



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA

---

CLARISSA GASPAR MASSI

**CHAVE POR CHAVE NO DIREITO À MORADIA EM ÁREA  
DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANA EM  
LONDRINA/PR**

---

Londrina  
2024

CLARISSA GASPAR MASSI

**CHAVE POR CHAVE NO DIREITO À MORADIA EM ÁREA  
DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANA EM  
LONDRINA/PR**

Dissertação de Mestrado apresentado à  
Universidade Estadual de Londrina – UEL, como  
requisito parcial para a obtenção do título de  
Mestre em Direito Negocial.

Orientador: Prof. Dr. Miguel Etinger de Araujo  
Junior.

Londrina  
2024

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

Massi, Clarissa Gaspar.

CHAVE POR CHAVE NO DIREITO À MORADIA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANA EM LONDRINA/PR / Clarissa Gaspar Massi. - Londrina, 2024.  
195 f. : il.

Orientador: Miguel Etinger de Araujo Junior.

Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial, 2024.

Inclui bibliografia.

1. Área de Preservação Permanente; direito à moradia; direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; negócio jurídico; regularização fundiária. - Tese. I. Etinger de Araujo Junior, Miguel . II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial. III. Título.

CDU 34

CLARISSA GASPAR MASSI

**CHAVE POR CHAVE NO DIREITO À MORADIA EM ÁREA DE  
PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANA EM LONDRINA/PR**

Dissertação de Mestrado apresentado à  
Universidade Estadual de Londrina – UEL,  
como requisito parcial para a obtenção do  
título de Mestre em Direito Negocial.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Miguel Etinger de Araujo Junior  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Prof. Dr. Elve Miguel Cenci  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Prof. Dra. Laura Magalhães de Andrade  
Universidade Internacional de La Rioja –  
UNIR - Espanha

Londrina, 22 de novembro de 2024.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por estar sempre ao meu lado e iluminar meu caminho.

À Universidade Estadual de Londrina, por possibilitar que a filha de um pequeno agricultor com ensino médio e de uma educadora social tivesse a oportunidade de receber uma excelente formação e realizar seus sonhos.

À minha mãe, Silvia Cavalli Gaspar Massi, meu porto seguro e fonte inesgotável de amor e apoio.

Aos meus irmãos e amigos, Edson Henrique Gaspar Massi e Matheus Henrique Gaspar Massi, por estarem sempre ao meu lado, oferecendo apoio incondicional em todas as etapas da vida. Ao meu cunhado, Anderson, pela amizade, e por também fazer parte dessa jornada com tanto carinho e incentivo.

Ao meu pai, Antonio Adão Massi (in memoriam), que, com sua simplicidade de agricultor, sempre nos ensinou o valor do estudo e da perseverança. Seu exemplo de dedicação e incentivo marcou profundamente nossas vidas. Ah, como seria maravilhoso tê-lo aqui para compartilhar este momento tão especial!

Ao Gabriel Cortez, meu amigo, agradeço imensamente pela amizade e pelo apoio incansável. Obrigada por estar ao meu lado em todos os momentos deste mestrado, até mesmo quando pensei em desistir. Sem você, não teria conseguido.

À Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Claudia Duarte Pinheiro, minha madrinha acadêmica e uma das minhas maiores incentivadoras, minha eterna gratidão. O que você fez por mim há 15 anos e continua fazendo até hoje é inestimável. Sua dedicação e apoio foram fundamentais para minha trajetória acadêmica e profissional. Sou profundamente grata por cada ensinamento e por ser uma das pessoas que moldaram a profissional que me tornei. Obrigada por acreditar em mim e por ser uma inspiração constante.

Ao meu namorado, Daniel, pelo carinho incondicional e por ser meu porto seguro nesta etapa final da jornada. Sua presença constante e seu apoio foram essenciais para que eu alcançasse esta conquista.

Aos professores Elve Cenci e Laura Magalhães, pela participação na banca, pelas sugestões e orientações valiosas.

