. 13.465/17 ter incorporado o princípio da não remoção e flexibilizado sobremaneira os índices urbanísticos e ambientais de modo a permitir a reordenação urbana, ainda assim vários Municípios insistem em agir apenas na concessão de titulação aos ocupantes. Isso decorre, provavelmente, por ser medida menos custosa e mais populista e imediatista, omitindo-se da verdadeira e ampla reestruturação.

²¹⁴ De acordo com o que dispõe o capítulo III do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, condição de planejamento e parâmetro para o cumprimento da função social da propriedade urbana.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 12 mar. 2020.

²¹⁵ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

Não se discute a importância da titulação, tampouco o momento em que ela ocorrerá durante a tramitação da REURB. O aspecto registral consiste em apenas uma das etapas do longo procedimento, que engloba ainda questões administrativas, ambientais, sociais e urbanísticas, e deve tramitar no Município após a identificação dos Núcleos Urbanos Informais, do seu Estudo Técnico Socioambiental e da Análise de Risco, além da imprescindível definição de cronograma para a implantação gradual da infraestrutura básica faltante, de modo a garantir a malha viária adequada, o fornecimento de energia elétrica e água potável, o serviço de saneamento e a coleta de resíduos, como também o acesso gradual aos Direitos Sociais.

A dificuldade de implementação das normas inicia pelo desconhecimento por parte de alguns executores do arcabouço normativo aplicável e em vigor, aliado a incompetência administrativa para impulsionar qualquer projeto sólido de implantação das Políticas Públicas porventura estabelecido, ultrapassando as barreiras burocráticas e do conhecimento.

Por outro lado, a crescente onda de leis pontuais, de difícil implantação, visando atingir setor determinado sem a finalidade pública, fere um dos Princípios da Administração Pública, em especial, a impessoalidade e pode acarretar na corrupção urbanístico-ambiental.

Vanêsa Buzelato Prestes ao abordar a corrupção urbanística elenca três modos que corroem o próprio sistema da cidade, sendo que um deles diz respeito exatamente a formação de um sistema que transforma formalmente em lícito o que até então era ilícito:

Estão nesse universo; (a) as alterações legislativas pontuais e específicas, produzidas com interesses de corporações com o uso de meios ilícitos, tais como pagamento de propina para aprovação de projetos de lei; (b) as aprovações de projetos de modo impessoal; (c) o pagamento de suborno para a máquina administrativa funcionar a favor daqueles que praticam a corrupção ativa; (d) 'os buracos negros' que somente alguns servidores conhecem.²¹⁶

²¹⁶ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 160. (Aspas no original).

Nessa perspectiva, tratando da corrupção urbanística como o principal óbice na consecução do direito fundamental à cidade sustentável, Rolim de Moura assevera que "a reiterada violação do princípio da moralidade administrativa é perniciosa ao desenvolvimento planejado das cidades, de modo que a população é constantemente carecedora de serviços públicos essenciais [...]".²¹⁷

Deve-se buscar compreender o dilema existencial do Estado ao normatizar algo presente e necessário, já que a inércia legislativa deixaria ainda mais desamparado um tema por demais relevante e merecedor de atenção imediata.

No caso das ocupações irregulares e clandestinas, o problema cresce diariamente, e a normatização é primordial e deve ser executada harmonizando o Meio Ambiente Natural e o Meio Ambiente Artificial.

2.1 O CRESCIMENTO DESORDENADO NAS CIDADES INFORMAIS

Entende-se por Cidade Informal,²¹⁸ aquela composta por Núcleos Urbanos Informais que proliferam exponencialmente na ilegalidade,²¹⁹ de forma irregular ou clandestina, bem como pela ausência de titulação.²²⁰

Nas grandes cidades brasileiras, a informalidade e a ilegalidade da ocupação têm sido uma das marcas no processo de urbanização

²¹⁷ MOURA, Soadre Caroline Rolim de. **CORRUPÇÃO URBANÍSTICA: PRINCIPAL ÓBICE À REALIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE SUSTENTÁVEL**. Itajaí: UNIVALI, 2018, p. 156. (Dissertação de mestrado no Curso de Pós-Graduação em Ciência Jurídica, área de concentração em Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade da UNIVALI).

²¹⁸ "Nesse sentido, impondo-se visualmente na configuração das grandes cidades brasileiras, está a forte presença das ocupações do tipo informal." SOUZA, Angela Gordilho. **Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX**. Salvador: Edufba, 2008, p. 50.

²¹⁹ "Ao tratar dos assentamentos populares das cidades ao redor do mundo, a categoria 'ilegal' não deve – e não pode – ser absolutizada. Em vários casos, a maioria dos habitantes vive em sistemas de posse que podem ser considerados paralegais, semilegais ou quase legais, tolerados ou legitimados por leis costumeiras ou pelo simples uso ou tradição, reconhecidos ou simplesmente ignorados pelo simples uso ou tradição, reconhecidos ou simplesmente ignorados pelas autoridades". ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 175.

²²⁰ "Art. 11 [...]"

II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;"
BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

contemporânea, ampliando-se particularmente na última década, quando há um retorno intensivo de ocupações tipo favela. As irregularidades dos assentamentos se manifestam tanto na questão jurídica da propriedade da terra, quanto na questão urbanística, relativa ao não-cumprimento das normas de uso do solo.²²¹

Parcela considerável das Ocupações Ilegais²²² decorre da promiscuidade conceitual advinda da confusão, proposital ou não, entre o direito de propriedade e o direito de construir, posto que, a clandestinidade e a irregularidade decorrem do desconhecimento ou desprezo às restrições urbanísticas, ambientais, edilícias e dos limites impostos às atividades de acordo com o zoneamento estabelecido, bem como pelo excesso de burocracia e lentidão dos órgãos públicos no cumprimento das suas atribuições.²²³

As normas de Direito Urbanístico são de ordem pública, cogentes²²⁴, gerais e, portanto, impessoais, não se lhes podendo contrapor, em muitos casos, nem mesmo o direito adquirido. Isso porque, a CRFB/88 prevê que a propriedade urbana deve cumprir sua função social, por meio da política de desenvolvimento urbano:

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

²²¹ SOUZA, Angela Gordilho. **Limites do habitar**: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX. Salvador: EDUFBA, 2008, p. 49.

²²² “[...] essas ocupações são consideradas ilegais tanto por terem se constituído sem passar pelos trâmites de controle municipal, como por não possuírem documentação escriturada de propriedade, condição essencial para serem submetidas à análise urbanística. “[...] constituem ocupações irregulares aquelas que, submetidas à prefeitura, obtiveram alvará (licença de construção), mas se efetuaram sem obedecer às normas formalmente estabelecidas [...]” SOUZA, Angela Gordilho. **Limites do habitar**: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX. Salvador: EDUFBA, 2008, p. 50.

²²³ “*Estos lentos procesos administrativos crean incertidumbre en la decisiones empresariales y restan agilidad al mercado inmobiliario, al tiempo que favorecen los 'movimientos especulativos en el suelo urbano o urbanizable'*”.

“Esses processos administrativos lentos criam incerteza nas decisões de negócios e reduzem a agilidade no mercado imobiliário, favorecendo ‘movimentos especulativos em áreas urbanas ou urbanas’”. (Tradução livre do Autor desta Dissertação). FERNÁNDEZ GÜELL, José Miguel. **Planificación Estratégica de Ciudades**: Nuevos instrumentos y procesos. Barcelona: Reverté, 2006, p. 24.

²²⁴ “Sob o ponto de vista dogmático, as normas urbanísticas, por serem de direito público, são compulsórias, cogentes. [...] precisamente porque regulam (regram, normatizam, impõem modo de agir) uma função pública – que é a atividade urbanística do Poder Público -, conformando, por outro lado, a conduta e as propriedades dos particulares aos seus ditames.” SILVA, Jose Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 60.

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

O ideal urbanístico é propiciar a melhor ocupação possível dos espaços privados e públicos de uma localidade, por intermédio da organização da ocupação antrópica no Meio Ambiente Artificial que constitui as Cidades.²²⁵

São diversos os mecanismos e técnicas que podem ser utilizados para tanto, destacando-se, dentre elas, a partir do foco do Direito, a produção legislativa. Para isso, o Legislador edita normas de ordem técnica de planejamento e construção, disciplinando o melhor desenvolvimento dos espaços urbanos a partir da imperatividade destas leis para garantir a sua execução, além de editar dispositivos punitivos destinados a compelir àqueles que venham a infringi-las.

A partir desses ditames, o Legislador Constitucional editou uma série de competências legislativas e programáticas direcionadas aos Entes Políticos do Estado a fim de garantir o desenvolvimento saudável dos ambientes urbanos e seus meios sociais.

O Ordenamento Territorial²²⁶ pressupõe o cumprimento das normas urbanísticas e ambientais em vigor, como o regular Parcelamento do Solo e os respectivos atos administrativos.

²²⁵ “O Desenvolvimento Urbano Sustentável e a proteção do Meio Ambiente constituem Direito Fundamental de cunho coletivo. Uma vez que se tratam de Direito Fundamental, a disciplina deles está prevista na Constituição em Normas Constitucionais da espécie Regras e Princípios. BRANDÃO, Paulo de Tarso. Princípios Constitucionais, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; JACOBSEN, Gilson (Org.). **Direito, desenvolvimento urbano e meio ambiente**. Itajaí: Univali, 2016, p. 29.

²²⁶ “Desde sus orígenes en el siglo XIX y su desarrollo a lo largo del XX, la planificación urbana ha tenido que afrontar múltiples e importantes dificultades, muchas de ellas provocadas por los diferentes contextos históricos y socioculturales en los que ha tenido que operar. Sin embargo, las principales dificultades han presentado un carácter invariable a lo largo del tiempo, ya que se derivan de la propia naturaleza de la ciudad. Concretamente, se hace referencia aquí a la complejidad, la diversidad y la incertidumbre de los fenómenos urbanos.”.

“Desde suas origens no século XIX e seu desenvolvimento ao longo do século XX, o planejamento urbano tem enfrentado múltiplas e importantes dificuldades, muitas delas causadas pelos diferentes contextos históricos e socioculturais em que teve de operar. No entanto, as principais dificuldades têm apresentado caráter invariável ao longo do tempo, uma vez que derivam da natureza da própria cidade. Especificamente, é feita referência aqui à complexidade, diversidade e incerteza dos fenômenos urbanos”. (Tradução livre do Autor desta Dissertação)
FERNÁNDEZ GÜELL, José Miguel. **Planificación Estratégica de Ciudades**: Nuevos instrumentos y procesos. Barcelona: Reverté, 2006, p. 16.

O Parcelamento do Solo é a prática destinada à urbanização e ocupação de um território com usos urbanos de habitação, lazer, indústria ou comércio. Seu objetivo é propiciar diferentes atividades ao território, de maneira a estimular e garantir o desenvolvimento mediante a orientação prévia e o controle sobre o uso e o aproveitamento do solo, seguindo os elementos basilares previstos no plano diretor.

A urbanização modifica as características territoriais do Município e, portanto, sua dinâmica urbana, promovendo espaços verdes de lazer, áreas comunitárias institucionais, como escolas e hospitais, além da conectividade e vias qualificadas.

Apesar da expressa previsão de restrições para Parcelamento do Solo em APP e aquelas com Riscos Geológicos,²²⁷ ainda assim ocorrem abusos e ilegalidades, principalmente na forma de Parcelamentos ou Assentamentos Clandestinos²²⁸ e Irregulares²²⁹ que proliferam à margem da lei, desrespeitando a legislação, tornando-a juridicamente ineficaz, em razão de que seu descumprimento não gera os efeitos que a norma pretendia produzir.

A informalidade cresce e o descumprimento às regras urbanísticas e ambientais gera malefícios a toda a população. A irregularidade fundiária traz também a necessidade da adequação jurídica da área, ou seja, nos seus aspectos administrativo, notarial e tributário.

Porém, além dessa abordagem inicial, surgem outras questões a serem avaliadas, como a temática Urbanística, Ambiental e Social. Nesses aspectos, a verificação da Infraestrutura Essencial, acessibilidade, mobilidade urbana, existência de espaços públicos deve estar na mesma abordagem dos estudos ambientais, de Risco de Desastres, da existência de coleta e tratamento de água, além dos

²²⁷ BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Art. 3º, parágrafo único, incisos I, IV e V. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm>. Acesso em: 20 mar. 2020.

²²⁸ Assentamentos clandestinos são realizados à margem da legislação urbanística, ambiental, civil e penal, em que se abrem ruas e demarcam lotes sem qualquer controle do Poder Público. (Conceito operacional da lavra do Autor da presente Dissertação).

²²⁹ Assentamentos irregulares são aqueles que possuem o projeto de parcelamento aprovado, porém encontram-se em desacordo com as exigências físicas, jurídicas ou administrativas. (Conceito operacional da lavra do Autor da presente Dissertação).

aspectos relacionados aos Serviços Públicos como de Saúde, Educação, Transporte, Lazer e Segurança, gerando, ainda, uma correlação com a integração social ligada as relações de emprego, capacitação e vínculos familiares e étnicos.

A irregularidade fundiária ocasiona inúmeras consequências nefastas não só ao solo ocupado, mas a todos que o habitam. O padrão de consumo, a geração e a destinação de resíduos, a inexistência ou precariedade das infraestruturas básicas, a ausência de fornecimento de água potável, energia elétrica e saneamento básico, são fatores que geram os maiores gastos com a saúde e com os serviços públicos, além de prejuízos ao planejamento urbano e à qualidade de vida. Ademais, a informalidade dos núcleos urbanos aliada à ausência de Serviços Básicos fomenta a violência urbana.²³⁰

Alguns Núcleos Urbanos Informais surgem não por ganância decorrente da busca de lucro fácil por empreendedores inescrupulosos²³¹, mas tão somente no anseio da tão sonhada moradia por parte da população de baixa renda, frequentemente desassistida dos Serviços Sociais.²³² É comum ocorrer a degradação do Meio Ambiente e o desrespeito ao Ordenamento Territorial para o sustento primário aos socialmente marginalizados ou para atender a insensatez humana, por meio da ganância de construtores insaciáveis²³³, da voracidade de

²³⁰ “[...] ao analisar-se a questão de moradia no sentido mais amplo do habitar, percebe-se que o problema da segregação espacial, revelada nos guetos, não só persiste, como aprofunda-se com a violência urbana”. SOUZA, Angela Gordilho. **Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX**. Salvador: Edufba, 2008, p. 35.

²³¹ “As ações degradadoras, aliam-se as omissões degeneradoras. Políticas e políticos inconsistentes, autoridades incompetentes, empresários gananciosos, pessoas omissas e uma falta de visão de que tudo vai bem, engordam uma lista de infundáveis ‘aceclas (SIC) do apocalipse’. Esses são os maiores óbices a uma sociedade melhor. [...] Não adianta executar projetos e obras despoluidoras em mananciais se ocupações desordenadas continuam afetando os cursos d’água.” FORJAZ, Cláudio Ricardo Hehl. **Água: substância da vida: água no mundo**. São Paulo: do Autor, 2007, p. 139.

²³² “No Brasil, as raízes da ‘questão habitacional’ encontram-se, também, em sua essência estrutural, relacionadas à urbanização intensiva e ao desenvolvimento industrial que fazem emergir processos similares àqueles ocorridos nos países centrais. Entretanto, manifestam-se, com outras características socioeconômicas e culturais, com diferenças na forma de produção e de apropriação do solo, resultando em configurações espaciais próprias, o que exige análises específicas de tempo e lugar, ao serem consideradas perspectivas de mudança”. SOUZA, Angela Gordilho. **Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX**. Salvador: Edufba, 2008, p. 36.

²³³ “[...] a insaciabilidade figura como exato oposto da sustentabilidade, ou seja, é entendida como volúpia sem freios, voracidade sem fome, subestimação empobrecida da natureza e da

alguns corretores de imóveis, da volúpia desenfreada de certos adquirentes sonhando em levar vantagem,²³⁴ ou ainda, de parcela de consumidores desavisados.

Ao tempo em que é preciso dar um basta na ilegalidade, iniciando-se pela conscientização da Sociedade, orientando-a sobre a forma correta de parcelar o solo e de edificar, deve-se intensificar a fiscalização e promover a REURB das ocupações de forma a reordenar e propiciar a melhoria das condições de Sustentabilidade das Moradias.²³⁵

Por certo, aqueles que há tempos se alimentam do cardápio da impunidade, servindo-se no banquete da clandestinidade e da irregularidade, terão dificuldades para digerirem a dieta da legalidade, baseado no menu das normas ambientais e urbanísticas.

Diante dessa realidade, de costumeira violação das legislações, a Lei n. 13.465/17 entrou em vigor tendo por objetivo reordenar o Espaço Urbano e buscar a melhoria das condições de habitabilidade e ambiental das Cidades, pois é notório que a informalidade dos Núcleos Urbanos viola os direitos fundamentais e, a inobservância do registro dos imóveis combinado com a ausência de Serviços Básicos fomentam a criminalidade, afastam investidores, gera especulação e Risco no sistema financeiro de garantia imobiliária, proporcionando operações

humanidade. [...] Não por mero acaso, o princípio da sustentabilidade se insurge contra o pensar característico da plutocracia intencionalmente cega, que finge desconhecer a natureza como bem escasso e insiste na falta de empatia ou na desregulatória exclusão hostil do ser humano do mundo natural ou biológico. " FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: Direito ao Futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 16.

²³⁴ "A irracionalidade conducente à catástrofe nada mais é do que a resultante de desejos dilapidadores e da ilusão cheia de sofismas do crescimento material ilimitado (não compartilhado) como meta suprema. " FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: Direito ao Futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 38.

²³⁵ "*Con el aumento de la urbanización mundial, la vivienda, además esencial para la supervivencia del hombre, se convirtió en objeto de consumo, elemento de estratificación del ambiente construido con un impacto progresivo en la sostenibilidad de la misma naturaleza.*"

"Com o aumento da urbanização global, a habitação, também essencial para a sobrevivência da humanidade, tornou-se objeto de consumo, elemento de estratificação do ambiente construído com impacto progressivo na sustentabilidade da mesma natureza". (Tradução livre do Autor desta Dissertação).

ALMEIDA MARQUES, Carlos; MORA ALISEDA, Julián; DOS REIS CONDESSO, Fernando. Vivienda y Territorio. **Revista Electrónica de Medio Ambiente**, [s.i.], v. 8, p.1-17, 08 abr. 2010, p. 1.

desconhecidas do fisco e dos cartórios, gerando sonegação, além de provocar a renúncia de receita sem precedentes para os combalidos Municípios, para a União e para os Estados, que deixam de arrecadar tributos diretos, além de taxas como de energia, coleta de lixo e de fornecimento de água e esgoto.

2.2 A NORMATIZAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA LEI N. 13.465/17

Visando conferir tratamento uniforme sobre a temática, a Lei n. 13.465/2017, além de alterar diversos outros diplomas normativos, substituiu integralmente a legislação básica da REURB então vigente, o que acarretou na revogação de todo o Capítulo III da Lei n. 11.977/09 (PMCMV), que versava sobre a "Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos".

Fixou-se, então, um novo regime jurídico para a REURB rural e urbana, com a elaboração de uma estrutura procedimental própria e específica. Além disso, a Lei n. 13.465/2017 promoveu a criação da denominada REURB – subdividida nas modalidades de "Interesse Social" (REURB-S) e aquelas de "Interesse Específico" (REURB-E) – "a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao Ordenamento Territorial e à titulação de seus ocupantes".²³⁶

Desde a sua publicação, a Lei n. 13.465/17 vem causando a manifestação de opiniões antagônicas e polarizadas em relação a diversos temas, incluindo a existência e permanência de Núcleos Urbanos Informais nas APPs.²³⁷

A irregularidade fundiária ocasiona a necessidade da adequação jurídica da área, ou seja, nos seus aspectos administrativo, notarial e tributário, além de outras questões fundamentais a serem avaliadas como a temática urbanística, ambiental e social.

Por certo, a intenção da Lei n. 13.465/17 foi imprimir menor rigidez, não

²³⁶ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Art. 9º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

²³⁷ A Procuradoria-Geral da República ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.771, com pedido cautelar de suspensão da Lei em sua integralidade.

ao procedimento de REURB, mas às Normas Urbanísticas e Ambientais, compatibilizando a necessidade da preservação do Meio Ambiente com as atividades antrópicas já desenvolvidas nas urbes. Para tanto, autoriza de forma temerária o Município a dispensar os requisitos urbanísticos e edílios, além de flexibilizar o dever de recuperação de APP, permitindo a manutenção não só das Moradias dos ocupantes de baixa renda, como de outras instalações, priorizando aquelas, distinguindo-as na própria normatização prevista tanto na Lei n. 13.465/17 quanto no Código Florestal.

Apesar de perpetuar situações que ofendem a ordem urbanística e ambiental, a REURB surge como necessária frente ao cenário nacional de ausência de Políticas Públicas adequadas de Ordenamento Territorial e de um sistema fiscalizatório eficiente, acrescido do notório déficit de moradia para a população menos favorecida financeiramente.

Nesse particular, embora a Lei n. 13.465/17 não previna ou desestime a formação de Núcleos Urbanos Informais, os conceitua. Apesar de permitir o uso de APP, traça os limites mínimos de ocupação quando se tratar de REURB-E. Enquanto incentiva a permanência, exige cautela na ocupação das áreas de Risco, condicionando a implantação de medidas técnicas para eliminá-lo, corrigi-lo ou administrá-lo, sob pena de remoção.

Além disso, o procedimento de REURB deve atender aos Princípios da Administração Pública com os contornos do Princípio da Sustentabilidade. Entre eles, destaca-se além da moralidade; a publicidade; a eficiência; a legitimidade, a demonstração da utilidade pública; a legalidade que subentende a observância irrestrita dos requisitos legais; a imparcialidade que remonta a atuação isenta e isonômica, sem privilégios ou atuações casuísticas; motivação no sentido de demonstrar, além da oportunidade e conveniência de forma fundamentada, que se encontra baseada na Sustentabilidade.

Ao final, a REURB pode ter dois desfechos possíveis: reordenar ou remover. A Sustentabilidade ditará o caminho, amparado no Estudo Técnico Socioambiental que deverá comprovar a melhoria das condições do local, pois o

objetivo da REURB é identificar os Núcleos Urbanos Informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de Serviços Públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação a situação de ocupação anterior.

2.2.1 Os Objetivos da REURB

A Lei Federal n. 13.465/17 estabelece como um dos objetivos da REURB a identificação dos Núcleos Urbanos Informais que deverão ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de Serviços Públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, independentemente de estar inserido em APP ou não.

Além da previsão acima, a norma traça como um de seus objetivos, criar unidades imobiliárias compatíveis com o Ordenamento Territorial e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes. Objetiva também, 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, promover a integração social e a geração de emprego e renda. Por fim, visa ainda, garantir o Direito Social à Moradia Digna e às condições de Vida adequadas, ordenar o pleno Desenvolvimento das Funções Sociais da Cidade e garantir o Bem-Estar de seus habitantes, concretizar o Princípio Constitucional da Eficiência na ocupação e no uso do solo e franquear a participação dos interessados nas etapas do processo de REURB.²³⁸

A REURB deve ser a mais ampla possível e as necessidades aferidas nas ocupações refletirão em várias áreas de atuação, urbanística, ambiental, social, edificação e escriturária, respeitando as normas de Planejamento Urbano, garantia dos Direitos Sociais e proteção ambiental.

Qualquer ação articulada do Poder Público é salutar. A inércia é maléfica e insustentável para a efetividade da Política Pública da REURB. Juarez Freitas

²³⁸ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Art. 10. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

alerta para as armadilhas argumentativas e psicológicas que os bem-intencionados poderão enfrentar. Ensina o autor que:

Armadilha psicológica, que quotidianamente trabalha contra a sustentabilidade, é a do apego ao *status quo*. [...] É a armadilha da zona de conforto inercial. [...] O antídoto consiste em perceber que *o melhor modo de decidir é aquele que preserva e aperfeiçoa, concomitantemente, sem adiar o inadiável*. [...] Urge, pois evitar o pior esforço ditado pelo apego ao *status quo*.²³⁹

Dessa forma, impõe-se ao Poder Público, principalmente o Municipal, cumprir com os objetivos elencados na Legislação, dando início ao procedimento da REURB quando evidenciada a efetiva necessidade e possibilidade de realização de intervenções benéficas ao Bem-Estar da População.

2.2.2 A Caracterização do Núcleo Urbano Informal

A Lei n. 13.465/17 estabeleceu norma de caráter explicativo, promovendo propositadamente a substituição do termo área urbana por Núcleo Urbano, juntamente com seus conceitos derivativos, dentre eles o de NUIC.

O Núcleo Urbano tem seu conceito expresso no art. 11 da Lei n. 13.465/17.²⁴⁰ O mesmo diploma conceitua Núcleo Urbano Informal e a sua forma Consolidada, que pode ocorrer total ou parcialmente em APPs e a sua existência e reconhecimento expresso é condição precípua para o início da REURB.

A informalidade de Assentamentos Clandestinos ou Irregulares autoriza a REURB. Edificações isoladas em desacordo com as regras urbanísticas e

²³⁹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: Direito ao Futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 167-169. (Itálico no original).

²⁴⁰ “Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

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; [...]”

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

ambientais, mas localizadas em áreas que obedeceram ao Parcelamento Regular do Solo, por óbvio, não serão objeto de REURB nos termos da Lei n 13.465/17.

As áreas até então irregularizáveis, ao caracterizarem um Núcleo Urbano Informal passam a ser regularizáveis, não existindo a necessidade da consolidação para fins da REURB. Porém, a Consolidação será condição para a REURB em APP, sob pena de incentivar ocupações indevidas em Áreas de Proteção Ambiental e que oferecem Risco às populações.

2.2.3 As Espécies de REURB

A definição da espécie de REURB é fundamental para que o Núcleo Urbano Informal receba ou não a implantação da Infraestrutura Essencial por parte do Município, como também se beneficie da gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais.²⁴¹ A Lei n. 13.465/17 prevê duas modalidades de REURB, sendo a característica da ocupação que irá definir a finalidade social ou específica e compete ao Município classificar no prazo de 180 dias do requerimento feito por legitimado, sob pena de ocorrer a classificação automática por decurso de prazo apontada na postulação, cabendo a revisão posterior desde que justificada por estudo próprio.²⁴²

A REURB-S²⁴³ é aquela aplicável aos Núcleos Urbanos Informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal, ou seja, ocupantes com renda familiar até 5 (cinco) salários-mínimos e sendo o imóvel a única moradia.²⁴⁴

²⁴¹ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Art. 13, §5º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

²⁴² BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Arts. 28, I; 30, I §§ 2º e 3º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

²⁴³ “Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

I - 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 [...]” BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

²⁴⁴ Conforme Art.8º, parágrafo único e art. 16 § 1º e 2º do Decreto n. 9.310/18.

A REURB-E²⁴⁵ é aquela que incidirá aos Núcleos Urbanos Informais ocupados por população não qualificada na hipótese de Interesse Social, ou seja, todas as demais hipóteses possíveis de uso e ocupação do solo, tais como casas balneárias, indústrias, ocupações de padrão mais elevado, cujos ocupantes não se enquadrem no conceito de baixa renda.

Sob o olhar frio e pragmático do Poder Público encarregado da REURB, o aglomerado de construções denomina-se assentamento que constituirá um Núcleo Urbano Formal ou Informal, consolidado ou não. Entretanto, na visão do ocupante trata-se na realidade da sua Moradia, do seu lar,²⁴⁶ da sua casa.²⁴⁷ Em se tratando de REURB-S, é o seu único bem imóvel o que justificará um olhar diferenciado quanto ao tratamento a ser empregado.

Vale consignar que, independentemente da modalidade fixada, o Município deve cumprir sua função de integrar quaisquer Parcelamentos do Solo irregulares ou clandestinos, estando obrigado a regularizar todo e qualquer Núcleo Urbano Informal e implantar as estruturas essenciais faltantes após a análise da

BRASIL. Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União.. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm>. Acesso em: 13 fev. 2019.

²⁴⁵ “Art. 13, [...] II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.” BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

²⁴⁶ “*En su origen, ‘Lar’ es una expresión de la cultura greco-romana asociada al culto de los antepasados muertos, convertidos en dioses domésticos (hogares e penates), que reposa sobre la piedra del altar de la familia ‘Lar’, sobre el cual se enciende y se mantenía el fuego en su honor, y que actualmente recuerda la figura de la chimenea de piedra en la que encender el fuego y alrededor de ella, es a menudo una reunión familiar.*”

“Originalmente, ‘Lar’ é uma expressão da cultura greco-romana associada ao culto de ancestrais mortos, convertidos em deuses domésticos (lares e penates), que repousa sobre a pedra do altar da família ‘Lar’, no que está acesa e o fogo foi mantido em sua homenagem, e que hoje lembra a figura da lareira de pedra na qual acender o fogo e ao redor dele, muitas vezes é uma reunião de família.”. (Tradução livre do Autor desta Dissertação).

ALMEIDA MARQUES, Carlos; MORA ALISEDA, Julián; DOS REIS CONDESSO, Fernando. Vivienda y Territorio. **Revista Electrónica de Medio Ambiente**, [s.i.], v. 8, p.1-17, 08 abr. 2010, p. 12.

²⁴⁷ “[...] queria também que sua própria casa se situasse no Centro que ela fosse uma *imago mundi*. [...] Ocupando-o [o território] e, sobretudo, instalando-se, o homem transforma-o simbolicamente em Cosmos mediante uma repetição ritual da cosmogonia [criação do mundo em que se decidiu viver].” ELIADE, Mircea. **O Sagrado e o Profano**. São Paulo: Martins Fontes, 1992, p. 22-27. Tradução de Rogério Fernandes.

oportunidade e conveniência, adotando-se critérios sustentáveis. Na hipótese da REURB-E, será promovida de forma solidária e executada subsidiariamente, após esgotado o patrimônio do empreendedor.

Regras diferenciadas incidirão sobre a REURB quando social ou específica, mormente as flexibilizações de caráter ambiental e a cobrança dos custos e de reparação dos danos ambientais, quando se tratar de REURB-E.

2.2.4 O Procedimento de REURB

A REURB não é incondicional, devendo seguir os preceitos definidos na Lei n. 13.465/17 e as variáveis e premissas existentes na área a ser regularizada. O procedimento de REURB existe visando trazer eficiência à aplicação da norma.

*Assim, [...] la eficiencia implica la capacidad para lograr los objetivos y metas impuestos por la normativa promulgada empleando los mejores medios disponibles y por tanto, al menor costo económico, social y ambiental posible*²⁴⁸.

A busca por essa eficiência é ainda mais relevante tendo em vista o histórico das Regularizações, para isso:

[...] é fundamental acrescentar que, embora os instrumentos de regularização tenham sido objeto de várias normas, decretos, e leis, as ações concretas de regularização são verdadeiras corridas de obstáculos, com processos que muitas vezes se estendem por décadas.²⁴⁹

As normas e flexibilizações não são autoaplicáveis,²⁵⁰ pelo contrário, a

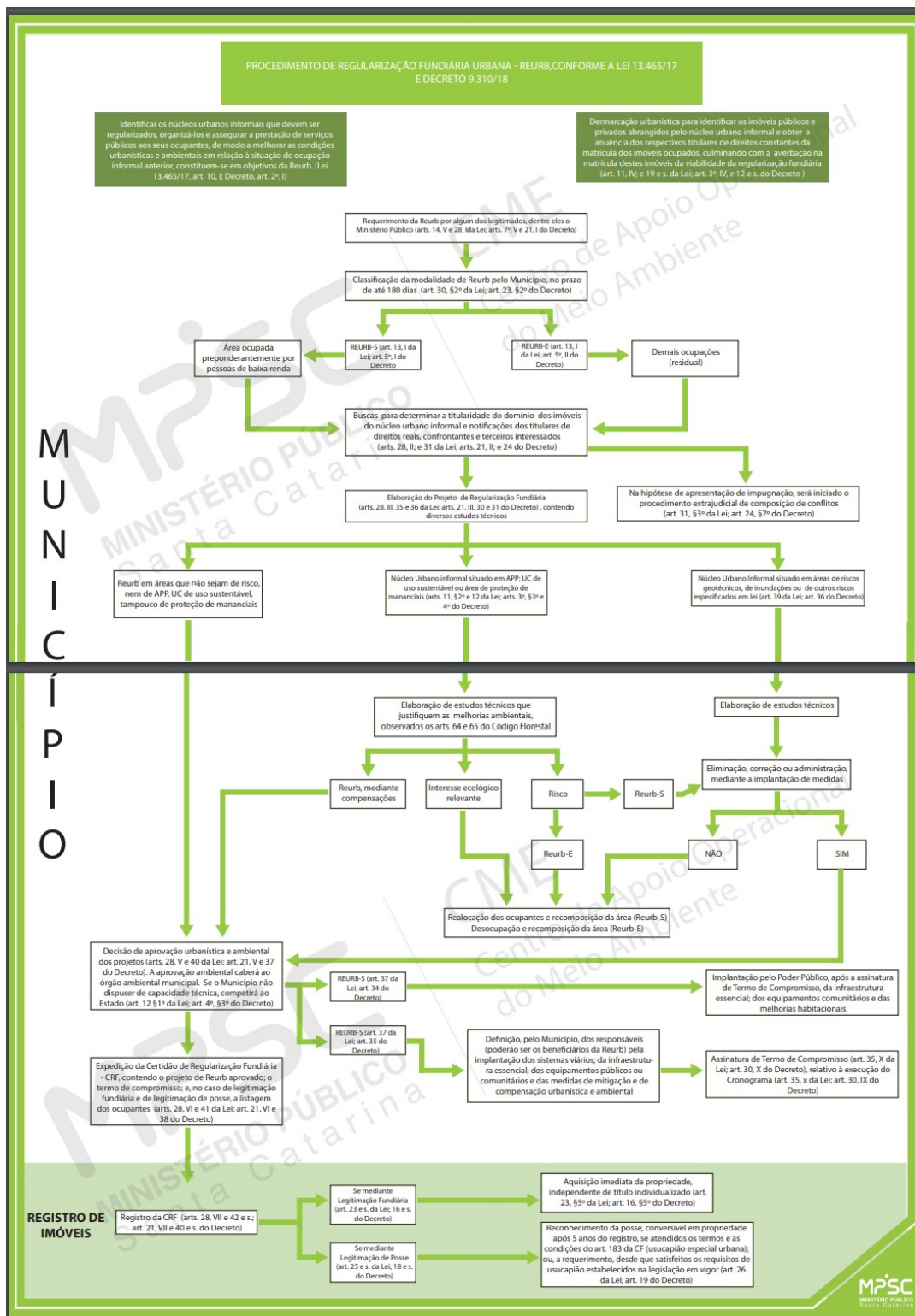
²⁴⁸ “Eficiência implica a capacidade de atingir os objetivos e metas impostos pelos regulamentos promulgados, utilizando os melhores meios disponíveis e, portanto, ao menor custo econômico, social e ambiental possível”. (Tradução livre do Autor desta Dissertação). PEÑA CHACÓN, Mario. **Derecho Ambiental Efectivo**. San José: Universidad de Costa Rica, 2016, p. 50.

²⁴⁹ ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2019, p.321.

²⁵⁰ “[...] não induz, a nosso ver, a uma necessária conclusão de que a regularização fundiária dos núcleos urbanos informais seja impositiva ou incondicional pelo simples advento da Lei n. 13.465/17, devendo ser consideradas outras premissas relevantes no contexto da cidade. A regularização fundiária – embora desejada em muitos casos, justificada e tida como necessária pelas mais diversas razões – não deve ser considerada automática nem dissociada dos princípios afetos ao planejamento urbano.”

