

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DA JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL.

The Urban Land Regularization in a Permanent Preservation Area as an instrument of socio-environmental justice.

Bruno Oliveira de Souza Kryminice

kryminice@gmail.com

Mestre e Doutorando do Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento (PPG-MADE) da Universidade Federal do Paraná – UFPR. Procurador do Município de Campo Largo/PR. Membro da Comissão de Direito Ambiental da Ordem dos Advogados do Brasil – PR.

RESUMO

No Brasil, a partir da análise do processo de urbanização ocorrido nas últimas décadas, é possível observar um intenso crescimento da urbanização informal, inclusive em áreas de riscos e de preservação permanente, sejam áreas públicas ou privadas, sendo as ocupações irregulares nas áreas ambientalmente protegidas o interesse do presente artigo. O acelerado e desordenado processo de urbanização ocorrido no Brasil teve por característica a segregação socioespacial, na qual a população economicamente carente, precisando fixar residência, e sem ter condições de ocupar a região central das cidades, acaba por ocupar terrenos ociosos, localizados em sua maioria nas regiões periféricas, desprovidas de serviços públicos e infraestrutura básica, e muitas vezes dando início às ocupações irregulares em áreas ambientalmente protegidas, estas últimas, faixas não edificáveis que tem por objetivo a preservação do ambiente ecológico urbano, e que uma vez ocupadas, causam uma progressiva degradação ambiental. O presente artigo tem por objetivo buscar a compreensão e a viabilidade da utilização da Regularização Fundiária Urbana como instrumento de pacificação do conflito entre os interesses socioambientais, fornecendo-se serviços públicos eficientes aos ocupantes destas áreas, possibilitando a compatibilização entre os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente equilibrado, proporcionando aos moradores atingidos a efetivação da justiça socioambiental. Para tanto, foi adotada como metodologia para o desenvolvimento do presente artigo o método hipotético-dedutivo de Popper, a partir de uma pesquisa bibliográfica, jurisprudencial e legislativa.

Palavras-chave: Meio Ambiente & Desenvolvimento. Regularização Fundiária Urbana. Área de Preservação Permanente. Justiça Socioambiental.

ABSTRACT

In Brazil, based on the analysis of the urbanization process that took place in recent decades, it is possible to observe an intense growth of informal urbanization, including in areas of risk and permanent preservation, whether public or private areas, with irregular occupations in environmentally protected areas. the interest of this article. The accelerated and disorderly process of urbanization that took place in Brazil was characterized by socio-spatial segregation, in which the economically deprived population, needing

to establish a residence, and without being able to occupy the central region of cities, ends up occupying idle land, located mostly in peripheral regions, lacking public services and basic infrastructure, and often giving rise to irregular occupations in environmentally protected areas, the latter, non-buildable strips that aim to preserve the urban ecological environment, and which, once occupied, cause a progressive environmental degradation. This article aims to seek the understanding and feasibility of using Urban Land Regularization as an instrument for pacifying the conflict between socio-environmental interests, providing efficient public services to the occupants of these areas, making it possible to reconcile fundamental rights to housing and to the balanced environment, providing the affected residents with the realization of socio-environmental justice. To this end, Popper's hypothetical-deductive method was adopted as a methodology for the development of this article, based on a bibliographic, jurisprudential and legislative research.

Keywords: Environment & Development. Land regularization. Permanent preservation area. Socio-environmental Justice.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a partir da análise do processo de urbanização ocorrido nas últimas décadas, é possível observar um intenso crescimento da urbanização informal, inclusive em áreas de riscos e de Preservação Permanente (APP), sejam áreas públicas ou privadas, sendo as ocupações irregulares nas áreas ambientalmente protegidas o interesse do presente artigo.

Quando o assunto é habitação, a irregularidade é a grande marca das cidades brasileiras¹. As ocupações em áreas irregulares não estão restritas aos grandes centros urbanos, podendo ser contatadas, com exceções, em parte significativa dos 5.564 municípios do Brasil. De acordo com dados apresentados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), baseados em metodologia do UN-Habitat e em dados do Censo Demográfico, 40,5% do total de domicílios urbanos brasileiros – aproximadamente 16 milhões de famílias – vivem em assentamentos precários, das quais, 12 milhões são consideradas de baixa renda, possuindo renda familiar mensal máxima de cinco salários- mínimos. (ROLNIK, 2006).

Tal cenário também é confirmado a partir da pesquisa realizada pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), do antigo Ministério das Cidades (MC), realizada no ano de 2010, e que apontou que naquele ano, no Brasil, dos 44 milhões de domicílios existentes, aproximadamente 12 milhões encontravam-se em situação irregular, existindo um *déficit* habitacional² aproximado de 8 milhões de unidades e existindo 6 milhões de imóveis vagos. (BRASIL, 2010). Em 2019, segundo dados do IPEA (FJP, 2021³), o *déficit* habitacional se encontrava em aproximadamente 6 milhões de moradias (8% do total de domicílios nacionais).

¹ Segundo ROLNIK, apesar de não existirem números exatos ou um levantamento específico sobre famílias e domicílios existentes em loteamentos irregulares, clandestinos ou de alguma forma irregulares, seja administrativa ou patrimonialmente, pode-se afirmar a sua presença na maioria do território urbano no país. A pesquisa Perfil Municipal (IBGE, 2001) comprovou a existência de assentamentos irregulares em quase 100% das cidades com mais de 500 mil habitantes, e em 80% das cidades entre 100 mil e 500 mil habitantes. (ROLNIK, 2006).

² Para este artigo, utiliza-se o conceito *déficit* habitacional da Fundação João Pinheiro – FJP, que a define como a necessidade de construção de novas moradias para solucionar os problemas sociais e específicos de habitação. Quanto ao conceito de inadequação de moradias, a FJP a define como os problemas na qualidade de vida dos moradores relacionados às especificidades internas das moradias, volta-se para a melhoria dos domicílios (FJP, 2018).

³ Os dados foram obtidos a partir da análise do “Relatório Inadequação de Domicílios no Brasil 2016-2019”, elaborado pela FJP durante a apresentação dos dados durante um webinar.

Segundo Edésio FERNANDES (2007), o aumento das formas de ocupações irregulares/clandestinas nos grandes centros urbanos, é consequência do processo de segregação socioespacial que caracteriza a forma de urbanização ocorrida no país, e que faz com que um número cada vez maior de famílias economicamente carentes passe a fixar residência em ocupações irregulares, sem segurança jurídica da posse, em condições precárias/perigosas, geralmente em áreas periféricas, ambientalmente protegidas e/ou de riscos, em todos os cenários, desprovidas de infraestrutura urbana adequada.

Dessa forma, é necessária a adoção de políticas públicas efetivas para incorporar essas famílias à cidade legal⁴, concedendo-lhes a formalização da posse dos terrenos, provendo-as de infraestrutura e equipamentos urbanos que permitam incorporar aquele núcleo familiar ao restante da cidade, trazendo-lhes a segurança da posse e a justiça socioambiental, bem como adequando aquele assentamento aos padrões urbanísticos e ambientais. (ROLNIK, 2007).

Com efeito, a realidade atual apresenta uma impossibilidade econômica de acesso das camadas populares ao mercado formal de moradia, o que fora agravada de forma sem precedentes com a situação da pandemia, declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS), decorrente do vírus da COVID-19, e que, somados aos regramentos jurídicos de caráter elitista e excludente, favorecem os processos de ocupações informais para aqueles excluídos das cidades formais, e tem levado a população economicamente desfavorecida, a ocupar as áreas fragilizadas como as ocupações informais, loteamentos irregulares/clandestinos, em sua maioria localizadas em áreas ambientalmente protegidas e/ou de risco.

A ocupação irregular das áreas ambientalmente protegidas acaba por afetar tanto o direito à moradia quanto ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, uma vez que o Poder Público não se faz presente nessas ocupações, estando aquelas pessoas que a ocupam desguarnecidas de serviços e infraestrutura urbana e as áreas ambientalmente protegidas, uma vez ocupada, acabam por sofrer uma progressiva degradação. Ao se confrontar com essa situação, percebe-se o eventual conflito entre os mencionados direitos fundamentais, os quais devem ser compatibilizados para o fim de se concretizar o direito à moradia, com a titulação de sua posse aos seus ocupantes, porém, sem trazer prejuízos à população, incluindo os próprios beneficiados com o processo da Regularização Fundiária Urbana (REURB), uma vez que põe em risco a qualidade do meio ambiente, um direito coletivo. (TORTATO, 2020).