Às professoras Doutoradas do Departamento de Pós-Graduação em Geografia da UEL, Eloiza Torres, minha orientadora no Mestrado e Doutorado em Geografia, e Léia Veiga, pela dedicação ao longo de minha jornada. Agradeço pelo auxílio inestimável na pesquisa, pela amizade sincera e pelo incentivo constante. Sou profundamente grata por tanto carinho e por acreditarem no meu potencial.

Aos professores do Departamento de Pós-Graduação em Direito da UEL, pelo carinho e pelas valiosas aprendizagens durante as aulas do mestrado.

À 20ª Promotoria de Justiça da Comarca de Londrina, Promotoria Especializada na Proteção do Meio Ambiente, Habitação, Urbanismo e Curadoria de Fundações, minha sincera gratidão. Em especial, à Dra. Révia de Luna, Patrícia Gongora e Júlia Mariana, pelo valioso suporte, pelas discussões enriquecedoras e pelo carinho constante ao longo desta jornada. Obrigada por contribuírem de forma tão significativa para a realização deste trabalho.

Ao Prof. Dr. Miguel Etinger, minha profunda gratidão pela orientação cuidadosa, pelos conhecimentos compartilhados com generosidade, pelos conselhos valiosos e pela paciência ao longo de toda a jornada. Ser sua orientanda é, para mim, um motivo de imenso orgulho e uma realização que levarei comigo para sempre.

## RESUMO

MASSI, Clarissa Gaspar. **Chave por chave no direito à moradia em Área de Preservação Permanente urbana em Londrina/PR**. 2024. 194 f. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Direito Negocial) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2024.

Na cidade de Londrina/PR, um dos maiores problemas habitacionais refere-se ao grande número de pessoas pobres que estão vivendo em assentamentos irregulares em Áreas de Preservação Permanente ou fundos de vale, com condições inadequadas de infraestrutura. Os ocupantes não possuem o título de sua propriedade, e por isso têm dificuldade ao acesso a políticas públicas, saúde, educação, dentre outros direitos. Indaga-se se diante deste cenário seria possível compatibilizar o direito ao meio ambiente e o direito à moradia por meio da regularização fundiária. Sendo este o ponto central desta pesquisa, a hipótese é que o reconhecimento e a necessidade de respeitar a proteção ambiental confluem com a regularização fundiária, na medida em que a mesma se apresenta como uma opção viável em Londrina/PR, com base no Código Floreal e na Lei nº 13.465/2017. Percorre-se o histórico legislativo da habitação nos contextos federal e municipal, este no âmbito londrinense, destacando pela presença de diversos atos normativos e criações de órgãos para execução desta política pública, mas em descompasso com a realidade financeira da população hipossuficiente, quedando-se em medidas com baixa adesão e multiplicadoras da crise habitacional. Inquire-se a proteção ambiental às Áreas de Preservação Permanente, sua previsão legal e o tramitar conflituoso para definição de sua metragem protetora com a existência de leis esparsas discutindo o tema. Por derradeiro, pretende-se discutir a possível existência de lacunas na legislação brasileira quando se trata da regularização fundiária em Área de Preservação Permanente e apresentar casos em que esse instrumento pode ser uma alternativa viável. No tocante ao método de abordagem, será utilizado o indutivo, através da observação dos fenômenos particulares em Londrina/PR, onde uma proporção mais geral é estabelecida para ser aplicada a outros fenômenos. Como método de procedimento, inicialmente será utilizado o exploratório, com levantamento bibliográfico e documental, e será realizada uma busca sistemática, de natureza empírica, por meio de métodos e critérios estabelecidos que permita a proximidade objetiva da realidade estudada. Tudo por meio de interpretação de dados fornecidos pelo Ministério Público e Companhia de Habitação de Londrina. Também será utilizada a pesquisa analítico-descritiva, descrevendo e realizando a análise sobre a natureza jurídica da regularização fundiária, e por sua vez, a pesquisa explicativa-compreensivo para identificar os fatores que determinam a razão dos assentamentos. No tocante à expectativa de resultado, pretende-se demonstrar que a regularização fundiária se apresenta como um negócio jurídico apto a realizar a função socioambiental das propriedades, buscando solucionar os problemas existentes em ocupações irregulares em Londrina/PR, com a inserção efetiva desta parcela da população em condições habitacionais dignas e com pleno acesso à cidade.