FREITAS, José Carlos de. RESPONSABILIDADE PELA IMPLEMENTAÇÃO DA INFRAESTRUTURA ESSENCIAL NAS ESPÉCIES DE REURB E RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA, CIVIL E CRIMINAL DOS FORMADORES DE NÚCLEO URBANO INFORMAL. In: LEITE, Luis Felipe Tegon Cequeira (comp.). **Regularização Fundiária Urbana**: Desafios e

REURB possui um procedimento próprio, essencialmente formalista, regulatório e burocrático, que deve ser cumprido à risca. Vide fluxograma abaixo relacionado:



FONTE: Santa Catarina, [2018]²⁵¹.

2.2.5 O Projeto de REURB

O projeto de REURB deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir os Parâmetros Urbanísticos e Ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas ao uso público, sendo que os elementos que deverão constar estão elencados no art. 35.²⁵²

Entre estes elementos, destacam-se o estudo técnico para situação de Risco, o Estudo Técnico Socioambiental e o imprescindível cronograma físico de serviços, de implantação de obras de Infraestrutura Essencial e das compensações urbanísticas, ambientais, definidas por ocasião da aprovação do projeto.

A Lei n. 13.465/17²⁵³ estabelece que o projeto urbanístico de REURB

²⁵¹ SANTA CATARINA. Ministério Público. Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente sob a coordenação de Paulo Antonio Locatelli. **Fluxogramas Institutos Urbanísticos e a Atuação do Ministério Público**. Florianópolis: MPSC, [2018]. E-book. Disponível em: <http://intranet.mp.sc.gov.br/intranet/conteudo/MaterialApoio/fluxogramaatualizado18-10-18.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2020.

²⁵² “Art. 35. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo:

- I - levantamento planialtimétrico e cadastral, 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;
- II - planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível;
- III - estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental;
- IV - projeto urbanístico;
- V - memoriais descritivos;
- VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;
- VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;
- VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso;
- IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e
- X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo.

Parágrafo único. O projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público, quando for o caso.” BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

²⁵³ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Art. 36. Disponível em:

deverá conter, quando necessário, no mínimo, a indicação das áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas. Determina a identificação das unidades imobiliárias a serem regularizadas, apontando as suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro, número de sua designação cadastral e, se houver, quando for o caso, das quadras e suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada.

Exige-se, ainda, a identificação dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros Equipamentos Urbanos, das medidas de adequação para correção das desconformidades, e da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações, das obras de Infraestrutura Essencial, bem como, outros requisitos que sejam definidos pelo Município.

A Norma enumera como Infraestrutura Essencial²⁵⁴ a existência de sistema de abastecimento de água potável, coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual, rede de energia elétrica domiciliar, soluções de drenagem, quando necessário, além de outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais.

A Lei n. 13.465/17 permite que a REURB seja implementada por etapas, abrangendo o Núcleo Urbano Informal de forma total ou parcial e as obras de implantação de Infraestrutura Essencial, de Equipamentos Comunitários e de Melhoria Habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a sua conclusão.²⁵⁵ Compete ao Município definir os requisitos para elaboração do projeto de REURB.

Sobre a importante relação do cumprimento dos procedimentos e ritos previstos com o tema ambiental, com a participação da população quando da confecção de Estudos Socioambientais e a garantia de acesso à informação

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

²⁵⁴ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Art. 36, §1º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

²⁵⁵ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Art. 36, §3º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

produzida nos referidos documentos, os autores James R. May e Erin Daly lecionam que:

*Procedural rights can be particular important in environmental matters, where individual rights can be overwhelmed, collective rights underappreciated, and the rights of present and future generations undervalued.*²⁵⁶

Instrumentaliza a formalização do procedimento, a exigência de termos de compromisso²⁵⁷ no seio do procedimento de REURB nos moldes sustentáveis exigidos pela Lei n. 8.666/93.

Uma vez instaurada a REURB, compete ao Município²⁵⁸ aprovar o projeto, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.

Na hipótese de ser necessária a elaboração e o custeio do projeto de REURB e da implantação da Infraestrutura Essencial, deverão ser obedecidos os procedimentos de acordo com a modalidade fixada.

Assim, sendo REURB-S e operada sobre área de titularidade de ente público, caberá ao referido ente público ou ao Município promotor a responsabilidade de elaborar o projeto de REURB nos termos do ajuste que venha a ser celebrado com a implantação da Infraestrutura Essencial, quando necessária. Quando operada sobre área titularizada por particular, caberá ao Município a responsabilidade de elaborar e custear o projeto.

Em se tratando de REURB-E, será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados, sendo que quando for sobre áreas públicas, se houver Interesse Público, o Município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de REURB e da implantação da Infraestrutura Essencial, com a

²⁵⁶ “Os direitos processuais podem ser particularmente importantes em temas ambientais, onde os direitos individuais podem ser sobrecarregados, direitos coletivos subestimados, e os direitos da presente e futura geração subvalorizados”. (Tradução livre do Autor desta Dissertação). MAY, James R.; DALY, Erin. **Global environmental constitutionalism**. New York: Cambridge University Press, 2015, p. 254.

²⁵⁷ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Art. 35, X. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

²⁵⁸ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Art. 33. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

posterior cobrança aos seus beneficiários.

2.2.6 A Responsabilização Civil, Criminal e Administrativa

O art. 225, § 3º, da CRFB/88 estabelece o triplice sancionamento às Pessoas Físicas e Jurídicas que praticarem condutas e atividades lesivas ao Meio Ambiente, consistente em sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Acertadamente, a Lei n. 13.465/17 reconheceu o dispositivo constitucional e fixou no art. 14, § 3º:

O requerimento de instauração da REURB por proprietários de terreno, loteadores e incorporadores que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou os seus sucessores, não os eximirá de responsabilidades administrativa, civil ou criminal.²⁵⁹

Os responsáveis pela desordem urbana²⁶⁰ devem responder objetivamente pela reparação dos danos, desencadeando responsabilidades de ordem civilista, consumerista, ambiental, urbanística e improbidade.

A responsabilidade administrativa sujeita os responsáveis às autuações e sanções como multa, interdição das atividades e embargos das obras e tem sua normatização central na Lei n. 9.605/98²⁶¹ que trata das infrações e crimes ambientais. Os Órgãos Públicos com poder de polícia dos três Entes Federados são competentes para agir, respeitada as suas respectivas limitações e interesses.

²⁵⁹ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Art. 14, §3º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

²⁶⁰ “Embora o art. 70 da Lei n. 13.465/17 tenha afastado a aplicação da Lei n. 6.766/79 para a hipótese de regularização de parcelamento do solo, excetuando alguns de seus dispositivos, a responsabilidade administrativa, civil e criminal dos formadores dos núcleos urbanos informais não foi alterada, pois, ao contrário, deixou expresso que ainda subsiste.” FREITAS, José Carlos de. RESPONSABILIDADE PELA IMPLEMENTAÇÃO DA INFRAESTRUTURA ESSENCIAL NAS ESPÉCIES DE REURB E RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA, CIVIL E CRIMINAL DOS FORMADORES DE NÚCLEO URBANO INFORMAL. In: LEITE, Luis Felipe Tegon Cequeira (comp.). **Regularização Fundiária Urbana: Desafios e Perspectivas para Aplicação da Lei nº 13.465/17**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 133.

²⁶¹ O art. 72 da Lei n. 9.605/98 estabelece as sanções administrativas. BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Lei de Crimes Ambientais**. Brasília, DF, 13 fev. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 05 mar. 2020.

Diversas condutas com reflexos sancionatórios administrativos possuem a sua versão criminal. Não caracterizando *bis in idem* a dupla imputação decorrente dos mesmos fatos ilícitos desde que em esferas diversas.²⁶² Na esfera criminal são diversos os crimes identificados quando da formação de núcleos urbanos informais, passíveis de responsabilização ainda que promovida a sua REURB. Habitualmente, a ocupação ilegal além de infringir os crimes da Lei n. 6.766/79²⁶³, localiza-se em solo não edificável ou no seu entorno²⁶⁴, gera poluição²⁶⁵, supressão de vegetação²⁶⁶ e oferta e comércio ilegal de lotes ou edificações²⁶⁷.

Nesse sentido, o Guia de Atuação no Ordenamento Territorial e Meio Ambiente²⁶⁸, nos termos do art. 52 da Lei Federal n. 6.766/79²⁶⁹, destaca que é punível no âmbito criminal a conduta do Oficial do Registro de Imóveis que registrar Parcelamento do Solo (em qualquer de suas modalidades) não aprovado, ou o compromisso de compra e venda, a cessão ou promessa de cessão de direitos, ou efetuar registro de contrato de venda de loteamento ou desmembramento não

²⁶² Nesse sentido o Guia de Atuação em Delitos e Danos Ambientais do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente, sob a minha coordenação, trouxe em quadro comparativo as condutas ilícitas e as respectivas infrações administrativas e criminais correlatas, de maneira a orientar sobre a possibilidade da mesma ação ou omissão caracterizar infrações de diversa natureza.

SANTA CATARINA. Ministério Público. Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente sob a coordenação de Paulo Antonio Locatelli. **Guia de Atuação em Delitos e Danos Ambientais**. Florianópolis: MPSC, 2014, p. 166-200. Disponível em: <<https://www.mpsc.mp.br/cao-meio-ambiente/publicacoes-tecnicas>>. Acesso em: 05 mar. 2020.

²⁶³ BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Lei do Parcelamento do Solo Urbano**. Brasília, DF. Art. 50 a 53. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm>. Acesso em: 20 ago. 2019.

²⁶⁴ BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Arts. 62, 63 e 64. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 05 mar. 2020.

²⁶⁵ BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Art. 54. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 05 mar. 2020.

²⁶⁶ BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Art. 38. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 05 mar. 2020.

²⁶⁷ BRASIL. Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990. Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. **Lei de Crimes Contra A Ordem Tributária e Contra As Relações de Consumo**. Brasília, DF, 28 dez. 1990. Art. 7º, VI. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8137.htm. Acesso em: 05 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Art. 67. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm>. Acesso em: 11 fev. 2020.

²⁶⁸ SANTA CATARINA. Ministério Público de Santa Catarina. Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente sob a Coordenação de Paulo Antonio Locatelli. **Guia de Atuação do Ordenamento Territorial e Meio Ambiente**. Florianópolis: Ministério Público de Santa Catarina, 2015, p. 74. Disponível em: <<http://documentos.mpsc.mp.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=599>>. Acesso em: 11 mar. 2020.

²⁶⁹ BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Art. 52. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm>. Acesso em: 20 mar. 2020.

registrado.

2.3 A REURB NAS MARGENS DOS CURSOS DE ÁGUA URBANOS

A CRFB/88 dispôs sobre o direito de todos ao Meio Ambiente Equilibrado e traçou como objetivo de a política urbana ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade e da cidade, além de garantir o bem-estar de seus habitantes,²⁷⁰ reconhecendo a Moradia como um Direito Social,²⁷¹ sendo a ordem econômica orientada pelo Meio Ambiente.²⁷²

Analisando o contexto histórico da normatização da REURB nas margens dos Cursos d'Água, verifica-se que em 20 de março de 2002, mediante a aprovação simultânea das Resoluções n. 302 e n. 303, do CONAMA, foi tratado, em linhas gerais, sobre os parâmetros, definições e limites das APPs, criando-se o marco inaugural para mitigar o crônico problema das ocupações clandestinas ou irregulares em áreas ambientalmente protegidas no Brasil.

Essas Resoluções estabeleceram, entre outras regras, um regime específico de proteção das APPs localizadas nas chamadas "áreas urbanas consolidadas", estipulando-se, igualmente, os critérios segundo os quais uma região poderia ser assim considerada.

²⁷⁰ “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016) [...]”

BRASIL. Constituição (1988). Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 06 mar. 2020.

²⁷¹ “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)”

BRASIL. Constituição (1988). Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 06 mar. 2020.

²⁷² “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)”

BRASIL. Constituição (1988). Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 06 mar. 2020.

Em 2006²⁷³, mais precisamente em 29 de março, adveio a Resolução n. 369 do CONAMA, que "dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente - APP". Citada Resolução fixou por meio do seu artigo 9º, V, a data de 10 de julho de 2001 como Marco Ocupacional de ocupações em APP passíveis de REURB.

Seguindo essa tendência gradual do conceito de situação consolidada na Legislação Urbanística Nacional, foi editada a Medida Provisória n. 759/2009, posteriormente convertida na Lei n. 11.977/2009, criando o Programa "Minha Casa, Minha Vida". Com isso, houve o incremento das hipóteses de REURB em APP, entre elas os casos excepcionais de "interesse social" decorrentes de Assentamentos Humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em "áreas urbanas consolidadas", previsto no art. 3º, IX, "d" do Código Florestal²⁷⁴, com redação dada pela Lei n. 11.977/09, dispositivo que se encontra em vigor até hoje.

A Legislação acima, que alterou o quadro jurídico-urbanístico de forma radical, tratou, no art. 54, § 1º²⁷⁵, da possibilidade de regularizar, por decisão

²⁷³ Segundo Raphael Bischof dos Santos: "Naquele ano se iniciara o debate da regulamentação de intervenções em APPs para assentamentos irregulares – o instrumental. A Reurb era incipiente, operando-se basicamente por ZEIS (que sequer chegavam a registro, caso não judicializadas), ou ainda pela usucapião presente desde a Antiguidade clássica. A situação passava a ser agravada como enfrentamento da questão ambiental mais corriqueira desses assentamentos: a ocupação de APPs marginais a cursos d'água. Naquele momento, o Ministério das Cidades buscava enquadrar a Reurb entre as possibilidades de intervenção em APPs por "interesse social", autorizadas pela lei ambiental. Note-se que, naquele momento a Reurb versava apenas de ocupação de população de baixa renda."

SANTOS, Raphael Bischof dos. A REURB E O REGIME JURÍDICO DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE: EVOLUÇÃO DE ENTENDIMENTOS E ALTERAÇÕES LEGAIS. In: LEITE, Luis Felipe Tegen Cerqueira et al. **Regularização Fundiária Urbana: Desafios e Perspectivas para Aplicação da Lei nº 13.465/17**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019. p. 483.

²⁷⁴ "Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

IX - interesse social: (Vide ADIN Nº 4.903)

d) a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, observadas as condições estabelecidas na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009;

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

²⁷⁵ "Art. 54. O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público.

fundamentada, ocupações em APP nos casos de interesse social. Exigia-se, para tanto, projeto de REURB e que a área tenha sido ocupada até 31 de dezembro de 2007; estivesse inserida em área urbana consolidada – conferindo definição do que por ela se entende, conforme se depreende do revogado art. 47, II, da Lei n. 11.977/09;²⁷⁶ a realização de estudo técnico que comprove que esta intervenção implicaria a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.

Contudo, no ano de 2012, após amplo debate sobre o tema, foi aprovado a Lei n. 12.651/2012,²⁷⁷ que novamente ampliou as hipóteses de REURB em APP, especialmente para os casos denominados de REURB-E, que seriam todas aquelas modalidades não incluídas no conceito de REURB-S.

Essa nova regra, entretanto, manteve a possibilidade de REURB nos casos de interesse social dos Assentamentos em área urbana de ocupação consolidada em APP, desde que preenchidos os requisitos suscitados na Lei n.

§ 1º O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.”

BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida – Pmcmv**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 16 jan. 2020.

²⁷⁶ “Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

[...]

II – área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:

- a) drenagem de águas pluviais urbanas;
- b) esgotamento sanitário;
- c) abastecimento de água potável;
- d) distribuição de energia elétrica; ou
- e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;”

BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 16 jan. 2020.

²⁷⁷ BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

11.977/09,²⁷⁸ consoante se extrai da redação à época do art. 64 do Código Florestal, entre eles, o Marco Ocupacional de 31 de dezembro de 2007, que continuava previsto na Lei da MCMV então vigente.

Em 12 de julho de 2017, objetivando consolidar as diretrizes da Medida Provisória n. 759, que havia sido recentemente editada, em 22 de dezembro de 2016, foi promulgada a Lei Federal n. 13.465/17²⁷⁹, promovendo-se uma verdadeira ruptura substancial com o modelo até então aplicável no Brasil, no auspicioso objetivo de corrigir o gravíssimo problema fundiário urbano que atinge parcela considerável do território brasileiro²⁸⁰.

Visando a necessária proteção das áreas de relevante interesse ambiental, o art. 11, §2º, da Lei n. 13.465/2017²⁸¹ prevê que, constatada a existência de Núcleo Urbano Informal situado, total ou parcialmente, em APP ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a REURB observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012.

Nesse aspecto, a nova legislação alterou a redação dos respectivos

²⁷⁸ “Art. 64. Na regularização fundiária de interesse social dos assentamentos inseridos em área urbana de ocupação consolidada e que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009. [...]”

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 14 jan. 2019.

²⁷⁹ Dessa forma, uma vez revogada a Lei n. 11.977/09, Pedro Menezes Niebuhr argumenta que os requisitos a serem observados são aqueles oriundos da Lei n. 13.465/17. Já em relação à regularização dos assentamentos urbanos informais em APP, esta deve estar sempre respaldada por estudos técnicos que amparem as melhorias ambientais em relação à situação anterior. NIEBUHR, Pedro de Menezes. **Manual das Áreas de Preservação Permanente**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 170.

²⁸⁰ Raphael Bishof dos Santos enfatiza que “As dificuldades do processo de Reurb eram tantas e tão complexas que os processos ainda apresentavam resultados pífios em escala nacional, anos após a Resolução CONAMA de 2006, sua recepção de Código Florestal em 2012 e nos procedimentos de Reurb da Lei federal n. 11.977/2009.”

SANTOS, Raphael Bishof dos. A REURB E O REGIME JURÍDICO DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE: EVOLUÇÃO DE ENTENDIMENTOS E ALTERAÇÕES LEGAIS. In: LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira et al. **Regularização Fundiária Urbana: Desafios e Perspectivas para Aplicação da Lei nº 13.465/17**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 485-486.

²⁸¹ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

artigos da Lei n. 12.651/2012, apenas no sentido de substituir o termo “regularização fundiária de interesse social/específico dos assentamentos inseridos em área urbana de ocupação consolidada” por “Reurb-S ou Reurb-E dos núcleos urbanos informais [...]”.²⁸²

2.3.1 O Conceito de Meio Ambiente e das Áreas de Preservação Permanente

O conceito de Meio Ambiente é amplo diante da própria magnitude do tema. O art. 3º, I, da Lei n. 6.938/81 o conceitua como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.²⁸³

O Meio Ambiente ecologicamente equilibrado decorre da sanidade de todos os elementos da natureza e a sua relação antropocêntrica, garantindo a saúde humana e do ecossistema.

Pasold pondera que o art. 225 da CRFB/88 estabelece indelével conexão com os Direitos Fundamentais à Vida e à Saúde e o cumprimento da norma é compartilhada entre o Estado e a Sociedade, sendo vedada “a omissão, a desídia, a falta de empenho: trata-se de dever constitucional a cumprir, de princípio maior a realizar”.²⁸⁴

O autor ainda esclarece que:

[...] na conformidade com a doutrina clássica da Saúde Pública, a preservação do Meio Ambiente e sua proteção, na promoção da sua maior qualidade e a sua recuperação quando danificado, são obrigações decorrentes não apenas do princípio/direito fundamental ao Meio Ambiente sadio, mas, também e com igual peso, em consequência do princípio/direito

²⁸² BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

²⁸³ BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Política Nacional do Meio Ambiente**. Brasília, DF. Art. 3º, I. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm>. Acesso em: 08 fev. 2020.

²⁸⁴ PASOLD, Cesar Luiz. **Função Social do Estado Contemporâneo**. Itajaí: Univali, 2013, p. 74. Disponível em: <<https://www.univali.br/vida-no-campus/editora-univali/e-books/Documents/ecjs/E-book%202013%20FUN%C3%87%C3%83O%20SOCIAL%20%20DO%20ESTADO%20CONTEMPOR%C3%82NEO.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2020.

fundamental à saúde.²⁸⁵

Como uma das espécies de APP, as margens de Curso de Água preservam todo o "complexo mosaico hidrológico que compõe a bacia", estendendo-se não só às margens dos "rios", mas também às que se encontram ao longo de "qualquer curso d'água".

Nesse contexto, denota-se a importância dos Cursos d'Água e da proteção das suas Margens, também denominadas de áreas ripárias. As APPs se destacam pela sua função ambiental mais do que por seu aspecto espacial ou dimensão e, diante disso, deve ser preservada em suas funções precípuas, como a contenção da erosão e das transformações negativas nos leitos, a garantia do abastecimento de lençóis freáticos, enquanto corredor ecológico, entre outras. O cumprimento de suas funções confere Sustentabilidade às ocupações porventura existentes.

2.3.2 Breve Histórico da Proteção das Margens de Cursos de Água na Legislação Brasileira

O Espaço Urbano é onde mais intensamente vive e trabalha o homem, devendo as normas contribuírem para o seu equilíbrio, através da proteção e ampliação dos espaços verdes nos centros das Cidades, abertas ao público.²⁸⁶

Ao longo da história, as ocupações humanas que formaram o Espaço Urbano se concentraram às margens dos Cursos d'Água²⁸⁷ favorecendo a sobrevivência ao servir ao mesmo tempo como fonte e cloaca, como alimento e transporte, como inspiração às religiões e à construção de mitos. Os rios serviram como propulsor do conhecimento ao permitirem que àqueles que percorreram o seu

²⁸⁵ PASOLD, Cesar Luiz. **Função Social do Estado Contemporâneo**. Itajaí: Univali, 2013, p. 69. Disponível em: <<https://www.univali.br/vida-no-campus/editora-univali/e-books/Documents/ecjs/E-book%202013%20FUN%C3%87%C3%83O%20SOCIAL%20%20DO%20ESTADO%20CONTEMPOR%C3%82NEO.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2020.

²⁸⁶ SILVA, José Alfonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 175.

²⁸⁷ As primeiras cidades formaram-se por volta do ano 3500 a.C. no vale compreendido pelo Tigre e o Eufrates. Mas o fenômeno urbano só se manifesta significativamente a partir da primeira metade do século XIX. Assim, podemos dizer que, embora as cidades existam há cerca de 5.500 anos, a urbanização constitui fenômeno tipicamente moderno". SILVA, José Alfonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 19-20.

curso, desbravassem novos horizontes, conhecendo novos povos, culturas e tecnologias²⁸⁸.

Como assevera Ivan Carneiro²⁸⁹:

Sempre houve falhas na normatização e na fiscalização quanto às ocupações de áreas de preservação permanente em zona urbana, sendo que tais fatos contribuíram para que essas normas fossem permanentemente descumpridas, gerando o enorme problema da atualidade.

Nessa perspectiva, enfatiza Carneiro, o problema se agrava ainda mais diante da escassez hídrica, falta de tratamento adequado e universal do efluente doméstico e industrial.²⁹⁰

O histórico de proteção jurídica das APPs remonta ao Código Florestal de 1965,²⁹¹ que inicialmente definiu as metragens mínimas²⁹² de proteção para as Margens dos Cursos d'Água, sendo que as alterações posteriores estenderam a faixa protetiva, conferindo legitimidade legislativa ao Município para estabelecer padrões mais rígidos de proteção, atendendo à necessidade local.

Consoante registra Milaré, a definição de APP presente na redação original do Código Florestal revogado (Lei 4.771/1965) não fazia distinção entre

²⁸⁸ CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Direito Urbanístico e Direito à Moradia. In: VITORELLI, Edilson (Org.). **Manual de Direitos Difusos**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2019. Cap. 8, p. 1211.

²⁸⁹ CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Direito Urbanístico e Direito à Moradia. In: VITORELLI, Edilson (Org.). **Manual de Direitos Difusos**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2019. Cap. 8., p. 1212.

²⁹⁰ CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Direito Urbanístico e Direito à Moradia. In: VITORELLI, Edilson (Org.). **Manual de Direitos Difusos**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2019. Cap. 8, p. 1211.

²⁹¹ “O Código Florestal de 1965 mostrou-se extremamente moderno quando de sua edição, pois teve uma preocupação com o meio ambiente em época anterior, inclusive, aos movimentos ambientalistas que deflagraram a Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente Humano em 1972.” GRANZIERA, Maria Luíza Machado. **Direito Ambiental**. 5. ed. Indaiatuba: Foco, 2019, p. 405.

²⁹² Cronologia das Áreas de Preservação Permanente

Lei 4.771/1965 (Código Florestal revogado) – Redação original. “Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será:

1 - de 5 (cinco) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura:

2 - igual à metade da largura dos cursos que meçam de 10 (dez) a 200 (duzentos) metros de distancia entre as margens;

3 - de 100 (cem) metros para todos os cursos cuja largura seja superior a 200 (duzentos) metros.”

BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. **Código Florestal**. Brasília, 15 set. 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771.htm>. Acesso em: 11 dez. 2019.

áreas urbanas e rurais, e na ausência de disposição expressa, este se aplicava tão somente às áreas rurais.²⁹³ A alteração da alínea “i” no art. 2º da Lei n. 4.771/1965, dada por força da Lei n. 6.535/78, gerou no seio da doutrina a interpretação de que a lei vigente à época expressamente estabeleceu a aplicação do Código Florestal em áreas urbanas,²⁹⁴ uma vez que incorporou as vegetações naturais situadas também nas áreas metropolitanas.

Entretanto, o mencionado dispositivo não pacificou inteiramente a questão, tendo em vista o caráter restritivo e vinculado às áreas metropolitanas definidas em lei, bem como considerando a aprovação no ano seguinte, da Lei do Parcelamento do Solo, então mais protetiva que o Código Florestal, ao menos quando se tratasse de Cursos d’Água com até 10 metros de largura, pois a previsão protetiva fixava 5 metros de APP.

Nesse sentido, a Lei n. 6.766/79, que regula o Parcelamento do Solo Urbano, indicou como área não edificável a faixa de quinze metros de cada lado das águas correntes, ressalvado o disposto em legislação específica,²⁹⁵ ou seja, à época, aumentou a proteção de 5 metros para 15 metros nas hipóteses de Curso de Água com largura de até 10 metros, mas limitou em 15 metros para as demais situações que determinavam como APP a metade da largura dos Cursos de Água entre 10 metros e 200 metros, quando urbanos.

²⁹³ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 1323.

²⁹⁴ Lei 4.771/1965 (Código Florestal revogado), com o acréscimo da alínea i no art. 2º, dada por força da Lei 6.535/78.

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

[...]

i) nas áreas metropolitanas definidas em lei. (Incluído pela Lei nº 6.535, de 1978)”.

BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771.htm>. Acesso em: 11 dez. 2019.

²⁹⁵ Lei 6.766/79 – Lei do Parcelamento do Solo – Redação Original.

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

[...]

III - ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica;”

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm>. Acesso em: 20 mar. 2020.

Na sequência, a Lei n. 7.511/86 ampliou a faixa marginal mínima de proteção a partir dos Cursos d'Água de 5 para 30 metros.²⁹⁶

Posteriormente, a Lei n. 7.803/89 alterou novamente o Código Florestal (Lei n. 4.771/65) para retirar a alínea supracitada do art. 2º e acrescentar o parágrafo único em que foi definida de forma precisa a aplicação do Código Florestal às áreas urbanas.²⁹⁷

A partir da aprovação do Novo Código Florestal Brasileiro, na moldura

²⁹⁶ Lei 4.771/1965 (Código Florestal revogado) – alterações para ampliação das metragens de áreas protegidas, dadas pela Lei 7.511/1986.

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

a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será:

1. de 30 (trinta) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura; (Redação dada pela Lei nº 7.511, de 1986)

2. de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; (Redação dada pela Lei nº 7.511, de 1986)

3. de 100 (cem) metros para os cursos d'água que meçam entre 50 (cinquenta) e 100 (cem) metros de largura; (Redação dada pela Lei nº 7.511, de 1986)

4. de 150 (cento e cinquenta) metros para os cursos d'água que possuam entre 100 (cem) e 200 (duzentos) metros de largura; igual à distância entre as margens para os cursos d'água com largura superior a 200 (duzentos) metros; (Incluído dada pela Lei nº 7.511, de 1986)”

BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771.htm>. Acesso em: 11 dez. 2019.

²⁹⁷ Lei 4.771/1965 (Código Florestal revogado) – alterações, inclusão do parágrafo único e supressão da alínea i do art. 2º do Código Florestal (pela revogação da Lei 7.511/1986), dadas pela Lei 7.803/89.

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

a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será: (Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

1 - de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura; (Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

2 - de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; (Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

3 - de 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura; (Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

4 - de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura; (Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

5 - de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros; (Incluído pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

Parágrafo único. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo. (Incluído pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)”

BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771.htm>. Acesso em: 11 dez. 2019.

que lhe imprime a Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012, que revogou o antigo Código Florestal (Lei n. 4.771/1965), a criação de unidades de preservação do Meio Ambiente ganhou nova regulamentação e o seu art. 4º²⁹⁸ especificou as hipóteses em que uma área é classificada como de preservação permanente, sendo consideradas, portanto, como APPs, as faixas marginais de qualquer Curso d'Água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, estabelecendo-se a largura mínima exigida em comparação com o tamanho do Curso d'Água correspondente.²⁹⁹

Sobre a nova redação legal, duas situações merecem destaque: a primeira sobre a desnecessidade de existência de vegetação sobre as APPs para o reconhecimento desse espaço como inserido nos limites legais, o segundo, o marco especial de medição das faixas marginais fixado como a partir da borda da calha do leito regular do Curso de Água durante o ano.

O Código Florestal trata de faixas marginais e não condiciona a existência de cobertura vegetal para o reconhecimento das APPs, como acontecia na

²⁹⁸ **Atualidade – Lei 12.651/12** – Código Florestal Vigente com as alterações promovidas pela Lei **12.727/2012** e observações pertinentes ao julgamento das ADI's e ADC pertinentes.

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

I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de:

I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;

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

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

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

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

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

²⁹⁹ "Digno de nota é que o inciso I do artigo 4º da Lei n. 12.651/12 manteve os mesmos afastamentos das faixas marginais de cursos d'água previstos na última redação vigente da Lei n. 4.771/65 (dada pela Lei n. 7.803/89)." NIEBUHR, Pedro de Menezes. **Manual das Áreas de Preservação Permanente**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 78.

legislação anterior.³⁰⁰ A proteção do espaço territorial demarcado pelos limites legais previstos é fixa e proporcional ao tamanho do Curso d'Água, sem qualquer outra consideração especial sobre a qualidade, estágio ou espécie de vegetação existente no local. No dizer de Niebuhr: “Agora, a própria faixa marginal, recoberta ou não por vegetação nativa ou floresta, é considerada de preservação permanente”.³⁰¹

Quanto à medição da faixa marginal dos Cursos d'Água a partir da borda da calha do leito regular,³⁰² essa previsão atual alterou substancialmente a forma de aferição dos afastamentos. Niebuhr esclarece que “o que interessava era aferir o nível mais alto do curso d'água, condição que não refletia o padrão normal, habitual do curso”. Por certo, a medição da faixa marginal a partir do nível mais elevado do fluxo de água acarretava mais proteção às APPs, pois garantia a incidência não só do “comportamento do curso d'água em época de cheias, mas também a influência de condições climáticas extraordinárias”.³⁰³

Apesar da proteção normativa despendida às áreas ambientais, o maltrato se mantém presente em todos os Biomas, inclusive nos criticamente ameaçados de extinção, a exemplo da Mata Atlântica.³⁰⁴

2.3.3 A Aplicação do Código Florestal em Espaço Urbano

O suposto conflito da Lei do Parcelamento do Solo Urbano (art. 4º caput, III, da Lei n. 6.766/79) materializado na disparidade com o Código Florestal (art. 2º da Lei n. 4.771/65 – atual art. 4º da Lei n. 12.651/2012) quanto à definição da dimensão que se impede a construção, considerada como APP, remonta a um debate doutrinário e jurisprudencial pregresso que persiste na contemporaneidade.

³⁰⁰ BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Art. 2º, “a”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771.htm>. Acesso em: 11 mar. 2020.

³⁰¹ NIEBUHR, Pedro de Menezes. **Manual das Áreas de Preservação Permanente**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 74.

³⁰² O inciso III do art. 2º da Lei n. 12.651/12 conceitua o leito regular como a calha por onde correm regularmente as águas d'água durante o ano. BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

³⁰³ NIEBUHR, Pedro de Menezes. **Manual das Áreas de Preservação Permanente**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p.75.

³⁰⁴ BRASIL. Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11428.htm>. Acesso em: 20 fev. 2020.

Desde 1965, o Código Florestal define as metragens mínimas de proteção para as margens dos Cursos d'Água e, a partir da redação trazida em 1989, destacou a sua aplicação inclusive no Espaço Urbano, ao definir que:

[...] no caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo³⁰⁵.

A nova redação do Código Florestal fixa de forma transparente que o conceito de APP abrange tanto Espaços Urbanos como rurais.³⁰⁶ Porém, apesar da clareza do legislador, o tema de qual norma se aplica aos Cursos de Água Urbanos para fins de edificação nas margens, há tempos assola os Tribunais brasileiros, tanto é que gerou o incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR),³⁰⁷ consubstanciado na Controvérsia n. 73, oriunda de recursos admitidos pelo 2º Vice-Presidente do TJSC.³⁰⁸

³⁰⁵ BRASIL. Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989. Altera a redação da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs 6.535, de 15 de junho de 1978, e 7.511, de 7 de julho de 1986. Brasília, 18 jul. 2019. Art. 2º, parágrafo único. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7803.htm>. Acesso em: 11 dez. 2019.

³⁰⁶ “Art. 4º, [...] I - Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos dessa Lei: [...]” BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

³⁰⁷ BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Brasília, 16 mar. 2015. Art. 927, III. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 11 fev. 2020.

³⁰⁸ Apesar de algumas insurgências na doutrina que alertam que a disposição do artigo 927, incisos III e IV, do Código de Processo Civil, leve ao “engessamento” da atuação dos magistrados, o fim maior da sistemática processual atual é buscar harmonizar a jurisprudência e celeridade processual, trazendo **isonomia e a segurança jurídica**. O legislador busca assim que os Tribunais respeitem a sua própria jurisprudência, obedecendo a sua própria hierarquia estrutural.

Tema/Repetitivo	1010	Situação do Tema	Afetado	Órgão Julgador	PRIMEIRA SEÇÃO				Assuntos	☐
Questão submetida a julgamento	Extensão da faixa não edificável a partir das margens de cursos d'água naturais em trechos caracterizados como área urbana consolidada: se corresponde à área de preservação permanente prevista no art. 4º, I, da Lei n. 12.651/2012 (equivalente ao art. 2º, alínea 'a', da revogada Lei n. 4.771/1965), cuja largura varia de 30 (trinta) a 500 (quinhentos) metros, ou ao recuo de 15 (quinze) metros determinado no art. 4º, caput, III, da Lei n. 6.766/1979.									
Anotações Nugep	Afetação na sessão eletrônica iniciada em 24/4/2019 e finalizada em 30/4/2019 (Primeira Seção).									
	Vide Controvérsia n. 73/STJ.									
Informações Complementares	Há determinação de suspensão da tramitação de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão delimitada e tramitem no território nacional (acórdão publicado no DJe de 7/5/2019).									
Ramo do Direito	DIREITO AMBIENTAL									
Processo	Tribunal de Origem	RRC	Relator	Data de Afetação	Julgado em	Acórdão Publicado em	Embargos de Declaração	Trânsito em Julgado		
REsp 1770760/SC Push	TJSC	Sim	BENEDITO GONÇALVES	07/05/2019	-	-	-	-		
REsp 1770808/SC Push	TJSC	Sim	BENEDITO GONÇALVES	07/05/2019	-	-	-	-		
REsp 1770967/SC Push	TJSC	Sim	BENEDITO GONÇALVES	07/05/2019	-	-	-	-		

Última atualização: 15/08/2019

Processos Suspensos: 15

Fonte: Superior Tribunal de Justiça, [2019]³⁰⁹.

Com fundamento no art. 1.036, § 1º, do CPC³¹⁰, o TJSC admitiu os recursos especiais como recursos representativos de controvérsia repetitiva, cadastrados como Grupo de Representativos n. 07.