O presente artigo pretende discutir a compreensão da viabilidade da mudança de um assentamento informal em espaço formal, com bases em princípios constitucionais, bem como a luz da legislação vigente, como a Lei nº 13.465/2017, entre outras, com enfoque nos conflitos socioambientais existentes, garantindo-se a justiça socioambiental àquela população atingida, visando, não apenas a legalização de títulos de direitos reais, como também a implementação de infraestrutura essencial, com a disponibilidade de serviços como água potável, energia, tratamento adequado de esgoto e lixo, saneamento básico, etc, serviços necessários à moradia digna.

⁴ A “cidade legal” é aquela que é atendida por infraestrutura essencial, com a disponibilidade de serviços como água potável, energia, tratamento adequado de esgoto e lixo, saneamento básico, etc, destinada à população de rendas média e alta. Por outro lado, a “cidade ilegal” quando possui infraestrutura essencial e serviços públicos, são precários. A cidade ilegal é constituída de forma irregular e em desacordo com a legislação de uso e ocupação do solo municipal, legislação relativa à propriedade e requisitos do direito tributário, o que acaba por gerar impactos socioambientais negativos.

Como método utilizou-se o hipotético-dedutivo, de Popper⁵, através de pesquisa bibliográfica, jurisprudencial e legislativa, na qual a hipótese trabalhada é a de que a REURB seria o instrumento de pacificação do conflito entre os interesses socioambientais fornecendo-se serviços públicos eficientes, possibilitando a compatibilização do direito à moradia e do direito ao meio ambiente equilibrado, proporcionando aos moradores atingidos a efetivação da justiça socioambiental.

O trabalho tem como marco teórico as obras de autores como LEFEBVRE, (2016), e HARVEY (2012), em relação ao Direito à Cidade. Da mesma forma, foram realizadas revisões bibliográficas dos autores ROLNIK (2003; 2006; 2007; 2012), MARICATO, (2000; 2003), FERNANDES, (2002; 2006; 2010) e ALFONSIN, (2001; 2002; 2003), que fundamentaram o estudo no tocante ao Direito à Moradia, ao Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado, ao Estatuto da Cidade, à Regularização Fundiária Urbana, a ainda sobre a Função Social da Propriedade e as APP's. Por fim, em relação à justiça socioambiental, fundamentou-se os estudos a partir da leitura das obras de ACSELRAD, MELLO, e BEZERRA (2009), ALMEIDA (2007; 2012; 2014) e BONDUKI (2008; 2017).

A escolha do tema se justifica, na medida que o processo de urbanização dos grandes centros urbanos acarretou na situação em que a sua população mais carente, precisando fixar residência, acabou por ocupar terrenos localizados em sua maioria nas regiões periféricas, desprovidos de serviços públicos e infraestrutura essencial, eventualmente dando início às ocupações irregulares em áreas de risco e nas APP's. Estas últimas, faixas não edificáveis que tem por objetivo a preservação do ambiente ecológico urbano, uma vez ocupadas, causam uma progressiva degradação ambiental.

Dessa forma, discute-se a REURB como meio de pacificação do conflito entre os interesses socioambientais envolvidos na regularização de ocupações em APP, obtendo-se os benefícios socioambientais, fornecendo-se serviços públicos eficientes aos ocupantes destas áreas, possibilitando a compatibilização do direito à moradia e do direito ao meio ambiente equilibrado.

2 DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO DIREITO BRASILEIRO

A Regularização Fundiária (RF) pode ser conceituada como o processo que envolve aspectos jurídico, físico e social, objetivando a legalização/titulação e a permanência dos moradores de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação. Tal processo acarreta, conseqüentemente, em melhorias no ambiente urbano do assentamento, resgatando a cidadania e a qualidade de vida da população beneficiária. (ALFONSIN, 2001).

A primeira conceituação legal da RF ocorreu com o artigo 46 da Lei nº 11.977/2009, (posteriormente revogado pela Lei nº 13.465/2017 – Lei de Regularização Fundiária – LRF). Por sua vez, a LRF em seu artigo 9º, define a REURB como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Ressalte-se o entendimento de Edésio FERNANDES (2007), para quem a RF não deve ser entendida apenas como forma de legalização da posse da terra consolidada, garantindo a segurança da posse da

⁵ Segundo o método hipotético-dedutivo de POPPER (1975), analisando-se um caso concreto, encontrando-se uma lacuna/contradição/problema, a partir do levantamento das teorias existentes, testa-se uma hipótese/solução, analisando-se os seus resultados/conseqüências, que apresentarão a solução ao problema inicial, corroborando-se a hipótese/solução apresentada, ou poderá surgir um novo paradigma, ou uma nova contradição ou um novo problema, que demandará a aplicação de outra hipótese, em um processo que se renova em si mesmo, de tentativas de aplicação de soluções/hipóteses até que se encontre a explicação/solução à lacuna/problema apresentado.

terra, compreendendo também uma série de ações que promovam, além da regularização jurídica/documental, a regularização urbanística, ambiental e social, com a integração socioespacial dessas áreas.

Michely Freire Fonseca CUNHA (2021), acrescenta que a RF resolve problemas de ordem: a) jurídica: apresentando instrumentos para a regularização plena de núcleos informais; b) urbanística: reconhecendo os núcleos informais como violadores de normas urbanísticas, admitindo a flexibilização dessas normas, a criação de parâmetros próprios acada núcleo, a serem previstos no projeto de regularização fundiária (PRF), além do conceito de infraestrutura essencial; c) ambiental: permite a RF em APP, mediante elaboração de estudo técnico nos termos previstos nos artigos 64 e 65, do Código Florestal, desde que sejam evidenciadas melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por compensação ambientais, quando for o caso, e; d) social: permite a outorga de propriedade plena, a partir da legitimação fundiária, concretizando o direito à moradia digna.

Assim, a RF não pode se resumir ao direito de propriedade, mas se deve buscar a concretização da função social da propriedade. Nesse sentido, MELO (2011) ensina que somente outorgar um título ou registro de propriedade, sem garantir condições dignas de moradia, com infraestrutura básica como água, esgoto, energia elétrica, é ferir o princípio da dignidade de pessoa humana.

Os objetivos da REURB são previstos no artigo 10, da LRF, dos quais se destacam a ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados (III); a garantia ao direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas (VI); da efetivação da função social da propriedade (VII), e da ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar de seus habitantes (VIII). Dessa forma, da análise dos objetivos elencados no artigo 10, constata-se que se trata de um processo multidimensional, que compreende as garantias jurídicas, as preocupações ambientais e a estruturação da área, normalmente degradada e carente de infraestrutura (TORTATTO, 2020) com claro foco no atingimento das condições dignas de moradia, para além da preocupação meramente documental da regularização. Por sua vez, o parágrafo 1º, do artigo 9º, da LRF, apresenta os princípios da sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, como norteadores da RF.

O artigo 11, da LRF, apresenta conceitos fundamentais para se compreender o instituto e a sua implementação. Preliminarmente, pela definição de núcleo urbano informal consolidado, como 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 (art. 11, III). Observa-se que se trata de um conceito aberto, em que a definição ficará a critério de cada Município.

O núcleo urbano informal é aquele clandestino, irregular e que de alguma forma não se foi possível realizar a titulação de seus ocupantes. Essa situação pode ocorrer devido à ausência de aprovação do município, a inexistência de registro imobiliário ou pela execução do projeto diversa do que foi aprovado e registrado (art. 11, II).

Para a instrumentalização das RF's, a lei conta com a demarcação urbanística, prevista nos artigos 11, IV, e 19 e ss, da LRF, promovida pelo município, e que tem por objetivo identificar os bens públicos e privados que assim se encontram, bem como a obter a concordância dos proprietários, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da RF, a ser promovida a critério do Município, e que deve ser instruída com os documentos constantes do artigo 19, §1º, da LRF. O artigo 19, §3º, prevê que o procedimento da demarcação urbanística não constitui condição para o processamento e a efetivação da REURB.

A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é o documento expedido pelo município, que instrumentaliza o ato final do procedimento da REURB, apresentando o PRF aprovado, o termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, apresenta a lista dos ocupantes da área objeto do processo, suas qualificações e os direitos que lhes foram conferidos.