**Palavras-chave:** Área de Preservação Permanente; direito à moradia; direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; negócio jurídico; regularização fundiária.

## ABSTRACT

MASSI, Clarissa Gaspar. **Key to key in the right to housing in urban Permanent Preservation Areas in Londrina/PR**. 2024. 194 f. Master's Dissertation (Master's in Business Law) – Center for Applied Social Studies, State University of Londrina, Londrina, 2024.

In the city of Londrina/PR, one of the biggest housing problems refers to the large number of poor people who are living in irregular settlements in Permanent Preservation Areas or valley bottoms, with inadequate infrastructure conditions. The occupants do not have the title to their property, and therefore have difficulty accessing public policies, health, education, among other rights. The question is whether, in this scenario, it would be possible to reconcile the right to the environment and the right to housing through land regularization. This being the central point of this research, the hypothesis is that the recognition and need to respect environmental protection converge with land regularization, as it presents itself as a viable option in Londrina/PR, based on the Floreal Code and Law nº 13.465/2017. The legislative history of housing in the federal and municipal contexts is covered, the latter in the Londrina area, highlighting the presence of several normative acts and creation of agencies for the execution of this public policy, but out of step with the financial reality of the underprivileged population, remaining in measures with low adherence and multiplying the housing crisis. Although the court decision defines the measurement of 30 (thirty) meters of non-buildable area along water resources, the new law transferred to the Municipalities the autonomy to define the minimum measurement, in the core of local interests, generating legal uncertainty and environmental setback and being the subject of direct unconstitutionality action. Finally, the intention is to discuss the possible existence of gaps in Brazilian legislation when it comes to land regularization in Permanent Preservation Areas and to present cases in which this instrument may be a viable alternative. Regarding the approach method, the inductive one will be used, through the observation of particular phenomena in Londrina/PR, where a more general proportion is established to be applied to other phenomena. The initial method of procedure will be exploratory, with bibliographic and documentary research, and a systematic search of an empirical nature will be carried out using established methods and criteria that allow for objective proximity to the reality studied. All this will be done through the interpretation of data provided by the Public Prosecutor's Office and the Housing Company of Londrina. Analytical-descriptive research will also be used, describing and analyzing the legal nature of land regularization, and in turn, explanatory-comprehensive research will be used to identify the factors that determine the reason for the settlements. Regarding the expected results, the aim is to demonstrate that land regularization is a legal transaction capable of fulfilling the socio-environmental function of properties, seeking to solve the problems existing in irregular occupations in Londrina/PR, with the effective insertion of this portion of the population in decent housing conditions and with full access to the city.

**Key-words:** Permanent Preservation Area; right to housing; right to an ecologically balanced environment; legal transaction; land regularization.

## LISTA DE FIGURAS

|   |     |
|---|-----|
| <b>Figura 1</b> – Principais bacias de drenagem pluviométricas distribuídas na zona urbana do município de Londrina ..... | 145 |
| <b>Figura 2</b> – Hidrografia do Município de Londrina.....   | 146 |
| <b>Figura 3</b> – Relevo da Zona Urbana de Londrina.....  | 147 |
| <b>Figura 4</b> – Mapa das Ocupações Irregulares em Londrina-PR.....  | 151 |