O referido IRDR foi instaurado uma vez constatada a existência de numerosos recursos especiais interpostos com base na controvérsia jurisprudencial quanto à extensão da faixa não edificável a partir das Margens de Cursos d'Água naturais em trechos caracterizados como “área urbana consolidada” (Lei n. 11.977/09), atualmente conceituada enquanto NUIC (Lei n. 13.465/17).

Enquanto o STJ tem decidido conforme a tese sustentada pelo MPSC, por meio de sua Coordenadoria de Recursos Cíveis, no sentido de que deve ser

³⁰⁹ Superior Tribunal de Justiça. **Tema 1010**. 2019. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?&l=10&i=1&tt=T>. Acesso em: 12 dez. 2019.

³¹⁰ BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Brasília, 16 mar. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 11 fev. 2020.

aplicada a Lei n. 12.651/2012, a qual prevê recuo de 30 a 500 metros de acordo com a largura do Curso d'Água,³¹¹ o TJSC tem o entendimento de que em áreas urbanas deve ser aplicada a Lei n. 6.766/1979, que estabelece a faixa de 15 metros como não edificável. A decisão do STJ para unificação da jurisprudência será tomada em um recurso especial de uma ação da comarca de Joinville, ao qual foram juntados outros três recursos, dois de Rio do Sul e um de Criciúma.³¹²

Em razão disso, o TJSC orientou os magistrados no sentido de sobrestar as ações coletivas ou individuais que tramitam no Judiciário catarinense que tenham por objeto a controvérsia da extensão da faixa não edificável a partir das Margens de Cursos d'Água naturais no Espaço Urbano.

Embora a definição legal do Código Florestal não permita dúvidas, a eventual controvérsia gira em torno da aplicabilidade da Lei do Parcelamento do Solo em área urbana no que diz respeito às margens dos Cursos d'Água em detrimento do previsto no Código Florestal.

Segundo transcreve Figueiredo,³¹³ posicionamento manifesto por Fink e Pereira, considerando que a hierarquia das leis em cotejo é equivalente, da leitura do dispositivo acima em conjunto com o art. 4º, III, da Lei n. 6.766/79 depreende-se um conflito aparente de normas que se soluciona em favor do Código Florestal então vigente por aplicação do princípio da temporalidade, já que tanto a Lei n. 7.511/86

³¹¹ “Na espécie, a antinomia entre a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6.766/1979) e o Código Florestal (Lei n. 4.771/1965) é apenas aparente, pois a primeira impinge um reforço normativo à segunda, intensificando o mínimo protetivo às margens dos cursos de água. [...]

A proteção marginal dos cursos de água, em toda sua extensão, possui importante papel de proteção contra o assoreamento. O Código Florestal (Lei n. 4.771/1965) tutela em maior extensão e profundidade o bem jurídico do meio ambiente, logo, é a norma específica a ser observada na espécie.” BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp nº 1518490 SC 2015/0047822-0. Ministro OG FERNANDES. Brasília, DF, 09 de outubro de 2018. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 15 out. 2018. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/638027806/recurso-especial-resp-1518490-sc-2015-0047822->. Acesso em: 31 mar. 2020.

³¹² São os processos: 0310969-39.2016.8.24.0020/50001; 0305270-62.2016.8.24.0054/50000; 0308158-86.2015.8.24.0038/50001 e 0302025-14.2014.8.24.0054/50002.

³¹³ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **A Propriedade no Direito Ambiental**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 226 *apud* FINK, Daniel Roberto; Pereira, Márcio Silva. Vegetação de preservação permanente e meio ambiente urbano. **Revista de Direito Ambiental**, n. 2, São Paulo, Ed. RT, 1996, p. 84.

quanto a Lei 7.803/89 regularam a matéria posteriormente à Lei 6.766/79, ratificada atualmente pelo atual Código Florestal.

O autor menciona a aparente incompatibilidade do disposto no então art. 2º do Código Florestal com a Lei do Parcelamento do Solo, mas logo afasta tal possibilidade frente aos objetivos de cada norma. Conforme relata Figueiredo,³¹⁴ “o Código Florestal tem natureza nitidamente ambiental e constitui norma legal, limitadora da autonomia legislativa dos municípios” tendo por objetivo dar homogeneidade ao Desenvolvimento da Cidade.

Asseverou Figueiredo³¹⁵, que a definição legal de APP não deixa dúvida, e esclarece que:

[...] é inegável a sua função ambiental de preservação da paisagem, da permeabilidade superficial, da estabilidade geológica e da biodiversidade, de proteção do solo e garantia de bem-estar das populações humanas.

Por sua vez, Carvalho,³¹⁶ considerando a multiplicidade de áreas antropizadas que se enquadram na porção protegida a rigor do Código Florestal, defende a conciliação entre o Código Florestal e a Lei de Uso e Parcelamento do Solo diante do caso concreto: caso haja função ecológica a preservar, aplicam-se os parâmetros das APPs; se não houver, aplicável a proteção enquanto área *non aedificandi* na forma da Lei n. 6.766/79. Referida interpretação permite uma discricionariedade técnica preocupante frente ao subjetivismo que a encobre.

Assim, verifica-se que a partir da alteração legislativa promovida pela Lei n. 7.511/86 que elevou para 30 metros a faixa mínima de proteção dos Cursos d'Água, ratificada pela inclusão do Espaço Urbano em 89, deixou-se de aplicar a regra dos 15 metros previstos na Lei n. 6.766/79, por ser à época como nova norma

³¹⁴ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **A Propriedade no Direito Ambiental**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 225.

³¹⁵ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **A Propriedade no Direito Ambiental**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 225.

³¹⁶ CARVALHO, Lucas Azevedo de. As Áreas de Preservação Permanente e o Meio Urbano: a Aplicabilidade Condicional do Novo Código Florestal. In: ELADIO, Lecey; CAPPELLI, Sílvia (Coord.). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 19, vol. 76. Out.-dez. São Paulo: RT, 2014, p. 298.

mais protetiva. Ressalta-se que a própria Lei do Parcelamento do Solo dispõe que vale a regra fixada, salvo maiores exigências em leis específicas.³¹⁷

Apesar de pacífico o entendimento no STJ³¹⁸ no sentido da aplicabilidade dos limites das Margens dos Cursos d'Água previstos no Código Florestal vigentes à época dos fatos, mesmo que em área urbanas, e não o afastamento de 15 (quinze) metros previsto na Lei n. 6.766/79, o que impede eventual antinomia das normas, não só pelos critérios hierárquico e cronológico, mas pela especialidade,³¹⁹ e do aguardado desfecho da Controvérsia n. 73, ainda persistirá uma questão primordial a ser enfrentada, qual seja, as exceções legais de flexibilidade, uso e intervenção em APP previstas no próprio Código Florestal.

2.3.3.1 As Exceções à Regra Geral de Vedação de Interferência nas Margens dos Cursos de Água previstos no Código Florestal

Definido que as regras e limites das APPs previstas no Código Florestal incidem sobre o Espaço Urbano, consolidado ou não, a questão é verificar quando e em que situações e circunstâncias serão aplicadas as exceções aos Limites das Margens de Cursos de Água fixados como regra geral no Código Florestal.³²⁰

³¹⁷ BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Art. 4º, III, parte final. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm>. Acesso em: 20 mar. 2020.

³¹⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp nº 1505083/SC. Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO. Brasília, 27 de novembro de 2018. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, DF, 10 dez. 2018. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28%22NAPOLE%C3O+NUNES+MAIA+FILHO%22%29.MIN.&processo=1505083&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agint no Resp nº 1.711.290/CE. Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES. Brasília, 11 de dezembro de 2018. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, DF, 14 dez. 2018. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28%22MAURO+CAMPBELL+MARQUE S%22%29.MIN.&processo=1711290&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

³¹⁹ Nos julgados decidiu-se por ser o Código Florestal especialíssimo em relação a ocupação das APP urbanas em detrimento da Lei n. 6.766/79 (parcelamento do solo).

³²⁰ “[...] as poucas regras acerca da proteção ficam invariavelmente condicionadas à discricionariedade administrativa dos agentes ambientais. Mas que retrocesso ambiental, a lei é instrumento de **insegurança jurídica**, já que, assim como é árdua a sua leitura, árdua também vem sendo a sua aplicação por magistrados, por promotores de justiça, gestores públicos e por advogados.” GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. 5. ed. Indaiatuba: Foco, 2019, p. 406. (Negrito no original).

O Legislador optou por mitigar as restrições e interferência nas APPs ao estabelecer na Lei n. 12.651/12 diversas exceções ao seu uso, tanto nas áreas rurais³²¹ quanto no Espaço Urbano, mas limitando aquelas que não estavam autorizadas a permanecerem tão somente as estabelecidas até a data da entrada em vigor do Código, conforme seu art. 8º, § 4º.³²²

Sabe-se que as definições de Marcos Temporais e legais das APPs espraíam implicações na atualidade. Sob essa perspectiva, o raciocínio de Paulo Sérgio Ferreira Filho, em respeito ao critério cronológico das normas, filia-se ao entendimento de que, antes de 1989, não se aplicava o Código Florestal no Espaço Urbano, conforme se extrai:

Dessa forma, ao analisar se uma construção situada em APP urbana é irregular, deve-se perquirir a data de sua construção. Caso esta tenha sido edificada antes de 18.7.1989, deveria ser observada as leis de uso e parcelamento do solo urbano (mínimo 15 m, segundo a Lei 6.766/79). Porém, caso estas tenham sido edificadas a partir desta data, deve-se observar os limites definidos no Código Florestal então vigente.

Não há que se falar, portanto, de regularização das construções que foram erguidas sob a égide da Lei nº 6.766/79 (BRASIL, 1979) e que tenham respeitados o limite de 15 m (bem como as respectivas leis municipais), pois, mesmo sendo estendida a metragem das áreas em razão da incidência do Código Florestal, há o dever de se preservar os atos jurídicos perfeitos, conforme art. 5º, XXXVI, da CRFB/88 (BRASIL, 1988). Por outro lado, aqueles que não construíram as edificações até o advento da Lei nº 7.803/89 (BRASIL, 1989) passaram a ter o dever de respeitar os novos limites impostos pelo Código Florestal, ainda que fossem proprietários das áreas antes de tal termo, **pois não há direito adquirido a determinado regime jurídico, estando sujeitos à modificação legal.**³²³

A partir do reconhecimento da incidência do Código Florestal em áreas urbanas, cancelada inclusive pelas recentes decisões do STJ, a regra geral do art. 4º do Código Florestal referente às APPs deve ser aplicada quando do Parcelamento Regular do Solo, ou seja, em todos os empreendimentos que

³²¹ BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Art. 4º, §6º e art. 61-A. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

³²² BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Art. 8º, §4º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

³²³ FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. **Ministério Público e a Regularização Fundiária Urbana em Áreas de Preservação Permanente**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 17. (Negrito do autor desta Dissertação).

influenciarão no Desenvolvimento da Cidade.

Por outro lado, não se pode ignorar que o próprio Código Florestal também contemplou hipóteses excepcionais em que se permite a intervenção ou supressão da vegetação nativa em APP, quando comprovar que a obra, empreendimento ou atividade é de utilidade pública,³²⁴ de interesse social,³²⁵ ou de baixo impacto ambiental,³²⁶ e com base nessa excepcionalidade, obter a necessária e regular autorização da autoridade ambiental responsável.³²⁷

Além dessas intervenções expressamente autorizadas em APP, o mesmo Código Florestal trouxe outra exceção ao flexibilizar os seus limites protetivos, permitindo a permanência dos Assentamentos, ou seja, ocupações, em APP, sendo que, as existentes nas Marginais a Cursos d'Água figuram como a questão ambiental mais disseminada agravando o seu enfrentamento³²⁸.

Diante dessa dificuldade e necessidade de REURB, surgiram os renovados arts. 64 e 65 da Lei n. 12.651/12 que embora autorizem, em tese, a permanência dos núcleos urbanos informais dentro dos limites da APP, incidirão apenas e tão-somente nas hipóteses de REURB, tanto de Interesse Social como Específico, obedecidos os seus trâmites legais e ordens técnicas.

Contudo, aceitar a norma de anistia pressupõe ao menos algumas condicionantes de ordem factual e técnica a serem operacionalizadas de modo a garantir a Sustentabilidade do local em consonância com toda a extensão do

³²⁴ BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Art. 3º, VIII. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

³²⁵ BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Art. 3º, IX. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

³²⁶ BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Art. 3º, X. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

³²⁷ BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Art. 7º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

³²⁸ SANTOS, Raphael Bishof dos. A REURB E O REGIME JURÍDICO DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE: EVOLUÇÃO DE ENTENDIMENTOS E ALTERAÇÕES LEGAIS. In: LEITE, Luis Felipe Tegon Cequeira et al. **Regularização Fundiária Urbana: Desafios e Perspectivas para Aplicação da Lei nº 13.465/17**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019. p. 483.

Município e a realidade ambiental, social e urbanística do local, ou seja, as flexibilizações não são autoaplicáveis.

Para ser viável a aplicação das exceções previstas nos artigos 64 e 65 do Código Florestal para fins de REURB em APP, deverão estar presentes a comprovação dos requisitos para o reconhecimento da Consolidação do Núcleo Urbano Informal, inclusive com a definição de Marcos Ocupacionais; a imprescindibilidade do Estudo Técnico Socioambiental³²⁹ a demonstrar de forma pontual as melhorias ambientais proporcionadas pela REURB;³³⁰ o uso adequado dos recursos hídricos; a não ocupação das Áreas de Risco e a proteção das UCs, quando for o caso.³³¹

Iniciado o procedimento de REURB uma vez sedimentado o NUIC, definida a finalidade social ou específica da ocupação, serão definidos os Critérios Urbanísticos, Edilícios e Ambientais para o local.³³² No aspecto ambiental, quanto a extensão da área não edificável temos a seguinte situação quando da REURB: a) sendo de Interesse Específico, o Código Florestal, exige ao longo dos rios ou de

³²⁹ O estudo técnico deverá, além de diagnosticar as condições socioambientais existentes, prognosticar as medidas adequadas à melhoria da habitabilidade, à administração, correção ou eliminação de Risco e à recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização.

³³⁰ “Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

[...]

§ 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso. [...].”

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

³³¹ “Art. 64 [...]

V - comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;” BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

³³² “Qualquer projeto de Reurb seria mais benéfico que não enfrentar o problema. ” SANTOS, Raphael Bishof dos. A REURB E O REGIME JURÍDICO DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE: EVOLUÇÃO DE ENTENDIMENTOS E ALTERAÇÕES LEGAIS. In: LEITE, Luis Felipe Tegon Cequeira et al. **Regularização Fundiária Urbana: Desafios e Perspectivas para Aplicação da Lei nº 13.465/17**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 491.

qualquer Curso d'Água a manutenção de faixa não edificável com largura mínima de 15 metros de cada lado;³³³ b) na hipótese de ser a REURB de Núcleos Urbanos Informais para Fins Sociais, a lei é silente quanto a distância mínima a ser mantida, permitindo-se que se interprete como isento de afastamento, desde que não ocorra situação de Risco Insanável e haja melhoria das condições de Sustentabilidade. Em ambas as situações, será o Estudo Socioambiental previsto nos artigos 64 e 65 do Código Florestal que definirá qual o afastamento mínimo necessário para cada caso concreto.³³⁴

Vale consignar a vigorosa discussão sobre o aproveitamento das flexibilidades estabelecidas no Projeto de REURB, tanto de ordem ambiental quanto urbanística, por parte daqueles imóveis em que ainda não há edificações, mas que se situam dentro da área demarcada para fins da REURB, ou seja, inseridas originariamente em um Núcleo Urbano Informal como terrenos encravados. Alguns defendem que o tempo rege o ato e a inexistência de direito adquirido, outros, que não haveria interesse ambiental em preservar a APP desses espaços restantes, garantindo-se um tratamento isonômico a todos que fazem parte da área demarcada,³³⁵ não sendo justo onerar aquele que não construiu respeitando a APP

³³³ “Art. 65 [...]”

§ 2º Para fins da regularização ambiental prevista no caput, ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, será mantida faixa não edificável com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado.” BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

³³⁴ “É impossível dissociar a Reurb localizada em APP de sua solução específica, definida em cada projeto (não em uma lei geral). A razão disso é simples. A legislação ambiental representa uma regra geral de proteção das APPs, além das suas dimensões aplicáveis nacionalmente conforme o porte do recurso natural protegido ou as características do ocupante. [...] A regra geral ao definir dimensões conforme a característica do recurso natural e ignorar a particularidades da implantação e desenvolvimento das cidades a empurra à informalidade.” SANTOS, Raphael Bishof dos. A REURB E O REGIME JURÍDICO DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE: EVOLUÇÃO DE ENTENDIMENTOS E ALTERAÇÕES LEGAIS. In: LEITE, Luis Felipe Tegon Cequeira et al. **Regularização Fundiária Urbana: Desafios e Perspectivas para Aplicação da Lei nº 13.465/17**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 487.

³³⁵ “Ademais, apesar da omissão legislativa, entende-se que, sendo a região consolidada submetida à regularização, haverá um redelineamento da APP, beneficiando inclusive os imóveis em que construções ainda não foram erguidas, mas que se situam dentro da área regularizada (terrenos encravados). Isso porque não haveria interesse ambiental em recuperar a APP integral dos pequenos terrenos que restaram na área consolidada. Por outro lado, exigir que a área continue não edificável seria uma punição àqueles que obedeceram (ao contrário da vizinhança) fielmente a legislação ambiental.” FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. **Ministério Público e a Regularização Fundiária Urbana em Áreas de Preservação Permanente**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 23.

e favorecer tão somente quem edificou ilegalmente e beneficiar-se-á das novas regras fixadas na REURB.

Apenas o Parcelamento Regular do Solo ou a tardia REURB promovem o Ordenamento Territorial, que propicia a Edificabilidade,³³⁶ de acordo com a destinação urbanística dos terrenos parcelados ou regularizados, definido nos planos, leis e projetos de caráter urbanísticos.

Dessa forma, Assentamentos Ilegais objeto de REURB terão suas regras traçadas de acordo com a realidade e a necessária reordenação urbana, logo, as novas linhas urbanísticas e ambientais servirão de padrão para as obras já existentes e para as novas edificações, sempre em consonância com o Estudo Socioambiental realizado que facultará ou não eventual Edificabilidade no local.

Por certo, será necessária uma fiscalização adequada por parte do poder de polícia municipal, de forma a garantir o desenvolvimento urbano ordenado, evitando-se a proliferação de ocupações clandestinas ou irregulares, consequentemente a necessidade de novas regularizações.

2.3.4 O Estudo Técnico Socioambiental previsto no Código Florestal

A elaboração do Estudo Técnico Socioambiental constitui pressuposto procedimental obrigatório à consecução do projeto de REURB para qualquer região urbanisticamente delimitada que inclua total ou parcialmente APPs³³⁷ e deverá diagnosticar as condições socioambientais existentes, prognosticar as medidas adequadas à melhoria da habitabilidade, à administração, correção ou eliminação de Risco e à recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de REURB,

³³⁶ “A edificabilidade é algo que surge com a ordenação urbanística do solo. [...] é qualificação legal que se atribui a algum terreno urbano. Essa qualificação é que possibilita ao proprietário exercer a faculdade de construir em terreno urbano. ” SILVA, Jose Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 81.

³³⁷ Segundo pontua Ivan Carneiro: “Os estudos técnicos a serem realizados quanto às regularizações em áreas de APP devem justificar (leia-se comprovar) as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso [...].”
CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. **Direito Urbanístico e Direito à Moradia**. In: VITORELLI, Edilson. **Manual de Direitos Difusos**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2019. Cap. 8, p. 1217.

estipulando as melhores alternativas técnicas para a permanência das ocupações o que implica o máximo de recuperação e uso sustentável das APPs³³⁸.

Sobreleva a importância desse mapeamento para que seja possível elaborar planos de contingência e obras de segurança necessárias à devida ocupação humana e Proteção Ambiental, devendo o referido estudo ser parte integrante do projeto de REURB, atendendo ao art. 35 da Lei n. 13.465/17³³⁹.

Verificada a impossibilidade financeira ou técnica em realizar o Estudo Técnico Socioambiental de todo o perímetro do Município, poder-se-á individualizar o estudo somente às áreas de maior interesse ambiental e social, setorizando o diagnóstico e prognóstico para cada polígono identificado.

Os projetos de REURB promoverão intervenção no território visando o seu desenvolvimento e não apenas obras de engenharia, uma vez que acarretarão de forma direta e imediata ou indireta a longo prazo, consequências sociais sobre as comunidades humanas,³⁴⁰ e a finalidade do contexto de impacto social é a gestão do Risco Social que deve ser administrado de forma a eliminar, mitigar ou compensar.³⁴¹

³³⁸ O art. 12, §3º da Lei n. 13.465/17 estabelece que os estudos técnicos, poderão ser feitos em fases ou etapas, sendo que a parte do núcleo urbano informal não afetada por esses estudos poderá ter seu projeto aprovado e levado a registro separadamente.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

³³⁹ Nas palavras de Délton Winter de Carvalho: “estudos técnicos são considerados “medidas não estruturais”, caracterizando-as como “estudos, avaliações e autorizações, detendo natureza administrativa e função de produzir informações sociais, econômicas e ambientais, permitindo processos de tomada de decisão, principalmente pelas instâncias política e jurídica.” CARVALHO, Délton Winter de. Instrumentos de prevenção a desastres: as medidas não estruturais e a construção de cidades resilientes. **Novos Estudos Jurídicos**, [s.l.], v. 20, n. 1, p.34-58, 2015. Trimestral, p. 40-41.

³⁴⁰ ALEDO, Antonio; DOMÍNGUEZ-GÓMEZ, José André (Ed.). **Evaluación de Impacto Social: Teoría, Método y Casos Prácticos**. Sant Vicent del Raspeig: Universitat D’Alacant, 2018, p. 13.

³⁴¹ “*El objetivo de esta propuesta de EIS es la gestión de los riesgos sociales. Por lo tanto, la identificación y evaluación de impactos es un requisito previo e imprescindible para su correcta gestión. Por lo tanto, identificarlos, evaluarlos y priorizarlos son prerrequisitos para la formulación de propuestas encaminadas a eliminarlos, minimizarlos o compensarlos [...].*”

“O objetivo desta proposta de EIS é o gerenciamento de riscos sociais. Portanto, a identificação e avaliação de impactos é um pré-requisito e essencial para o gerenciamento adequado. Portanto, identificar, avaliar e priorizá-los são pré-requisitos para a formulação de propostas destinadas a eliminá-los, minimizá-los ou compensá-los [...].” (Tradução livre do Autor desta Dissertação)

Constitui-se pela presença dos seguintes elementos:

- I - a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área;
- II - a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;
- III - a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos;
- IV - a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas;
- V - a especificação da ocupação consolidada existente na área;
- VI - a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico;
- VII - a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
- VIII - a avaliação dos riscos ambientais;
- IX - a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e
- X - a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.”³⁴²

A avaliação ecossistêmica e social decorrente do estudo direcionará as decisões e os resultados afetarão não somente os ocupantes atuais como os futuros.

2.3.5 A Identificação do Risco de Desastres nas Margens de Curso de Água na Área Objeto da REURB

A REURB em APP traz consigo a preocupação da existência, além de valores ambientais e sociais, do Risco à população. O Risco é elemento existente em áreas ambientalmente frágeis, sujeitas a enchentes e deslizamentos de terra e

ALEDO, Antonio; DOMÍNGUEZ-GÓMEZ, José André (Ed.). **Evaluación de Impacto Social: Teoría, Método y Casos Prácticos**. Sant Vicent del Raspeig: Universitat D'Alacant, 2018, p. 121.

³⁴² Art. 65, §1º. BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Art. 65, §1º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

rochas.

Como princípio geral, todos os vales de cabeceiras de drenagem deveriam ser alvos de restrições acentuadas de uso e priorizadas como áreas de reservas de biodiversidade, de estocagem de águas e de estabilização das encostas.³⁴³

Nos Espaços Urbanos, a ocupação de várzeas e planícies de inundação natural dos Cursos d'Água e das áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais e artificiais tem sido uma das principais causas de Desastres Naturais, ocasionando mortalidade, morbidade em centenas a milhares de vítimas todos os anos, perdas econômicas de vulto em infraestrutura, residências, edifícios. As inundações são grandemente amplificadas em função da impermeabilização do Espaço Urbano³⁴⁴.

Para que seja aprovada a REURB de Núcleos Urbanos Informais, ou de parcela deles, situados em áreas de Riscos Geotécnicos, de inundações ou de outros Riscos³⁴⁵ especificados em lei, Estudos Técnicos deverão ser realizados por equipe multidisciplinar, no intuito de examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de Riscos na parcela por eles afetada.³⁴⁶

O Estudo enfrentará situações de certeza segundo os acontecimentos já conhecidos e a sua probabilidade de aparição, que resultará em previsões e as medidas para evitá-los. As situações conhecidas, mas cuja probabilidade de aparição é inserta resultará em prognósticos, sendo que os acontecimentos desconhecidos deverão ser antecipados e medidas preventivas serem previstas.

2.3.6 O Poder Legiferante Municipal

³⁴³ SCHÄFFER, Wigold Bertoldo et al (Org.). **Áreas de Preservação Permanente e Unidades de Conservação & Áreas de Risco**: O que uma coisa tem a ver com a outra? Relatório de Inspeção da área atingida pela tragédia das chuvas na Região Serrana do Rio de Janeiro. Brasília: Ministério do Meio Ambiente - MMA, 2011, p. 27.

³⁴⁴ NOBRE, Antonio Donato et al (Org.). **O Código Florestal e a Ciência**: contribuições para o diálogo. São Paulo: Sociedade Brasileira Para O Progresso da Ciência - SBPC; Academia Brasileira de Ciências - ABC, 2011.

³⁴⁵ "Risco é uma possibilidade de dano, não significa desastre."
TRAJBER, Rachel; OLIVATO, Débora; MARCHEZINE, Victor. **CONCEITOS E TERMOS PARA A GESTÃO DE RISCOS DE DESASTRES NA EDUCAÇÃO**. 2017. Disponível em: <<http://educacao.cemaden.gov.br/site/mediaLibrary/MTAwMDAwMDAwMTg=>>. Acesso em: 13 fev. 2020.

³⁴⁶ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Art. 39. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

O Poder Legiferante dos Municípios decorre da competência legislativa prevista no art. 30 da Constituição da República que afirma:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

[...]

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.³⁴⁷

Nos termos do art. 18 da CRFB/88, o Município possui autonomia política, da qual decorre sua competência político-administrativa³⁴⁸, legislativa com amparo no art. 30, inc. I e II, da CRFB/88 e tributária.³⁴⁹

Compete ao Município legislar sobre “assuntos de interesse local”, de acordo com o art. 30, I, da CRFB/88, e sobre a proteção do Meio Ambiente, juntamente com as demais esferas governamentais, segundo prevê o art. 23, inc. VI, e art. 225. Referido regramento permite afirmar que o Município pode traçar normas ambientais e urbanísticas.

A Lei n. 13.465/17 exige Norma Municipal para definir a sua natureza, se REURB-S ou REURB-E, porém, não determina que legislação específica indique os novos Parâmetros Urbanísticos, Edifícios ou Ambientais que porventura serão adotados no Núcleo Urbano Informal objeto de REURB.

Quanto ao Poder Legiferante Municipal, frequentemente constatamos verdadeiras aberrações violando a hierarquia e limites já impostos.

Inobstante o uso indiscriminado e a falta de proteção das APPs, a situação se agrava ainda mais em razão de que diversos Municípios ao exercerem

³⁴⁷ BRASIL. Constituição (1988). Brasília, 05 out. 1988. Art. 30, I, II e VIII. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 06 mar. 2020.

³⁴⁸ BRASIL. Constituição (1988). Brasília, 05 out. 1988. Art. 29, *caput*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 06 mar. 2020.

³⁴⁹ BRASIL. Constituição (1988). Brasília, 05 out. 1988. Art. 56. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 06 mar. 2020.

seu Poder Legiferante, conferido pela Constituição da República, legislam de forma a flexibilizar os limites impostos como regra geral na Lei n. 12.651/12.

Em Santa Catarina, o Código Ambiental Catarinense³⁵⁰ na subseção IV ao tratar das APPs em Áreas Urbanas Consolidadas estipulou no seu Art. 122-A que os Municípios poderão, através do Plano Diretor ou de legislação específica, delimitar as áreas urbanas consolidadas em seus respectivos territórios, disciplinando os requisitos para o uso e ocupação do solo e estabelecendo os parâmetros e metragens de APPs a serem observados em tais locais. Contudo, na sequência, determinou que tais regras deverão ser aplicadas quando da promoção da REURB, o que implica em formalidades, estudos e avaliações técnicas, não sendo as flexibilidades autoaplicáveis. As Legislações Urbanísticas e Ambientais Municipais não podem criar normas menos restritivas quando às Faixas de Proteção das APPs.

No retrato das Leis Municipais referente à Faixa de Proteção das Áreas Ripárias nas Cidades Catarinenses,³⁵¹ dos 295 (duzentos e noventa e cinco) Municípios, em 88 (oitenta e oito) não foi possível apurar a realidade da norma local, mas dos 207 (duzentos e sete) pesquisados, 34 (trinta e quatro) possuem lei municipal prevendo entre 0m a 14m de faixa não edificável a partir das margens de Cursos d'Água naturais, e 105 (cento e cinco) Municípios estabeleceram metragem entre 15m a 29m, ou seja, inferior ao mínimo legal permitido e definido na Lei n. 12.651/12, sendo que apenas 55 (cinquenta e cinco) Municípios fixaram 30m ou mais, respeitando a norma federal.

Do levantamento, vale ressaltar as situações encontradas nos Municípios de Abdon Batista³⁵² que invoca os limites inexistentes no Estatuto da Cidade como

³⁵⁰ BRASIL (Estado). Lei nº 14.675, de 13 de abril de 2009. Institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências. **Código Estadual do Meio Ambiente**. Florianópolis, SC, 13 abr. 2009. Disponível em: <http://leis.ale.sc.gov.br/html/2009/14675_2009_lei.html>. Acesso em: 11 dez. 2019.

³⁵¹ Em dados recentemente divulgados em conferência proferida pela Coordenadora do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente, Luciana Cardoso Pilati Polli, no dia 25 de outubro de 2019, quando dos debates preparatórios à elaboração do Plano Geral de Atuação do MPSC para o biênio de 2020-2021.

³⁵² “Art. 16 - A zona de Preservação Permanente são áreas de proteção de faixas marginais dos rios, obedecendo a Legislação Federal n. 10.257, relativa ao Estatuto da Cidade.” BRASIL (Município).

regra de proteção das faixas marginais; Anchieta³⁵³ que determina uma faixa de 5 (cinco) metros ao longo dos rios e sangas; Apiúna³⁵⁴ prevê largura mínima de 5 (cinco) metros para Cursos de Água de até 10 metros, até o máximo de 50 (cinquenta) metros quando o Cursos d'Água possuírem entre 50 metros a 200 metros; Balneário Camboriú³⁵⁵ estabelece como área “*non aedificandi*” a faixa de 33 metros das margens do Rio Camboriú, excluindo expressamente terrenos lindeiros a determinadas avenidas pré-determinadas, fixando 15 metros para os demais córregos e rios, exceto o canal Marambaia que a Prefeitura especificamente determinará; Blumenau³⁵⁶ estipula proteção escalonada ao longo da bacia hidrográfica iniciando com 15 metros até 45 metros em desconformidade com o padrão da regra federal; Camboriú³⁵⁷ ao invés de fixar a APP mínima de 30 metros para Cursos de Água de até 10 metros de largura como prevê o Código Florestal, fragmentou o recuo protetivo e acolhe um escalonamento míope de 5 metros para Cursos de Água com menos de 1 metro de largura, 10 metros para aqueles entre 5

Lei nº 671, de 02 de março de 2011. Dispõe sobre o uso e a ocupação do solo urbano (zoneamento) da sede do Município de Abdon Batista e dá outras providências. **Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano**. Abdon Batista, SC, 02 mar. 2011.

³⁵³ BRASIL (Município). Lei nº 26, de 21 de dezembro de 2010. INSTITUI O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL, DISPÕE SOBRE AS NORMAS, FIXA OBJETIVOS E DIRETRIZES URBANÍSTICAS DO MUNICÍPIO DE ANCHIETA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. **Plano Diretor**. Anchieta, SC, 21 dez. 2010. Art. 32. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/sc/a/anchieta/lei-complementar/2010/3/26/lei-complementar-n-26-2010-institui-o-plano-diretor-de-desenvolvimento-municipal-dispoe-sobre-as-normas-fixa-objetivos-e-diretrizes-urbanisticas-do-municipio-de-anchieta-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 11 dez. 2019.

³⁵⁴ BRASIL (Município). Lei nº 90, de 06 de março de 2008. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Apiúna, e dá outras providências. **Plano Diretor de Apiúna**. Apiúna, SC, 06 mar. 2008. Arts. 38 e 39. Disponível em: <<http://www.legislador.com.br/LegislatorWEB.ASP?WCI=LeiTexto&ID=77&inEspecieLei=2&nrLei=90&aaLei=2008&dsVerbete=>>>. Acesso em: 11 dez. 2019.

³⁵⁵ BRASIL (Município). Lei nº 2794, de 14 de janeiro de 2008. DISCIPLINA O USO E A OCUPAÇÃO DO SOLO, AS ATIVIDADES DE URBANIZAÇÃO E DISPÕE SOBRE O PARCELAMENTO DO SOLO NO TERRITÓRIO DO MUNICÍPIO DE BALNEÁRIO CAMBORIÚ. Balneário Camboriú, SC, 14 jan. 2008. Art. 97. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/b/balneario-camboriu/lei-ordinaria/2008/279/2794/lei-ordinaria-n-2794-2008-disciplina-o-uso-e-a-ocupacao-do-solo-as-atividades-de-urbanizacao-e-dispoe-sobre-o-parcelamento-do-solo-no-territorio-do-municipio-de-balneario-camboriu>>. Acesso em: 11 dez. 2019.

³⁵⁶ BRASIL (Município). Lei nº 747, de 23 de março de 2010. INSTITUI O CÓDIGO DO MEIO AMBIENTE DO MUNICÍPIO DE BLUMENAU E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Blumenau, SC, 23 mar. 2010. Art. 95. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/b/blumenau/lei-complementar/2010/74/747/lei-complementar-n-747-2010-institui-o-codigo-do-meio-ambiente-do-municipio-de-blumenau-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 11 dez. 2019.

³⁵⁷ BRASIL (Município). Lei nº 89, de 10 de julho de 2017. Dispõe sobre a revisão do Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo do Município de Camboriú e dá outras providências. Camboriú, SC, 10 jul. 2017. Art. 33. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/plano-de-zoneamento-uso-e-ocupacao-do-solo-camboriu-sc>>. Acesso em: 11 dez. 2019.

metros a 10 metros, além de fixar 30 metros para os Cursos de Água entre 10 metros e 30 metros, culminando com uma faixa protetiva de 50 metros para Cursos de Água acima de 30 metros de largura. Por sua vez, Santo Amaro da Imperatriz³⁵⁸ fixou o número mágico de 20 metros.

Parte da incoerência legislativa se deve à discussão travada há tempos gerando um suposto conflito da aplicabilidade das dimensões protetiva das Faixas Marginais dos Cursos de Água amparado na Lei n. 6.766/79 ou na Lei n. 4.771/65 e, sucessivamente, na Lei n. 12.651/12, conforme anteriormente explanado, mas que precisa ser dissipado urgentemente visando segurança jurídica ao tema.

2.3.7 A Súmula 613 STJ: Não Aplicação da Teoria do Fato Consumado em Direito Ambiental – (In) Viabilidade da REURB em APP

O fato consumado se originou na esfera do direito administrativo, com decisões que o consagravam ou usavam a expressão situação consolidada, migrando inescrupulosamente para o Direito Ambiental sem adaptar-se.

Segundo Ana Marchesan³⁵⁹, o fato consumado encarna uma nova modalidade de antijuridicidade calcada na soma de três fatores: condutas originariamente ilícitas, passagem do tempo e inação estatal.