A legitimação da posse é o ato pelo qual o poder público reconhece o exercício da posse e confere o título ao beneficiário, nele devendo constar a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse. Conforme o artigo 25, §1º, da Lei da REURB, esse direito pode converter-se em propriedade, estando apto a ser objeto de cessão por ato *causa mortis* ou *inter vivos*.

Fazendo-se uma leitura a *contrário sensu* do artigo 25 § 2º⁶, da LRF, a legitimação da posse somente é aplicável às áreas privadas. Após o decurso de prazo de 5 anos, e independente de prática registral, desde que sejam atendidos os requisitos do artigo 26

§2º, da LRF, a legitimação de posse será convertida automaticamente em propriedade. Entretanto, caso o Poder Público verificar o desatendimento da legislação, poderá cancelar a legitimação de posse, sem que seja devida indenização àquele que indevidamente se beneficiou do instrumento, sem atender a legislação.

A legitimação fundiária é ato discricionário, aplicável em áreas públicas e privadas com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado, constituindo título de aquisição originária de propriedade, desde que este estivesse ocupando o local até 22 de dezembro de 2016 (arts. 11, VII e 23, LRF). Portanto, difere da legitimação de posse (aplicada só em caso de imóveis particulares), pois garante a propriedade, independente de lapso temporal ou do atendimento de certos requisitos para que o possuidor consolidar a propriedade e virar efetivamente dono.

Importante destacar que para a legitimação fundiária, a LRF, em seu artigo 23, fixou como marco temporal final de ocupação do imóvel objeto da RF, o dia 22 de dezembro de 2016. Ocorre que na Lei nº 11.977/2009, existia o marco temporal para a ocupação em APP, se comprovada ocupação até a data de 31 de dezembro de 2007 (art. 54, Lei nº 11.977/2009). Portanto, a LRF aumentou o marco temporal final de ocupação do imóvel objeto da RF em quase 9 anos, indicando que essas áreas continuam a serdemasiadamente ocupadas irregularmente ao passar dos anos. Percebe-se que assucessivas leis que vão regularizando as situações consolidadas, acabaram por incentivara continuação das irregularidades, tendo em vista que a população que promove a ocupação sempre tem a expectativa de uma alteração legislativa que autorize a RF futura. Ressalte-se que, mesmo prevista em lei, a legitimação fundiária em áreas públicas representa grande afronta a vedação constitucional expressa da usucapião de bens públicos.

A REURB independe da publicação de lei municipal específica (art. 28, parágrafo único), tendo aplicação autônoma, uma vez que a sua criação ocorreu justamente pela ineficiência dos municípios tratarem a regularização de núcleos urbanos informais pelos instrumentos legais até então existentes.

A Lei nº 13.465/2017, prevê três modalidades de regularização fundiária urbana – REURB-S, REURB-E e REURB-I.

A Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S) é prevista no artigo 13, I, da Lei nº 13.465/2017 como a regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados pre-

⁶ Art. 25. (...) § 2º A legitimação de posse não se aplica aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público.

dominantemente (50% + 1), por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal. Não obstante as áreas objeto de REURB-S possam ser definidas através de ZEIS (através do Plano Diretor), também podem ser definidas através de ato do Poder Público, como o decreto, uma vez que o Plano Diretor somente é obrigatório nos casos previstos no artigo 41, da Lei nº 10.257/2001.

A Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (REURB-E) é prevista no artigo 13, II, da Lei nº 13.465/2017 como a “regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo”. A *novel* legislação adotou o critério residual, sendo direcionada para aqueles núcleos urbanos informais que os moradores, apesar de gozarem de melhores condições financeiras, por algum motivo ainda não têm um documento de sua propriedade, sendo que para esta modalidade de interesse a renda dos ocupantes não é determinante para a sua tramitação.

Por sua vez, a Regularização Fundiária Urbana Inominada (REURB-I) é prevista no artigo 69⁷, da Lei nº 13.465/2017, como aquela destinada a núcleos urbanos informais, que não possuam registro, e que estejam consolidados em data anterior a 19 de dezembro de 1979 (advento da LPSU).

A classificação da modalidade de interesse da REURB tem apenas o objetivo de identificar os responsáveis pela implantação/adequação das obras de infraestrutura essencial e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas (art. 13, § 5º, da LRF). Não se podem classificar os imóveis com outra finalidade, que não seja de ordem puramente econômica, quanto aos benefícios concedidos pela norma emergente.

Ressalte-se que a existência de processo judicial que discutam direitos reais da área objeto da REURB não impede a sua regularização, ressalvada decisão judicial específica que proíba a implementação da REURB ou o seu registro.

Por todo o exposto, pode-se afirmar que a REURB busca, a princípio, a permanência dessas populações nas áreas regularizadas, mediante a (re) construção de espaços com a participação dos moradores, num processo que visa integrá-los à cidadania, conferindo-lhes justiça socioambiental, mediante a efetivação do direito à moradia digna, garantindo-lhe o direito de propriedade, afastando o estigma da marginalização socioespacial, sem ofender o direito ao meio ambiente equilibrado.

Por esse motivo, os programas de regularização devem ser articulados com outros programas de combate à exclusão, como acesso a crédito, escolarização etc. (BRASIL, 2001).

3 DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

Com fundamento na CF/88⁸, na doutrina⁹ e na jurisprudência, pode-se conceituar as APP's como uma modalidade de área sob regime especial de administração, com o objetivo de proteger os atributos ambientais justificadores do seu reconhecimento e individualização pelo Poder Público (COELHO JÚ-

⁷ Art. 69. As glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que não possuem registro, poderão ter a sua situação jurídica regularizada mediante o registro do parcelamento, desde que esteja implantado e integrado à cidade, podendo, para tanto, utilizar-se dos instrumentos previstos nesta Lei (...).

⁸ Art. 225. (...) § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: (...)

III – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

⁹ MACHADO, 2008, p. 146.

NIOR, 2010), razão pela qual devem permanecer sob controle rigoroso, a fim que se cumpra tal papel.

O regime especial de administração se justifica, tendo em vista a CF/88 prevê proteção especial ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, e quanto as metragens das APP's e as hipóteses de intervenção ou supressão, as mesmas somente podem ser alteradas através de lei, conforme disposto no artigo 225, § 1º, III, da CF/88.

Inicialmente, cumpre ressaltar que a Lei Federal nº 4.771/65, Código Florestal de 1965, era omissa em relação a possibilidade da existência de APP's em áreas urbanas. Dessa forma, o Código Florestal de 1965, em seu artigo 4º, §2º, para as hipóteses de APP's em área urbana, exigia autorização do órgão ambiental competente, condicionada a existência de conselho do meio ambiente e plano diretor no município. Em razão desta omissão normativa no Código Florestal, as regras da Lei de Parcelamento de Solo Urbano – LPSU (Lei Federal nº 6.766/1979) prevaleciam com fundamento no princípio da especialidade¹⁰.

Assim, verifica-se da redação original do artigo 4º da LPSU, que os loteadores são obrigados a reservar de uma faixa *non aedificandi* de 15 (quinze) metros de cada lado (salvo maiores exigências da legislação específica), ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos.

Dessa forma, diante da ausência de previsão expressa no Código Florestal de 1965 da existência de APP's em áreas urbanas, e que a LPSU, na redação original do artigo 4º, previa a obrigatoriedade da reserva de uma faixa não edificável de 15 (quinze) metros da margem do curso d'água, existia uma dúvida sobre qual norma deveria prevalecer para definição da faixa de reserva das margens de cursos d'água naturais, em áreas urbanas consolidadas.

Essa situação de dúvidas quanto à aplicabilidade do Código Florestal a áreas urbanas, gerou consequências prejudiciais à proteção ambiental, levando a emissão de autorizações para supressão/intervenção em APP urbana, com fundamento na LPSU ou no Plano Diretor, com margem inferior à estabelecida pelo Código Florestal.

A problemática foi solucionada pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ – que, em Acórdão relatado pelo ministro Og Fernandes, decidiu nos seguintes termos ementados:

AMBIENTAL. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO 535 DO CPC/1973. Não OCORRÊNCIA. ANTINOMIA DE NORMAS. APARENTE. ESPECIFICIDADE. INCIDÊNCIA DO CÓDIGO FLORESTAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. MAIOR PROTEÇÃO AMBIENTAL. PARCIAL PROVIMENTO. RESPEITO AO LIMITE IMPOSTO PELO CÓDIGO FLORESTAL VIGENTE À ÉPOCA DOS FATOS. (...)