## SUMÁRIO

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO</b> .....   | <b>25</b>  |
| <b>2</b> | <b>REGULARIZAÇÃO NO CONTEXTO DA FORMAÇÃO DAS CIDADES</b> ..                                 | <b>31</b>  |
| 2.1      | PROCESSO DE FORMAÇÃO DA CIDADE .....  | 34         |
| <b>3</b> | <b>HISTÓRICO LEGISLATIVO DO DIREITO À MORADIA</b> .....                                     | <b>43</b>  |
| 3.1      | DIREITO À MORADIA EM TERRITÓRIO NACIONAL .....  | 44         |
| 3.2      | DÉFICIT HABITACIONAL E ORDEM JURÍDICA .....   | 46         |
| <b>4</b> | <b>POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS NO BRASIL</b> .....                                     | <b>49</b>  |
| 4.1      | FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE COMO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL .....                            | 57         |
| 4.2      | ESTATUTO DA CIDADE .....  | 61         |
| 4.3      | DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO ..                          | 63         |
| 4.4      | DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA .....   | 67         |
| <b>5</b> | <b>ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE</b> .....   | <b>78</b>  |
| 5.1      | FUNÇÃO AMBIENTAL DA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE .....                                    | 81         |
| 5.2      | CARACTERÍSTICAS E PREVISÃO LEGAL DA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE<br>.....                 | 88         |
| 5.3      | PROTEÇÃO DE FLORESTAS E VEGETAÇÃO NATIVA EM ÁREA URBANA .....                               | 90         |
| 5.4      | INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 14.285/2021 QUANTO À ALTERAÇÃO DO<br>CÓDIGO FLORESTAL ..... | 101        |
| 5.5      | FUNÇÃO ECOLÓGICA: DEFINIÇÃO E CLASSIFICAÇÃO PARA A ÁREA DE<br>PRESERVAÇÃO PERMANENTE .....  | 105        |
| 5.6      | LARGURA MÍNIMA DA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE PROTETORA DE<br>CORPOS HÍDRICOS .....      | 107        |
| <b>6</b> | <b>REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO DIREITO BRASILEIRO</b> 110                             |            |
| 6.1      | EVOLUÇÃO HISTÓRICO-LEGISLATIVA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO<br>BRASIL .....                | 118        |
| 6.2      | PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA .....                         | 125        |
| 6.3      | REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO<br>PERMANENTE .....                          | 130        |
| <b>7</b> | <b>REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL</b> .....                               | <b>135</b> |
| 7.1      | LONDRINA E OS ASSENTAMENTOS URBANOS .....   | 141        |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| 7.2      | FUNDOS DE VALE E CÓDIGO AMBIENTAL DE LONDRINA.....                | 154        |
| 7.3      | DAS OCUPAÇÕES IRREGULARES NOS FUNDOS DE VALE EM LONDRINA-PR ..... | 161        |
| 7.4      | PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM LONDRINA/PR.....           | 172        |
| <b>8</b> | <b>CONCLUSÃO.....</b>   | <b>180</b> |
|          | <b>REFERÊNCIAS.....</b>   | <b>186</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, é possível observar um grande e desenfreado crescimento de urbanização informal, caracterizada por ocupações em áreas/loteamentos irregulares ou clandestinos, algumas inclusive localizadas às margens de cursos d'água, topos de morros/encostas, em áreas de riscos ou Áreas de Preservação Permanente (APP). Em todos os casos, são desprovidas de infraestrutura urbana essencial (cite-se sistema de abastecimento de água potável, fornecimento de energia elétrica domiciliar, tratamento adequado de esgoto e lixo, saneamento básico etc.), vulneráveis às enchentes e demais intempéries naturais, sendo as ocupações irregulares/clandestinas nas APP o interesse do presente estudo.

O processo de urbanização brasileiro é marcado por desafios, havendo uma dicotomia entre a atuação positiva do Estado e a carência da população. Isso resulta da maneira como ela é ofertada: pautada por regras de mercado ou adquirida por meios alternativos e fora do sistema registral.