O fato consumado é o argumento utilizado pelo judiciário para convalidar, em sentenças, as atividades que estavam protegidas por liminares, em razão de que os que dela se beneficiavam já praticaram o ato que lhes interessava. Os fatos consumados, assim como as situações consolidadas pela inércia fiscalizatória e decurso do tempo, frequentemente são reconhecidos levando à sedimentação jurídica das irregularidades.

³⁵⁸ BRASIL (Município). Lei nº 945, de 10 de março de 1993. DISPÕE SOBRE O PARCELAMENTO DO SOLO URBANO DO MUNICÍPIO DE SANTO AMARO DA IMPERATRIZ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Santo Amaro da Imperatriz, SC, 10 mar. 1993. Art. 6º. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/s/santo-amaro-da-imperatriz/lei-ordinaria/1993/94/945/lei-ordinaria-n-945-1993-dispoe-sobre-o-parcelamento-do-solo-urbano-do-municipio-de-santo-amaro-da-imperatriz-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 11 dez. 2019.

³⁵⁹ MARCHESAN, Ana Maria Moreira. Súmulas: Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 91, n. 23, jul. 2018. Trimestral, p. 660.

Marchesan leciona que as decisões quando fundamentadas no fato consumado revelam a tendência da manutenção da situação posta, cedendo a uma natural tendência de se manter numa zona de conforto, optando-se por deixar tudo como está, sem reverter agravos ambientais. E complementa:

A franca colisão do fato consumado com o princípio da reparação integral evidencia-se pelo fato de que, em nome de algum outro valor/bem jurídico, o poluidor é agraciado com a possibilidade de não reversão do dano ao bem ambiental legando-se para um universo incalculável de vítimas, inclusive gerações futuras e os próprios ecossistemas, a ampliação do passivo ambiental, deturpando o princípio do poluidor-pagador para poluidor-aproveitador.³⁶⁰

O STJ, à luz da preponderância dos princípios da precaução e do poluidor pagador, assevera que a garantia do Meio Ambiente saudável ultrapassa o plano normativo, sendo Direito Inerente ao Ser Humano. Desta forma, aquela Corte entendeu que a Teoria do Fato Consumado em matéria ambiental significaria um suposto direito de poluir, o que contradiz ao Preceito Constitucional do Meio Ambiente Equilibrado como direito do povo.³⁶¹ É o que consta na Súmula n. 613 do STJ, aprovada em maio de 2018: “Não se admite a aplicação da Teoria do Fato Consumado em tema de direito ambiental”.³⁶²

A edição da Súmula n. 613 remonta a um longo histórico em que cada vez mais restritivas têm sido as hipóteses de acolhimento dessa teoria, conforme se atesta pelo STJ, configurando que a Súmula é uma consolidação objetiva da jurisprudência. Nesse sentido, Ana Marchesan discorre que o Tribunal da Cidadania entendeu a recorrência do pretexto do fato consumado em decisões ambientais e, constantemente, passou a se manifestar contra o seu uso nesse ramo do direito. Grande parte das decisões ambientais acolhem, além do fato consumado ou

³⁶⁰ MARCHESAN, Ana Maria. **O Fato Consumado em Matéria Ambiental**. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 160.

³⁶¹ BRASIL. Constituição (1988). Brasília, 05 out. 1988. Art. 225. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 06 mar. 2020.

³⁶² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 613. Brasília, DF, 09 de maio de 2018. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 14 maio 2018. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=\(sumula%20adj1%20%27613%27\).sub.#TIT1T EMA0](http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=(sumula%20adj1%20%27613%27).sub.#TIT1T EMA0)>. Acesso em: 15 jan. 2020.

situação consolidada, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sem um aprofundamento maior na sua aplicação.³⁶³

A Súmula surgiu em decorrência de uma série de precedentes³⁶⁴ e, em todos, verifica-se que os fatos tratam direta ou indiretamente de ocupação em APP, ou a outras áreas de relevante interesse ambiental. Relata Marchesan,³⁶⁵ que em todos os precedentes invocados para a edição da Súmula vem afirmado ou implícito que a simples consolidação da situação no tempo não pode ser suporte fático para tornar legal uma conduta ilegal em sua origem.

Nesse particular, o posicionamento do TJSC tem colidido com interpretação sumulada pelo STJ, que ressalta que a existência, em determinada região, de ocupações prévias em APP não autoriza a sua continuidade e menos ainda a progressão da degradação.³⁶⁶ Amparados na súmula, os julgados padronizaram as decisões de forma a levar segurança jurídica ao tema.³⁶⁷

³⁶³ MARCHESAN, Ana Maria Moreira. Súmulas: Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 91, n. 23, jul. 2018. Trimestral, p. 661.

³⁶⁴ “Os precedentes são: REsp 948.921 (TJSP); AgRg no Rec. Em Mandado de Segurança 28.220 (TJDF); AgRg no REsp 1.497.346 e AgRg no REsp 1.494.681 (TJMS); AgRg no REsp 1.491.027 (TRF5-PB).” MARCHESAN, Ana Maria Moreira. Súmulas: Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 91, n. 23, jul. 2018. Trimestral, p. 667.

³⁶⁵ MARCHESAN, Ana Maria Moreira. Súmulas: Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 91, n. 23, jul. 2018. Trimestral, p. 661.

³⁶⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agint no Agint no Agint no Aresp. nº 747.515/SC. Relator: Ministra REGINA HELENA COSTA. Diário da Justiça Eletrônico. Brasília, DF, 15 out. 2018. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28%22REGINA+HELENA+COSTA%22%29.MIN.&processo=747515&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 25 fev. 2020.

³⁶⁷ Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça, invocando a não aplicação da Teoria do Fato Consumado em temas ambientais e a inexistência de direito adquirido em situações que prejudicam o meio ambiente, tem decidido pela demolição de edificações erigidas desrespeitando os limites da área de preservação permanente exigidos à época da construção, bem como indicou a necessidade de integral recomposição do local.
“PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL. OMISSÃO. PREQUESTIONAMENTO FICTO. OCORRÊNCIA. APLICAÇÃO DO DISPOSTO NO ART. 1.025 DO CPC DE 2015. POSICIONAMENTO DA SEGUNDA TURMA EM TORNO DA CONSOLIDAÇÃO DAS NOVAS TÉCNICAS PROCESSUAIS. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. ZONA URBANA. APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL. PREJUÍZO AO MEIO AMBIENTE. DIREITO ADQUIRIDO. TEORIA DO FATO CONSUMADO. CONSOLIDAÇÃO DA ÁREA URBANA. INAPLICABILIDADE. (...) 3. A proteção ao meio ambiente não difere área urbana de rural, porquanto ambas merecem a atenção em favor da garantia da qualidade de vida

Considerando as bases interpretativas fixadas pelo STJ, que refutou a aplicação da Teoria do Fato Consumado em Direito Ambiental³⁶⁸, uma vez constatada construção irregular em APP, poder-se-ia requerer a demolição das edificações e a recomposição da vegetação do local.

Apesar dos julgados que deram origem à Súmula n. 613 do STJ, tratarem inicialmente acerca da não perpetuação de poluição, é válida a sua aplicação aos casos de ocupação em APP, visto que a redação da supracitada súmula é abrangente, no sentido de que a Teoria do Fato Consumado não se aplica na seara ambiental como um todo, nele incluído o Meio Ambiente Urbano.

Ademais, a simples existência de edificações de qualquer espécie, em APP, sem qualquer autorização legal, desrespeitando os critérios técnicos e as exceções legais de uso, permite presumir um poder poluidor, nefasto ao Meio Ambiente.

Por outro lado, a Lei n. 13.465/17 autoriza expressamente a REURB em APP e, no seu art. 11, § 2º,³⁶⁹ exige a imperiosa observância dos arts. 64³⁷⁰ e 65³⁷¹

proporcionada pelo texto constitucional, pelo Código Florestal e pelas demais normas legais sobre o tema. **4. Não há falar em direito adquirido à manutenção de situação que gere prejuízo ao meio ambiente.** 5. Inaplicabilidade da teoria do fato consumado aos casos em que se alega a consolidação da área urbana. 6. Recurso especial provido, determinando-se a demolição da construção.” (Negrito do autor desta Dissertação). BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp nº 1667087/RS. Relator: Ministro OG FERNANDES. Brasília, 07 de agosto de 2018. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 13 ago. 2018. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/612117638/recurso-especial-resp-1667087-rs-2017-0085271-2>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

³⁶⁸ “Na Promessa, incumprível, de crescimento econômico como mote para o desenvolvimento, o discurso do fato consumado vem aparecendo – e talvez esmoreça após a edição da Súmula 613 – como argumento central em diversas ações, como reforço argumentativo ou, na forma mais perversa, travestido em cânones interpretativos clássicos, sem uma análise criteriosa e corajosa para romper com o *statu quo* [...]”. MARCHESAN, Ana Maria Moreira. Súmulas: Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 91, n. 23, jul. 2018. Trimestral, p. 661. (Itálico no original).

³⁶⁹ “Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:
[...]

§ 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso. [...]” BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>.

do Código Florestal. Portanto, reconhece a relevância ambiental remetendo a tutela dessa parcela de ocupação, às regras especialíssimas previstas no Código Florestal.

Cotejando a Lei e a Súmula, chega-se a seguinte dicotomia: aplicando-se literalmente a Súmula n. 613 do STJ³⁷² restaria inviabilizada toda e qualquer REURB em APPs, já que inviável adotar-se a Teoria do Fato Consumado nas questões ambientais, diante do potencial poluidor que a permanência das ocupações gera.

Em síntese, a situação de impasse representada pelas ocupações clandestinas e irregulares em APP permeia tanto a ordem urbanística quanto a ordem ambiental e a eventual consecução da REURB implica no reconhecimento do Fato Consumado e impactará diretamente na área ambientalmente protegida, de maneira que a sua execução deve contemplar todos os requisitos elencados na Lei n. 13.465/17, tendo a Sustentabilidade como Diretriz Vinculante.

Acesso em: 14 jan. 2020.

³⁷⁰ “Art. 64. Na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017) [...]” BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

³⁷¹ “Art. 65. Na Reurb-E dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017).” BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

³⁷² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 613. Brasília, DF, 09 de maio de 2018. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 14 maio 2018. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=\(sumula%20adj1%20%27613%27\).sub.#TIT1T EMA0](http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=(sumula%20adj1%20%27613%27).sub.#TIT1T EMA0)>. Acesso em: 15 jan. 2020.

CAPÍTULO 3

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NAS MARGENS DOS CURSOS D'ÁGUA URBANOS À LUZ DA SUSTENTABILIDADE

A REURB busca o conforto urbano e deve ser pautada na Sustentabilidade que “não é apelo trivial, epidérmico, retórico e de fachada, mas Diretriz Vinculante, que reforma estruturalmente o jeito de compreender, interpretar e aplicar o sistema normativo”.³⁷³ Como Política Pública, a REURB deve obrigatoriamente seguir a perspectiva finalística da Sustentabilidade, pois, “impõe-se que, na totalidade, os atos e contratos administrativos passem a ser sindicalizados à luz deontológica e consequencial da sustentabilidade, que não é simples declaração programática”.³⁷⁴

Nessa ótica, a Sustentabilidade é “normatividade vinculante, dirigida para procedimentos e resultados, de cuja força normativa são inferíveis regras hábeis a depurar as cores, ora cinzentas, da gestão pública”.³⁷⁵

A Sustentabilidade está presente como objetivo no Estatuto da Cidade e na Lei n. 13.465/17 e deve contar com a participação de toda a Sociedade.³⁷⁶

³⁷³ FREITAS, Juárez. **Sustentabilidade**: Direito ao Futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 15.

³⁷⁴ FREITAS, Juárez. **Sustentabilidade**: Direito ao Futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 260.

³⁷⁵ FREITAS, Juárez. **Sustentabilidade**: Direito ao Futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 261.

³⁷⁶ “No podemos perder la perspectiva de que los principales responsables del mantenimiento y de la mejora de nuestras ciudades son quienes las habitan, los ciudadanos [...] puede que esas perspectivas y esos comportamientos de los ciudadanos no se correspondan con una idea de ciudad sostenible y habitable [...] Una ciudad deja de ser sostenible cuando provoca o empobrecimiento del medio sobre el que se sitúa [...] lejos está esta cruda realidad de un pensamiento global y na actuación local [...] Lo cierto es que los crecientes aumento de la habitabilidad urbana se consiguen a base de aumentar la insostenibilidad global.”

“Não podemos perder a perspectiva de que as principais pessoas responsáveis pela manutenção e melhoria de nossas cidades são aquelas que as habitam, os cidadãos [...] essas perspectivas e o comportamento dos cidadãos podem não corresponder a uma ideia de cidade sustentável e habitável. [...] Uma cidade deixa de ser sustentável quando causa o empobrecimento do ambiente em que está situada [...] longe está essa crua realidade do pensamento global sem ação local [...] A verdade é que o aumento crescente da habitabilidade urbana é alcançada aumentando a insustentabilidade global”. (Tradução livre do Autor desta Dissertação).

MORA ALISEDA, Julián; CASTELLANO ÁLVAREZ, Francisco Javier. Reflexiones sobre la sostenibilidad del medio urbano. **Observatorio Medioambiental**, [S.l.], p.403-408, 01 jan. 2002. Disponível em: <https://revistas.ucm.es/index.php/OBMD/article/view/OBMD0202110403A>. Acesso em: 02 mar. 2020, p. 405-407.

A REURB nas margens de Cursos de Água Urbanos torna ainda mais necessária que sua promoção ocorra à luz da Sustentabilidade, devido às características e as funções das APPs e, nesta situação, além dos tradicionais requisitos, outros elementos serão incorporados de modo a atingir a Sustentabilidade do Núcleo Urbano Informal objeto de regularização.

Consideram-se como elementos para a Sustentabilidade da REURB, as condicionantes imprescindíveis para a implantação de sadias repercussões de ordem social, ambiental e urbanística, em consonância com toda a extensão do Município e o seu racional Ordenamento Territorial.

Entre estas condicionantes, encontram-se a imperiosa participação dos diversos setores dos Entes Públicos, principalmente os Municipais, a comprovação dos requisitos para o reconhecimento da consolidação do Núcleo Urbano Informal, inclusive com a definição de Marcos Ocupacionais, a imprescindibilidade do Estudo Técnico Socioambiental, com diagnósticos e prognósticos, prevendo o limite mínimo de não ocupação das Margens dos Cursos d'Água e a indicação de forma pontual das melhorias ambientais que serão proporcionadas.

3.1 A AUTONOMIA MUNICIPAL POR MEIO DE NORMA FIXADORA DA ESPÉCIE DE REURB E DOS NOVOS PARÂMETROS LEGAIS SUSTENTÁVEIS

O enquadramento na modalidade de REURB-S, por ato do Poder Público Municipal, é a única exigência que a Lei n. 13.465/17 impõe de existência de norma no âmbito do seu procedimento.

Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

I - 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.

[...]

Art. 28. [...] Parágrafo único. Não impedirá a Reurb, na forma estabelecida nesta Lei, a inexistência de lei municipal específica que trate de medidas ou

posturas de interesse local aplicáveis a projetos de regularização fundiária urbana.³⁷⁷

Ainda que o artigo acima afirme que a ausência de lei municipal própria, que trate das medidas e posturas de interesse local, não impeça a REURB, afigura-se temerária essa indefinição. É imprescindível que cada Município elabore legislação própria fixando não apenas qual modalidade será adotada, mas os Parâmetros Urbanísticos e Ambientais que serão adotados, em conformidade com a sua realidade e projeto de expansão.

A previsão legal é a forma de promover o Ordenamento Territorial e a Sustentabilidade, diante da competência legislativa prevista no art. 30 da CRFB/88.³⁷⁸

A tolerância com a ilegalidade deve ter limites traçados de forma clara e objetiva, assim como as compensações pelo uso das APPs, não sendo permitido o uso injustificado dessas áreas, tampouco o prejuízo ao Ordenamento Territorial e ao Desenvolvimento Sustentável da Cidade.

Assim, no âmbito do procedimento administrativo previsto no art. 30 da Lei n. 13.465/17,³⁷⁹ compete aos Municípios, nos quais estejam situados os Núcleos Urbanos Informais a serem regularizados, classificar, caso a caso, as modalidades da REURB, processar, analisar e aprovar os respectivos projetos; e ao final emitir a CRF.

A classificação será de responsabilidade do ente federativo competente que deverá fazê-lo no prazo de até cento e oitenta dias, fixando uma das modalidades da REURB ou indeferir, fundamentadamente, o requerimento, avaliando critérios como custo-benefício e as Dimensões da Sustentabilidade.

³⁷⁷ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Art. 13, I, e art. 28, parágrafo único. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

³⁷⁸ BRASIL. Constituição (1988). Brasília, 05 out. 1988. Art. 30. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 06 mar. 2020.

³⁷⁹ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Art. 30. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

O silêncio do Município é temerário e pode trazer prejuízos sociais e financeiros, já que implica na automática fixação da modalidade de classificação da indicada pelo legitimado em seu requerimento, que pode não ser a mais adequada para o prosseguimento do procedimento administrativo da REURB. Porém, pode haver a revisão da classificação pelo Município, mediante Estudo Técnico que a justifique.

3.2 O PROJETO DE REURB – INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REGULARIZAR DE FORMA SUSTENTÁVEL

Incumbe ao Município, por meio dos seus Órgãos que participam da REURB, de forma articulada, iniciar a identificação das áreas passíveis de serem conceituadas como Núcleos Urbanos Informais e, na sequência, elaborar o competente projeto.

A costumeira inércia dos Entes Públicos Municipais deve dar lugar ao protagonismo célere e justo, pois as regras foram apresentadas e, apesar de extremamente flexíveis e algumas vezes beirando a temeridade no aspecto ambiental, privilegiam, acertadamente, os aspectos sociais, prestigiando a Dignidade da Pessoa Humana e o Meio Ambiente Equilibrado e Sadio.

Equacionar o uso ilegal da propriedade, intencional ou não, com os aspectos sociais e ambientais é o desafio que a Lei n. 13.465/17³⁸⁰ impõe aos Entes Públicos. Nesse aspecto, os Estudos e projetos elencados na Legislação devem ser cumpridos à risca, de modo a alcançarem a sua finalidade de forma democrática, eficiente e com equidade.

A REURB deve garantir a Segurança da Moradia, a Infraestrutura Essencial e a Sustentabilidade Ambiental, de modo a configurar a proteção dos Direitos Sociais Fundamentais, sendo função dos Entes Públicos Estatais viabilizar os meios adequados.

³⁸⁰ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

Para tanto, compete ao Administrador Público aferir a oportunidade e conveniência do projeto e se o mesmo é razoável frente à análise, não só econômica do custo-benefício do investimento a ser feito, mas de todos os aspectos sociais, ambientais e urbanísticos. Em outras palavras, deve valer a pena promover a REURB com a manutenção dos Assentamentos e garantias sociais frente às questões ambientais, urbanísticas e econômicas.

Esse custo da REURB existe e deve ser sopesado. Como exemplo, cita-se um Assentamento com baixa densidade ocupacional, localizado em área desprovida dos serviços públicos como rede de esgoto e coleta de resíduos. Neste hipotético caso, evidencia-se que, considerada a magnitude dos investimentos públicos necessários para implantar a Infraestrutura Essencial na área em comento, bem como o estímulo à expansão urbana contrariando o Plano Diretor Municipal, é mais adequada a remoção dessas famílias.

Deve-se salientar que não foi sopesado o eventual interesse ecológico do local, fato que será ainda mais determinante em relação às medidas a serem adotadas. O Município possui o poder e a responsabilidade de definir quando cabe a REURB e quais medidas serão adotadas, sendo a Sustentabilidade a âncora a garantir o cumprimento dos Princípios que regem a Administração Pública.

Como destaca Martins, a precariedade e a irregularidade no que tange aos Assentamentos Urbanos seguem os mesmos passos, o que implica sempre em investimentos, e exemplifica:

A irregularidade, na grande maioria dos casos, é por apresentar padrões muito abaixo dos exigidos em por lei: declividade maior do que a permitida, lotes menores do que a área mínima, falta de áreas públicas, falta de infraestrutura, densidade muito maior do que admitida. Novo círculo vicioso se estabelece: o assentamento é irregular por estar abaixo do padrão estabelecido em lei e, portanto, para tornar-se regular, é necessário investir recursos em desapropriações, remoções e obras.³⁸¹

Como todo assentamento necessitará de investimentos públicos,³⁸² ainda

³⁸¹ MARTINS, Maria Lucia Refinetti. **Moradia e Mananciais**: tensão e diálogo na metrópole. São Paulo: FAUUSP, LABHAB, 2006, p. 110.

³⁸² “[O Estado Sustentável] Reequaciona a governança mirando em objetivos superiores. Cumpre, sem preguiça macunaímica, as incumbências (de defesa e prestacionais) indelegavelmente suas

que com auxílio do setor privado, incumbe a sensível análise do custo e dos benefícios sociais, urbanísticos e ambientais, de forma a sedimentar o interesse em promover a REURB de forma eficaz.

3.3 O CRONOGRAMA PARA A IMPLANTAÇÃO DA INFRAESTRUTURA ESSENCIAL, DE EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS E DE MELHORIA HABITACIONAL, DE FORMA A GARANTIR A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA POR MEIO DA EFETIVIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS

A Lei n. 13.465/17³⁸³ atribui ao ente federativo responsável o dever de fixar um cronograma para a implantação da Infraestrutura Essencial, de Equipamentos Comunitários e de Melhoria Habitacional, de forma a garantir a Dignidade da Pessoa Humana, através da efetividade dos Direitos Sociais, definindo além das melhorias, quais os prazos a serem cumpridos e quem serão os responsáveis pela execução.

Assim como é pacífico entre os diversos Entes Políticos a obrigação do Estado em prestar os serviços de relevância pública, tais como saúde, segurança, educação e assistência social, é notório que esses direitos que decorrem de prestações materiais que são de realização gradativa e sujeitos à reserva do possível para o atendimento do mínimo existencial.

Nesse sentido, Daniel Sarmento³⁸⁴ esclarece que:

Apesar do seu reconhecimento normativo, o mínimo existencial não é de fato assegurado a parcelas expressivas da população brasileira, que não desfrutam de acesso efetivo a bens e direitos essenciais para uma vida digna. Legiões de pessoas ainda vivem na mais absoluta miséria, expostas à insegurança alimentar, sem acesso à moradia adequada, ao saneamento básico, à saúde e à educação de mínima qualidade.

(por exemplo, de regulação e polícia ambiental) e vivifica, ao máximo, a democracia participativa, distribuída e bem informada.”

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: Direito ao Futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 294.

³⁸³ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

³⁸⁴ SARMENTO, Daniel. **Dignidade da Pessoa Humana**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 194.

Sarmiento³⁸⁵ aborda que o mínimo existencial, ao contrário de fragilizar os Direitos Sociais, os reforça e não se restringe tão somente à esfera da sobrevivência física, “[...] ele tem de ser mais amplo para abarcar as condições básicas para uma vida digna, abrangendo o chamado “mínimo sociocultural””.

No mister de atender às demandas sociais “o legislador tem ampla liberdade para ir além do mínimo existencial”³⁸⁶ buscando atender às necessidades não de cada indivíduo, mas da Coletividade.

O primeiro papel é o de fundamentar pretensões positivas ou negativas que visem assegurar as condições materiais essenciais para a vida digna e que não estejam abrigadas por outros direitos fundamentais expressamente positivados. O mínimo pode lastrear pretensões ligadas, por exemplo, ao acesso à água, à energia elétrica, ao vestuário adequado etc. É evidente que esse emprego do mínimo existencial não debilita os direitos sociais, pois agrega prestações e garantias adicionais ao seu elenco³⁸⁷.

É constante a necessidade do Poder Público de definir prioridades na garantia dos Direitos Sociais, guiado sempre pela vontade política e limitado pela desenvoltura financeira do respectivo Ente Federativo³⁸⁸. Sobre essa imposição prática de estabelecer critérios de precedência diante da escassez, Sarmiento enfatiza que:

Esses impactos negativos, aliás, tendem a se concentrar nos segmentos mais carentes da sociedade, exatamente os mesmos que sofrem privações sociais mais sérias que caracterizam as violações “clássicas” ao mínimo existencial.³⁸⁹

Igualmente, Sarmiento afirma que o mínimo existencial, além de sua conotação social, engloba um componente ecológico, que envolve a garantia de condições ambientais sem as quais não há Vida Digna,³⁹⁰ pois é indiscutível que as agressões ao Meio Ambiente, sejam na forma de supressão de vegetação ou na

³⁸⁵ SARMENTO, Daniel. **Dignidade da Pessoa Humana**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 210.

³⁸⁶ SARMENTO, Daniel. **Dignidade da Pessoa Humana**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 210.

³⁸⁷ SARMENTO, Daniel. **Dignidade da Pessoa Humana**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 211.

³⁸⁸ “Por envolverem custos, eles dependem da alocação de recursos escassos, e é competência do legislador, também *prima facie*, a realização das escolhas sobre o que deve ser priorizado.” (Itálico no original). SARMENTO, Daniel. **Dignidade da Pessoa Humana**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 211.

³⁸⁹ SARMENTO, Daniel. **Dignidade da Pessoa Humana**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 220.

³⁹⁰ SARMENTO, Daniel. **Dignidade da Pessoa Humana**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 221.

poluição hídrica, sonora, atmosférica ou aquífera, acarretam prejuízos incalculáveis à população.³⁹¹

Quanto aos limites para a efetivação dos Direitos Sociais Fundamentais, Ferrajoli ensina que:

*El principal problema comúnmente suscitado a propósito de los derechos fundamentales y de la democracia constitucional es que tales derechos, y en particular los derechos sociales, cuestan y que por tanto – ésta es la consecuencia que se suele extraer de ello – su plena realización, al menos en los países más pobres, sería imposible y equivaldría a una utopía.*³⁹²

Ademais, Ferrajoli aduz que muitos argumentam que a democracia custa caro, mas na realidade “[...] *cuesta demasiado poco, vergonzosamente poco*”.³⁹³ Por essa mentalidade reducionista, a efetividade dos direitos fundamentais seria nada mais que um luxo dos países ricos, subordinado, acima de tudo, às exigências do desenvolvimento da economia.³⁹⁴

Na realidade, pouco vale uma REURB que confira apenas a titulação da propriedade, se faltar os Bens e Serviços Essenciais ao Núcleo Urbano Informal. Nesse ponto, a barreira da ilegalidade que impede a implantação da Infraestrutura Essencial pode ser superada pela aplicação da Lei n. 13.465/17.³⁹⁵

³⁹¹ Nesse sentido o STJ acolheu a dimensão ecológica do mínimo existencial no REsp 1.366.331, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 16 mar.2014, 2ª turma, determinando a criação de rede de tratamento de esgoto. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28%22HUMBERTO+MARTINS%22%29.MIN.&processo=1366331&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>> Acesso em: 13 mar. 2019.

³⁹² “O principal problema comumente suscitado a propósito dos direitos fundamentais e da democracia constitucional é que tais direitos, e em particular os direitos sociais, custam e que, portanto – esta é a consequência que geralmente se extrai disso – a sua plena realização, ao menos nos países mais pobres, seria impossível e equivaleria a uma utopia.” (Tradução livre do Autor desta Dissertação).

FERRAJOLI, Luigi. **Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia**. Madrid: Trotta, 2013, p. 66.

³⁹³ “[...] custa demasiado pouco, vergonhosamente pouco.” (Tradução livre do Autor desta Dissertação).

FERRAJOLI, Luigi. **Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia**. Madrid: Trotta, 2013, p. 67.

³⁹⁴ FERRAJOLI, Luigi. **Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia**. Madrid: Trotta, 2013, p. 66.

³⁹⁵ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

Muitas vezes, a situação 'irregular' ou 'ilegal' do assentamento cria barreiras no interior do aparato jurídico-administrativo das gestões públicas, que impedem esses investimentos. Ao longo do processo de redemocratização brasileiro, os investimentos em urbanização – e, muitas vezes, a própria criação desses assentamentos – ganharam importância crescente no jogo político-eleitoral. Do ponto de vista das relações de poder e do controle político que ali se estabelecem, esse jogo é reforçado pelo caráter discricionário das ações estatais.³⁹⁶

O modo que se afigura mais efetivo para garantir a Dignidade da Pessoa Humana por meio da disponibilização gradativa e transindividual dos Direitos Sociais fundamentais, com a implantação da Infraestrutura Essencial e dos Equipamentos Comunitários, está na implementação direta pelos Municípios dos procedimentos e instrumentos consagrados na Lei n. 13.465/17, que em seu art. 35 estabelece:

Art. 35. [...]

IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; [...].³⁹⁷

O Legislador teceu as regras, assegurou os direitos, criou os instrumentos e definiu o Município como catalisador e responsável pelo atendimento dos Parâmetros Ambientais, Urbanísticos e Edifícios no que diz respeito às ocupações, ditando os procedimentos e as diretrizes mínimas a serem cumpridas, visando o Ordenamento Territorial, mas, acima de tudo, a melhoria das condições de habitabilidade dos ocupantes e a Sustentabilidade.

Em relação a alguns Serviços Públicos como, por exemplo, o fornecimento de energia elétrica e água potável para ocupações de baixa renda, ainda que em APP, os mesmos são disponibilizados, na sua maioria, desrespeitando as normas vigentes.

Tanto para os Serviços Públicos Essenciais como para investimentos na urbanização e garantia dos Direitos Sociais, existem apenas duas formas legais de disponibilização: (a) obra nova, após a regular expedição do alvará de construção

³⁹⁶ ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 319.

³⁹⁷ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Art. 35, IX. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

condicionado ao respectivo habite-se, seguindo as regras do Parcelamento do Solo e Plano Diretor;³⁹⁸ (b) edificações em Núcleo Urbano Informal, antes, durante ou após a REURB, de acordo com o compromisso pactuado, garantindo-se o cumprimento do cronograma físico estipulado previsto no Decreto Federal n. 9.310/18³⁹⁹ que regulamenta a Lei n. 13.465/17.⁴⁰⁰

Nesse sentido, a própria Lei n. 13.465/17⁴⁰¹ prevê que, no bojo do projeto de REURB, deve-se prever, além do cronograma físico de serviços para a implantação de obras de Infraestrutura Essencial, a fixação das compensações urbanísticas, ambientais, definidas por ocasião da aprovação do projeto de

³⁹⁸ A jurisprudência do Tribunal de Justiça de Santa Catarina condiciona a ligação de energia elétrica e de água à expedição de alvará de construção e habite-se, tendo em vista a importância de tal restrição para o ordenamento urbano. Assim, destaca-se recente decisão: "FORNECIMENTO DE ÁGUA E ENERGIA ELÉTRICA NEGADO PELA AUTARQUIA E PELA PERMISSIONÁRIA. ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA. **AUSÊNCIA DE PROVAS DA REGULARIDADE DO IMÓVEL. PROBABILIDADE DO DIREITO NÃO DEMONSTRADA. RECEBIMENTO DOS SERVIÇOS NAS PROPRIEDADES VIZINHAS QUE, POR SI SÓ, NÃO É SUFICIENTE AO DEFERIMENTO DA TUTELA URGENTE.** "Não comprovada a regularidade da ocupação, não se pode compelir a concessionária dos serviços de água e esgoto e a de fornecimento de energia elétrica, a realizar a ligação da rede em edificação clandestina. A existência de outras edificações em situação semelhante e destinatárias do serviço não é argumento idôneo para tolerar a irregularidade da construção, pois os abusos e as violações da lei devem ser coibidos, não imitados." (Negrito do autor da presente Dissertação). BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Acórdão em Agravo de Instrumento nº 4016506-47.2017.8.24.0000. Relator: Paulo Henrique Moritz Martins da Silva. Florianópolis, SC, 04 de dezembro de 2018. **Diário da Justiça Eletrônico.** Florianópolis. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/buscaForm.do#resultado_ancora>. Acesso em: 18 mar. 2019.

³⁹⁹ "Art. 30. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo: [...]
IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e
X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, para cumprimento do cronograma físico, definido no inciso IX.
[...]"

§ 4º Na Reurb-S, cabe à concessionária ou à permissionária de serviços públicos, mediante provocação do Poder Público competente, a elaboração do cronograma físico de implantação da infraestrutura essencial e a assinatura do termo de compromisso para cumprimento do cronograma." BRASIL. Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm>. Acesso em: 13 fev. 2020.

⁴⁰⁰ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

⁴⁰¹ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

REURB,⁴⁰² com termo de compromisso próprio, independentemente da modalidade,⁴⁰³ celebrado entre os responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico entabulado. Na sequência, o art. 36 da Lei n. 13.465/17⁴⁰⁴ elenca os demais requisitos do projeto e a especificação quanto ao significado da Infraestrutura Essencial.

Ciente de que as instalações dos serviços e infraestruturas públicas são custosas, a Lei n. 13.465/17⁴⁰⁵ prevê que as obras para a Melhoria Habitacional e garantia da Dignidade da Pessoa Humana podem ser implementadas de forma gradual e ininterrupta, atingindo inicialmente a parte menos favorecida.

⁴⁰² “Art. 35 O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo: [...]
IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária;”
BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

⁴⁰³ “Art. 38. Na Reurb-E, o Distrito Federal ou os Municípios deverão definir, por ocasião da aprovação dos projetos de regularização fundiária, nos limites da legislação de regência, os responsáveis pela:
[...]
§ 2º Os responsáveis pela adoção de medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental deverão celebrar **termo de compromisso** com as autoridades competentes como condição de aprovação da Reurb-E.” (Negrito do autor desta Dissertação)
BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

⁴⁰⁴ “Art. 36. O projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, indicação:
[...]
VIII – das obras de infraestrutura essencial, quando necessárias;
[...]
§ 1º Para fins desta Lei, considera-se infraestrutura essencial os seguintes equipamentos:
I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual;
II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual;
III - rede de energia elétrica domiciliar;
IV - soluções de drenagem, quando necessário; e V - outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais.”
BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

⁴⁰⁵ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

Aliás, o próprio art. 36 em seu § 2º⁴⁰⁶ afirma que a REURB pode ser implementada por etapas, abrangendo o Núcleo Urbano Informal de forma total ou parcial, desde que, evidentemente, o cronograma de investimento contemple o prazo final para que ocorra o investimento completo.

Alie-se a isso, a possibilidade de que as obras de Infraestruturas reconhecidas como Essenciais possam ser disponibilizadas antes mesmo do início da REURB, ou até mesmo depois da sua conclusão. Isso implica no fornecimento, em caráter emergencial, de água potável e energia elétrica, por exemplo, desde que devidamente justificada a urgência e com o compromisso da tramitação e conclusão do procedimento de REURB no âmbito do Município, em todas as suas etapas.⁴⁰⁷

Fornecer a Infraestrutura Essencial antes ou durante a REURB, implica na prévia deflagração do procedimento e na aprovação do projeto contendo o cronograma de investimentos, fundamentando a urgência das medidas antecedentes e urgentes.

Após a conclusão da REURB significa que mesmo depois do envio da CRF, que aprova a REURB e do respectivo projeto para registro no cartório oficial, poderá ocorrer a implantação gradual e contínua das infraestruturas essenciais e dos Equipamentos Comunitários, obedecendo ao projeto e cronograma já aprovado nos termos do art. 35, IX da Lei n. 13.465/17, contendo o compromisso a que se refere o inciso X do citado dispositivo legal.⁴⁰⁸

⁴⁰⁶ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

⁴⁰⁷ “Art. 36 [...] § 3º As obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb.” BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

⁴⁰⁸ “Art. 35. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo: [...]
X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo.” BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

Por certo, essa flexibilidade justifica-se principalmente tendo em conta que o ônus financeiro, técnico e administrativo, recairá sob os ombros esqueléticos dos Municípios quando se tratar de REURB-S, composta por famílias de baixa renda e que possuam a edificação como sua única Moradia.⁴⁰⁹

O fornecimento de qualquer Serviço Público Essencial de forma desrespeitosa às legislações implica na geração de passivos ambientais e na desordem urbana, devendo sempre ser avaliada a sua concessão respeitando-se os Parâmetros Edilícios, Urbanísticos e Ambientais por meio do projeto de REURB.