2. A proteção ao meio ambiente integra axiologicamente o ordenamento jurídico brasileiro, sua preservação pelas normas infraconstitucionais deve respeitar a teleologia da Constituição Federal. Dessa forma, o ordenamento jurídico deve ser interpretado de forma sistêmica e harmônica, por meio da técnica da interpretação corretiva, conciliando os institutos em busca do interesse público primário.

3. 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 nor-

¹⁰ Pelo princípio da especialidade, a norma especial deve ser observada sobre a norma geral. Dessa forma, havendo controvérsia sobre a aplicação de duas leis que regulamentem a mesma matéria, deve-se aplicar a norma especial em detrimento da geral. No caso em apreço, o Código Florestal é normal geral, enquanto a LPSU é normal especial.

mativo à segunda, intensificando o mínimo protetivo às margens dos cursos de água.

5. A Lei n. 4.771/1965, ao excepcionar os casos de construções em área urbana (art. 2º, parágrafo único), condiciona a hipótese de exceção a escorreita observância dos princípios e limites insculpidos no Código.

6. 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.

7. Recurso especial parcialmente provido. (STJ. REsp-SC nº 1.518,490-SC. Segunda Turma. Rel. Min. Og Fernandes. Julgamento em 09.10.2018. DJe. 15.10.2018).

Diante do cenário de incertezas apresentado diante da ausência de previsão expressa sobre a incidência das APP's em áreas urbanas, coube ao Poder Judiciário encerrar a controvérsia, utilizando-se da prioridade da maior proteção ambiental e atentando-se a prevalência da norma específica, determinar a observação do Código Florestal para a proteção dos cursos de águas em toda a sua extensão, devendo prevalecer a distância mínima de 30 metros para área não edificável, a contar do leito do curso de água.

Tal posicionamento foi reforçado na data de 28 de abril de 2021, quando o STJ, julgando o tema nº 1010, fixou a seguinte tese:

Na vigência do novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), a extensão não edificável nas Áreas de Preservação Permanente de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, deve respeitar o que disciplinado pelo seu art. 4º, caput, inciso I, alíneas "a", "b", "c", "d" e "e", a fim de assegurar a mais ampla garantia ambiental a esses espaços territoriais especialmente protegidos e, por conseguinte, à coletividade.

O CONAMA, a partir da Resolução nº 303, de 20 de março de 2002, dando fim a controvérsia e orientando a aplicação das APP's previstas no Código Florestal de 1965 nas cidades, estabeleceu em seu artigo 3º, os limites referentes às APP. Têm-se, portanto, que após o advento da Lei Federal nº 12.651/2012, as APP's foram destacadas como espaços protegidos nos quais se impõe a compatibilização entre proteção ao meio ambiente e da propriedade privada.

As APP's são também definidas pelo artigo 3º, II, da Lei nº 12.651/2012, como 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. A mesma legislação, em seu artigo 4º, divide as APP's em categorias. Já o artigo 6º, da Lei nº 12.651/12, estabelece que, por ato do Chefe do Poder Público, é possível instituir outras APP's, atendidas as finalidades previstas no referido artigo.

Com a superveniência da Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021, de duvidosa constitucionalidade, incluiu-se o III-B, ao seu artigo 4º, autorizando os municípios, por meio dos seus Planos Diretores e Leis de Uso do Solo, a modificar/adequar a faixa não edificável de curso d'água dentro das suas áreas urbanas consolidadas, atendidos os demais requisitos legais. Dessa forma, atribuiu-se competência legislativa ao Município para dispor sobre APP ciliar em área urbana, podendo fixar metragens de APP de forma diversa aquelas previstas no Código Florestal.

Sendo assim, as APP's são caracterizadas, via de regra, pela sua impossibilidade de utilização para fins econômicos. Não obstante, em nome do desenvolvimento sustentável, existem previsões legais que a excepcionam, prevendo a possibilidade de supressão ou intervenção de vegetação nas APP's.

Uma importante regulamentação do tema, a Resolução CONAMA nº 369/2006, dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em APP, como nos casos previstos nos artigos 2º e 3º da Resolução acima mencionada.

Constata-se a existência de possibilidades legalmente previstas de alteração e supressão das APP's, mesmo sendo exceções à regra, exigindo-se ainda a comprovação de que não há alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, bem como aos demais requisitos legais.

As APP's encontram proteção com *status* constitucional no artigo 225, §1º, III, da CF, que incumbiu ao Poder Público, para assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”, sendo que durante o presente artigo, analisar-se-á a possibilidade da realização de REURB em APP, como meio de atingimento da justiça socioambiental.

4 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

A constante urbanização nos permite assistir, nos grandes centros urbanos, uma cada vez mais intensa degradação ambiental, com o uso indiscriminado dos recursos naturais, sendo o cenário ambiental substituído por concreto, máquinas, edificações, poluição, o que ocasiona crises ambientais cujos reflexos negativos contribuem para degeneração do meio ambiente urbano, proporcionando condições nada ideais para a sobrevivência humana. (MORO, 1976).

Com a promulgação da Lei Federal nº 11.977/2009, apresentou-se, em seu artigo 54, a possibilidade de RF em APP, por decisão motivada do Município, desde que tenham sido ocupadas até 31 de dezembro de 2007, que estejam inseridas em área urbana consolidada, e que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior. Assim, reitera-se sempre em a perspectiva de melhora das condições ambientais, regularizando uma situação já consolidada e garantindo o direito à moradia e proteção do meio ambiente.

Como explanado no tópico anterior, outros instrumentos normativos foram editados, por exemplo, o Código Florestal de 2012 e a Resolução CONAMA nº 369/2006, que também possibilitaram a RF em APP.

A Lei nº 12.651/2012 (CFlo), flexibiliza as restrições de intervenções em APP, quando prevê em seu artigo 8º, que a APP poderá sofrer intervenção ou a supressão de vegetação nativa em casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei, mediante pedido de autorização perante a autoridade ambiental competente.

Da mesma forma o CONAMA editou a Resolução nº 369/2006, a qual dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, e que possibilita a intervenção ou supressão de vegetação em APP, como nos casos previstos em seus artigos. 2º e 3º.

Em 12 de julho de 2017 foi promulgada a Lei Federal nº 13.465 com o objetivo de disciplinar a RF rural e urbana. Tal legislação, em seu artigo 11, §2º, prevê que, mesmo estando o terreno em APP, é possível realizar a RF, condicionado ao que dispõe o CFlo, em seus artigos 64 e 65, sendo obrigatória a elaboração de estudos técnicos, justificando os pontos positivos e melhorias ao meio ambiente, no que se refere à situação de ocupação informal anterior.

A Lei nº 13.465/2017, trouxe diversas modalidades de REURB, visando a compatibilização dos direitos à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme destacado em seu artigo 9º, § 1º, que prevê os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, na busca da ocupação do solo de maneira eficiente, os quais deverão orientar os poderes públicos na formulação e orientação das políticas públicas. Apresenta-se da mesma forma, um amplo *rol* de objetivos a serem observados por todas as entidades públicas envolvidas no processo de REURB, destacando-se o artigo 10, I, que determina que é objetivo da REURB, 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 à situação de ocupação informal anterior.

Sendo assim, têm-se que a REURB se aplica às situações já consolidadas, irreversíveis, que devem ser regularizadas por iniciativa de um *rol* amplo de legitimados, constantes do artigo 14 da LRF. Destaque-se que até os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores poderão requerer a regularização de loteamentos irregulares ou clandestinos, sem prejuízo, por óbvio das responsabilidades que lhes caibam. Igualmente amplo é o *rol* exemplificativo de instrumentos da REURB.

A LRF expressa uma grande preocupação ambiental, constante em todo o seu texto, exigindo-se, para a aprovação da REURB, a elaboração de estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais em todas as constatações de existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em APP, sempre com observância dos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651/2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa.

Constata-se na análise da LRF, que todos os projetos de REURB devem conter a discriminação da implementação das medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental, e dos estudos técnicos, se for o caso, sendo que as responsabilidades poderão ser atribuídas aos beneficiários da REURB. Para tanto, 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.