No ano de 2010, dos 44 milhões de domicílios existentes no Brasil, aproximadamente 12 milhões encontravam-se em situação irregular, existindo um déficit habitacional aproximado de 8 milhões de unidades e existindo 6 milhões de imóveis vagos, de acordo com pesquisa realizada pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), em 2010 (BRASIL, 2010). Pesquisas realizadas na sequência, entretanto, captaram um singular momento de melhorias nesses indicadores: de fato, em 2019, segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (FJP, 2021), o déficit habitacional se encontrava em aproximadamente 6 milhões de moradias (8% do total de domicílios nacionais). Estudos mais recentes já atestam o retrocesso desse cenário, agora incorporando um número crescente de moradores de rua (FIGUEIRAS, 2022).

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. Essa realidade provoca o aumento crescente de famílias economicamente carentes, as quais passam 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 serviços públicos e infraestrutura urbana adequada.

A impossibilidade econômica de acesso à moradia formal por parte considerável da população, somados aos regramentos jurídicos de caráter elitista e excludente – os quais beneficiam os processos de ocupações informais para aqueles excluídos das cidades formais –, têm levado a população economicamente desfavorecida a ocupar as áreas marginalizadas, afastadas, fragilizadas como as ocupações informais, loteamentos irregulares/clandestinos, em sua maioria localizadas em áreas ambientalmente protegidas e/ou de risco.

Esse processo de segregação espacial ultrapassa uma simples expressão de desigualdade social: ela é um meio de reprodução da desigualdade socioespacial, fortalecendo os processos informais de ocupação do solo urbano para aqueles excluídos da cidade legal. Os assentamentos informais derivam no padrão excludente dos processos de desenvolvimento, planejamento, legislação e gestão das áreas urbanas. Mercados de terras especulativos, sistemas políticos clientelistas e regimes jurídicos elitistas não têm oferecido condições suficientes e adequadas de acesso à terra urbana e à moradia para os pobres, provocando assim a ocupação irregular e inadequada.

A ocupação irregular das áreas ambientalmente protegidas acaba por afetar tanto o direito à moradia quanto ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, uma vez que o Poder Público não se faz presente nessas ocupações, estando aquelas pessoas que a ocupam com ausência de serviços públicos e infraestrutura urbana e as áreas ambientalmente protegidas, uma vez ocupada, acabam por sofrer uma progressiva degradação.

Ao se afrontar com essa circunstância, 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. Todavia, a regularização não pode trazer prejuízos à população, incluindo os próprios beneficiados com o processo da REURB, uma vez que põe em risco a qualidade do meio ambiente, direito coletivo.

Os parâmetros, definições e limites relativos às APP estão estabelecidos no artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e na Lei Federal nº 12.651/2012, com a criação de espaços territoriais especialmente protegidos. Via de regra, não deveriam haver ocupações nas APP, porém, a Lei Federal nº 12.651/2012, em seu artigo 8º, estabelece que a intervenção ou a supressão de vegetação nativa em APP somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de

interesse social ou de baixo impacto ambiental.

Além disso, o artigo 3º menciona, no inciso VIII, alínea “d”, a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas consolidadas.

Neste sentido, a legislação prevê vários fatores que abordam sobre a ocupação em APP urbana, dentre eles: i) insuficiência econômica e financeira para uma moradia adequada; ii) legislação ambiental pertinente; iii) crescente urbanização aliada à especulação imobiliária; e iv) ausência de políticas públicas adequadas.

No Município de Londrina/PR, um dos maiores problemas socioambientais refere-se às ocupações irregulares em APP, com famílias vivendo em condições inadequadas de infraestrutura e serviços urbanos, por não terem outra opção de sobrevivência.

Frente à temática, a presente pesquisa tem por objetivo geral demonstrar a viabilidade da regularização fundiária em áreas de preservação permanente, mediante a conciliação entre o exercício de propriedade e moradia, com a devida proteção ambiental e urbanística, no tocante aos casos em que a regularização fundiária é uma opção viável em Londrina/PR, com base na Lei no 13.465/2017 e na Lei no 12.651/2012. Como objetivos específicos procura-se Identificar a trajetória da crise habitacional, da regulação fundiária urbana e da área de preservação permanente, sob a perspectiva da dicotomia entre o direito à moradia digna e o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como identificar quantos são os núcleos informais e sua localização em áreas de preservação permanente em Londrina/PR; Esclarecer o motivo da existência das ocupações irregulares em áreas de preservação permanente e de não existir a realocação das famílias de baixa renda para outros locais, e a omissão do Poder Público em face ao assentamento de pessoas há mais de uma década em áreas ambientais protegidas.