Por fim, considerado o seu status constitucional, os Direitos Sociais fundamentais não podem ser vistos como direitos subalternos, desvalorizados, o que enfraqueceria a sua implantação, e devem ser garantidos aos ocupantes de Núcleos Urbanos Informais segundo as regras previstas para a REURB, com maior ênfase e preocupação quando localizados nas Margens dos Cursos de Água Urbanos.

3.4 A NECESSIDADE DA CONSOLIDAÇÃO DO NÚCLEO URBANO INFORMAL

Na interpretação sistemática do texto legal, podemos concluir que NUIC é o assentamento humano, com uso e características urbanas, resultante da clandestinidade, da impossibilidade de titulação ou da sua irregularidade, compreendidos aspectos ambientais, de difícil reversão, considerados o tempo de ocupação, a natureza das edificações nos seus aspectos estruturais e sociais, a localização das vias de circulação e a presença de Equipamentos Públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município, como a densidade demográfica considerável.

Conforme pontuou Martins, a questão ambiental urbana, especialmente considerando invasões de APPs, está umbilicalmente ligada à questão da Moradia:

⁴⁰⁹ “Art. 37. Na Reurb-S, caberá ao poder público competente, diretamente ou por meio da administração pública indireta, implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais previstos nos projetos de regularização, assim como arcar com os ônus de sua manutenção.” BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

A situação presente é de uma extensa área de loteamentos e assentamentos irregulares em geral, em grande parte das vezes em Áreas de Proteção Ambiental e áreas que comprometem mananciais urbanos. São irregularizáveis segundo os padrões usuais e a legislação existente, mas representam a única alternativa de Moradia de enorme parcela da população.⁴¹⁰

Diante dessa realidade, proliferam-se Núcleos Urbanos Informais e, quando inseridos em APP, a consolidação deve estar devidamente configurada para justificar a REURB. Para tanto, são necessários o cumprimento de outras condicionantes além da informalidade e ilegalidade da ocupação, quais sejam: fixação de Marco Ocupacional; consideração dos aspectos ambientais; dificuldade de reversão das edificações; existência de vias de circulação; existência de Equipamentos Essenciais e densidade ocupacional considerável.

Os arts. 64 e 65 do Código Florestal,⁴¹¹ quando da sua origem em consonância com a antiga Lei n. 11.977/09,⁴¹² que tratava em capítulo próprio da REURB, trazia em seus dispositivos como requisito para sedimentar a ocupação em APP, desde que a ocupação tivesse ocorrido até 31 de dezembro de 2007.

Com a edição da nova legislação, alteraram-se esses artigos e, apesar de mantida a possibilidade de REURB-S ou REURB-E em APP, desde que o Estudo Técnico comprove que a intervenção implique a melhoria das condições ambientais em relação a situação anterior, não foi instituído um Marco Temporal que delimitasse a partir de qual data as construções seriam passíveis de REURB.

Porém, a situação se agrava com a retirada da expressão “consolidada” até então prevista no mesmo dispositivo legal, ou seja, a nova redação não exigiu a consolidação do Núcleo Urbano Informal de forma expressa na atual redação conferida pela Lei n. 1.651/12. Tal fato leva a discussões interpretativas e

⁴¹⁰ MARTINS, Maria Lucia Refinetti. **Moradia e Mananciais: tensão e diálogo na metrópole**. São Paulo: FAUUSP, LABHAB, 2006, p. 42.

⁴¹¹ BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

⁴¹² BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.3. **Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida – Pmcmv**. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 11 mar. 2020.

posicionamentos diversos de ordem prática. Contudo, é inadmissível sob a ótica da Sustentabilidade, regularizar Núcleos Urbanos Informais, inseridos total ou parcialmente em APP, que não estejam consolidados.

Assim, apesar da ausência da palavra “consolidação” no *caput* dos atuais arts. 64 e 65 do Código Florestal,⁴¹³ essa deve imperar quando se tratar de ocupação total ou parcialmente localizada em APP.

A permissibilidade prevista na Lei impõe ainda mais rigidez, controle e cautela na definição e demarcação do que se considerará NUIC, passível de REURB, sendo que a baixa densidade ocupacional da área delimitada, por exemplo, por si só já não deveria autorizar a REURB, ocasionando até mesmo a remoção.

Outro fator relevante é a análise quanto à difícil reversão das edificações existentes nas APPs a justificar a permanência. Quando não houver a constatação deste critério, a retirada da obra poderá ser a medida mais adequada. O Estudo Próprio indicará a inamovibilidade da obra ou a sua dificuldade, considerando o tempo em que foi construída, a natureza da edificação, ou seja, os seus aspectos estruturais no sentido da avaliação dos materiais e das técnicas utilizadas, bem como os reflexos ambientais decorrentes da sua retirada.

Por certo, nos dias atuais não se constroem mais pirâmides. Facilmente se encontram edificações construídas com estrutura de fácil remoção, como pré-moldados ou contêineres, que na hipótese de REURB-E não justificam a sua permanência, devendo ser exigida a sua remoção.

Em se tratando de REURB-S, é evidente que também serão identificadas nas Margens de Cursos de Água, casas facilmente removíveis, diante da sua precariedade estrutural, de maneira que a relocação dos ocupantes resultará em maior proteção a estes.

⁴¹³ BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

Devem-se considerar, ainda, outros fatores como a existência ou não de vias públicas e a presença de Equipamentos Públicos que possam garantir parte do fornecimento de serviços públicos essenciais no local. O art. 47, II, da Lei n. 11.977/09⁴¹⁴ estabelecia para caracterização da área urbana consolidada, além de via de circulação, a necessidade de dois dos cinco equipamentos públicos básicos entre a drenagem de águas pluviais, do esgotamento sanitário, do abastecimento de água potável, da distribuição de energia elétrica e da limpeza urbana, da coleta e do manejo de resíduos sólidos.

Com razão, para a Consolidação do Núcleo Urbano Informal, também deverão estar presentes além da via pública, no mínimo dois dos elementos acima citados.

Essa exigência decorre do simples fato de que a inexistência completa de qualquer dos Equipamentos acima, não justificaria o investimento que deverá ser feito para garantir esses Serviços nos respectivos Núcleos. Logo, a remoção é mais Sustentável sob qualquer ponto de vista, principalmente o Econômico e o Ambiental.

A existência de alguns dos Equipamentos Públicos no local poderá permitir, após uma análise mais minuciosa dos investimentos e dos impactos ambientais, como também dos abalos sociais, a conveniência da REURB.

Vale frisar, a escassez total de Equipamentos Comunitários em Assentamentos localizados em APP não justifica a intervenção para permanência, mas sim, para remoção, considerando que novas habitações em local com estrutura ou próxima aos serviços públicos é muito mais sustentável do que levar investimento a uma área que deve ser protegida e pode acarretar Riscos aos ocupantes.

Dessa forma, deve ser admitida a REURB em APP somente de NUIC, e uma vez aferidas as condicionantes extras que o local impõe devido a sua localização geográfica e as funções ecológicas que deve atender.

⁴¹⁴ BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Art. 47, II. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 11 mar. 2020.

3.5 A FIXAÇÃO DE MARCO TEMPORAL OCUPACIONAL DO NÚCLEO URBANO INFORMAL CONSOLIDADO

Para definirmos a consolidação, faz-se necessária a existência de um Marco Ocupacional. Contando com o atual Código Florestal⁴¹⁵ e a Lei n. 13.465/17,⁴¹⁶ numa década foram arbitrados sucessivamente quatro Marcos Temporais para o reconhecimento de ocupações em APP passíveis de REURB.

Esse comportamento acarreta, além da desmoralização do Estado, a geração de um passivo ambiental irremediável, bem como ocasiona a desordem urbana. A protelação via Legislativo cria a expectativa de reiteradas redefinições de Marco Temporal Ocupacional, gerando um evidente incentivo a novas ocupações.

A Lei n. 13.465/17 estabeleceu que a REURB promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os Núcleos Urbanos Informais comprovadamente existentes até 22 de dezembro de 2016.⁴¹⁷ A norma também revogou o art. 54, §1º da Lei n. 11.977/09,⁴¹⁸ que previa um Marco Temporal específico para a hipótese de REURB-S em APP, a data de 31 de dezembro de 2007,⁴¹⁹ e não fixou novo limite.

Em uma leitura apressada do dispositivo acima, pode parecer que a data

⁴¹⁵ BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

⁴¹⁶ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

⁴¹⁷ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Art. 9º, §2º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

⁴¹⁸ BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Art. 54, §1º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 11 mar. 2020.

⁴¹⁹ “Diante de tal quadro normativo, percebe-se que o primeiro marco definido pela Resolução Conama nº 369/2006, 10 de julho de 2001, foi revogado pela edição da Lei Federal nº 11.977/2009, que permitiu a regularização de áreas consolidadas até 31 de dezembro de 2007. Porém, com o tratamento da matéria por lei superveniente (Lei Federal nº 12.651/2012), tal marco normativo deixou de prevalecer expressamente. Isso porque, como já ressaltado, a nova lei foi omissa.” BRASIL. Ministério Público Federal. 4ª Câmara de Coordenação e Revisão. **Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente**. Brasília: MPF, 2018, p. 39. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/publicacoes/roteiros-da-4a-ccr/05_18_Manual_de_Atuario_APP_ONLINE.pdf. Acesso em: 14 fev. 2020.

de 22 de dezembro de 2016 constitui o Marco Temporal de formação do Núcleo Urbano Informal, a permitir a REURB. Contudo, referido artigo estabelece essa data tão somente para fins de utilização de um dos quinze instrumentos previstos para a REURB⁴²⁰ denominado de legitimação fundiária.⁴²¹ Assim, pode-se interpretar que inexistente Marco Temporal para a REURB, quando não se valer da legitimação fundiária como instituto jurídico.

Para melhor compreensão do tema, é preciso distinguir a REURB em áreas não protegidas e daquela localizada total ou parcialmente em APP, uma vez que os Marcos Temporais serão diferentes.

Os arts. 64 e 65 do Código Florestal autorizam a REURB de Núcleos Urbanos Informais em APPs, tanto REURB-S quanto REURB-E, porém, silenciam quanto à fixação de um Marco Temporal.

Ao fixar limite temporal apenas para a REURB promovida por meio da legitimação fundiária, a contrário senso, afastou qualquer previsão de Marco Ocupacional para a REURB que utilizar os demais institutos. O objetivo da norma é prorrogar no tempo a possibilidade de Regularização, medida que pode se mostrar necessária diante da realidade fática das Cidades. Contudo, em se tratando de APPs, impõe-se maior cautela.

Assim, quanto à hipótese de inexistência de Marco Legal para a REURB em APP, poder-se-ia argumentar que este posicionamento é o mais correto, pelo simples fato de que a Lei n. 13.465/17,⁴²² não trouxe expressamente qualquer limite,

⁴²⁰ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Art. 15. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

⁴²¹ “Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016. [...]”
BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

⁴²² BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

tampouco a redação constante na Lei n. 12.651/12.⁴²³

O Manual de Atuação em Regularização Fundiária Urbana em Áreas de Preservação Permanente do MPF elenca três possibilidades para definição do Marco Temporal de Ocupação: a utilização da data da vigência do Código Florestal (28/05/2012); a utilização da data prevista na MP n. 759/16, a qual foi reproduzida também na Lei n. 13.465/17 (22/12/2016); ou ainda uma data futura e indefinida, pela completa ausência de uma previsão expressa de Marco Legal⁴²⁴.

Quando se tratar de REURB em APP, ainda que se argumente de que a intenção da Medida Provisória n. 759/16⁴²⁵ e, posteriormente, da Lei n. 13.465/17,⁴²⁶ foi estender o benefício da Regularização ao maior número de pessoas possíveis, deve-se utilizar como limite temporal de ocupação, 25 de maio de 2012, ou seja, data que entrou em vigor a Lei n. 12.651/17,⁴²⁷ diante do disposto no seu art. 8º, §4º⁴²⁸, que não admite Regularizações futuras em APP, além das hipóteses previstas

⁴²³ BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

⁴²⁴ BRASIL. Ministério Público Federal. 4ª Câmara de Coordenação e Revisão. **Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente**. Brasília: MPF, 2018, p. 40. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/publicacoes/roteiros-da-4a-ccr/05_18_Manual_de_Atuo_APP_ONLINE.pdf. Acesso em: 14 fev. 2020.

⁴²⁵ BRASIL. Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências.. Brasília, DF, 23 dez. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em: 06 abr. 2020.

⁴²⁶ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

⁴²⁷ “Partindo do pressuposto (ainda que irreal, diante da omissão frequente do Estado brasileiro nessa questão) de que haverá, a partir da edição do Novo Código Florestal, a adoção de medidas cabíveis para se evitar novas construções, se torna imprescindível a fixação de um marco temporal no mínimo concomitante à vigência da nova lei. Isso porque, a possibilidade de um marco legal futuro para a regularização implicaria num estímulo de reforço ao comportamento tendente a novas edificações irregulares, pois haveria clara possibilidade de se regularizar imóveis construídos após o surgimento da lei, o que geraria uma corrida para a ocupação irregular das APPs, causando enormes prejuízos ao meio ambiente” FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. **Ministério Público e a Regularização Fundiária Urbana em Áreas de Preservação Permanente**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 147-148.

⁴²⁸ “Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei.
[...]

naquela lei, não sendo permitida a REURB sem conotação social.

No entanto, quando se tratar de REURB-S, o próprio Código Florestal excepciona o uso da APP, ao dispor a possibilidade de intervenção quando de regularização for de Interesse Social, conforme exceção permissiva de utilização prevista no art. 8º, § 4º⁴²⁹ cumula com art. 3º, IX, “d”,⁴³⁰ do Código Florestal.

Por consequência, pode-se deduzir que, por ser de Interesse Social, inexistente Marco Temporal, podendo ser realizada a qualquer tempo, diante da necessidade de se garantir o Direito à Moradia, mas tendo sempre a Sustentabilidade como Diretriz Vinculante.

Vale ressaltar que tal posicionamento, aliado à Omissão Fiscalizatória, poderá levar a uma eterna e desenfreada utilização dessas áreas, o que deve ser evitado.

Nesse sentido, é o entendimento de Benjamin Miranda Tabak, ao asseverar que:

[...] a possibilidade de um marco legal futuro para a regularização fundiária implicaria num estímulo de reforço ao comportamento tendente a novas edificações irregulares, pois haveria clara possibilidade de se regularizar os imóveis construídos após o surgimento da lei, o que geraria uma corrida

§ 4º Não haverá, em qualquer hipótese, direito à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa, além das previstas nesta Lei. [...].”

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

⁴²⁹ BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

⁴³⁰ “Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

[...]

IX - interesse social:

[...]

d) a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, observadas as condições estabelecidas na Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009;

[...]

Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei. [...].”

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

para a ocupação irregular das APP's, causando enormes prejuízos ao meio ambiente.⁴³¹

Sustentam Tabak e Ferreira Filho que:

Diante da convergência das análises econômica e comportamental das normas pertinentes à regularização fundiária urbana trazida pelo Novo Código Florestal, conclui-se que é incompatível com a proteção ao meio ambiente a adoção de um marco temporal posterior à edição da Lei n. 12.651/12, a fim de se evitar uma onda de novas ocupações irregulares, que buscariam a futura regularização. [...]

A partir de tais constatações, e diante da necessária interpretação das normas que se sucederam na matéria, entende-se que o marco temporal que melhor atenderia aos fins desejados pelo Novo Código Florestal é a sua fixação na data de sua vigência, qual seja: 28/05/2012. Sendo Lei nº 12.651/2012 superveniente e tendo deixado de prever marco temporal expresse para a consolidação das construções, contrariando a prática normativa anterior, claramente o legislador pretendeu atingir o maior número de construções irregulares possíveis.

E tal fato, certamente é positivo, pois permitirá que se leve melhoria das condições de habitabilidade, ambientais (tendo em vista a necessidade de medidas compensatórias e de saneamento básico) e de segurança jurídica ao maior número possível de cidadãos, sem que isso importe num incentivo às novas ocupações, desde que, claro, o sistema estatal coíba peremptoriamente as novas ocupações surgidas após 28/05/2012.⁴³²

Dessa forma, sendo ocupação de Interesse Específico, total ou parcialmente localizada em APP, a REURB de NUICs poderá ocorrer naqueles comprovadamente existentes até 25 de maio de 2012.⁴³³ Quanto à REURB-S, por

⁴³¹ TABAK, Benjamin Miranda; FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. Um Limite Temporal para a Regularização Fundiária Urbana em Áreas de Preservação Permanente: as Análises Econômica e Comportamental do Direito e a Proteção ao Meio Ambiente. **Revista Veredas do Direito**. Belo Horizonte, v. 13, n. 27, p. 315-340, set./dez. 2016, p. 336. <http://dx.doi.org/10.18623/rvd.v13i27.888>. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/888>>. Acesso em: 11 fev. 2020.

⁴³² TABAK, Benjamin Miranda; FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. Um Limite Temporal para a Regularização Fundiária Urbana em Áreas de Preservação Permanente: as Análises Econômica e Comportamental do Direito e a Proteção ao Meio Ambiente. **Revista Veredas do Direito**. Belo Horizonte, v. 13, n. 27, p. 315-340, set./dez. 2016. <http://dx.doi.org/10.18623/rvd.v13i27.888>. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/888>>. Acesso em: 11 fev. 2020, p. 336-337.

⁴³³ "Assim sendo, diante da necessária interpretação das normas que se sucederam na matéria, e visando melhor atender aos fins almejados pelo Novo Código Florestal, entende-se que o marco temporal deve ser fixado na data de sua vigência, qual seja, 28 de maio de 2012. Dessa maneira, continua a proibição de regularização de intervenções futuras em APP, disposta no art. 8º, §4º, da Lei Federal nº 12.651/2012. E diante de tal proibição, a melhor conclusão é, realmente, a de que a Lei Federal nº 13.465/17 não alterou o marco vigente em relação às áreas de preservação permanente, qual seja, a data de vigência do Código Florestal de 2012." BRASIL. Ministério Público Federal. 4ª Câmara de Coordenação e Revisão. **Regularização fundiária**

força da exceção legal de uso da faixa de APP (art. 3, IX, d)⁴³⁴ inexistiria Marco Ocupacional, afastando excepcionalmente a regra do art. 8º § 4º,⁴³⁵ sendo garantido o Direito à Moradia e à não remoção, desde que inexistente o Risco e melhoria das condições de Sustentabilidade do local. Prestigia-se assim, quando se tratar de REURB-S o princípio da não remoção, ao contrário da REURB-E.

Deve-se destacar que, apesar da premissa de que não há direito adquirido a poluir e, conseqüentemente, se exige o respeito à não intervenção em APPs, alguns terrenos por estarem inseridos em Núcleos Urbanos extremamente antropizados não apresentam condições de recuperação ambiental e mereceram, ainda que vazios, tratamento semelhante ao fixado no projeto e Estudo Técnico da REURB para o entorno já ocupado.⁴³⁶

urbana em áreas de preservação permanente. Brasília: MPF, 2018, p. 42. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/publicacoes/roteiros-da-4a-ccr/05_18_Manual_de_Atuo_APP_ONLINE.pdf. Acesso em: 14 fev. 2020..

⁴³⁴ “Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

[...]

IX - interesse social:

[...]

d) a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, observadas as condições estabelecidas na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009;”

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

⁴³⁵ “Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei.

[...]

§ 4º Não haverá, em qualquer hipótese, direito à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa, além das previstas nesta Lei.”

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

⁴³⁶ “Tais áreas, devida e cuidadosamente apontadas nos estudos, poderiam, portanto, sem que sejam inseridas no processo de regularização (pois não há o que ser regularizado), passar a contar com o mesmo tratamento dado à vizinhança, observando-se a legislação urbanística pertinente. Nesses casos, a análise temporal da consolidação da ocupação se daria em relação não a cada imóvel individualmente, mas sim em relação a todo loteamento, bairro ou conjunto de ocupações. Adotado esse posicionamento, com as cautelas necessárias, não haverá perdas significativas para o meio ambiente, a função social da propriedade poderá ser mais bem executada e o planejamento urbano se tornará mais eficaz. [...]

Porém, mesmo em tais áreas ilicitamente consolidadas, os terrenos que remanescerem sem construção (ou seja, observaram a lei!), e que não possuam mais relevante função ambiental, deverão observar apenas a APP demarcada no projeto de regularização, adequando-se às mesmas regras impostas à vizinhança. A grande diferença das áreas ilicitamente ocupadas,

3.6 A OBRIGATORIEDADE DO ESTUDO TÉCNICO SOCIOAMBIENTAL – FIXAÇÃO DOS LIMITES MÍNIMOS DE DISTÂNCIA DO CURSO DE ÁGUA E DAS MEDIDAS A SEREM ADOTADAS PARA A MELHORIA DA SUSTENTABILIDADE

O projeto de REURB deve considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir os novos Parâmetros Urbanísticos e Ambientais Específicos e, quando for o caso, apresentar Estudo Técnico para situação de Risco e proposta para questões ambientais, sociais e urbanísticas, e até mesmo para a hipótese de reassentamento dos ocupantes⁴³⁷, sendo o Estudo Técnico Socioambiental a diretriz propulsora do reconhecimento das Dimensões de Sustentabilidade⁴³⁸ gerando caráter vinculativo da Política Pública de REURB a ser reconhecida e implantada efetivamente.

Utilizando-se da terminologia adotada pela legislação que anteriormente tratou do tema (Lei n. 11.977/2009),⁴³⁹ o Guia de Atuação no Ordenamento Territorial e Meio Ambiente enfatiza que:

O diagnóstico socioambiental neste primeiro momento é que definirá se o local pode ser considerado como área urbana consolidada ou enquadrado como área de relevante interesse ecológico ou definida como de risco. Uma

portanto, será a necessidade de se submeter ao processo de regularização fundiária para que, somente após, novas construções sejam autorizadas. ” BRASIL. Ministério Público Federal. 4ª Câmara de Coordenação e Revisão. **Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente**. Brasília: MPF, 2018, p. 36-37. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/publicacoes/roteiros-da-4a-ccr/05_18_Manual_de_Atuo_APP_ONLINE.pdf. Acesso em: 14 fev. 2020.

⁴³⁷ “Art. 35. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo:

[...]

VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;

VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;

VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso;”

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

⁴³⁸ “A sustentabilidade é multidimensional, porque o bem-estar é multidimensional. Para consolidá-la, indispensável cuidar da dimensão ambiental, sem ofender a social, a econômica, a ética e a jurídico-política. ” FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 64.

Contudo, o presente trabalho concentra-se nas dimensões ambientais e sociais considerando o foco preconizado pelo tema ora abordado, frente a normatização que a rege, que exige a confecção de Estudo Técnico Socioambiental.

⁴³⁹ BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 11 mar. 2020.

vez delimitada como área urbana consolidada, torna-se possível novas ocupações cuja lei é mais flexível ou regularizar os lotes e as construções já existentes.⁴⁴⁰

O Código Florestal não estabelece a necessidade do Estudo para uso da APP para fins de utilidade pública ou Interesse Social, mas para a REURB sim. É notório que o enfoque ambiental surge como prioritário no Estudo, diante da localização das ocupações, revelando preocupação com a Dimensão Ambiental que repercute sobre as demais.

A degradação ecológica pode inviabilizar a Vida Humana, de maneira que a Sustentabilidade Ambiental deve ser o foco principal a delinear o projeto de REURB, de forma a reconhecer que as áreas ameaçadas devem ser protegidas e recuperadas, pois os ocupantes não podem “[...] contaminar águas vitais e se queixar da sede” e os órgãos públicos devem entender que “o saneamento é nitidamente impostergável”.⁴⁴¹

Como visto, é permitida a REURB em APP independentemente da modalidade, e, em qualquer dos casos, o Estudo Socioambiental deve necessariamente demonstrar de forma pontual as melhorias que serão proporcionadas, além de dimensionar e respaldar a aplicação das compensações ambientais, como dispõe o art. 11 da Lei n. 13.465/17⁴⁴² e, no mesmo sentido, o art. 4º do Decreto n. 9.310/18.⁴⁴³

⁴⁴⁰ SANTA CATARINA. Ministério Público de Santa Catarina. Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente sob a Coordenação de Paulo Antonio Locatelli. **Guia de Atuação do Ordenamento Territorial e Meio Ambiente**. Florianópolis: Ministério Público de Santa Catarina, 2015, p. 456. Disponível em: <<http://documentos.mp.sc.mp.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=599>>. Acesso em: 11 mar. 2020.

⁴⁴¹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 65.

⁴⁴² “Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

[...]

§ 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

[...]” (Negrito do autor desta Dissertação).

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan.

Ressalta-se que a indispensabilidade de se demonstrar a melhoria das condições de Sustentabilidade Urbano-Ambientais em relação à situação anterior coaduna-se com as exigências dos artigos 64 (REURB-S)⁴⁴⁴ e 65 (REURB-E),⁴⁴⁵

2020.

⁴⁴³ “Art. 4º A aprovação municipal e distrital da Reurb de que trata o § 4º do art. 3º corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária, e à aprovação ambiental, se o Município tiver órgão ambiental capacitado.

§ 1º A aprovação ambiental a que se refere o caput corresponde à aprovação do estudo técnico ambiental a que se refere o inciso VIII do caput do art. 30.

§ 2º Considera-se órgão ambiental capacitado o órgão municipal que possua, em seus quadros ou à sua disposição, profissionais com atribuição técnica para a análise e a aprovação dos estudos referidos no art. 3º, independentemente da existência de convênio com os Estados ou com a União.

§ 3º A aprovação ambiental poderá ser feita pelos Estados, na hipótese de o Município não ter órgão ambiental capacitado.

§ 4º O estudo técnico ambiental será obrigatório somente para as parcelas dos núcleos urbanos informais situados nas áreas de preservação permanente, nas unidades de conservação de uso sustentável ou nas áreas de proteção de mananciais e poderá ser feito em fases ou etapas e a parte do núcleo urbano informal não afetada pelo estudo poderá ter seu projeto de regularização fundiária aprovado e levado a registro separadamente. [...]” (Negrito do autor desta Dissertação).

BRASIL. Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm>. Acesso em: 13 fev. 2020.

⁴⁴⁴ “Art. 64. Na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

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

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

IV – recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;

V- comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;” (Negrito do Autor desta Dissertação)

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

⁴⁴⁵ “Art. 65. Na Reurb-E dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente **não identificadas como áreas de risco**, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º O processo de regularização fundiária de interesse específico deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior e ser instruído com os seguintes elementos: (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

VII - a indicação das faixas ou **áreas em que devem ser resguardadas** as características típicas da Área de Preservação Permanente com a **devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;**

VIII - a avaliação dos riscos ambientais;

IX - a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização;

ambos do Código Florestal, aos quais a própria norma da REURB remete expressamente.

Nesses dispositivos, previstos de forma especialíssima no Código Florestal, justamente por se tratar do uso das APPs, estão explicitados o conteúdo do referido Estudo Técnico, bem como a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área, a especificação das medidas propositivas para a salvaguarda e a recuperação do Meio Ambiente degradado e para o controle e prevenção do Risco, aliado à melhoria das condições de Moradia no caso de manutenção da mesma.

Enfim, faz-se necessária a comprovação da melhoria das condições de Sustentabilidade Urbano-Ambiental⁴⁴⁶ e de habitabilidade dos moradores a partir da implantação da Política Pública de Ordenamento Territorial denominada de REURB.

O Estudo Socioambiental merecerá um enfoque social, na construção de uma Sociedade mais harmônica e integrada, protegendo a diversidade cultural e resguardando a inclusão social.⁴⁴⁷ A REURB deve considerar aspectos como acesso a serviços públicos, educação, saúde e oportunidade de emprego referente ao Núcleo a ser regularizado.

§ 2º Para fins da regularização ambiental prevista no caput, ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, será mantida faixa não edificável com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado.” (Negrito do Autor desta Dissertação).

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

⁴⁴⁶ Como leciona Juarez Freitas ao tratar do assunto licitação “ao longo do processo (desde a tomada de decisão até a celebração e execução de ajuste), as prioridades sustentáveis não são meras faculdades peregrinas (expostas a juízos transitórios de conveniência e oportunidade), como quer fazer crer o enviesamento do ‘*status quo*’”. (Itálico no original). FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: Novo Prisma Hermenêutico. Novos Estudos Jurídicos, p. 947.

O argumento se aplica a REURB uma vez que o rito também contempla ajuste e execução pelo Poder Público e o Estudo Técnico Socioambiental é que irá servir de baliza para a remoção ou ordenamento do Núcleo.

⁴⁴⁷ “Dimensão social, no sentido de que não se admite o modelo do desenvolvimento excludente, insensível e iníquo. [...]. Válidas são apenas as distinções voltadas a auxiliar os desfavorecidos, mediante ações positivas e intervenções empáticas e altruístas (efetivamente recompensadoras) que permitam fazer frente à pobreza (material e cognitiva), segundo métricas confiáveis, que contemplem os efeitos oblíquos das mazelas socioambientais.”

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: Direito ao Futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 65.

Em suma, a REURB-S deve levar esperança e inclusão social, buscando a formação de uma Sociedade sólida para aqueles ocupantes oriundos de uma migração desenfreada e desesperada. Por outro lado, existirão Núcleos formados por inescrupulosos investidores que receberão tratamento diferenciado pela própria legislação e no procedimento de REURB-E junto ao Município.

Ainda sob o enfoque social, a Lei n. 13.465/17⁴⁴⁸ inspirada no Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) que a trata como diretriz⁴⁴⁹ evoluiu quanto aos objetivos a serem alcançados, e consequentemente fez com que se incluía no Estudo Técnico, além dos aspectos ambientais, a necessidade da avaliação de impacto social, visando impor maior confiança e eficiência ao documento, reconhecendo aspectos diversos sobre o Núcleo Urbano Informal objeto de análise e tendo por objetivo na REURB-S a não remoção, de modo a interferir o mínimo possível nas relações criadas no interior da comunidade.

⁴⁴⁸ “Art. 10 [...]

III - 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;

IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;

VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;

VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;

VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;”

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

⁴⁴⁹ “Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

[...]

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;

[...]

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

[...]

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

[...]

III – planejamento municipal, em especial:

[...]

q) regularização fundiária;”

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 12 mar. 2020.

É de suma importância a gestão dos impactos sociais nos projetos de REURB e a sua inclusão nos Estudos obrigatórios, posto que, frequentemente, a regularização implica em intervenções de ordem social, atingindo vínculos afetivos fortalecidos no Núcleo Urbano Informal, que deverão ser objeto de estudo visando a melhor gestão possível.

A Sustentabilidade almejada implica não só na análise do custo benefício financeiro da manutenção do Núcleo em todos os seus aspectos de investimento em serviços públicos, critérios ambientais e análise de Riscos⁴⁵⁰, mas também, os temas vinculados ao caráter pessoal das relações humanas criadas pelo parentesco, emprego e respeito mútuo que poderão se desmantelar com a remoção injustificada de alguns ocupantes.

3.7 A ANÁLISE DO RISCO DE DESASTRE E AS IMPLANTAÇÕES DE SOLUÇÕES TÉCNICAS EFICAZES

A Lei n. 13.465/17 exige que seja aferida a existência ou não do Risco nos Núcleos Urbanos Informais, sendo que, quando constatado o Risco, a Lei n. 13.465/17 estabelece no seu art. 39⁴⁵¹ que deverão ser adotadas medidas para eliminar, corrigir ou administrar a situação, de modo a conferir aos reguladores a possibilidade de decidir pela remoção ou permanência dos ocupantes das áreas de Risco.

Constitui situações de Risco aos ocupantes de margens de Curso de Água a possibilidade de Enchente ou Cheia, Inundação, Alagamentos, Enxurradas, Erosão, Solapamento.⁴⁵² Quando ocorrem algumas dessas situações caracteriza-se

⁴⁵⁰ “Para a promoção de uma regularização fundiária sustentável, como regra, desejável a relocação de pessoas em área de preservação permanente e áreas de risco, com garantia ao direito de moradia digna (arts. 6º e 1º, III, da CF), o direito à vida com segurança para a integridade física (art. 5º “caput”, da CF) e preservação das áreas ambientalmente protegidas (art. 225, § 1º, III, da CF), de maneira a se dar efetividade ao princípio do desenvolvimento sustentável (art. 170, “caput” incisos III, V e VI, da CF). A exceção, quando o (SIC) caso, deve estar devidamente justificada.” CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. *Direito Urbanístico e Direito à Moradia*. In: VITORELLI, Edilson. **Manual de Direitos Difusos**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2019. Cap. 8, p. 1219.

⁴⁵¹ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Art. 39. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

⁴⁵² “ENCHENTE ou CHEIA é a elevação temporária do nível d’água em um canal de drenagem

o Desastre. “O desastre é um risco que se concretizou, sendo que sua intensidade depende de condições de vulnerabilidade em interação com as ameaças” ⁴⁵³.

Conforme observa Beck, ao tratar do “efeito bumerangue”, em um mundo globalizado “cedo ou tarde, eles [os riscos] alcançam inclusive aqueles que os produziram ou que lucraram com eles”.⁴⁵⁴ A informalidade e seus reflexos gera a desvalorização da propriedade, além de ameaça à Vida.

Igualmente, Fernández Güell, enfatiza a incerteza do Risco e a respectiva ignorância quanto ao alcance dos seus efeitos,⁴⁵⁵ sendo imperativa a atuação preventiva por meio de previsões e prognósticos, antecipando-se aos fatos.

Em consonância com as medidas preventivas, a remoção das pessoas que ocupam área de Risco é uma das ações cabíveis e, conforme Juarez Freitas aduz, uma das medidas para afirmação do paradigma da Sustentabilidade é a:

Exigência de combate à degradação habitacional, por intermédio da

devida ao aumento da vazão ou descarga. [...] INUNDAÇÃO [é o] Processo de extravasamento das águas do canal de drenagem para as áreas marginais [...]. ALAGAMENTO: Define-se alagamento como o acúmulo momentâneo de águas em uma dada área por problemas no sistema de drenagem, podendo ter ou não relação com processos de natureza fluvial. ENXURRADA: Define-se enxurrada como o escoamento superficial concentrado e com alta energia de transporte. EROSIÃO MARGINAL: Remoção e transporte de solo dos taludes marginais dos rios provocados pela ação erosiva das águas no canal de drenagem. [...] SOLAPAMENTO: Ruptura de taludes marginais do rio por erosão e ação instabilizadora das águas durante ou logo após processos de enchentes e inundações.”

BRASIL. Ministério das Cidades/ Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT. Celso Santos Carvalho, Eduardo Soares de Macedo e Agostinho Tadashi Ogura, (org.). **Mapeamento de Riscos em Encostas e Margem de Rios**. Brasília: Ministério das Cidades; Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT, 2007, p. 90-95.

⁴⁵³ TRAJBER, Rachel; OLIVATO, Débora; MARCHEZINE, Victor. **CONCEITOS E TERMOS PARA A GESTÃO DE RISCOS DE DESASTRES NA EDUCAÇÃO**. 2017. Disponível em: <<http://educacao.cemaden.gov.br/site/mediaLibrary/MTAwMDAwMDAwMTg=>>>. Acesso em: 13 fev. 2020.

⁴⁵⁴ BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco**: Rumo a uma outra modernidade. São Paulo: 34, 2010, p. 44-45. Tradução de Sebastião Nascimento. Título Original: Risikogesellschaft: auf dem Weg in eine andere Moderne.

⁴⁵⁵ “*Por el contrario, si nos enfrentamos a sistemas muy complejos y dinámicos -como es el caso de las ciudades-, los acontecimientos futuros no pueden definirse con precisión y, consecuentemente, son poco o nada previsibles. En este último supuesto, la incertidumbre y la ignorancia se convierten en las características dominantes del futuro.*”.