Percebe-se que as exceções à proteção ambiental, apresentam como objetivo a melhoria das condições ambientais do núcleo urbano atingido pela REURB, provendo-as de serviços públicos como a coleta de lixo, saneamento básico, protegendo àquela APP de futuras ocupações. (AQUINO; FARIAS, 2017).

Pode-se concluir que a REURB pode ser utilizada para o enfrentamento de situações de ocupações irregulares em APP's, garantindo-se o direito à moradia daqueles moradores, a partir da regularização jurídica/documental de sua posse, bem como respeitando-se ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, proporcionando segurança da posse e justiça social àquele núcleo habitacional.

5 DO APARENTE CONFLITO ENTRE DIREITOS FUNDAMENTAIS

5.1 Do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado

O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado demonstra que o Brasil tem, por objetivo, o cuidado, precaução, prevenção e preocupação com o equilíbrio ambiental, elegendo-o

como direito fundamental da pessoa humana. Dessa forma, a relação entre o homem e o meio ambiente deve ser amistosa, e com vistas ao futuro, com o objetivo de garantir um equilíbrio entre a preservação natural e as ações humanas.

O meio ambiente equilibrado foi previsto na Declaração de Estocolmo das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano de 1972, evento no qual se alertou os países para a degradação ambiental causada pelo crescimento econômico desenfreado (MILARÉ, 2018).

Reforçando que o reconhecimento internacional ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ocorrido na Conferência de Estocolmo, impulsionou elaboração de diversos tratados internacionais e legislações nacionais.

À nível nacional, a preocupação com o meio ambiente foi consagrada com a CF/88, que em seu artigo 225, *caput*, prevê expressamente o direito ao meio ambiente equilibrado, afirmando que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Embora não esteja expressamente previsto, deve-se considerar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental, por ser uma prerrogativa individual, cuja realização envolve uma série de atividades públicas e privadas, produzindo, não só a sua consolidação no mundo da vida como trazendo, em decorrência disto, uma melhoria das condições de desenvolvimento das potencialidades individuais, bem como uma ordem social livre. (CUNHA JÚNIOR, 2010).

Por ser considerado um direito fundamental de terceira geração ou dimensão (também conhecido como direito de solidariedade ou de fraternidade) junta-se a outros direitos como fundamentais como à paz, à qualidade de vida, à comunicação, à autodeterminação dos povos e ao patrimônio comum da humanidade (MARCHESAN, STEIGLEDER, CAPELLI, 2006). Ou seja, os direitos fundamentais de terceira geração não objetivam a proteção dos interesses individualmente considerados, mas objetivam proteger toda a humanidade.

O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental também encontra-se previsto nos artigos 2º e 4º, I, da Lei nº 6.938/81, que “Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências”.

Dessa forma, como direito fundamental direcionado a toda a humanidade, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é pressuposto indissociável ao direito a vida, com qualidade e dignidade, fundamental para que se possa usufruir os demais direitos humanos, sendo, portanto, inerente ao próprio direito à vida. Isto porquê, não basta viver ou conservar a vida, é necessário se buscar a qualidade de vida. (MACHADO, 2008).

5.2 Do direito fundamental à moradia

Com um movimento de urbanização intensificado a partir da década de 1970, o Brasil deixou de ter uma ocupação rural para se tornar preponderantemente urbana, ocasionando situações de irregularidades fundiárias, dificuldades ao acesso à moradia digna para uma parte de sua população, em sua maioria de baixa renda, que são atraídas pela oferta de moradias a baixo custo em loteamentos irregulares, locais em que inexistem condições dignas de moradia, desprovidos de serviços públicos e infraestrutura

essencial, o que demonstra a relevância, jurídica e social, do debate sobre o direito à moradia, direito fundamental albergado pela CF/88.

Ocorre que, mesmo estando reconhecido como um direito social na CF/88, por força do artigo 23, IX, segundo o qual é da competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento, podemos verificar a proteção do direito à moradia digna em outros dispositivos constitucionais, seja na ideia de dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), do direito à intimidade e à privacidade (art. 5º, X), bem como da casa asilo inviolável (art. 5º, XI). Porém, somente no ano de 2000, através da ECnº 26, que o direito à moradia passou a constar no *rol* dos direitos sociais do artigo 6º, da CF/88, 12 anos após a sua promulgação.

O direito à moradia deve ser observado pelo Poder Público na elaboração de políticas públicas habitacionais, em especial as de RF, que não podem ficar restritas à titulação da posse, mas deve-se garantir a segurança da posse, juntamente à regularização do loteamento, tanto urbanística quanto das edificações presentes.

Para atender esse novo direito social, a CF disciplinou as competências/deveres, de forma a satisfazer esse direito/necessidade humana, competindo a União a instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano e habitação (art. 21, XX), bem como estabelecendo a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para “promover programas de construção de moradias e a melhoria de condições habitacionais e de saneamento básico”. (art. 23, IX).

Da mesma forma, o artigo 182, CF/88, estabelece que a política de desenvolvimento urbano municipal tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, garantindo-se dessa forma, o direito à moradia digna.

O Brasil é signatário do Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966 e da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, importantes instrumentos internacionais que reconhecem e protegem o direito à moradia. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, em seu artigo 17.1, prevê o direito à propriedade, ao dispor que “todo ser humano tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros” e, em seu artigo 25.1, traz a previsão que toda pessoa tem direito à habitação, como um dos elementos essenciais dos direitos Humanos.

Deve-se ressaltar que o direito fundamental à moradia não pode ser resumido, ou confundido, a um simples direito à propriedade. Primeiramente, porque este último é um direito de natureza individual, sendo observado apenas ao titular do bem e somente ele poderá exercê-lo. Por sua vez, o direito à moradia é um direito coletivo, diretamente relacionado à condição humana, direito fundamental de segunda geração.

Assim como a ONU, outros instrumentos internacionais reconhecem o direito à moradia, tal como definido nos termos do artigo 11, do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, ratificada pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992. De acordo com a ONU (1996): “Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida”.

Como direito fundamental ligado à segunda geração, é irrenunciável, indissociável de sua vontade e indisponível, sendo um dever do Estado, atuar de forma ativa, atendendo a legislação infraconstitucional que traz a proteção à moradia, como a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto das cidades) e a Lei nº 13.465/2017, entre outras.

Dessa forma, da simples leitura de toda a legislação *retro* mencionada, compete ao Poder Público, em todos seus níveis, implantar políticas públicas habitacionais, objetivando satisfazer o direito à moradia daquelas populações economicamente vulneráveis e que se encontram habitando, irregularmente, locais ambientalmente protegidos.

Ressalte-se que o direito à moradia não significa a obrigação do Poder Público construir moradias a todos os indivíduos, ou a possibilidade de se exigir essa prestação em juízo, tendo em vista que o papel do Estado é de atuar como um agente facilitador e garantista. Não se pode pensar que o direito à moradia se perfectibiliza simplesmente com a regularização dominial. Deve-se atentar as condições e aspectos urbanísticos e ambientais, de forma a não comprometer ou colocar em risco toda a população atingida pela RF, e sim de proporcionar àquela população, o seu direito fundamental à justiça socioambiental e à moradia digna.

Compreende-se, portanto, que a REURB possa ser um instrumento de efetivação dos direitos fundamentais à moradia¹¹, adequando-a dentro de um espaço organizado em busca de melhores condições de vida em um meio ambiente equilibrado, o qual passaremos a analisar.

5.3 Do aparente conflito entre direito à moradia e direito ao meio ambiente equilibrado

Os grandes centros urbanos não estavam preparados para receber a demanda habitacional provocada pelo êxodo rural o que, somando-se a omissão/insuficiência do estado brasileiro na formulação de políticas públicas habitacionais, resultou em milhares de famílias de baixa renda acabando por escolher, para a construção das suas casas, APP's destinadas à proteção do meio ambiente contra a intervenção do homem. (FORTUNATO, 2014).

Disso resultou a segregação da população de baixa renda, direcionando-a para as periferias das cidades, e não poucas vezes, essa população desprotegida usou o recurso das invasões em APP's ao longo dos rios, onde construíram suas moradias, promovendo uma progressiva degradação ambiental.

O acelerado processo de urbanização ocorrido no Brasil, também teve por característica, desde o seu início, a combinação entre os processos de exclusão social e segregação espacial. Essa combinação entre a alta taxa de urbanização e o aumento da pobreza social tem levado ao fenômeno crescente da urbanização da pobreza. Os impactos socioambientais desse processo têm sido equiparados às consequências de enormes desastres naturais dos quais – ainda – o país tem sido poupado. (FERNANDES; ALFONSIN, 2006).

As ocupações ilegais de população de baixa renda em áreas de fragilidade ambiental fazem contrapor dois valores e direitos constitucionalmente garantidos: o direito de permanecer na área ocupada para moradia e o direito de todos ao meio ambiente saudável. Ocorre que para regularizar uma ocupação em desacordo com a legislação, impõe-se a flexibilização dos parâmetros urbanísticos e ambientais para viabilizar a permanência do assentamento, o que pode expor a qualidade do meio natural a impactos irreversíveis. (BEZERRA; CHAER, 2012). Essas construções, não raro, acabam por ocorrer em APP's, gerando-se assim a colisão entre os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

¹¹ Compreendida como aquela que preenche uma série de condições que possa garantir uma vida digna aos seus ocupantes, inclusive com a titulação.

Os espaços ambientalmente protegidos, que eram para serem preservados, ao longo dos anos foram se transformando em locais de moradia, de uma população excluída socialmente, que encontram nesses locais uma facilidade de ocupação, gerando dessa forma o conflito entre o direito à moradia e o direito a um ambiente saudável. (RAMALHO; FONSECA, 2008).

Dessa forma, as questões ambiental e urbana aparentam ser conflitantes quando se trata de REURB. Ocorre que ambas as questões são indiferentes uma com a outra, sendo os dois direitos fundamentais reconhecidos constitucionalmente, e quando estamos diante de um aparente conflito de princípios/valores constitucionais, deve-se buscar medidas compensatórias a favor do que foi afetado, aplicando-se a técnica da ponderação de princípios constitucionais ao conflito aparente. Tratando-se de julgamento subjetivo, teremos, eventualmente, resultados diferentes em face o conflito dos mesmos direitos fundamentais (moradia e meio ambiente ecologicamente equilibrado).

Em pesquisa jurisprudencial, é possível encontrar decisões, tanto a favor do direito ao meio ecologicamente equilibrado, quanto em favor ao direito à moradia. Quanto a essas últimas, observam-se situação que, comprovadamente, é necessária a manutenção da edificação para fins de se garantir o princípio da dignidade da pessoa humana, a prevalência do direito fundamental à moradia, quando comprovadamente necessária para o exercício da cidadania para populações em situação de vulnerabilidades, conforme se destaca:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DEMOLITÓRIA. CONSTRUÇÃO IRREGULAR EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. AUSÊNCIA DE LICENÇA MUNICIPAL. MUNICÍPIO DE CABO FRIO. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. RECURSO DO RÉU. (...)

7. Assim, restou configurada a colisão de um direito fundamental ligado intrinsecamente à garantia do princípio da dignidade da pessoa humana e um direito fundamental fora do núcleo essencial do princípio da dignidade da pessoa humana, qual seja, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (...) (0013448-90.2009.8.19.0011 – Apelação. Des (a). Marco Aurélio Bezerra de Melo – Julgamento: 04/09/2018 – Décima Sexta Câmara Cível).

No caso concreto analisado no julgado acima citado, a prevalência do direito à moradia tomou por base as violações aos direitos humanos que ocorreriam com a remoção forçada daqueles moradores, em especial àqueles mais vulneráveis, tendo sido ainda consideradas as situações de consolidação da posse e a omissão fiscalizatória estatal.

Baseando-se da ponderação entre meio ambiente e moradia e o sopesamento entre direitos fundamentais igualmente relevantes, primeiramente o julgador definiu o sistema de normas relevantes ao caso concreto, ou seja, a existência de tensão entre meio ambiente e moradia; a seguir, numa segunda fase, a inter-relação dos elementos normativos, salientando-se a necessidade de superação do antagonismo, por se tratar de valores constitucionais relevantes; e, finalmente, na terceira fase, a necessidade de ponderação concreta, ou seja, a análise do caso concreto dos interesses e direitos em conflito; e a utilização do vetor imperativo: direito fundamental ao meio ambiente equilibrado como preponderante no caso em análise.

Ressalta-se que, mesmo não sendo o objeto do presente artigo, convém destacar que as ocupações em áreas de preservação permanente não se resumem às informais ou irregulares. Isto porque, desde final dos anos 1990, as periferias brasileiras passaram a contar também com condomínios de alta renda, estas, em áreas ambientalmente protegidas. Da mesma forma, existem também sobre essas áreas, construções regulares em contrariedade com o Código Florestal – CFlo. Essas ocupações regulares, logo,

autorizadas pelo Poder Público, deixam clara a falta de compromisso com os propósitos exigidos pelo CFlo, produzindo cidades desequilibradas ambientalmente.

Por fim, por mais que seja de suma importância e extremamente necessária a preservação do meio ambiente, ele não poderá se sobrepor aos objetivos constitucionais da erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais sejam descuidados.

A preferência pela conservação das residências erguidas em áreas ambientalmente vulneráveis, mais especificamente em APP's, em consonância com o direito à moradia só deverá ocorrer quando estas áreas forem realmente imprescindíveis para a garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e não estando presentes outros elementos de vulnerabilidades.

6 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL

O processo de urbanização e desenvolvimento das cidades, principalmente no que se refere aos processos de planejamento municipal e gestão democrática das políticas urbanas, têm reflexos que interessam a doutrina jurídica. Isto porque o Direito é uma ferramenta para a efetivação da Justiça socioambiental e garantia dos direitos à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Em decorrência da forma como os espaços urbanos foram sendo produzidos, a cidade tornou-se criadora de pobreza devido ao modelo espacial reproduzido em função do modelo socioeconômico.

Nesse sentido, revela Milton SANTOS:

Com diferença de grau e intensidade, todas as cidades brasileiras exibem problemáticas parecidas. Seu tamanho, tipo de atividade, região em que se inserem etc. são elementos de diferenciação, mas, em todas elas, problemas como os do emprego, da habitação dos transportes, do lazer, da água, dos esgotos, da educação e saúde são genéricos e revelam enormes carências. Quanto maior a cidade, mais visíveis se tornam essas mazelas. Mas essas chagas estão em toda parte. Isso era menos verdade na primeira metade deste século, mas a urbanização corporativa, isto é, empreendida sob o comando dos interesses das grandes firmas, constitui um receptáculo das consequências de uma expansão capitalista devorando recursos públicos, uma vez que esses são orientados para os investimentos econômicos, em detrimento dos gastos sociais. (2009, p. 105).

O termo justiça ambiental surgiu nos EUA na década de 1970, a partir da mobilização da comunidade negra, denunciando que a distribuição espacial dos locais potencialmente perigosos, como depósitos de lixos químicos, ou a instalação de indústrias potencialmente poluidoras, não ocorriam de forma aleatória, mas eram realizadas, justamente, nos bairros onde a população pobre e negra instalavam as suas residências, bem como à violação de direitos civis e contra a discriminação racial. Mais tarde, em 1994, por meio da Ordem Executiva 12898, aquele país institucionalizou a justiça ambiental. Coube à *Environmental Protection Agency* (Agência de Proteção Ambiental) identificar e combater os efeitos desproporcionais que afetam a saúde da população mais pobre e das minorias raciais. (RIBEIRO, 2017).

A partir desse movimento, evidenciou-se a ocorrência de “Injustiça Ambiental” quando o Poder Público destinava a maior carga de danos ambiental para as regiões ocupadas por populações de baixa renda, grupos raciais discriminados e populações marginalizadas. Dessa forma, as manifestações promovidas pelos movimentos sociais nos Estados Unidos, pela primeira vez na história, buscavam a “Justiça Ambiental”, que, na definição de BULLARD (2006) é:

A busca do tratamento justo e do envolvimento significativo de todas as pessoas, independentemente de sua raça, cor, origem ou renda no que diz respeito à elaboração, desenvolvimento, implementação e reforço de políticas, leis e regulações ambientais. Por tratamento justo entenda-se que nenhum grupo de pessoas, incluindo-se aí grupos étnicos, raciais ou de classe, deva suportar uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas resultantes de operações industriais, comerciais e municipais, da execução de políticas e programas federais, estaduais, locais ou tribais, bem como das consequências resultantes da ausência ou omissão destas políticas.