“Pelo contrário, se enfrentarmos sistemas muito complexos e dinâmicos - como é o caso das cidades -, os eventos futuros não podem ser definidos com precisão e, consequentemente, são pouco ou nada previsíveis. Neste último caso, incerteza e ignorância se tornam as características dominantes do futuro.” (Tradução livre do Autor desta Dissertação). FERNÁNDEZ GÜELL, José Miguel. **Planificación Estratégica de Ciudades**: Nuevos instrumentos y procesos. Barcelona: Reverté, 2006, p. 22.

aplicação criteriosa das leis de regularização fundiária e do cumprimento dialogado do dever de remoção das pessoas das áreas de risco (sem o lastimável incrimismo inconstitucional, que faz vítimas rotineiramente), propiciando alternativas habitacionais saudáveis, mercê da aplicabilidade direta e imediata do direito fundamental à moradia. O argumento contrário, adstrito a custos diretos, é frágil demais, particularmente quando se reconhece que, não raro, as restrições orçamentárias derivam do direcionamento inapropriado da escassa poupança pública.⁴⁵⁶

Assim, devem-se adotar medidas para evitar o Risco e, nesse sentido, vale consignar a Lei n. 12.608/12 que alterou o Estatuto da Cidade acrescentou os arts. 42-A e 42-B,⁴⁵⁷ fixando o planejamento de ações de intervenção preventiva e de relocação de população de Áreas de Risco de Desastre, além de diretrizes para a REURB de Assentamentos Urbanos Irregulares.

Destaca-se, igualmente, a Lei Estadual n. 16.601/15,⁴⁵⁸ que trata sobre a incorporação nos Planos Diretores dos Municípios Catarinenses dos documentos relacionados a estudos e mapeamentos de áreas de Risco.

Referida norma dispõe que os Municípios Catarinenses, observadas as

⁴⁵⁶ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: Direito ao Futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 106-107.

⁴⁵⁷ “Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter:
I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda;
II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;
III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre;
IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; e
V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido.

§ 1º A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas.

§ 2º O conteúdo do plano diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

§ 3º Os Municípios adequarão o plano diretor às disposições deste artigo, por ocasião de sua revisão, observados os prazos legais.”

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 12 mar. 2020.

⁴⁵⁸ BRASIL (Estado). Lei nº 16.601, de 19 de janeiro de 2015. Dispõe sobre a incorporação nos planos diretores dos Municípios catarinenses dos documentos do Estado de Santa Catarina sobre estudos e mapeamentos de áreas de risco. Florianópolis, SC, 20 jan. 2015. Disponível em: <http://leis.ale.sc.gov.br/html/2015/16601_2015_Lei.html>. Acesso em: 20 fev. 2020.

diretrizes e dispositivos estabelecidos nas legislações federais, deverão incorporar nos seus Planos Diretores e demais instrumentos reguladores da ocupação e uso do solo em suas bases territoriais, os documentos oficiais do Estado de Santa Catarina sobre Estudos e mapeamentos de Risco.

Essa normativa reconhece como documentos oficiais o mapeamento de Risco e os Estudos para identificação de ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a escorregamentos e inundações elaborados ou validados por órgãos e entidades afins do Estado. Entre os documentos que devem ser observados, não apenas nos procedimentos de REURB, mas nas respostas às consultas de viabilidade, expedição de alvarás de construção, citam-se as Cartas Geotécnicas de Aptidão à Urbanização e Prevenção de Desastres Naturais.⁴⁵⁹

A Lei Estadual n. 16.601/15 determina no seu art. 3º⁴⁶⁰ que os Municípios, quando elaborarem Estudos de identificação e mapeamento de áreas de Risco, deverão considerar os documentos oficiais. Assim, pode-se interpretar que para a REURB os entes municipais seguirão os mesmos parâmetros para a confecção do competente Estudo Técnico.

Isto porque, na administração das Cidades, afiguram-se insustentáveis atitudes como a omissão desmedida e a centralização autoritária das decisões e:

À medida que os humanos usam sua capacidade para conter as forças da natureza e submeter o ecossistema a suas necessidades e seus caprichos, podem causar cada vez mais efeitos colaterais imprevistos e perigosos.⁴⁶¹

De toda forma, é requisito indispensável à aprovação da REURB a implantação das medidas indicadas nos Estudos Técnicos realizados, visando a

⁴⁵⁹ “As Cartas Geotécnicas de Aptidão à Urbanização constituem documentos cartográficos que traduzem a capacidade dos terrenos para suportar os diferentes usos e práticas da engenharia e do urbanismo, com o mínimo de impacto possível e com o maior nível de segurança para a população. São entendidos como documentos estratégicos para o crescimento planejado da ocupação adequada do meio físico.” BRASIL. Serviço Geológico do Brasil. **Cartas Geotécnicas de Aptidão à Urbanização**. Disponível em: <http://www.cprm.gov.br/publique/Gestao-Territorial/Geologia-Aplicada/Cartas-Geotecnicas-de-Aptidao-a-Urbanizacao-5368.html>. Acesso em: 24 mar. 2020.

⁴⁶⁰ BRASIL (Estado). Lei nº 16.601, de 19 de janeiro de 2015. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2015/16601_2015_Lei.html. Acesso em: 20 fev. 2020.

⁴⁶¹ HARARI, Yuval Noah. **Sapiens**: Uma breve história da humanidade. Porto Alegre: L&pm, 2018, p. 362. Tradução de Janaína Marcoantonio. Título Original: Sapiens: a Brief History of Humankind.

eliminação, correção ou administração dos Riscos, utilizando-se das melhores alternativas técnicas existentes com o menor impacto ambiental. Na hipótese de REURB-S, não sendo possível mitigar ou eliminar o Risco, os Municípios deverão proceder à relocação dos ocupantes do Núcleo Urbano Informal a ser regularizado.

3.8 A ASSISTÊNCIA TÉCNICA PÚBLICA E GRATUITA PARA PROJETO, REFORMA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL

A Assistência Técnica Gratuita foi incluída dentre os diversos instrumentos jurídicos e políticos previstos no Estatuto da Cidade em 2001 (Lei 10.257/2001).⁴⁶² Em 2008, a Lei n. 11.888/08⁴⁶³ criou um direito a ser garantido pelo Estado por meio de suas Políticas Públicas, objetivando prestar Assistência Técnica Pública e Gratuita às famílias de baixa renda, àquelas consideradas com renda mensal de até 3 (três) salários-mínimos,⁴⁶⁴ residentes em áreas urbanas ou rurais.

Neste sentido, a mencionada norma busca garantir Assistência Técnica Pública e Gratuita para o projeto e a construção de Moradia de Interesse Social, reforma ou ampliação de residências, e principalmente atender a um dos maiores problemas vigentes que é a REURB.

O próprio Plano Diretor do Município deveria destacar quais os termos para a aplicação da referida lei⁴⁶⁵ e a forma da sua implementação, desde a

⁴⁶² “Art 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: institutos jurídicos e políticos: r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;” BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 12 mar. 2020.

⁴⁶³ BRASIL. Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm>. Acesso em: 20 mar. 2020.

⁴⁶⁴ O Decreto n. 9.310/18 que regulamenta a Lei n. 13.465/17 estabelece em seu art. Art. 103. Nos termos do Decreto-Lei nº 1.876, de 15 de julho de 1981, são requisitos da Reurb-S em áreas da União que a renda familiar mensal do ocupante ser igual ou inferior a cinco salários mínimos. Referida previsão poderá ensejar a limitação da Assistência Técnica Pública e Gratuita, tornando-a mais restrita quando o objetivo for a implantação de regularização fundiária de interesse social cujos ocupantes possuam renda familiar superior a 3 s.m. e inferior a 5 s.m, uma vez que a lei 11.888/08 limita em 3 salários mínimos o atendimento técnico gratuito. BRASIL. Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm>. Acesso em: 13 fev. 2020.

⁴⁶⁵ BRASIL. Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm>. Acesso em: 20 mar. 2020.

capacitação dos atores diretamente envolvidos até o cadastro daqueles com direito à Assistência Técnica, que deve ser oferecida diretamente às famílias ou a cooperativas, associações de moradores ou outros grupos organizados que as representem. Deve-se considerar as necessidades do Ordenamento Territorial do Município, de forma, por exemplo, a estancar o elevado número de construções clandestinas em determinada região.

A oferta da assistência priorizaria locais onde o Crescimento Desordenado impera o que enseja o relacionamento do atendimento assistencial técnico com as Políticas Públicas e de Ordenamento Territorial, sendo que o LASUA,⁴⁶⁶ é que direcionará a demanda, selecionando os beneficiários finais dos serviços, identificando o perfil socioeconômico das famílias e os locais a serem atendidos, focando as iniciativas de forma coletiva e em zonas habitacionais declaradas por lei como de Interesse Social.

O Município concentrará a atuação, e deverá garantir o atendimento ao cidadão de forma coletiva ou individual, implantando escritórios públicos de engenharia e arquitetura, celebrando convênios com instituições públicas, privadas e entidades filantrópicas para o atendimento contando com o auxílio dos conselhos de classe, desde a capacitação de profissionais até a exigência da ART e do RRT, além de outros encargos.

A Lei tem o objetivo de qualificar e racionalizar o Espaço Urbano e os custos por meio de projetos sustentáveis; orientar àqueles que irão construir, desde a consulta de viabilidade, regularidade do empreendimento, Zoneamento e atividade permitida para o local, qualidade dos materiais utilizados na obra, limites e índices de construção, restrições ambientais, áreas de Risco; também compreende a intenção de regularizar os Núcleos Urbanos Informais, garantindo além do direito à propriedade, o acesso aos serviços públicos.

⁴⁶⁶ CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DE SANTA CATARINA (Brasil). **ATHIS - Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social**: É um direito! E muitas possibilidades. Brasília: Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, 2018. Disponível em: <<https://www.caubr.gov.br/wp-content/uploads/2018/12/nova-cartilha.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2019, p. 28.

Com a utilização desta Lei, famílias beneficiadas terão a oportunidade de contar com apoio técnico para projetar e executar sua nova Moradia, bem como promover junto aos Municípios a REURB de seus imóveis, envolvendo a Ordenação Territorial, adequação edilícia, regularidade ambiental e escriturária de suas propriedades, adquirindo condições inclusive para postular financiamentos em instituições financeiras.

A Lei afirma que, além de assegurar o acesso à Moradia, a Assistência Técnica objetiva o respeito às áreas de Risco e de interesse ambiental,⁴⁶⁷ tendo entre seus objetivos o enfrentamento de temas sociais, urbanísticos e ambientais, evitando-se que os sítios urbanos ocupem áreas de relevante interesse ambiental ou que ofereçam Risco de Desastres.

Por sua vez, a intenção da Lei n. 13.465/17⁴⁶⁸ é compatibilizar a preservação do Meio Ambiente com as atividades antrópicas já desenvolvidas nas urbes, principalmente as Moradias existentes de Interesse Social.

Nesse cenário, a Lei n. 11.888/08 surge como um alento às questões urbanísticas e ambientais, posto que, uma vez aplicada, diminuiria os índices de novas construções clandestinas e contribuiria para a REURB-S, respeitando as normativas e limitações impostas pelo Meio Ambiente.

O Direito à Assistência Técnica⁴⁶⁹ além de abranger todos os trabalhos de

⁴⁶⁷ “Art. 2º [...] § 2º [...] I - otimizar e qualificar o uso e o aproveitamento racional do espaço edificado e de seu entorno, bem como dos recursos humanos, técnicos e econômicos empregados no projeto e na construção da habitação;

II - formalizar o processo de edificação, reforma ou ampliação da habitação perante o poder público municipal e outros órgãos públicos;

III - evitar a ocupação de áreas de risco e de interesse ambiental;

IV - propiciar e qualificar a ocupação do sítio urbano em consonância com a legislação urbanística e ambiental.”

BRASIL. Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm>. Acesso em: 20 mar. 2020.

⁴⁶⁸ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Art. 10, I, VI, VII, VIII e IX. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

⁴⁶⁹ BRASIL. Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Art. 2º, §1º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm>. Acesso em: 20 mar.

projeto, acompanhamento e execução da obra a cargo dos profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia necessários para a edificação, reforma, ampliação, atua na REURB-S.

Definidos os NUICs passíveis de REURB, verificamos que a Lei n. 11.888/08 se relaciona com as Leis n. 13.465/17 e n. 12.651/12, tendo por vértice a Sustentabilidade, por meio de laudos ou Estudos Técnicos.

Nesse contexto, mostrando a necessária coexistência das normas e o objetivo comum a ser alcançado pela legislação e por medidas práticas, temos a lição de Ferrer, Glasenapp e Cruz, no sentido de consolidar a Sustentabilidade:

[...] como um paradigma indutor das relações sociais (para empatia e solidariedade), político-jurídico-econômico, por conseguinte, da produção e da aplicação do direito, esses articulados por vias democráticas que possibilitem a harmonização dos diversos sistemas axiológicos, e a coabitação dos diversos sistemas jurídicos.⁴⁷⁰

O enfoque deverá ser o mais amplo possível,

não basta o desenvolvimento ser sustentável, pois o desenvolvimento pretendido somente será encontrado se também envolver a Sustentabilidade de outros temas importantes à evolução do homem, no caso, a justiça social, a economia global que dê atenção aos mais pobres e um meio ambiente saudável.⁴⁷¹

Apesar da evolução conceitual e a ciência apontarem a necessidade clara da proteção ambiental para a sobrevivência humana, tornando uma obrigação ser sustentável, existe o desafio de efetivar juridicamente e socialmente a Sustentabilidade nas ações promovidas pelo Estado e pela iniciativa privada.⁴⁷²

A Assistência Técnica pressupõe a realização do LASUA que tem por finalidade identificar o perfil socioeconômico dos interessados, as condições da

2020.

⁴⁷⁰ REAL FERRER, Gabriel; GLASENAPP, Maikon Cristiano; CRUZ, Paulo Márcio. Sustentabilidade: Um Novo Paradigma para o Direito. **Novos Estudos Jurídicos**, [s.l.], v. 19, n. 4, p.1433-1464, 1 dez. 2014, p. 1436. Editora UNIVALI. <http://dx.doi.org/10.14210/nej.v19n4.p1124>. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/6713/pdf_2>. Acesso em: 13 ago. 2019.

⁴⁷¹ MACHADO, Marco Aurélio Ghisi. Sustentabilidade: Conceito e Efetivação. In: BODNAR, Zenildo; CELANT, João Henrique Pickcius; MARCOS, Rudson (Org.). **O JUDICIÁRIO COMO INSTÂNCIA DE GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE**. Florianópolis: Emais, 2018, p. 18.

⁴⁷² MACHADO, Marco Aurélio Ghisi. Sustentabilidade: Conceito e Efetivação. In: BODNAR, Zenildo; CELANT, João Henrique Pickcius; MARCOS, Rudson (Org.). **O JUDICIÁRIO COMO INSTÂNCIA DE GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE**. Florianópolis: Emais, 2018, p. 19.

moradia frente ao território, ou seja, critérios que determinarão se as edificações podem ser consideradas como inseridas em NUIC ou não.

O laudo avaliará, ainda, os aspectos ambientais da ocupação e a existência de Risco de Desastre no local. Esse documento oficial cumprirá o disposto no art. 2º, § 2º da Lei,⁴⁷³ já citado, e deverá orientar as ações do Poder Público e da iniciativa privada e o correto é que fosse regulamentado por lei.

Assim, o LASUA guarda similitude com o Estudo Socioambiental preconizado pela legislação que trata da REURB, sendo que este deve ser sempre coletivo e o laudo pode ter caráter excepcionalmente individual. Ambos se valerão de recursos públicos ou de auxílios das respectivas categorias e órgãos de classe, além das universidades por meio dos escritórios modelos e cursos de extensão e serão emitidos oficialmente por um órgão público com atribuição no Município para tratar do tema. Dessa forma, o LASUA poderá servir de base para o futuro Estudo Socioambiental a ser produzido no procedimento da REURB, pois são semelhantes.

A contemporização das normas e a implantação iminente dos seus objetivos práticos em comum é perfeitamente viável e impulsionará o Ordenamento Territorial e a qualidade nas habitações de forma sustentável.

3.9. A SUSTENTABILIDADE COMO DIRETRIZ VINCULANTE PARA A COEXISTÊNCIA DA LEI N. 13.465/17 E DA SÚMULA 613 DO STJ

O equilíbrio na atuação dos Poder Público, quando da motivação de seus atos administrativos, se encontra na utilização da Sustentabilidade como premissa, respeitando as suas Dimensões. Porém, o Fato Consumado tem promovido uma distorção nessa simbiose, apoiando o Poder Público a acolhê-lo, de forma a aceitar passivamente o dano ambiental, decorrente da inércia estatal e da proliferação de leis acobertadoras.⁴⁷⁴

⁴⁷³ BRASIL. Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm>. Acesso em: 20 mar. 2020.

⁴⁷⁴ “Além das decisões judiciais que, sob roupagens diversas, chancelam um fato consumado, uma situação consolidada, também a atividade legislativa tem sido colonizada de pragmatismo.

A Sustentabilidade na Administração Pública vem sendo debatida e aprimorada, de forma a construir um Estado Brasileiro Sustentável, ao adotar boas práticas de Sustentabilidade e a Teoria do Fato Consumado constitui-se em um obstáculo a ser superado.

A permissibilidade expressa na Lei n. 13.465/17⁴⁷⁵ para edificações irregulares, clandestinas ou sem registro, em APP, são exceções legais às regras gerais de proteção e, em tese, confronta diretamente com a não aceitação da Teoria do Fato Consumado na Direito Ambiental, previsto na Súmula n. 613 do STJ, pois perpetuam as ocupações, acarretando danos ambientais muitas vezes irreparáveis.

Reiteradamente, o Poder Judiciário enfrenta demandas questionando a (i)legalidade de edificações e a possível permanência em APP, apreciando, inclusive, qual a Distância Mínima a ser observada para as Margens de Curso de Água Urbanos, posicionando-se, ora pela aplicação da Lei do Parcelamento do Solo,⁴⁷⁶ ora pelo Código Florestal,⁴⁷⁷ e ainda, se a intervenção antrópica caracterizaria a área como NUIC ou não, o que acarretará na demolição ou na permanência da construção no local.

A uniformização da jurisprudência por meio de Súmulas e Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas, ainda que limitem as decisões, geram

Alguns dispositivos legais editados em um passado próximo, motivados por uma assunção de insuficiência dos modelos de fiscalização, gestão e repressão a lesões ambientais, aliados a questões sociais enraizadas no presente também configuram a acolhida dessa 'teoria' do fato consumado que se transmuta em política. O não direito serve de suporte fático ao reconhecimento do direito e recebe uma tutela *aposteriori*." MARCHESAN, Ana Maria. **O Fato Consumado em Matéria Ambiental**. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 158. [Itálico no original].

⁴⁷⁵ "Todas essas políticas de acolhida das degradações, como se elas não fossem suscetíveis de reversão parcial ou total, fazem parte de um contexto típico da sociedade de risco global que tem na irresponsabilidade organizada um de seus traços mais marcantes. Para Beck, o conceito de irresponsabilidade organizada indica o movimento circular entre normalização simbólica e as permanentes ameaças e a destruição material do ambiente. Indica a estrutura subjacente em que indivíduos, organizações e instituições escapam da responsabilização justamente por causa dos riscos e potenciais desastres que não são atingidos pelas leis e regulações, estabelecendo um quadro de incerteza manufaturada." MARCHESAN, Ana Maria. **O Fato Consumado em Matéria Ambiental**. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 161.

⁴⁷⁶ BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm>. Acesso em: 20 mar. 2020.

⁴⁷⁷ BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

estabilidade, integridade e coerência às decisões, afastando a insegurança jurídica de nossos tribunais, permitindo o tratamento isonômico em situações assemelhadas.

Apesar do empenho judicial em exigir dos Entes Públicos a implantação das obrigações legais e do grande número de demandas discutindo o uso de APP, raramente tem sido suscitado pelos litigantes e, conseqüentemente, não é comum a lide enfrentar a aplicação da Lei n. 13.465/17⁴⁷⁸ e a possível dicotomia entre esta e a Súmula n. 613 do STJ.⁴⁷⁹

Desse modo, quando o tema despontar nos meios jurídicos, ao se analisar a possibilidade da REURB em APP, deve-se contemplar as dimensões da Sustentabilidade: Ambiental, Social, Econômica, Ética e Jurídico-Política, como condicionantes para a implantação das Políticas Públicas e como Diretriz Vinculante no julgamento pelo Poder Judiciário, encontrando-se o equilíbrio entre a garantia do direito à moradia, a proteção ambiental e o Ordenamento Territorial.

Uma vez aplicados os parâmetros de Sustentabilidade e verificada a impossibilidade de alcançá-la na REURB pretendida no caso concreto, deve ser aplicada a Súmula,⁴⁸⁰ que funciona como um contraponto às facilidades propostas pela Lei n. 13.465/17⁴⁸¹ e servirá de freio aos mal-intencionados. A Lei prepondera, principalmente quando se tratar de Moradias Sociais, mas quando a REURB em APP for prejudicial ao Meio Ambiente, a Súmula surgirá como remédio eficaz a conter certas Regularizações que se mostrem insustentáveis.

⁴⁷⁸ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

⁴⁷⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 613. Brasília, DF, 09 de maio de 2018. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 14 maio 2018. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=\(sumula%20adj1%20%27613%27\).sub.#TIT1T EMA0](http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=(sumula%20adj1%20%27613%27).sub.#TIT1T EMA0)>. Acesso em: 15 jan. 2020.

⁴⁸⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 613. Brasília, DF, 09 de maio de 2018. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 14 maio 2018. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=\(sumula%20adj1%20%27613%27\).sub.#TIT1T EMA0](http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=(sumula%20adj1%20%27613%27).sub.#TIT1T EMA0)>. Acesso em: 15 jan. 2020.

⁴⁸¹ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

Por certo, existindo embargos administrativos antecedentes ou medidas liminares judiciais, envolvendo os imóveis em que se pretende promover a REURB, por óbvio, diante do velado desrespeito às ordens, inexistente qualquer possibilidade de acolhimento da Teoria do Fato Consumado, posto que o fato a ser consumado deve ser exatamente a ordem inibitória de proibição da edificação que não foi respeitada, e não o seu término.

Em razão de que os empreendedores das obras embargadas foram previamente informados da ilegalidade, afigura-se como totalmente descabida a permanência dessas edificações. Ocorrendo previamente qualquer dessas situações acautelatórias, como os embargos ou as interdições das atividades, que guarneceram o direito tutelado, seja ambiental ou urbanístico, inviável qualquer posterior regularização.

Mais do que uma âncora legislativa como é a Lei n. 13.465/17⁴⁸² e de um protetivo impulso judicial na forma de Súmula,⁴⁸³ precisamos equacionar a coexistência dos institutos, garantindo a aplicabilidade do texto legal em consonância com os princípios que regem o Direito Ambiental e as decisões de nossos Tribunais.

Visando dar efetividade à Lei n. 13.465/17⁴⁸⁴ e também recepcionar a Súmula,⁴⁸⁵ pois ambas estão válidas e aplicáveis, as Dimensões de Sustentabilidade surgem como condicionantes homeostáticas para harmonizar os referidos institutos, tornando viável a permanência de edificações em APP sem acarretar maiores danos ambientais, ou ao menos minimizá-los.

⁴⁸² BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

⁴⁸³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 613. Brasília, DF, 09 de maio de 2018. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 14 maio 2018. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=\(sumula%20adj1%20%27613%27\).sub.#TIT1T EMA0](http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=(sumula%20adj1%20%27613%27).sub.#TIT1T EMA0)>. Acesso em: 15 jan. 2020.

⁴⁸⁴ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

⁴⁸⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 613. Brasília, DF, 09 de maio de 2018. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 14 maio 2018. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=\(sumula%20adj1%20%27613%27\).sub.#TIT1T EMA0](http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=(sumula%20adj1%20%27613%27).sub.#TIT1T EMA0)>. Acesso em: 15 jan. 2020.

Portanto, a incidência da Súmula n. 613⁴⁸⁶ exigirá que a consolidação dos Núcleos Urbanos Informais e a consequente REURB respeite os valores ambientais tendo sempre como vértice a Sustentabilidade.

3.10 O EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA E A ATUAÇÃO FISCALIZATÓRIA NAS OCUPAÇÕES ILEGAIS

A fiscalização compõe com a política habitacional e de REURB o tripé básico do Ordenamento Territorial por parte do Poder Público.

Uma das formas como se manifesta o Poder Público é através do exercício do Poder de Polícia, cuja definição legal o Código Tributário Nacional traz no art. 78⁴⁸⁷ como sendo a atividade da Administração Pública que impõe limites aos particulares, dentro do Interesse Público e no exercício regular realizado por órgão competente obedecido o processo legal, nos limites impostos pela lei.

O desempenho do poder de polícia está fundado em preceito legal (ordem) autorizando a fiscalização e a aplicação de sanções e, segundo Venâncio, para o seu exercício “devem ser observados seus atributos, limites e funções para definir qual a competência de cada órgão de Estado na tarefa de preservar a ordem pública em seus amplos aspectos”.⁴⁸⁸

Uma fiscalização eficiente e uniforme visando impedir ou inibir o crescimento da informalidade deve estar aliada à adoção imediata de Políticas Públicas para a garantia dos Direitos Sociais.

A costumeira Omissão Fiscalizatória atrai outros vetores sombrios, que vão desde a invocação no Direito Urbanístico-Ambiental da malfadada Teoria do

⁴⁸⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 613. Brasília, DF, 09 de maio de 2018. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 14 maio 2018. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=\(sumula%20adj1%20%27613%27\).sub.#TIT1T EMA0](http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=(sumula%20adj1%20%27613%27).sub.#TIT1T EMA0)>. Acesso em: 15 jan. 2020.

⁴⁸⁷ BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Código Tributário Nacional**. Brasília, 25 out. 1966. Art. 78. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm>. Acesso em: 12 fev. 2020.

⁴⁸⁸ VENÂNCIO, Valdez Rodrigues. **Ordem Pública Ambiental**: a atuação da polícia ostensiva na proteção do Meio Ambiente. Blumenau: Nova Letra, 2015, p. 46.

Fato Consumado⁴⁸⁹ até a ingênua presença de terceiros de boa-fé, que muitas vezes soterram qualquer tentativa de solucionar o conflito socioambiental,⁴⁹⁰ transbordando-o para o acolhimento e prevalência de um Direito sobre o outro, ao invés de coexistirem.

A ausência fiscalizatória traz sérias consequências. O passivo ambiental aumenta e em algumas situações se torna irreversível. A abdicação de receitas públicas cresce de forma avassaladora, e, ao final, incumbirá ao Município o dever de investir em Políticas Públicas para efetivar a REURB das áreas não fiscalizadas.

Uma atuação segura e constante do Poder Público Municipal ensejaria na correta disciplina do uso e ocupação do solo, auxiliados por medidas como embargos administrativos ou judiciais, que poderiam inibir o surgimento de Núcleos Urbanos Informais, permitindo um adequado Ordenamento Territorial das Cidades.

⁴⁸⁹ A Teoria do Fato Consumado “restringe-se ao argumento judicial utilizado para validar, em sentenças, as atividades ilegais protegidas por liminares, tão-somente porque o beneficiário delas já praticou o ato que lhe interessava quando chegado o momento de decidir a causa”. FERREIRA, Odim Brandão. **Fato Consumado**: história e crítica de uma orientação da jurisprudência federal. Porto Alegre: Fabris, 2002. Apud MARCHESAN, Ana Maria. **O Fato Consumado em Matéria Ambiental**. Salvador: Juspodivm, 2019.

“Súmula n. 613: Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de direito ambiental”. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 613. Brasília, DF, 09 de maio de 2018. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 14 maio 2018. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=\(sumula%20adj1%20%27613%27\).sub.#TIT1T1EMA0](http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=(sumula%20adj1%20%27613%27).sub.#TIT1T1EMA0)>. Acesso em: 15 jan. 2019.

⁴⁹⁰ Davi do Espírito Santo ao abordar o tema conflitos socioambientais, denomina de “[...] conflitos ecológicos distributivos, aqueles que eclodem entre indivíduos e grupos que ocupam distintas posições na balança de distribuição de bens da natureza. Fatores naturais diversos, como o clima, a topografia, a fertilidade e riquezas minerais do solo aliam-se aos de natureza social, cultural, econômica e política para determinar as vantagens e desvantagens nesta distribuição. Em síntese, ‘Conflitos socioambientais referem-se a um conjunto complexo de embates entre grupos sociais em função de seus distintos modos de inter-relacionamento ecológico’, sendo que cada corrente de pensamento social e/ou econômico procura enunciar a origem, delimitar, analisar e avaliar esses conflitos segundo seus interesses específicos [...] necessidade de discutir a produção jurídico-brasileira em face dos conflitos socioambientais. Deve-se observar, contudo, que a germinação dessas teorias de desenvolvimento sustentável e/ou sustentabilidade decorrem de uma luta travada nos diversos Campos Sociais para estabelecimento da tipologia e para abordagem dos conflitos socioambientais”. SANTO, Davi do Espírito. Esboço para uma análise político-jurídica das produções simbólicas do campo jurídico sobre os conflitos socioambientais. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; JACOBSEN, Gilson (Org.). **Direito, desenvolvimento urbano e meio ambiente**. Itajaí: Univali, 2016. p. 41-42.

Vale frisar, que um dos objetivos da REURB previsto no art. 10, X, da Lei n. 13.465/17⁴⁹¹ é justamente prevenir e desestimular a formação de novos Núcleos Urbanos Informais.

Como leciona Pasold, o dever de agir é obrigação da Administração Pública quando do tratamento de conflitos emergentes e não será neutro, devendo gerir de forma eficiente suas decisões assumindo o seu papel instrumental:

O Dever de Agir compromete-se com políticas públicas que uma dada Sociedade, num certo momento histórico, decide devam ser consagradas em normas e ações, unindo-se vencidos e vencedores de um saudável conflito de ideais que, de maneira natural e evidente antecede o estabelecimento das políticas e o Dever de Agir.⁴⁹²

Incumbe ao Poder Público exigir o fiel cumprimento das normas, exercendo o seu dever fundado no direito de agir, por meio de uma fiscalização ampla e irrestrita.⁴⁹³ Ao mesmo tempo, lhe impõe a normativa em vigor o dever de

⁴⁹¹ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Art. 10, X. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

⁴⁹² PASOLD, Cesar Luiz. **Função Social do Estado Contemporâneo**. Itajaí: Univali, 2013, p. 60. Disponível em: <<https://www.univali.br/vida-no-campus/editora-univali/e-books/Documents/ecjs/E-book%202013%20FUN%C3%87%C3%83O%20SOCIAL%20%20DO%20ESTADO%20CONTEMPOR%C3%82NEO.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2020.

⁴⁹³ "O Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento de que o ente federado tem o dever de fiscalizar e preservar o meio ambiente e combater a poluição (Constituição Federal, art. 23, VI, e art. 3º da Lei 6.938/1981), podendo sua omissão ser interpretada como causa indireta do dano (poluidor indireto), o que enseja sua responsabilidade objetiva." (STJ, REsp 1666027/SP, rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 01.02.2018)

[...] RESPONSABILIZAÇÃO SOLIDÁRIA PELA DEMOLIÇÃO. DICÇÃO DO ART. 225 DA CF, QUE CONCLAMA O PODER PÚBLICO A DEFENDER E PRESERVAR O MEIO AMBIENTE. PARCELA DE DESÍDIA NO CASO.

No caso de omissão de dever de controle e fiscalização, a responsabilidade ambiental solidária da Administração é de execução subsidiária (ou com ordem de preferência). 15. A responsabilidade solidária e de execução subsidiária significa que o Estado integra o título executivo sob a condição de, como devedor-reserva, só ser convocado a quitar a dívida se o degradador original, direto ou material (= devedor principal) não o fizer, seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade, inclusive técnica, de cumprimento da prestação judicialmente imposta, assegurado, sempre, o direito de regresso (art. 934 do Código Civil), com a desconsideração da personalidade jurídica (art. 50 do Código Civil)." (STJ, REsp 1071741 / SP Recurso Especial 2008/0146043-5, Relator: Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 16/12/2010). (TJSC, Apelação Cível n. 0065935-60.2009.8.24.0023, da Capital, rel. Des. Luiz Fernando Boller, Primeira Câmara de Direito Público, j. 23-05-2017)."

BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Apelação Cível nº 0065935-60.2009.8.24.0023. Relator: Des. Luiz Fernando Boller. Florianópolis, SC, 23 de maio de 2017. **Diário da Justiça Eletrônico**. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/buscaForm.do#resultado_ancora>. Acesso em: 20 fev. 2020.

agir de maneira a efetivar as Políticas Públicas⁴⁹⁴ previstas na legislação de REURB.

3.11 A SUSTENTABILIDADE DA REURB COM BASE NO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO

Após analisar os diversos instrumentos e institutos redigidos nas Leis n. 13.465/17 e n. 12.651/1, relacionados diretamente à REURB, torna-se necessário lançar um olhar com as lentes focadas nas Dimensões da Sustentabilidade para determinadas normas que poderão repercutir na Regularização.

Uma das primeiras atitudes é não cair na falaciosa armadilha da misericórdia e do apelo popular que temas como esse atraem:

Não se trata de elitismo, mas de perceber a falácia que toma as emoções coletivas (não raro, contagiosas e virais) como substitutivas do dever de fundamentação universalizadora. [...] Mais: para retomar a hipótese citada, não se pode admitir a inércia na remoção digna de famílias que vivem em área de risco, especialmente de menores e idosos, a título de demagógico argumento em contrário, sob pena de acumplicimento com o cenário bárbaro, irresponsável, dantesco [...].⁴⁹⁵

Superado o primeiro desafio, impõe-se observar as regras em vigor que gravitam em torno do tema REURB, nos seus aspectos: social; ambiental; tributário; administrativo; econômico; institucional e jurídico.

Sob o enfoque social temos a possibilidade de fixação de medidas compensatórias, proporcional a utilização de parcela da APP, quando da REURB-E, revertendo, inclusive, para o atendimento e financiamento da REURB-S, por meio de fundos municipais, de forma a auxiliar na promoção dos Direitos Sociais com a

⁴⁹⁴ “[...] as políticas públicas foram estabelecidas através do repartir, dividir, conceder, ceder, compor e recompor posturas e anseios. Se assim for feito, o resultado denomina-se Dever de Agir. E, este sim, contém, não implícito, mas explícito o direito de agir do Estado. Se as políticas e o dever de agir contemplarem, clara e precisamente, por exemplo, os segmentos social e econômico, o direito de agir nestes segmentos, sobressairá expresso na contraface do dever de agir. Ambos, se obedecida a conduta axiológica e metodológica aqui defendida, sustentados na Legitimidade.” PASOLD, Cesar Luiz. **Função Social do Estado Contemporâneo**. Itajaí: Univali, 2013, p. 61. Disponível em: <<https://www.univali.br/vida-no-campus/editora-univali/e-books/Documents/ecjs/E-book%202013%20FUN%C3%87%C3%83O%20SOCIAL%20%20DO%20ESTADO%20CONTEMPOR%C3%82NEO.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2020.

⁴⁹⁵ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 153-154.

melhoria dos Serviços Públicos Essenciais.⁴⁹⁶

Na seara ambiental, respeitada a realidade fática das ocupações, além dos diversos temas já enfrentados, convém salientar ainda, a necessária observância, das leis que tratam dos diversos Biomas Nacionais, em especial a Lei do Bioma da Mata Atlântica (Lei n. 11.428/2006),⁴⁹⁷ cuja supressão da vegetação e uso desse espaço são ainda mais restritos.