Dessa forma, a justiça socioambiental pode ser definida como uma ferramenta de consolidação do direito, ao instigar a promoção do meio ambiente ecologicamente equilibrado e socialmente igualitário a todos as gerações, presentes e futuras, buscando o tratamento justo de todas as pessoas, independentemente de qualquer característica particular, a partir da implementação de políticas públicas, leis e regulações ambientais. Isto porque, para fundamentar a justiça socioambiental, há a necessidade de se evocar a justiça para com as futuras gerações, conservando-se o meio ambiente para as futuras gerações. Várias ações são direcionadas às gerações futuras, existindo um dever de responsabilidade para com os seres que estão a vir e a justificativa é a de que neste momento identifica-se um perigo ou um risco às futuras gerações quanto à dificuldade de acesso e garantia a bens ambientais. (KÄSSMAYER, 2009).

Resta exposto na CF/88, a partir da leitura da Ordem Econômica e Financeira insculpida no artigo 170, o desejo intrínseco do constituinte, pelo menos formalmente, de fomentar um desenvolvimento econômico calcado na redução das desigualdades regionais e sociais através do cotejo principiológico que a orienta. Entretanto, em uma direção diametralmente oposta, o que notoriamente se contempla na sociedade capitalista é a prevalência da ordem econômica e financeira, inclusive sobre o meio ambiente ecologicamente equilibrado, contido no artigo 225, CF/88, e irradiado em todo o texto constitucional.

A ideia de justiça socioambiental compreende o conjunto de princípios como a dignidade humana, o desenvolvimento progressivo, a proteção e segurança ambientais, o equilíbrio que assegurem que nenhum grupo de atores sociais, suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, de decisões políticas ou de ausência ou omissão de políticas adequadas de combate e controle das desigualdades socioeconômicas e da degradação ambiental oriunda do mau uso da terra e demais formas de poluição.

De tal modo, o conceito de justiça socioambiental, pode ser entendido como uma noção ampla que reafirma o valor da vida humana em todas as suas manifestações, contra os interesses de riqueza, poder e tecnologia dominantes. Uma das manifestações mais nítidas da segregação espacial e da injustiça socioambiental é justamente o falta de acesso aos serviços públicos essenciais, como o saneamento básico, que acaba por gerar surtos de doenças transmitidas por insetos em países desprovidos desse imprescindível serviço público. Onde o esgoto corre sem proteção, é esperada maior presença de patógenos transmissíveis por vetores como insetos, quando ele não é a própria água contaminada pelo esgoto, que chega ao consumo em condições inadequadas. (RIBEIRO, 2017).

Nesse sentido, a busca pela transformação do espaço urbano em cidades sustentáveis é uma proposição que se mostra viável. Cidades essas que necessitam implementar e estender sua infraestrutura urbana básica para essa população que é diretamente atingida pelas externalidades do modelo econômico que as coloca em situação de permanente vulnerabilidade socioambiental. As cidades necessitam ser sustentáveis em suas dimensões social, econômica e cultural para a promoção dos direitos humanos para todos seus cidadãos e não apenas a parcela destes.

Neste sentido, retomemos o ensinamento de ACSELRAD, MELLO e BEZERRA, quando definem a justiça socioambiental como:

O direito a um meio ambiente seguro, sadio, e produtivo para todos, onde o meio ambiente é considerado em sua totalidade, incluindo suas dimensões ecológicas, físicas construídas, sociais, políticas, estéticas e econômicas. Refere-se, assim, às condições em que tal direito pode ser livremente exercido, preservando, respeitando e realizando plenamente as identidades individuais e de grupo, a dignidade e a autonomia das comunidades. A noção de justiça ambiental afirma, por outro lado, o direito de todo trabalhador a um meio ambiente de trabalho sadio e seguro, sem que ele seja forçado a escolher entre uma vida sob o risco e o desemprego. Afirma também o direito dos moradores de estarem livres, em suas casas, dos perigos ambientais provenientes das ações físico-químicas das atividades produtivas. (2009, p. 16-17)

Assim sendo, o termo justiça socioambiental aqui tratado, deve ser invocado sempre e somente quando o que estiver em jogo diga respeito a um meio ambiente equilibrado para todos, à distribuição de risco entre todos, ao incentivo das formas até então subalternizadas de atividades econômicas não capitalistas e à participação ativa dos cidadãos envolvidos, sob a égide da cidadania ambiental e sob o novo paradigma ecológico voltado a atender os anseios sociais, dirimir as desigualdades sociais e permitir um convívio harmônico entre homem e natureza, amparado no cotejo principiológico-constitucional. (FERRAZ, 2017).

Dessa forma, temos que os programas de RF apresentam a natureza curativa e não podem estar dissociados de um conjunto de políticas públicas habitacionais e de planejamento urbano destinadas a reverter o atual padrão de urbanização excludente, devendo adaptar os atuais modelos urbanísticos que são utilizados, ampliando o acesso ao mercado formal imobiliário a parcela mais carente da sociedade.

Nesse contexto, as políticas de RF não podem existir de forma isolada, e para terem o efeito esperado, devem coexistir com outras políticas públicas preventivas para quebrar o processo de segregação socioespacial existente. Isso significa a intervenção direta do Poder Público na produção de opções de moradias, de democratização do acesso a propriedade e promoção da reforma urbanística, garantindo-se assim a justiça social aquela parcela da sociedade que tanto sofre com a segregação. (ROMANELLI, 2007).

7 CONCLUSÃO

Por todas as razões trazidas no presente artigo, e sem qualquer pretensão de esgotar o assunto, demonstrou-se que a REURB pode ser o instrumento de pacificação do conflito entre os interesses socioambientais fornecendo-se serviços públicos eficientes, compatibilizando-se os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente equilibrado, proporcionando aos moradores atingidos a efetivação da justiça socioambiental.

A existência de loteamentos irregulares, normalmente localizados em regiões periféricas e em APP's – e ocupados pela população economicamente mais vulnerável, que não tem acesso à cidade formal (localizada no centro das cidades e provida de infraestrutura e serviços públicos adequados), dão causa a sua marginalização, à insegurança da posse, pobreza e segregação socioespacial de seus ocupantes, sendo que a manutenção dessas residências, em especial naquelas faixas que deveriam ser destinadas à preservação do meio ambiente, acabam por gerar uma enorme degradação ambiental.

Da mesma forma, os ocupantes dessas áreas de loteamentos irregulares não são atendimentos pelos serviços públicos, porque as áreas ocupadas não estão formalizadas, não tendo escritura e registro imobiliário, tampouco cadastro junto aos órgãos públicos. Estando sem a regularização jurídica, como consequência ocorrem as externalidades negativas, tais como a insegurança a posse desses moradores, a subvalorização dos imóveis, tendo em vista que a irregularidade documental esvazia o valor econômico do imóvel, bem como a exclusão da área do atendimento dos serviços públicos.

A irregularidade documental, para além da subvalorização econômica, impede a completa fruição do imóvel, tendo em vista que os não podem ter alvará de construção, reforma, licenciamento, oferecidos em garantia real, ou mesmo ser objeto de locação ou venda. Dessa forma, a RF, com a consequente legalização dominial, significa garantir a justiça social àquela população, que agora passa a integrar a cidade formal, trazendo por consequência as externalidades positivas como a infraestrutura essencial e serviços públicos, além da segurança na posse e a total fruição do seu bem imóvel.

A RF pode ser um instrumento de garantia da função social da posse e da propriedade, trazendo segurança jurídica e justiça socioambiental para os moradores que habitam àquela região, e que por alguma circunstância não conseguiram obter plenamente a propriedade. A RF permite a inclusão dos moradores à cidade, permite que com a regularização jurídica, aquelas pessoas não tenham mais medo de sofrer despejos ou reintegrações e posse, possam reformar sua casa, contrair empréstimos com o imóvel em garantia, vender seu imóvel, ou simplesmente poder exigir a prestação adequada dos serviços públicos.

Ocorre que a RF deve ser olhada para além da mera regularização jurídica da propriedade imóvel, uma vez que ela sozinha não consegue solucionar as questões fundiárias urbanas. Ela deve vir acompanhada de um empenho do Poder Público Municipal, que tem assumido uma função cada vez de maior protagonismo no planejamento urbano e formulação de políticas públicas habitacionais, no sentido de atuar na elaboração de ações coordenadas que incluam e envolvam as medidas sociais, urbanísticas, ambientais e econômicas. Dessa forma, para além da situação documental, deve-se prover a comunidade atingida pela RF de toda a infraestrutura básica e de serviços públicos adequados (energia elétrica, pavimentação, saneamento básico, áreas comunitárias de lazer, transporte público adequado, segurança, educação, saúde e assistência social). Essa atuação ampla terá efeitos extremamente positivos no atingimento da inclusão daqueles moradores à cidade forma, garantindo-lhes a justiça socioambiental, possibilitando-se o desejado desenvolvimento sustentável das cidades.