A Lei n. 11.428/2006 impõe uma série de vedações ou limites reduzidos de supressão da vegetação para fins do Parcelamento Regular do Solo ou edificações nas regiões metropolitanas e Espaços Urbanos,⁴⁹⁸ que não deverão ser

⁴⁹⁶ BRASIL (Município). Lei Ordinária nº 7.235, de 20 de julho de 2016. Dispõe Sobre a Delimitação da Área Urbana Consolidada do Município de Jaraguá do Sul e Estabelece Medidas Para a Regularização Ambiental e/ou Fundiária de Imóveis Situados às Margens de Cursos D'Água Naturais em Tais Locais, nos Termos do Artigo 30, Inciso I, da Constituição Federal, de 1988, do Artigo 64 e do Artigo 65, da Lei Federal Nº 12.651, de 2012, e do Artigo 122-A, da Lei Estadual Nº 14.675/2009, e dá outras providências. (Redação dada pela Lei nº 7470/2017).. Jaraguá do Sul, SANTA CATARINA, Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/j/jaragua-do-sul/lei-ordinaria/2016/723/7235/lei-ordinaria-n-7235-2016-dispoe-sobre-a-delimitacao-da-area-urbana-consolidada-do-municipio-de-jaragua-do-sul-e-estabelece-medidas-para-a-regularizacao-ambiental-e-ou-fundiaria-de-imoveis-situados-as-margens-de-cursos-d-agua-naturais-em-tais-locais-nos-termos-do-artigo-30-inciso-i-da-constituicao-federal-de-1988-do-artigo-64-e-do-artigo-65-da-lei-federal-n-12651-de-2012-e-do-artigo-112-a-da-lei-estadual-n-14-675-2009-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 26 mar. 2020.

⁴⁹⁷ BRASIL. Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências.. **Lei da Mata Atlântica**. Brasília, DF, 22 dez. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11428.htm>. Acesso em: 20 fev. 2020.

⁴⁹⁸ “Art. 30. É vedada a supressão de vegetação primária do Bioma Mata Atlântica, para fins de loteamento ou edificação, nas regiões metropolitanas e áreas urbanas consideradas como tal em lei específica, aplicando-se à supressão da vegetação secundária em estágio avançado de regeneração as seguintes restrições:

I - nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração dependerá de prévia autorização do órgão estadual competente e somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio avançado de regeneração em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por esta vegetação, ressalvado o disposto nos arts. 11, 12 e 17 desta Lei e atendido o disposto no Plano Diretor do Município e demais normas urbanísticas e ambientais aplicáveis;

II - nos perímetros urbanos aprovados após a data de início de vigência desta Lei, é vedada a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica para fins de loteamento ou edificação.

Art. 31. Nas regiões metropolitanas e áreas urbanas, assim consideradas em lei, o parcelamento do solo para fins de loteamento ou qualquer edificação em área de vegetação secundária, em estágio médio de regeneração, do Bioma Mata Atlântica, devem obedecer ao disposto no Plano Diretor do Município e demais normas aplicáveis, e dependerão de prévia autorização do órgão estadual competente, ressalvado o disposto nos arts. 11, 12 e 17 desta Lei.

§ 1º Nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração somente será admitida, para fins de

totalmente abandonados na hipótese de parcelamentos clandestinos ou edificações irregulares. Se assim fosse, estar-se-ia contribuindo para a perpetuidade das ilegalidades.

A Lei do Bioma Mata Atlântica traz diversos dispositivos protetivos a serem observados quando da REURB. Entre eles, destaca-se o disposto no art. 7º⁴⁹⁹ que disciplina que o uso do Bioma será feito dentro de condições que assegurem a manutenção e a recuperação da biodiversidade, vegetação, fauna e regime hídrico, as presentes e futuras gerações, buscando o disciplinamento da ocupação rural e urbana, de forma a harmonizar o crescimento econômico com a manutenção do equilíbrio ecológico.

Por sua vez, o art. 5º⁵⁰⁰ aduz que a vegetação primária ou a vegetação secundária em qualquer estágio de regeneração do Bioma Mata Atlântica não perderá esta classificação nos casos de incêndio, desmatamento ou qualquer outro tipo de intervenção não autorizada ou não licenciada.

Nesse sentido, como os Assentamentos Ilegais muitas vezes ocupam irregularmente áreas do Bioma Mata Atlântica, mediante a indevida intervenção não autorizada, e na maioria das vezes, promovendo a supressão de vegetação no local, os dispositivos da Lei n. 11.428/06 devem vigorar e serem sopesados quando da REURB.

loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio médio de regeneração em no mínimo 30% (trinta por cento) da área total coberta por esta vegetação.

§ 2º Nos perímetros urbanos delimitados após a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração fica condicionada à manutenção de vegetação em estágio médio de regeneração em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por esta vegetação.”

BRASIL. Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. **Lei da Mata Atlântica**. Brasília, DF, 22 dez. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11428.htm>. Acesso em: 20 fev. 2020.

⁴⁹⁹ BRASIL. Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Art. 7º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11428.htm>. Acesso em: 20 fev. 2020.

⁵⁰⁰ BRASIL. Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Art. 5º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11428.htm>. Acesso em: 20 fev. 2020.

Dessa forma, Gaio ao se referir ao art. 5º,⁵⁰¹ leciona que esse dispositivo:

[...] é de fundamental importância para o árduo objetivo de manter a já ínfima porção dos remanescentes de vegetação do bioma Mata Atlântica [...] também visa repelir pretensões e estratégias dotadas de malícia, sob o princípio de que ninguém pode se beneficiar da própria torpeza.⁵⁰²

Vale mencionar também a importante redação do art. 12, que dispõe que: “os novos empreendimentos que impliquem o corte ou a supressão de vegetação do Bioma Mata Atlântica deverão ser implantados preferencialmente em áreas já substancialmente alteradas ou degradadas.”⁵⁰³

Por isso, Gaio alerta para o fato de que os novos empreendimentos deverão utilizar áreas já degradadas ou alteradas, o que inclui também a hipótese de ampliação dos empreendimentos instalados anteriormente à Lei n. 11.428/06.

Entretanto, também pondera-se que “o termo ‘preferencialmente’ também denota a preocupação do legislador em não tornar a regra do artigo 12 da Lei n. 11.428/06 inflexível frente a situações de extrema excepcionalidade.”⁵⁰⁴ Isso significa que, em se tratando de REURB, pode-se de maneira fundamentada, aceitar a permanência das ocupações que suprimiram a vegetação proibida no Bioma Mata Atlântica, mitigando inclusive o entorno.

Porém, os novos projetos de habitação deverão respeitar o citado dispositivo, e necessariamente, as obras atuais deverão ocorrer, prioritariamente, em uma área substancialmente já alterada ou degradada, preservando o máximo possível o Bioma. Opção diversa implicará em fundamentado parecer, dando conta do não acolhimento da escolha prioritária de uma área já alterada, por uma ainda preservada, indicando os motivos sustentáveis para a adoção dessa medida.

De toda forma, a Sustentabilidade ditará os rumos da exploração do

⁵⁰¹ BRASIL. Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Art. 5º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11428.htm>. Acesso em: 20 fev. 2020.

⁵⁰² GAIO, Alexandre. **Lei da Mata Atlântica comentada**. São Paulo: Almedina, 2014, p. 90.

⁵⁰³ BRASIL. Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Art. 12. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11428.htm>. Acesso em: 20 fev. 2020.

⁵⁰⁴ GAIO, Alexandre. **Lei da Mata Atlântica comentada**. São Paulo: Almedina, 2014, p. 103-104.

Bioma, não sendo recomendado que se mantenha ou se instigue novas ocupações em áreas sensíveis ambientalmente, como APPs, UCs e mananciais.

Por outro lado, haveria razoabilidade em densificar uma região com terrenos não edificadas, inserindo novas Moradias populares ao lado das já existentes, no caso de uma ocupação ser considerada passível de regularizada por meio de REURB-S, sendo o NUIC avaliado por meio de Estudo Técnico Socioambiental, uma vez que já será provida infraestrutura essencial, bem como realizadas as compensações ambientais e urbanísticas necessárias, ainda que implique em novas supressões sem maiores impactos.⁵⁰⁵

Outra legislação que merece destaque no aspecto ambiental é a Lei n. 9.433/97,⁵⁰⁶ que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e regulamentou o art. 21, XIX, da CRFB/88,⁵⁰⁷ e que trouxe o conceito da bacia hidrográfica como sendo a unidade territorial para implementação da Política de Proteção dos Recursos Hídricos e a atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, com a exata compreensão de que a escala regionalizada é a mais adequada para tratar do tema, considerando a peculiaridade do bem a ser tutelado.

A norma indica os Planos de Recursos Hídricos, como instrumento da política, tratando-os como legítimos Planos Diretores, que visam a fundamentar e orientar a implementação da Política e do Gerenciamento dos Recursos Hídricos. Dentre seu conteúdo mínimo, o plano conterá padrões de ocupação do solo e propostas para a criação de áreas sujeitas a restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos. O plano de bacias, cuja atribuição para elaboração é das

⁵⁰⁵ “[...] a necessidade de implantação estratégica de uma base operacional das Forças Armadas em um determinado e específico local do bioma Mata Atlântica, ao passo que a indicação de outro local tornaria inútil tal pretensão. Por óbvio que, em uma hipótese específica e singular como essa, o órgão público ambiental pode, de modo fundamentado, deixar de atribuir primazia a uma área substancialmente alterada ou degradada. Da mesma forma, haveria razoabilidade na mitigação da preferência da escolha pela área substancialmente alterada ou degradada se esta, por exemplo, localizar-se em área de entorno de Unidades de Conservação de proteção integral ou em local importante para o (re)estabelecimento de corredores de biodiversidade.” GAIO, Alexandre. **Lei da Mata Atlântica comentada**. São Paulo: Almedina, 2014, p. 104.

⁵⁰⁶ BRASIL. Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm>. Acesso em: 12 fev. 2020.

⁵⁰⁷ BRASIL. Constituição (1988). Brasília, 05 out. 1988. Art. 21, XIX. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 06 mar. 2020.

Agências de Águas,⁵⁰⁸ é de ordem pública e o seu conteúdo mínimo deve atender ao disposto no art. 7º da Lei n. 9.433/97.⁵⁰⁹

A Política Nacional de Recursos Hídricos busca a aproximação com os demais planejamentos regionais, estaduais ou nacionais e com o uso do solo,⁵¹⁰ possuindo potencial para influenciar diretamente na escala municipal.

Nessa esfera, o Estatuto da Cidade inclusive estabelece no art. 42-B, § 2º que: “O conteúdo do plano diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a Lei no 9.433, de 8 de janeiro de 1997.”⁵¹¹

O Município não deve planejar de forma míope, olhando somente para sua realidade política e econômica, mas deverá considerar o ecossistema em que está inserido, principalmente a bacia e a sub-bacia hidrográfica de que faz parte. Seria temerário deixar o Plano Diretor Municipal ou os Projetos de REURB de se adaptar às diretrizes do respectivo Plano de Bacia Hidrográfica.

O Município, como membro do Comitê da Bacia Hidrográfica, tem a

⁵⁰⁸ BRASIL. Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997. Art.44, X. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm>. Acesso em: 12 fev. 2020.

⁵⁰⁹ “Art. 7º Os Planos de Recursos Hídricos são planos de longo prazo, com horizonte de planejamento compatível com o período de implantação de seus programas e projetos e terão o seguinte conteúdo mínimo:

I - diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos;

II - análise de alternativas de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e de modificações dos padrões de ocupação do solo;

III - balanço entre disponibilidades e demandas futuras dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, com identificação de conflitos potenciais;

IV - metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis;

V - medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, para o atendimento das metas previstas;

[...]

VIII - prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos;

IX - diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos;

X - propostas para a criação de áreas sujeitas a restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos.”

BRASIL. Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm>. Acesso em: 12 fev. 2020.

⁵¹⁰ BRASIL. Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997. Art. 3.º, IV e V. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm>. Acesso em: 12 fev. 2020.

⁵¹¹ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Art. 42-B, § 2º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm>. Acesso em: 12 fev. 2020.

oportunidade de opinar e votar para a elaboração do Plano da Bacia Hidrográfica. Portanto, pode apresentar as suas considerações quanto à REURB dos Assentamentos nas margens dos Cursos de Água e a respeito do seu Plano Diretor, buscando integrá-los.

Sob o enfoque econômico, afigura-se prudente a proibição de financiamento por parte das instituições financeiras e agências de fomento, de novos empreendimentos em APP ou em áreas de Risco, observando-se as Cartas Geotécnicas de Aptidão à Urbanização e Prevenção de Desastres Naturais, as diretrizes dos Planos de Bacias e os estudos oficiais do Estado.

Na abordagem tributária, uma das medidas eficazes visando o Ordenamento Territorial é o aumento do imposto predial e territorial urbano (IPTU) de forma progressiva para as Ocupações Ilegais de interesse específico, principalmente aquelas que ocupam APP. Tal situação impulsionaria os interessados em promover a adequação, coexistindo o interesse privado concomitante com o dever público na REURB, que mobilizaria os inertes ocupantes a buscarem a adequação de suas áreas junto à Municipalidade.

Vale destacar também, como medida imprescindível, a fixação de motivados incentivos ou isenções fiscais a projetos sustentáveis, que preservem as APPs e garantam as suas funções ecológicas, inclusive para as construções que adotem a Sustentabilidade. Deve-se estimular ações que promovam o uso inteligente dos recursos, multiplicando-se as benfeitorias nos imóveis das Cidades, acarretando um impacto positivo para a Sociedade.⁵¹²

No enfoque institucional, uma das medidas cabíveis é a atuação do MP na fiscalização da REURB, principalmente por meio dos órgãos de execução e do seu corpo técnico, para reavaliar os Estudos Socioambientais e conferir a

⁵¹² "O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) é considerado a principal fonte de arrecadação em muitas cidades brasileiras. Em alguns municípios, foram aprovadas leis que oferecem descontos para os contribuintes (pessoas físicas ou jurídicas) que possuem imóveis com inovações sustentáveis, como coleta de água da chuva, painéis solares fotovoltaicos, coletores solares (para aquecer a água do banho), ventilação e iluminação naturais, quintais permeáveis (para facilitar o escoamento da água da chuva), propriedade com área vegetada, entre outras medidas. " TRIGUEIRO, André. **Cidades e Soluções**: como construir uma sociedade sustentável. Rio de Janeiro: Leya, 2017, p. 20.

adequação das flexibilizações e compensações impostas.

Sob a ótica administrativa, além de uma fiscalização adequada por parte do poder de polícia municipal, evitando-se a proliferação de ocupações clandestinas ou irregulares, e, conseqüentemente, a necessidade de novas regularizações, deve-se evitar planos ou programas falaciosos e a contratação de empresas milagrosas que prometem e não entregam o serviço.

O Município deve ainda, investir na estruturação dos seus órgãos ambientais licenciadores, uma vez que a Lei n. 13.465/17 admite no seu art. 12, que poderá ser aprovada pelo Órgão Ambiental Municipal a regularização, assim como o seu projeto urbanístico, os estudos técnicos e expedir a Licença Ambiental, desde que o mesmo seja capacitado, e o Decreto enfatiza tal situação.⁵¹³

Entende-se por Órgão Ambiental Capacitado, quando possua, em seus quadros ou à sua disposição, ainda que em forma de consórcio intermunicipais, profissionais com atribuição técnica para a análise e a aprovação dos estudos técnicos.⁵¹⁴ Normas dos Conselhos Estaduais do Meio Ambiente estabelecem qual a composição mínima a ser cumprida pelos Municípios respeitado o nível de licenciamento.

Compete ao Município atender exigências de ordem estrutural, legal e de

⁵¹³ “Art. 4º A aprovação municipal e distrital da Reurb de que trata o § 4º do art. 3º corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária, e à aprovação ambiental, se o Município tiver órgão ambiental capacitado.

§ 1º A aprovação ambiental a que se refere o caput corresponde à aprovação do estudo técnico ambiental a que se refere o inciso VIII do caput do art. 30.

§ 2º Considera-se órgão ambiental capacitado o órgão municipal que possua, em seus quadros ou à sua disposição, profissionais com atribuição técnica para a análise e a aprovação dos estudos referidos no art. 3º, independentemente da existência de convênio com os Estados ou com a União.

§ 3º A aprovação ambiental poderá ser feita pelos Estados, na hipótese de o Município não ter órgão ambiental capacitado.”

BRASIL. Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm>. Acesso em: 13 fev. 2020.

⁵¹⁴ SANTA CATARINA (Estado). Resolução nº 117, de 01 de dezembro de 2017. Estabelece critérios gerais para exercício do licenciamento ambiental municipal de atividades, obras e empreendimentos que causem ou possam causar impacto de âmbito local em todo o Estado de Santa Catarina. **Resolução Consema N. 117**. Florianópolis, SC, 20 fev. 2018. Art. 6º, parágrafo único. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=356858>. Acesso em: 24 mar. 2020.

peçoal. Assim, deverá ter legislação municipal específica que trate da política ambiental do Município e fundo próprio. Na parte estrutural, equipamentos e pessoal para atender o licenciamento e a fiscalização, sendo obrigatório ter no mínimo cinco servidores nas áreas técnicas, para licenciar atividades em Nível III de complexidade.⁵¹⁵

A Lei Complementar n. 140/11⁵¹⁶ estabelece, assim como a Lei n. 13.465/17⁵¹⁷ também prevê, que, inexistindo Órgão Ambiental Capacitado no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas. Dessa forma, afigura-se como imprescindível que o Município que pretenda impor um ritmo eficiente de regularização possua um Órgão Municipal Capacitado, do contrário, ficará sujeito aos humores do Órgão Estadual do Meio Ambiente.

No enfoque jurídico, como já mencionado, os embargos e interdições judiciais decorrentes de medidas liminares antecedentes conferidos nos autos das Ações Cíveis Públicas, deveriam vedar o reconhecimento da formação do Núcleo Urbano Informal, evitando-se a sua consolidação e consequente Regularização.

Todas essas abordagens mereceriam uma sistematização de forma a compilar os vários elementos necessários para traçar uma estratégia nacional de Sustentabilidade das Cidades. Para tanto, poderia ter por base a Estratégia Temática Europeia de Meio Ambiente Urbano (ETEMAU, de janeiro de 2006) e a Estratégia Espanhola de Desenvolvimento Sustentável (EEDS, de novembro de 2007).

Dessa forma, aprofundando o planejamento para a escala local, se desenvolveu na Espanha uma nova estratégia, com a intenção de ser expandida e aplicada em todos os municípios espanhóis.

⁵¹⁵ SANTA CATARINA (Estado). Resolução nº 117, de 01 de dezembro de 2017. Estabelece critérios gerais para exercício do licenciamento ambiental municipal de atividades, obras e empreendimentos que causem ou possam causar impacto de âmbito local em todo o Estado de Santa Catarina. **Resolução Consema N. 117**. Florianópolis, SC, 20 fev. 2018. Anexo I. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=356858>. Acesso em: 24 mar. 2020.

⁵¹⁶ BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Art. 15, II. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm. Acesso em: 24 mar. 2020.

⁵¹⁷ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Art. 12, §4º. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 07 abr. 2020.

A estratégia foi aprovada pelo Plenário de *la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible*, em Granada, em 17 de junho de 2011, oportunidade em que “*surge así la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local (EESUL), que sigue el mismo esquema de la Estrategia Europea, incorporando además dos temas nuevos: las relaciones campo-ciudad y el cambio climático*”.⁵¹⁸

Nesse sentido, a mencionada estratégia tem o objetivo de estabelecer parâmetros para a aplicação efetiva da Sustentabilidade Urbana e Local, adaptados ao Ordenamento Jurídico Espanhol:

*La EESUL pretende servir como marco estratégico –no vinculante– que recoja principios, objetivos, directrices y medidas cuya aplicación efectiva permita avanzar en la dirección de una mayor sostenibilidad urbana y local, sin invadir las competencias de las diferentes administraciones. El documento comienza con una reflexión sobre la situación urbana del pasado reciente, mediante una descripción del marco general, seguido de un análisis y diagnóstico pormenorizado en relación a una serie de ámbitos o áreas temáticas que se han considerado como prioritarios: el punto de vista territorial y urbano; los instrumentos urbanísticos; las cuestiones relacionadas con la accesibilidad, movilidad y transporte; la gestión y la gobernanza urbana; la edificación y la rehabilitación; y el cambio climático.*⁵¹⁹

Por meio da EESUL, propôs-se um enunciado com os princípios gerais e objetivos da estratégia de Sustentabilidade, a partir dos quais se desenvolverão cada uma das áreas temáticas, apontando uma série de diretrizes para cada setor.

⁵¹⁸ “Foi assim que surgiu a Estratégia Espanhola de Sustentabilidade Urbana e Local (EESUL), que segue o mesmo esquema da Estratégia Europeia, incorporando também dois novos temas: relações entre cidades rurais e mudanças climáticas”. (Tradução livre do Autor desta Dissertação). GOBIERNO DE ESPAÑA. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. **Estrategia española de sostenibilidad urbana y local (EESUL)**. Disponível em: <<https://www.mitma.gob.es/areas-de-actividad/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/urbanismo-y-sostenibilidad-urbana/estrategia-espan%CC%83ola-de-sostenibilidad-urbana-y-local-eesul>>. Acesso em: 14 maio. 2020.

⁵¹⁹ “A EESUL pretende servir como uma estrutura estratégica - não vinculativa - que inclua princípios, objetivos, diretrizes e medidas cuja aplicação efetiva permita avançar na direção de uma maior sustentabilidade urbana e local, sem invadir as competências das diferentes administrações. O documento começa com uma reflexão sobre a situação urbana do passado recente, através de uma descrição da estrutura geral, seguida de uma análise e diagnóstico detalhado de uma série de áreas temáticas ou áreas consideradas prioritárias: o ponto de vista territorial. e urbano; instrumentos urbanos; questões relacionadas à acessibilidade, mobilidade e transporte; gestão e governança urbanas; construção e reabilitação; e mudanças climáticas”. (Tradução livre do Autor desta Dissertação). GOBIERNO DE ESPAÑA. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. **Estrategia española de sostenibilidad urbana y local (EESUL)**. Disponível em: <<https://www.mitma.gob.es/areas-de-actividad/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/urbanismo-y-sostenibilidad-urbana/estrategia-espan%CC%83ola-de-sostenibilidad-urbana-y-local-eesul>>. Acesso em: 14 maio. 2020.

Assim, cada diretriz se desenvolve mediante uma série de critérios e medidas concretas.

Essa é uma forma eficiente de se buscar difundir de forma ordenada as Diretrizes da Sustentabilidade, ainda que no caso espanhol as Estratégias não sejam vinculantes, mas apontam o caminho da Sustentabilidade das Cidades, com a oportuna criação de um sistema modular, com um plano básico de indicadores para todos os municípios e um módulo válido para municípios com menos de 2.000 habitantes.

Ademais, existe ainda na Espanha, uma orientação para se alcançar Cidades e bairros mais humanos, por meio da Agenda Urbana Española:

La Agenda Urbana Española, tomada en consideración por el Consejo de Ministros el 22 de febrero de 2019, es la hoja de ruta que va a marcar la estrategia y las acciones a llevar a cabo hasta 2030, para hacer de nuestros pueblos y ciudades ámbitos de convivencia amables, acogedores, saludables y concienciados. Constituye un verdadero “menú a la carta” para que todos los actores, públicos y privados, que intervienen en las ciudades y que buscan un desarrollo equitativo, justo y sostenible desde sus distintos campos de actuación, puedan elaborar sus propios Planes de Acción.⁵²⁰

Por fim, diversas são as medidas hábeis a construir uma Cidade mais Sustentável, de forma a trazer qualidade de vida aos Cidadãos. A vontade política aliada ao desejo e o esforço da Sociedade poderão atingir esse objetivo valendo-se das normas em vigor.

⁵²⁰ “A Agenda Urbana Espanhola, levada em consideração pelo Conselho de Ministros em 22 de fevereiro de 2019, é o roteiro que definirá a estratégia e as ações a serem realizadas até 2030, para tornar nossas vilas e cidades áreas de convivência amigável, acolhedora, saudável e consciente. Constitui um verdadeiro “menu à la carte” para que todos os atores, públicos e privados, que intervêm nas cidades e que buscam um desenvolvimento equitativo, justo e sustentável de seus diferentes campos de ação, possam preparar seus próprios planos de ação.”. (Tradução livre do Autor desta Dissertação). GOBIERNO DE ESPAÑA. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. **Agenda Urbana Española**. Disponível em: < <https://www.aue.gob.es/> >. Acesso em: 14 maio. 2020.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de urbanização das Cidades implica na descoberta das causas e dos fatores do desenvolvimento do Espaço Urbano, exigindo conjuntamente com a compreensão da situação atual a reconstituição histórica da sua evolução.

Os fatores que determinam a origem e o desenvolvimento das Cidades variaram de acordo com o tempo e o espaço. A sua ocupação ocorreu em razão da função primordial a ser exercida, desde a finalidade militar, passando pelos objetivos comerciais e industriais, tendo sempre em comum a necessidade de agrupamento social e o respeito aos interesses predominantes dos respectivos locais.

A Cidade se desenvolve em razão das funções determinadas pela Sociedade e seu desenho se altera em função da necessidade de segurança, do modismo efêmero e dos avanços tecnológicos.

O desenvolvimento do Espaço Urbano deveria respeitar a sua posição geográfica, pois as suas características naturais é que permitirão ou limitarão a sua expansão. Como a maioria das Cidades surgiram ao longo das APP, principalmente nas Margens dos Cursos de Água ou morros, sua estrutura urbana, fundada nos aspectos morfológicos dos Assentamentos, desde o traçado das vias até as próprias edificações continuaram a crescer em seu entorno.

Cada Núcleo Urbano repercute diretamente sobre determinada área de influência, criando uma relação de interdependência com a Cidade, principalmente com o que oferece como Infraestrutura Essencial. Dessa forma, quando a informalidade prepondera nos Núcleos Urbanos, por meio de Construções Clandestinas ou Irregulares, prejudica o Ordenamento Urbano e o fornecimento dos Serviços Públicos Essenciais.

O processo de urbanização das Cidades caracterizou-se pelo desrespeito contumaz dos Parâmetros Urbanísticos e Ambientais, bem como, pela apropriação das melhores áreas para o mercado imobiliário, deixando um vácuo urbano de locais

destinados à Moradia popular. Assim, ao mesmo tempo que forçou a população mais carente a ocupar áreas desprezadas, caracterizadas, em regra, pela fragilidade do ambiente, como as margens dos Cursos de Água e as encostas íngremes, gerando Riscos aos moradores, não deixam de ser alvo de Parcelamento Irregular do Solo, em notório desrespeito ao Ordenamento Urbano e prejuízos ao Meio Ambiente.

Diante da crescente Ocupação ilegal do Espaço Urbano, surge um Poder Público áspero na abordagem, cético quanto a orientação técnica, tímido em investimentos e apegado a ritmos procedimentais prolixos e entediantes. Tal situação o torna inerte e enfadonho, impedindo a resolução dos conflitos fundiários urbanos e a garantia dos Direitos Sociais Fundamentais, que podem ser solucionados e implantados com a efetivação da Lei n. 13.465/17.

Dentro de um Estado Socioambiental de Direito é fundamental a integração dos Direitos Sociais com os do Meio Ambiente, ainda mais considerando a proliferação de Núcleos Urbanos Informais.

A Lei n. 13.465/17 é a realidade positivada. As décadas de abandono fiscalizatório e de ausência de investimentos em Políticas Públicas obrigaram o legislador a criar leis corretivas dos equívocos e omissões do passado. Não há como ignorar a existência dos Assentamentos urbanos informais e a necessidade de regularizá-los, adequando-os sob o aspecto ecológico, reestruturando-os quanto aos Serviços Essenciais, reordenando-os na questão urbanística e legalizando-os sob o enfoque jurídico-administrativo.

As Ocupações Ilegais geram insegurança e imprevisibilidade, mormente por se tratarem de construções localizadas em locais instáveis, como as APPs, aumentando a sua vulnerabilidade e impedindo que cumpram com a sua Função Ambiental.

A desordem urbana reinará enquanto o Poder Público tratar as Ocupações Ilegais como uma dor do crescimento e não como um vírus que se espalha e contamina as Cidades. Ao deixar de exercer o Poder de Polícia e de implantar normas como a Lei n. 13.465/17, que serviriam como um antídoto a

socorrer o território adoecido por décadas de negligência Estatal, abdica-se de instrumentos imprescindíveis ao Ordenamento Urbano.

Apesar dos Núcleos Urbanos Informais comporem a realidade fática instalada no Espaço Urbano das Cidades, geralmente em afronta às normas ambientais, as suas características esmiuçadas no corpo do projeto de REURB e a possibilidade da melhoria das condições de Sustentabilidade é que definirão o seu rumo, ensejando a permanência ou a remoção dos ocupantes.

A permanência não pode sugerir a perpetuidade do desrespeito aos Parâmetros Urbanísticos, Edifícios e Ambientais, muito menos servir como incentivo à clandestinidade ou irregularidade. A irreversibilidade e a consequente necessidade de Ordenamento Territorial exige correções, reparações e compensações para a restauração do Meio Ambiente e o equilíbrio almejado com as ocupações.

Como um gênio saído de uma garrafa disposto a conceder três pedidos aos interessados em promover a REURB, a Lei n. 13.465/17 trata imediatamente de oferecê-los, ao dispensar os Parâmetros Urbanísticos e Edifícios, flexibilizar as restrições ambientais e permitir o registro do imóvel.

Contudo, no momento em que a Lei n. 13.465/17 remete a REURB à Lei n. 12.651/12, na hipótese do Núcleo Urbano Informal estar inserido em APP, ambas as legislações tentam, ao menos em parte, empurrar de volta para a sua garrafa o gênio insustentável da impunidade e do improviso, ao fixar procedimentos próprios e critérios técnicos vinculantes.

A REURB pode ser despojada, mas não é desprovida de regras. A Lei n. 13.465/17 apesar de autorizar a dispensa de normas urbanísticas e amenizar as exigências protetivas ambientais, não isenta o Município e os ocupantes do cumprimento de determinados procedimentos e critérios, que somente assim lhes permitirão afastar ou flexibilizar as regras originais, sempre pautados no competente Estudo Técnico Socioambiental.

Assim, a REURB deve ser repensada à luz da Sustentabilidade, considerada como pressuposto incondicional principalmente quando as Ocupações

Illegais estiverem localizadas em APP, nas margens de Cursos de Água Urbanos, devido à sua fragilidade e ao Risco inerente a sua posição geográfica.

A Sustentabilidade pressupõe a manutenção da existência humana, aplicando o Ordenamento Territorial às ocupações e à urbanização visando evitar reflexos prejudiciais sobre o Meio Ambiente, propiciando a maximização das Dimensões Sociais, Ambientais e Econômicas, vinculando-as obrigatoriamente, em razão do seu enfoque Político-Jurídico.

Para tanto, além de intensificar a fiscalização, os Municípios como centro nevrálgico do tema devem iniciar a REURB, legislando conforme o interesse local, zelando para que a norma não seja meramente simbólica, superficialmente regulatória, formalista e extremamente flexível. A legislação deve atender aos objetivos da REURB e contemplar as necessidades pontuais da Cidade e da Sociedade.

A REURB em APP deve ocorrer apenas na hipótese de NUIC, em razão de que a análise da consolidação é fundamental, diante da particularidade ecológica a exigir maior rigor na análise de permanência, respeitadas as diretrizes previstas para cada modalidade, Social ou Específica.

Para isso, torna-se imperiosa a fixação de Marco Legal Ocupacional, que na hipótese da REURB-E será no mínimo a data da entrada em vigor da Lei n. 12.651/12 e, na REURB-S, compete ao Município, dentro da sua autonomia Legislativa, fixar um marco aceitável diante da sua respectiva realidade, respeitada a data determinada na Lei n. 13.465/17, quando se tratar do uso do instrumento denominado de legitimação fundiária, dentro das situações por ela acobertadas.

A REURB deve garantir os Direitos Sociais com a regular prestação dos Serviços Públicos Essenciais, melhorando as condições de habitabilidade do local por meio de um adequado projeto, acompanhado de cronograma de investimentos públicos.

A REURB deve seguir o seu procedimento legal, com projeto definido para atender a realidade da Cidade em suas Dimensões Social, Econômica e

Ambiental. Inserido no projeto, encontra-se o Estudo Técnico Socioambiental, ferramenta obrigatória e principal pilar para a efetivação da Sustentabilidade em todas as suas Dimensões. O referido Estudo apontará o Risco e a relevância ambiental, propondo prognósticos de correção e proteção, com a adoção das melhores alternativas técnicas disponíveis a serem rigidamente atendidas.

Porém, nem todo o perfume borrifado pela Lei n. 13.465/17 consegue se espalhar e conter o cheiro da ilegalidade, que se propaga, tanto pela manutenção do comportamento inadequado de ávidos empreendedores, quanto pela inércia Estatal na fiscalização e na promoção das Políticas Públicas.

Enquanto a REURB-S for a única ação voltada a conter o déficit de moradia popular, o sistema está fadado ao insucesso, pois é preciso uma política habitacional eficiente e contínua, como aliada da regularização.

Infelizmente, diante da insuficiência de recursos, da incapacidade e leniência – por vezes proposital – de gestores, do oportunismo de alguns empreendedores que vislumbram o lucro a qualquer preço e da mais absoluta necessidade de uma parcela cada vez maior de nossa Sociedade desigual, o Estado tenta solucionar problemas com leis que buscam remediar e não antevê-los.

Durante o tempo em que a REURB-E sedimentar indústrias e casas de alto padrão em áreas protegidas e proibidas de edificar, estar-se-á incentivando a ilegalidade e punindo aquele que cumpre as normas em vigor.

É preciso dar um basta na informalidade por meio da educação, informação, fiscalização e na oferta de serviços como da Assistência Técnica Pública e Gratuita prevista na Lei n. 11.888/08, de forma a orientar o Ordenamento Territorial e esclarecer que o direito de propriedade é diverso do direito de construir.

Contudo, quando for necessário promover a REURB, que seus procedimentos e deliberações sejam regidos pelas Dimensões da Sustentabilidade.

Inclusive, a Sustentabilidade deve nortear a possível dicotomia que surge quando a Lei n. 13.465/17 legitima o fato consumado ao permitir a REURB das

Ocupações Ilegais, mesmo que em APP, e por sua vez, a Súmula do STJ n. 613 não reconhece a Teoria do Fato Consumado em Direito Ambiental. Lei e Súmula se parecem como metais cuja composição por ser tão heterogênea não permite a sua fundição, o que torna impossível a amalgamação, ou seja, nada de nobre se extrai.

Enfim, quando da efetivação da REURB, a Sustentabilidade, por meio das suas Dimensões e de seu caráter vinculante, será a liga a unir não só a Lei n. 13.465/17 e a Súmula n. 613, mas o próprio Ordenamento Jurídico Pátrio, garantindo a sua coexistência.

Os entes públicos e a Sociedade organizada poderiam criar estratégias temáticas com foco na Sustentabilidade das Cidades, de âmbito nacional ou regional, desenvolvendo um documento de referência sobre o tema com a intenção de ser replicada em todos os municípios, preferencialmente, como Diretriz Vinculante.