É inquestionável que a Lei nº 13.465/2017 representou um grande progresso em relação à regularização jurídica da propriedade, porém, como demonstrado ao longo do presente trabalho, ela sozinha é insuficiente no combate à atual crise da habitação, devendo ser acompanhada de políticas públicas habitacionais eficientes. Dessa forma, para que se possa ser possível garantir àqueles atingidos pela REURB a inclusão socioespacial, a justiça social, a REURB deve atender as dimensões social, econômica e cultural para a promoção dos direitos humanos para todos seus cidadãos e não apenas a parcela destes.

Ressalte-se que a demolição das edificações localizadas em APP's deve ser sempre a última alternativa do Poder Público, quando os estudos técnicos determinarem que a demolição trará efeitos positivos ao meio ambiente. Isto porquê, diante da ineficácia das políticas públicas habitacionais, aliadas à falta de fiscalização eficiente pelo Poder Público Municipal, aquela área que teve as edificações demolidas poderá ser objeto de novas ocupações irregulares, o que acaba por se tornar objeto de constantes ações demolitórias. Dessa forma, deve-se analisar a situação por diversas dimensões, considerando a eventual consolidação do loteamento diante do decurso de prazo de urbanizado e ocupação.

Por todo o exposto, a REURB representou um grande avanço para a regularização jurídica da propriedade, e se tratada em todas as suas dimensões, apresenta inúmeros benefícios para a população em geral, diminuindo a segregação socioespacial e representando a democratização das relações socioambientais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é Justiça Ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Regularização Fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico e política urbanano Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. *et. al.* **Regularização da terra e da moradia**: o que é e como complementar. São Paulo: Instituto Pólis. 2002.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. FERNANDES, Edésio (coord.) **A lei e legalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte, Del Rey, 2003.

ALMEIDA, Caliane Christie Oliveira de. **Habitação Social**: origens e produção (Natal, 1889-1964). 2007. Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo – Escola de Engenharia de São Carlos, São Carlos -SP, set. 2007. Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-01122007-140621/publico/dissertacao.pdf>>. Acesso: 26 mar. 2022.

ALMEIDA, Caliane Christie Oliveira de **Habitação Social no Nordeste**: a atuação das CAP's e dos IAPs (1930-1964). Tese de Doutorado. Instituto de Arquitetura e Urbanismo –USP. São Carlos – SP, set. 2012. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/102/102132/tde-12042013-101921/publico/calianecorrigida.pdf>>. Acesso: 26 mar. 2022.

ALMEIDA, Caliane Christie Oliveira de; LIMA, Luíza Maria Medeiros de; FERREIRA, Ângela Lúcia de Araújo. **Modernização urbana entre técnicas e teorias**. O corpo técnico das CAPs e IAPs e a inserção de inovações na moradia urbana (Nordeste, décadas de 1940-1960). Paranoá, Brasília, n. 13, 2014.

AQUINO, Vinícius Salomão de; FARIAS, Talden. **Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente sob a perspectiva da sustentabilidade socioambiental**. 1. ed. João Pessoa: Editora UFPB, 2017.

BONDUKI, Nabil Georges. **Política habitacional e inclusão social no Brasil**: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. Arq. Urb, (1), 70-104. Disponível em: <<https://revistaarqurb.com.br/arqurb/article/view/81>>. Acesso em: 25 mar. 2022.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2017.

BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. **Institui o novo Código Florestal**. Disponível em: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. **Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm>. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. **Código Florestal.** (...). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 22 de mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. **Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana (...) e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 04 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021. **Altera as Leis nºs 12.651, de 25 de maio de 2012, (...).** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14285.htm>. Acesso em: 18 mar. 2022.

CONAMA. **Resolução CONAMA nº 369, de 28 de março de 2006.** Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP. Brasília: DOU de 29/03/2006.

CNM – Confederação Nacional de Municípios. **Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social: dificuldades e perspectivas para o Ente municipal** – Brasília : CNM, 2014.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual da Regularização Fundiária: REURB.** São Paulo: Juspodivm, 2021.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional.** 4. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2010.

DIAS, Solange Gonçalves (coord.). **Temas de Direito Urbanístico.** Série Pensando o Direito v. 9, 2009.

FERNANDES, Edésio. A produção socioeconômica, política e jurídica da informalidade urbana. *In: INSTITUTO PÓLIS (Coord.) Regularização da Terra e Moradia: o que é e como implementar.* São Paulo: Instituto Pólis, 2002.

FERNANDES, Edésio. Nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. Organizadores. **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais.** Belo Horizonte: Del Rey, p. 348, 2006.

FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. *In: ROLNIK, RAQUEL. Regularização fundiária plena; referências conceituais.* Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

FERNANDES, Edésio. **Desafios da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas.** Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU. nº 49. Ano 9. Belo Horizonte: Editora Fórum, jan./fev. 2010.

FORTUNATO, Rafaela Antunes. **A Sustentabilidade na Habitação de Interesse Social: Estudos de Caso em Reassentamentos do Programa Minha Casa, Minha Vida no Núcleo Urbano Central da Região Metropolitana de Curitiba – municípios de Curitiba e Fazenda Rio Grande.** Curitiba. Tese (Doutorado em

Meio Ambiente e Desenvolvimento) –UFPR, 2014.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015, 2018**. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/capacidade/publicacoes/deficit-habitacionalBrasil_2015.pdf>. Acesso em: 04abr. 2022.

FRANZONI, Júlia Ávila. **Política Urbana na Ordem Econômica**. Belo Horizonte: ArraesEditora, 2014.

HARVEY, David. Direito à Cidade. Tradução Jair Pinheiro. Lutas Sociais, São Paulo, n.29, p. 73-89, jul./dez. 2012. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/%20view/18497/13692>>. Acesso em: 16 mar.2022.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 16. ed. Malheiroseditores, 2008.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. *In*: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. Cap. 3, p.121-192.

MARICATO, Ermínia. Conhecer para resolver a cidade ilegal. *In*: CASTRIOTA, LeonardoBasci (Org.). **Urbanização brasileira, redescobertas**. Belo Horizonte: Ed. C/ Arte, 2003.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira STEIGLEDER, Annelise Monteiro CAPELLI, Sílvia. **Direito ambiental**. 3. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. SãoPaulo: Saraiva, 2011.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 11. ed. rev., atual. e ampl. Revista dos Tribunais:São Paulo, 2018.

MORO, Dalton Áureo. **As áreas verdes e seu papel na ecologia urbana e no clima urbano**. Revista UNIMAR. Bauru: Unimar, n. 2, p. 15 – 20, 1976.

POPPER, Karl Rudolf. **Conhecimento objetivo**. São Paulo: Editora da Universidade deSão Paulo, 1975.

RIBEIRO, Wagner Costa. **Justiça espacial e justiça socioambiental: uma primeira aproximação**. Estudos Avançados, [S.l.], v. 31, n. 89, p. 147-165, 2017. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/132424>>. Acesso em: 30 mar. 2022.

ROLNIK, Raquel. **Política urbana no Brasil. Esperança em meio ao caos?** Revista daANTP, São Paulo, 2003. Disponível em: <raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/08/esperancaemmeioaocaos.pdf>. Acesso em: 06abr. 2022.

ROLNIK, Raquel. **A Construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Ipea, 2006. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4507>>. Acesso em: 06 mar. 2022.

ROLNIK, Raquel. **Apresentação geral – curso a distância em regularização fundiária de assentamentos informais urbanos**. *In*: ROLNIK, Raquel *et al* (Coord.), Regularizaçãofundiária sustentável: conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

ROLNIK, Raquel. O que é cidade. 4. ed. São Paulo: Brasiliense. 2012. **Regulamentação urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo em construção**. 2000. Disponível em: <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/10/regulacao-urbanistica-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2022.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. Ed., 2. Reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual da Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005.

TORTATO, Cris Evelin. Regularização fundiária em áreas de preservação permanente no Núcleo Urbano Central da Região Metropolitana de Curitiba (NUC-RMC). 118 f. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2020.