O desenvolvimento das Cidades deve ser muito bem sopesado à luz da Sustentabilidade, respeitando os anseios da Sociedade com o cumprimento da legislação em vigor, seja de Ordem Urbanística ou Ambiental, pois se trata da reforma ou da construção da herança que ficará para as futuras gerações.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

- ALEDO, Antonio; DOMÍNGUEZ-GÓMEZ, José André (Ed.). **Evaluación de Impacto Social: Teoría, Método y Casos Prácticos**. Sant Vicent del Raspeig: Universitat D'Alacant, 2018.
- ALMEIDA MARQUES, Carlos; MORA ALISEDA, Julián; DOS REIS CONDESSO, Fernando. Vivienda y Territorio. **Revista Electrónica de Medio Ambiente**, [s.i.], v. 8, p.1-17, 08 abr. 2010.
- ALMEIDA, Mauro O' de. **A Carta de Atenas e as Funções Sociais das Cidades**. 2008. Disponível em: <<http://blogdomauroodealmeida.blogspot.com/2008/08/carta-de-atenas-e-as-funes-sociais-das.html>>. Acesso em: 20 fev. 2020.
- AMADO, Frederico. **Direito ambiental**, 8 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2017.
- ASSEMBLEIA DO CONGRESSO INTERNACIONAL DE ARQUITETURA MODERNA. **Carta de Atenas**. 1933. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201933.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2020.
- AZEVEDO, Plauto Faraco de. **Neoliberalismo: Desmonte do Estado Social**. Porto Alegre: Libretos, 2018.
- AZEVEDO, Plauto Faraco de. **Ecocivilização: Ambiente e Direito no Limiar da Vida**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.
- BAHIA. SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS – SEMARH. **Recomposição Florestal de Matas Ciliares: Florestas no Solo, Água nos Rios**. Salvador: Gráfica Print Folhes, 2007. Disponível em: <http://www.meioambiente.ba.gov.br/arquivos/File/Publicacoes/Cartilhas/CARTILHA_MATAS_CILIARES.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2020.
- BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: Rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: 34, 2010. Tradução de Sebastião Nascimento. Título Original: Risikogesellschaft: auf dem Weg in eine andere Moderne.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade: Para uma teoria geral da política**. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Título Original: Stato, Governo, Società: Per una teoria generale della política.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Brasília: Universidade de Brasília, 1995. Tradução de Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. Título Original: Teoria dell'ordinamento giuridico.
- BOSSELMANN, Klaus. **O Princípio da Sustentabilidade: Transformando Direito e Governança**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. Tradução de Phillip Gil França. Título Original: The principle of sustainability: transforming law and governance.
- BRANDÃO, Paulo de Tarso. Princípios Constitucionais, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; JACOBSEN, Gilson (Org.). **Direito, desenvolvimento urbano e meio ambiente**. Itajaí: Univali, 2016. p. 11-31.

BRASIL. Constituição (1988). Brasília, 05 out. 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 06 fev. 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, DF, 09 dez. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm. Acesso em: 24 mar. 2011.

BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. **Código Florestal**. Brasília, DF, 15 set. 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771.htm>. Acesso em: 11 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Código Tributário Nacional**. Brasília, DF, 25 out. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm>. Acesso em: 12 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Lei do Parcelamento do Solo**. Brasília, DF, 19 dez. 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm>. Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Política Nacional do Meio Ambiente**. Brasília, DF, 31 ago. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm>. Acesso em: 08 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989. Altera a redação da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs 6.535, de 15 de junho de 1978, e 7.511, de 7 de julho de 1986. Brasília, DF, 18 jul. 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7803.htm>. Acesso em: 11 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Código de Defesa do Consumidor**. Brasília, DF, 11 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm>. Acesso em: 11 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990. Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. **Lei de Crimes Contra A Ordem Tributária e Contra As Relações de Consumo**. Brasília, DF, 28 dez. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8137.htm. Acesso em: 05 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Lei de Crimes Ambientais**. Brasília, DF, 13 fev. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 05 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. **Política Nacional de Recursos Hídricos**. Brasília, DF, 08 jan. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm>. Acesso em: 12 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Lei do SNUC**. Brasília, DF, 18 jul. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>. Acesso em: 12 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Estatuto da Cidade**. Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 14 jan. 2019.

BRASIL. Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. **Lei da Mata Atlântica**. Brasília, DF, 22 dez. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11428.htm>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. **Política Nacional do Saneamento Básico**. Brasília, DF, 05 jan. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 12 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005. Brasília, DF, 26 dez. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm>. Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL. Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei no 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei no 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. **Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca**. Brasília, DF, 29 jun. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11959.htm>. Acesso em: 12 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida – Pmcmv**. Brasília, DF, 07 jul. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 16 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Política Nacional de Resíduos Sólidos**. Brasília, DF, 03 ago. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 09 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. . Brasília, DF, 04 ago. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm. Acesso em: 12 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. **Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Brasília, DF, 04 jan. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em: 09 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. **Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC**. Brasília, DF, 10 abr. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm. Acesso em: 13 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Código Florestal**. Brasília, DF, 25 maio 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 14 jan. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 11 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa

pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF, 30 jun. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>. Acesso em: 13 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. **Lei da REURB**. Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 7.257, de 04 de agosto de 2010. Regulamenta a Medida Provisória nº 494 de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e dá outras providências. Brasília, DF, 04 ago. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm>. Acesso em: 14 fev. 2020.

BRASIL. Decreto nº 7.341, de 22 de outubro de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas urbanas situadas em terras da União no âmbito da Amazônia Legal, definida pela Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007, e dá outras providências. Brasília, DF, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7341.htm>. Acesso em: 14 fev. 2020.

BRASIL. Decreto nº 7.746, de 05 de junho de 2012. Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP. (Redação dada pelo Decreto nº 9.178, de 2017). Brasília, DF, 05 jun. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7746.htm>. Acesso em: 11 fev. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos

para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF, 15 mar. 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm>. Acesso em: 13 fev. 2019.

BRASIL. Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. . . Brasília, DF, 23 dez. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em: 06 abr. 2020.

BRASIL (Estado). Lei nº 14.675, de 13 de abril de 2009. Institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências. **Código Estadual do Meio Ambiente**. Florianópolis, SC, 13 abr. 2009. Disponível em: <http://leis.alesec.sc.gov.br/html/2009/14675_2009_lei.html>. Acesso em: 11 jan. 2020.

BRASIL (Estado). Lei nº 16.601, de 19 de janeiro de 2015. Dispõe sobre a incorporação nos planos diretores dos Municípios catarinenses dos documentos do Estado de Santa Catarina sobre estudos e mapeamentos de áreas de risco. Florianópolis, SC, 20 jan. 2015. Disponível em: <http://leis.alesec.sc.gov.br/html/2015/16601_2015_Lei.html>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL (Município). Lei nº 26, de 21 de dezembro de 2010. INSTITUI O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL, DISPÕE SOBRE AS NORMAS, FIXA OBJETIVOS E DIRETRIZES URBANÍSTICAS DO MUNICÍPIO DE ANCHIETA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. **Plano Diretor de Anchieta**. Anchieta, SC, 21 dez. 2010. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/sc/a/anchieta/lei-complementar/2010/3/26/lei-complementar-n-26-2010-institui-o-plano-diretor-de-desenvolvimento-municipal-dispoe-sobre-as-normas-fixa-objetivos-e-diretrizes-urbanisticas-do-municipio-de-anchieta-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 11 dez. 2019.

BRASIL (Município). Lei nº 89, de 10 de julho de 2017. Dispõe sobre a revisão do Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo do Município de Camboriú e dá outras providências. Camboriú, SC, 10 jul. 2017. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/plano-de-zoneamento-uso-e-ocupacao-do-solo-camboriu-sc>>. Acesso em: 11 dez. 2019.

BRASIL (Município). Lei nº 90, de 06 de março de 2008. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Apiúna, e dá outras providências. **Plano Diretor de Apiúna**. Apiúna, SC, 06 mar. 2008. Disponível em: <<http://www.legislador.com.br/LegislatorWEB.ASP?WCI=LeiTexto&ID=77&inEspecieLei=2&nrLei=90&aaLei=2008&dsVerbetes=>>>. Acesso em: 11 dez. 2019.

BRASIL (Município). Lei nº 671, de 02 de março de 2011. Dispõe sobre o uso e a ocupação do solo urbano (zoneamento) da sede do Município de Abdon Batista e dá outras providências. **Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano**. Abdon Batista, SC, 02 mar. 2011.

BRASIL (Município). Lei nº 747, de 23 de março de 2010. INSTITUI O CÓDIGO DO MEIO AMBIENTE DO MUNICÍPIO DE BLUMENAU E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. **Código do Meio Ambiente do Município de Blumenau**. Blumenau, SC, 23 mar. 2010. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/b/blumenau/lei-complementar/2010/74/747/lei-complementar-n-747-2010-institui-o-codigo-do-meio-ambiente-do-municipio-de-blumenau-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 11 dez. 2019.

BRASIL (Município). Lei nº 945, de 10 de março de 1993. DISPÕE SOBRE O PARCELAMENTO DO SOLO URBANO DO MUNICÍPIO DE SANTO AMARO DA IMPERATRIZ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Santo Amaro da Imperatriz, SC, 10 mar. 1993. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/s/santo-amaro-da-imperatriz/lei-ordinaria/1993/94/945/lei-ordinaria-n-945-1993-dispoe-sobre-o-parcelamento-do-solo-urbano-do-municipio-de-santo-amaro-da-imperatriz-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 11 dez. 2019.

BRASIL (Município). Lei nº 2794, de 14 de janeiro de 2008. DISCIPLINA O USO E A OCUPAÇÃO DO SOLO, AS ATIVIDADES DE URBANIZAÇÃO E DISPÕE SOBRE O PARCELAMENTO DO SOLO NO TERRITÓRIO DO MUNICÍPIO DE BALNEÁRIO CAMBORIÚ. Balneário Camboriú, SC, 14 jan. 2008. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/b/balneario-camboriu/lei-ordinaria/2008/279/2794/lei-ordinaria-n-2794-2008-disciplina-o-uso-e-a-ocupacao-do-solo-as-atividades-de-urbanizacao-e-dispoe-sobre-o-parcelamento-do-solo-no-territorio-do-municipio-de-balneario-camboriu>>. Acesso em: 11 dez. 2019.

BRASIL (Município). Lei Ordinária nº 7.235, de 20 de julho de 2016. Dispõe Sobre a Delimitação da Área Urbana Consolidada do Município de Jaraguá do Sul e Estabelece Medidas Para a Regularização Ambiental e/ou Fundiária de Imóveis Situados às Margens de Cursos D'Água Naturais em Tais Locais, nos Termos do Artigo 30, Inciso I, da Constituição Federal, de 1988, do Artigo 64 e do Artigo 65, da Lei Federal Nº 12.651, de 2012, e do Artigo 122-A, da Lei Estadual Nº 14.675/2009, e dá outras providências. (Redação dada pela Lei nº 7470/2017).. Jaraguá do Sul, SANTA CATARINA, Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/j/jaragua-do-sul/lei-ordinaria/2016/723/7235/lei-ordinaria-n-7235-2016-dispoe-sobre-a-delimitacao-da-area-urbana-consolidada-do-municipio-de-jaragua-do-sul-e-estabelece-medidas-para-a-regularizacao-ambiental-e-ou-fundiaria-de-imoveis-situados-as-margens-de-cursos-d-agua-naturais-em-tais-locais-nos-termos-do-artigo-30-inciso-i-da-constituicao-federal-de-1988-do-artigo-64-e-do-artigo-65-da-lei-federal-n-12651-de-2012-e-do-artigo-112-a-da-lei-estadual-n-14-675-2009-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 26 mar. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 613. Brasília, DF, 09 de maio de 2018. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 14 maio 2018. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=\(sumula%20adj1%20%27613%27\).sub.#TIT1TEMA0](http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=(sumula%20adj1%20%27613%27).sub.#TIT1TEMA0)>. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp nº 948.921/SP. Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN. Brasília, DF, 23 de outubro de 2007. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 11 nov. 2009. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/deciso/es/toc.jsp?livre=%28948.921%2FSP%29+E+%28%22HERMAN+BENJAMIN%22%29.MIN.&b=DTXT&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp nº 1666027/SP. Relator: Min. HERMAN BENJAMIN. Brasília, DF, 19 de outubro de 2017. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 01 fev. 2018. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1666027&tipo_visualizacao=R ESUMO&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agrg nos Eresp nº 593.309/DFRS. Relator: Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS. Brasília, 26 de outubro de 2005. **Diário da Justiça**

Eletrônico. Brasília, DF, 23 nov. 2005. Disponível em:

<<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28%28%22HUMBERTO+GOMES+DE+BARROS%22%29.MIN.%29+E+%28%22HUMBERTO+GOMES+DE+BARROS%22%29.MIN.&ementa=NECESSIDADE+DE+QUE+SEJA+OBSERVADA&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão em Recurso Especial nº 1366331. Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS. Brasília, 16 de dezembro de 2014. **Diário da Justiça**

Eletrônico. Brasília, DF, 19 dez. 2014. Disponível em:

<<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28%22HUMBERTO+MARTINS%22%29.MIN.&processo=1366331&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agrg no Resp nº 1.494.681/MS. Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS. Brasília, 03 de novembro de 2015. **Diário da Justiça Eletrônico.** Brasília, DF, 16 nov. 2015. Disponível em:

<[http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27AGRESP%27.clas.+e+@num=%271494681%27\)+ou+\(%27AGRG%20NO%20RESP%27+adj+%271494681%27.suce.\)\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27AGRESP%27.clas.+e+@num=%271494681%27)+ou+(%27AGRG%20NO%20RESP%27+adj+%271494681%27.suce.))&thesaurus=JURIDICO&fr=veja)>. Acesso em: 14 jan. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agrg no Resp nº 1.491.027/PB. Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS. Brasília, 13 de out. 2015. **Diário da Justiça Eletrônico.** Brasília, DF, 20 out. 2015. Disponível em:

<[http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27AGRESP%27.clas.+e+@num=%271491027%27\)+ou+\(%27AGRG%20NO%20RESP%27+adj+%271491027%27.suce.\)\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27AGRESP%27.clas.+e+@num=%271491027%27)+ou+(%27AGRG%20NO%20RESP%27+adj+%271491027%27.suce.))&thesaurus=JURIDICO&fr=veja)>. Acesso em: 14 jan. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agint no Resp nº 1.711.290/CE. Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES. Brasília, 11 de dezembro de 2018. **Diário da Justiça**

Eletrônico. Brasília, DF, 14 dez. 2018. Disponível em:

<<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28%22MAURO+CAMPBELL+MARQUES%22%29.MIN.&processo=1711290&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agrg no Resp nº 1.497.346/MS. Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES. **Diário da Justiça Eletrônico.** Brasília, DF, 27 nov. 2015. Disponível em:

<<http://www.stj.jus.br/SCON/deciso/es/toc.jsp?livre=%28%28%22MAURO+CAMPBELL+MARQUES%22%29.MIN.%29+E+%28%22T%22%29.ORG.&processo=1.497.346&b=DTXT&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp nº 1505083/SC. Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO. Brasília, 27 de novembro de 2018. **Diário da Justiça Eletrônico.**

Brasília, DF, 10 dez. 2018. Disponível em:

<<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28%22NAPOLE%C3O+NUNES+MAIA+FILHO%22%29.MIN.&processo=1505083&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agrg no Rec. em Mandado de Segurança nº 28.220/DF. Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO. Brasília, DF, 18 de abril de 2017. **Diário da Justiça Eletrônico.** Brasília, 26 abr. 2017. Disponível em:

<<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28%22NAPOLE%C3O+NUNES+>

MAIA+FILHO%22%29.MIN.&processo=28220&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em: 14 jan. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp nº 1667087/RS. Relator: Ministro OG FERNANDES. Brasília, DF, 07 de ago. de 2018. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 13 ago. 2018. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/612117638/recurso-especial-resp-1667087-rs-2017-0085271-2>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp nº 1518490 SC 2015/0047822-0. Ministro OG FERNANDES. Brasília, DF, 09 de outubro de 2018. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 15 out. 2018. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/638027806/recurso-especial-resp-1518490-sc-2015-0047822->. Acesso em: 31 mar. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agint no Agint no Agint no Aresp. nº 747.515/SC. Relator: Ministra REGINA HELENA COSTA. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, DF, 15 out. 2018. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28%22REGINA+HELENA+COSTA%22%29.MIN.&processo=747515&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 25 fev. 2019.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Apelação Cível nº 0065935-60.2009.8.24.0023. Relator: Des. Luiz Fernando Boller. Florianópolis, SC, 23 de maio de 2017. **Diário da Justiça Eletrônico**. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/buscaForm.do#resultado_ancora>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Decisão Interlocutória nº 0900015-65.2019.8.24.0023. Ministério Público de Santa Catarina. CELESC E MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS. Relator: Juiz Marco Aurélio Ghisi Machado. Florianópolis, SC, 14 de fevereiro de 2019. **Diário da Justiça Eletrônico**. Disponível em: <https://esaj.tjsc.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=0N005PX4F0000&processo.foro=23&uuidCaptcha=sajcaptcha_f58c69f153a946f9ae5689a60bcbfb16>. Acesso em: 18 mar. 2019.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Acórdão em Agravo de Instrumento nº 4016506-47.2017.8.24.0000. Relator: Paulo Henrique Moritz Martins da Silva. Florianópolis, SC, 04 de dezembro de 2018. **Diário da Justiça Eletrônico**. Florianópolis. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/buscaForm.do#resultado_ancora>. Acesso em: 18 mar. 2019.

BRASIL. SECRETARIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – SEMAD. (Org.). **Glossário de Termos Relacionados à Gestão de Recursos Hídricos**: Publicação específica para a I Oficina do Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos. Belo Horizonte: Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD, 2008. Disponível em: <<http://www.conhecer.org.br/download/GESTAO%20HIDRICA/leitura%20anexa%202.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2020.

BRASIL. Ministério Público Federal. 4ª Câmara de Coordenação e Revisão. **Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente**. Brasília: MPF, 2018. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/publicacoes/roteiros-da-4a-ccr/05_18_Manual_de_Atuo_APP_ONLINE.pdf. Acesso em: 14 fev. 2020.

BRASIL. Serviço Geológico do Brasil. **Cartas Geotécnicas de Aptidão à Urbanização**. Disponível em: <http://www.cprm.gov.br/publique/Gestao-Territorial/Geologia-Aplicada/Cartas-Geotecnicas-de-Aptidao-a-Urbanizacao-5368.html>. Acesso em: 24 mar. 2020.

BRASIL. Ministério das Cidades/ Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT. Celso Santos Carvalho, Eduardo Soares de Macedo e Agostinho Tadashi Ogura, (org.). **Mapeamento de Riscos em Encostas e Margem de Rios**. Brasília: Ministério das Cidades; Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT, 2007.

CAPRA, Fritjof; MATTEI, Ugo. **A Revolução Ecojurídica**: o direito sistêmico em sintonia com a natureza e a comunidade. São Paulo: Cultrix, 2018. Tradução de Jeferson Luiz Camargo. Título Original: The Ecology of Law.

CARVALHO, Déltion Winter de. Instrumentos de prevenção a desastres: as medidas não estruturais e a construção de cidades resilientes. **Novos Estudos Jurídicos**, [s.l.], v. 20, n. 1, p.34-58, 2015. Trimestral.

CARVALHO, Lucas Azevedo de. As Áreas de Preservação Permanente e o Meio Urbano: a Aplicabilidade Condicional do Novo Código Florestal. In: ELADIO, Lecey; CAPPELLI, Sílvia (Coord.). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 19, vol. 76. Out.-dez. São Paulo: RT, 2014.

CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Direito Urbanístico e Direito à Moradia. In: VITORELLI, Edilson (Org.). **Manual de Direitos Difusos**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2019. Cap. 8. p. 897-1256.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. **Campanha Fraternidade 2019**: O que são e quais os tipos de Políticas Públicas existem. 2019. Disponível em: <http://www.cnbb.org.br/cf-2019-o-que-sao-politicas-publicas/>. Acesso em: 12 mar. 2019.

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DE SANTA CATARINA (Brasil). **ATHIS - Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social**: É um direito! E muitas possibilidades. Brasília: Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, 2018. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/wp-content/uploads/2018/12/nova-cartilha.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2019.

DIAS, P.L.F. **Estudo e proposição de parâmetros para a definição de áreas de preservação permanente ciliares em reservatórios**. Curitiba: UFPR, 2001. 138p. (Dissertação de mestrado no Curso de Pós-Graduação em Agronomia, área de concentração em Ciência do Solo da UFPR).

DICIONÁRIO AURÉLIO (Brasil). **Significado de Bem-estar**. [2020]. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/bem-estar/>. Acesso em: 06 abr. 2020.

DICIONÁRIO AURÉLIO (Brasil). **Significado de Moradia**. [2020]. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/moradia/>. Acesso em: 06 abr. 2020.

DICIONÁRIO AURÉLIO (Brasil). **Significado de Zoneamento**. [2020]. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/zoneamento/>. Acesso em: 06 abr. 2020.

EHRlich, Paul R; EHRlich, Anne H.. **O animal dominante**. São Paulo: Leopardo, 2010. Tradução de André Alonso Machado. Título Original: The dominant animal: human evolution and the environment.

ELIADE, Mircea. **O Sagrado e o Profano**. São Paulo: Martins Fontes, 1992. Tradução de Rogério Fernandes. Título Original: Le Sacré et Le Profane.

FERNÁNDEZ GÜELL, José Miguel. **Planificación Estratégica de Ciudades**: Nuevos instrumentos y procesos. Barcelona: Reverté, 2006.

FERNANDEZ, Fernando Antonio dos Santos. **O Poema Imperfeito**: Crônicas de Biologia, Conservação da Natureza e seus Heróis. Curitiba: UFPR, 2011.

FERRAJOLI, Luigi. **Principia iuris**: Teoría del derecho y de la democracia. Madrid: Trotta, 2013.

FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. **Ministério Público e a Regularização Fundiária Urbana em Áreas de Preservação Permanente**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

FERREIRA, Welinton Camargo; SILVA, Nardel Luiz Soares da; COLTRE, Sandra Maria; ARAÚJO, Tercio Vieira. EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL NO ESTADO DO PARANÁ. **Informe Gepec**, Toledo, v. 20, n. 2, p.37-56, jul. 2016.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **A Propriedade no Direito Ambiental**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2008

FORJAZ, Cláudio Ricardo Hehl. **Água: substância da vida**: água no mundo. São Paulo: do Autor, 2007.

FRANCISCO, Papa. **Carta Encíclica Laudato Si'**: sobre o cuidado da casa comum. sobre o cuidado da Casa Comum. 2015. Disponível em: http://www.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html. Acesso em: 05 mar. 2020.

FREITAS, Juarez, **Sustentabilidade**: Direito ao futuro, 2 ed. Belo Horizonte, Fórum, 2016.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: Direito ao Futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: Novo Prisma Hermenêutico. **Novos Estudos Jurídicos**, [s.l.], v. 23, n. 2, p.940-963, 03 set. 2018. Editora UNIVALI.

<http://dx.doi.org/10.14210/nej.v23i2>. Disponível em:

<<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/issue/view/506>>. Acesso em: 06 jan. 2020.

FREITAS, José Carlos de. RESPONSABILIDADE PELA IMPLEMENTAÇÃO DA INFRAESTRUTURA ESSENCIAL NAS ESPÉCIES DE REURB E RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA, CIVIL E CRIMINAL DOS FORMADORES DE NÚCLEO URBANO INFORMAL. In: LEITE, Luis Felipe Tegen Cequeira (comp.). **Regularização Fundiária Urbana**: Desafios e Perspectivas para Aplicação da Lei nº 13.465/17. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

GARCIA, Heloíse Siqueira; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. A CONSTRUÇÃO DE UM CONCEITO DE SUSTENTABILIDADE SOLIDÁRIA CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS PARA O ALCANCE DO SOCIOAMBIENTALISMO. **REVISTA DE DIREITO AMBIENTAL E**

SOCIOAMBIENTALISMO, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 147-168, dez./2016. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/Socioambientalismo/article/view/1620/2090>. Acesso em: 13 jul. 2020.

GAIO, Alexandre. **Lei da Mata Atlântica comentada**. São Paulo: Almedina, 2014.

GOBIERNO DE ESPAÑA. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. **Agenda Urbana Española**. Disponível em: < <https://www.aue.gob.es/> >. Acesso em: 14 maio. 2020.

GOBIERNO DE ESPAÑA. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. **Estrategia española de sostenibilidad urbana y local (EESUL)**. Disponível em: <<https://www.mitma.gob.es/areas-de-actividad/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/urbanismo-y-sostenibilidad-urbana/estrategia-espan%CC%83ola-de-sostenibilidad-urbana-y-local-eesul>>. Acesso em: 14 maio. 2020.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. 5. ed. Indaiatuba: Foco, 2019.

HARARI, Yuval Noah. **Sapiens**: Uma breve história da humanidade. Porto Alegre: L&pm, 2018. Tradução de Janaína Marcoantonio. Título Original: Sapiens: a Brief History of Humankind.

HARARI, Yuval Noah. **21 lições para o século 21**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. Tradução de Paulo Geiger. Título Original: 21 Lessons for the 21st Century.

HARVEY, David. **Rebel Cities**: from the right to the city to the urban revolution. London: Verso, 2012.

HERINGER, Flávio Roberto de Almeida. **Quantas políticas públicas há no Brasil?: O problema da imprecisão conceitual para a avaliação de políticas públicas**. 2018. 1 f. Monografia (Especialização) - Curso de Avaliação de Políticas Públicas, Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, 2018. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/555174/ILB2018_HERINGER.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 14 fev. 2020.

LEITE, Carlos; AWAD, Juliana Di Cesare Marques. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes**. Porto Alegre: Bookman, 2012. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788540701854/cfi/1!/4/4@0.00:0.00>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

MACHADO, Marco Aurélio Ghisi. Sustentabilidade: Conceito e Efetivação. In: BODNAR, Zenildo; CELANT, João Henrique Pickcius; MARCOS, Rudson (Org.). **O JUDICIÁRIO COMO INSTÂNCIA DE GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE**. Florianópolis: EMais, 2018. Cap. 1. p. 9-26.

MARCHESAN, Ana Maria. **O Fato Consumado em Matéria Ambiental**. Salvador: Juspodivm, 2019.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. Súmulas: Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 91, n. 23, p.659-671, jul. 2018. Trimestral.

MARTÍN MATEO, Ramón. **Manual de Derecho Ambiental**. Madrid: Trivium, 1998.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti. **Moradia e Mananciais: tensão e diálogo na metrópole**. São Paulo: FAUUSP, LABHAB, 2006.

MAY, James R.; DALY, Erin. **Global environmental constitutionalism**. New York: Cambridge University Press, 2015.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. 1712 p.

MORA ALISEDA, Julián Mora; CASTELLANO ÁLVAREZ, Francisco Javier. Reflexiones sobre la sostenibilidad del medio urbano. **Observatorio Medioambiental**, [S.l.], p.403-408, 01 jan. 2002. Disponível em: <https://revistas.ucm.es/index.php/OBMD/article/view/OBMD0202110403A>. Acesso em: 02 mar. 2020.

MOREIRA, Danielle de Andrade. O direito a cidades sustentáveis. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 06, n. 02, p.179-200, jun. 2006. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/issue/view/792>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

MOURA, Soadre Caroline Rolim de. **CORRUPÇÃO URBANÍSTICA: PRINCIPAL ÓBICE À REALIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE SUSTENTÁVEL**. Itajaí: UNIVALI, 2018. (Dissertação de mestrado no Curso de Pós-Graduação em Ciência Jurídica, área de concentração em Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade da UNIVALI).

MELGAREJO MORENO, Joaquín. Agua y Economía Circular. In: MELGAREJO MORENO, Joaquín Melgarejo (ed.). **Congreso Nacional del Agua Orihuela: Innovación y sostenibilidad**. Alicante: Universitat D'alacant, 2019. p. 27-52. Disponível em: <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/88367>. Acesso em: 02 mar. 2020.

NALINI, José Roberto. **Ética Ambiental**. 3. ed. Campinas: Millennium, 2010.

NIEBUHR, Pedro de Menezes. **Manual das Áreas de Preservação Permanente**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

NOBRE, Antonio Donato et al (Org.). **O Código Florestal e a Ciência: contribuições para o diálogo**. São Paulo: Sociedade Brasileira Para O Progresso da Ciência - SBPC; Academia Brasileira de Ciências - ABC, 2011.

OLIVEIRA, Pe. José Antonio de. **Hino da Campanha da Fraternidade 2020: a campanha da fraternidade 2020 tem como tema: fraternidade e vida: dom e compromisso**. 2019. Disponível em: <https://www.vaticannews.va/pt/vaticano/news/2019-12/cnbb-lanca-clipe-da-campanha-da-fraternidade-2020.html>. Acesso em: 05 mar. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/>>. Acesso em: 28 jan. 2020.

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

PASOLD, Cesar Luiz. **Função Social do Estado Contemporâneo**. Itajaí: Univali, 2013. Disponível em: <<https://www.univali.br/vida-no-campus/editora-univali/e-books/Documents/ecjs/E-book%202013%20FUN%C3%87%C3%83O%20SOCIAL%20%20DO%20ESTADO%20CON>

TEMPOR%C3%82NEO.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020.

PECES-BARBA, Gregorio. **Curso de Derechos Fundamentales**: Teoría General. Madrid: Universidad Carlos III, 1995.

PEÑA CHACÓN, Mario. **Derecho Ambiental Efectivo**. San José: Universidad de Costa Rica, 2016.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

PILATI, Luciana Cardoso; DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito Ambiental Simplificado**. São Paulo: Saraiva, 2011.

PISARELLO, Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantías**: Elementos para una reconstrucción. Madrid: Trotta, 2007.

PONCE SOLÉ, Juli. **Poder local y guetos urbanos**: las relaciones entre el Derecho urbanístico, la segregación espacial y la sostenibilidad social. Barcelona: Fundació Carles Pi I Sunyer D'estudis Autònoms i Locals, 2002.

PORTO, Uelton Carlos; MELO FILHO, Renato Soares de; DUARTE NETO, José. O Desenvolvimento Sustentável e as Políticas Públicas de Sustentabilidade: uma análise do documento "Our Common Future". In: MANIGLIA, Elisabete. **Direito, políticas públicas e sustentabilidade**. São Paulo: Unesp, 2011. p. 29-50.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 279 p.

REAL FERRER, Gabriel; GLASENAPP, Maikon Cristiano; CRUZ, Paulo Márcio. Sustentabilidade: Um Novo Paradigma para o Direito. **Novos Estudos Jurídicos**, [s.l.], v. 19, n. 4, p.1433-1464, 1 dez. 2014. Editora UNIVALI. <http://dx.doi.org/10.14210/nej.v19n4.p1124>. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/6713/pdf_2>. Acesso em: 13 ago. 2019.

REAL FERRER, Gabriel. Calidad de Vida, Medio Ambiente, Sostenibilidad y Ciudadanía ¿Construimos juntos el Futuro?. **Novos Estudos Jurídicos**, [s.l.], v. 17, n. 3, p.310-326, 1 dez. 2012. Editora UNIVALI. <http://dx.doi.org/10.14210/nej.v17n3.p310-326>. Disponível em: < <https://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4202> >. Acesso em: 20 ago. 2019.

REAL FERRER, Gabriel. Sostenibilidad, Transnacionalidad y Transformaciones del Derecho. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira (Org.). **DIREITO AMBIENTAL, TRANSNACIONALIDADE E SUSTENTABILIDADE**. Itajaí: Univali, 2013. p. 7-30. Disponível em: <<https://www.univali.br/vida-no-campus/editora-univali/e-books/Documents/editora-univali/Direito%20Ambiental,%20Transnacionalidade%20e%20Sustentabilidade.pdf>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das

finanças. São Paulo: Boitempo, 2019.

SANTA CATARINA (Estado). Resolução nº 117, de 01 de dezembro de 2017. Estabelece critérios gerais para exercício do licenciamento ambiental municipal de atividades, obras e empreendimentos que causem ou possam causar impacto de âmbito local em todo o Estado de Santa Catarina. **Resolução CONSEMA n. 117**. Florianópolis, SC, 20 fev. 2018. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=356858>. Acesso em: 24 mar. 2020.

SANTA CATARINA. Ministério Público. Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente sob a coordenação de Paulo Antonio Locatelli. **Fluxogramas Institutos Urbanísticos e a Atuação do Ministério Público**. Florianópolis: MPSC, [2018]. E-book. Disponível em: <http://intranet.mp.sc.gov.br/intranet/conteudo/MaterialApoio/fluxogramaatualizado18-10-18.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2020.

SANTA CATARINA. Ministério Público de Santa Catarina. Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente sob a Coordenação de Paulo Antonio Locatelli. **Guia de Atuação do Ordenamento Territorial e Meio Ambiente**. Florianópolis: Ministério Público de Santa Catarina, 2015. Disponível em: <<http://documentos.mpsc.mp.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=599>>. Acesso em: 11 mar. 2020.

SANTA CATARINA. Ministério Público. Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente sob a coordenação de Paulo Antonio Locatelli. **Guia de Atuação em Delitos e Danos Ambientais**. Florianópolis: MPSC, 2014. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/cao-meio-ambiente/publicacoes-tecnicas>. Acesso em: 05 mar. 2020.

SANTO, Davi do Espírito. Esboço para uma análise político-jurídica das produções simbólicas do campo jurídico sobre os conflitos socioambientais. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; JACOBSEN, Gilson (Org.). **Direito, desenvolvimento urbano e meio ambiente**. Itajaí: Univali, 2016. p. 32-58.

SANTOS, Raphael Bishof dos. A REURB E O REGIME JURÍDICO DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE: EVOLUÇÃO DE ENTENDIMENTOS E ALTERAÇÕES LEGAIS. In: LEITE, Luis Felipe Tegon Cequeira et al. **Regularização Fundiária Urbana: Desafios e Perspectivas para Aplicação da Lei nº 13.465/17**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019. P. 477-518.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da Pessoa Humana**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. 376 p.

SCHÄFFER, Wigold Bertoldo et al (Org.). **Áreas de Preservação Permanente e Unidades de Conservação & Áreas de Risco**: O que uma coisa tem a ver com a outra? Relatório de Inspeção da área atingida pela tragédia das chuvas na Região Serrana do Rio de Janeiro. Brasília: Ministério do Meio Ambiente - MMA, 2011.

SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, José Alfonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2018.

SOUZA, Angela Gordilho. **Limites do habitar**: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX. Salvador: EDUFBA, 2008.

SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; PASOLD, Cesar Luiz. Sociedade e Riscos do Consumismo: Reflexões a partir dos estudos de Luís Carlos Cancellier de Olivo. In: PASOLD, Cesar Luiz; SILVA, José Everton da; SILVA, Maria Cláudia da (Org.). **Direito e os Desafios para o Terceiro Milênio**: II concurso de artigos científicos. Florianópolis: Emais, 2019. p. 11-28. Disponível em: <<https://www.emaiseditora.com.br/site/product/e-book-direito-e-os-desafios-para-o-terceiro-milenio-i-concurso-de-artigos-d598-cientificos-ecjs-univali-iasc-aclej-oab-itajai/>>. Acesso em: 19 fev. 2020.

SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de; MAFRA, Juliete Ruana. A SUSTENTABILIDADE E O CICLO DO BEM ESTAR: O EQUILÍBRIO DIMENSIONAL E A FERRAMENTA DA AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA. **Nomos**: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, v. 34, n. 2, p.345-362, dez. 2014. Disponível em: <<https://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4202>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Tema 1010**. 2019. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?&l=10&i=1&tt=T>. Acesso em: 12 dez. 2019.

TABAK, Benjamin Miranda; FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. Um Limite Temporal para a Regularização Fundiária Urbana em Áreas de Preservação Permanente: as Análises Econômica e Comportamental do Direito e a Proteção ao Meio Ambiente. **Revista Veredas do Direito**. Belo Horizonte, v. 13, n. 27, p. 315-340, set./dez. 2016. <http://dx.doi.org/10.18623/rvd.v13i27.888>. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/888>>. Acesso em: 11 fev. 2020.

TRAJBER, Rachel; OLIVATO, Débora; MARCHEZINE, Victor. **CONCEITOS E TERMOS PARA A GESTÃO DE RISCOS DE DESASTRES NA EDUCAÇÃO**. 2017. Disponível em: <<http://educacao.cemaden.gov.br/site/mediaLibrary/MTAwMDAwMDAwMTg=>>. Acesso em: 13 fev. 2020.

UNITED NATIONS. **Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment**. 1972. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/unchedec.htm>>. Acesso em: 24 mar. 2020.

VENÂNCIO, Valdez Rodrigues. **Ordem Pública Ambiental**: a atuação da polícia ostensiva na proteção do Meio Ambiente. Blumenau: Nova Letra, 2015.

WELLS, H. G.. **História Universal**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1972. Tradução de Anísio Teixeira.