Diante o cenário indaga-se: qual a importância e viabilidade da regularização fundiária em APP, mediante o exercício do direito à propriedade e moradia? A hipótese suscitada é que o reconhecimento e a necessidade de respeitar a proteção ambiental confluem com a regularização fundiária, na medida em que a mesma se apresenta como uma opção viável em Londrina/PR, com base nas Leis nº 12.651/2012 e 13.465/2017.

Perante a problemática acerca das condições de moradia irregular em APP, cabe ao Estado oferecer uma solução à população, uma vez que a maioria não

encontra melhor alternativa para si e para suas famílias. As ocupações irregulares em APP causam danos à saúde humana tanto aos diretamente envolvidos quanto para o restante da sociedade. São danos cujos prejuízos são potencializados pela incidência de problemas socioambientais urbanos, que tendem a se acentuar aos ocupantes caso permaneçam na irregularidade.

Diante da ausência de políticas públicas e projetos sociais com o objetivo de realojamento dessas famílias, a regularização fundiária surge como instrumento normativo para realizar a função socioambiental das ocupações irregulares realizadas por famílias de baixa renda, na tentativa de conciliar os direitos à moradia digna e ao meio ambiente equilibrado em aparente conflito, sendo fundamental articular as dimensões social, econômica, urbanística, ambiental e jurídica.

No decorrer do processo de urbanização brasileiro, em geral tanto o Estado quanto a iniciativa privada não têm disponibilizado condições suficientes, apropriadas e acessíveis à terra urbana e à moradia para os grupos sociais mais pobres e vulneráveis, assim resultando a ocupação irregular e inadequada do meio ambiente urbano.

Os elevados índices de urbanização combinados com projetos urbanísticos inadequados têm feito com que os pobres ocupem as áreas periféricas e, cada vez mais, áreas não adequadas à ocupação humana por serem de preservação ambiental. A ausência dessa regularidade proporciona uma série de desafios, como a falta de acesso e de efetivação a diversos direitos e garantias fundamentais (saúde, educação, trabalho, lazer, participação comunitária etc.) e a restrição dos poderes referentes à propriedade.

Nas últimas décadas no Brasil, uma grande quantidade de pessoas tem ocupado informalmente APP para moradia devido à omissão e/ou ação do Poder Público juntamente com grupos imobiliários. Diante desse cenário torna-se imperioso normatizar a regularização fundiária dos núcleos urbanos informais, à vista da relevância ambiental e da segurança da habitação.

Por não possuir valor no mercado imobiliário, muitos brasileiros são forçados a construir suas casas de maneira irregular, em áreas de alto risco, sem condições mínimas de estruturas, estando vulneráveis às intempéries como enchentes e demais impactos da natureza. Essa realidade foi destacada no texto técnico do Plano Diretor Municipal de Londrina (Revisão 2008-2028), que reforçou a problemática ao destacar que na cidade de Londrina/PR há inúmeras áreas em fundos de vale (APP) com

ocupações irregulares, com famílias vivendo em “condições inadequadas de infraestrutura e serviços urbanos, tais como rede de abastecimento de água, rede coletora de esgoto, rede de drenagem, coleta de lixo, limpeza pública, entre outros” (Londrina, 2018, p. 44).

De acordo com o estudo realizado por Barros *et al* (2001), demonstrou-se que a cidade de Londrina possuía 21,36 km<sup>2</sup> de APP, sendo que 5,42km<sup>2</sup> (25,4%) destas áreas encontravam-se ocupadas irregularmente ou ilegalmente. A COHAB (2017) apresentou números de residentes nessas áreas de ocupações irregulares, aproximadamente 10.867 pessoas, agrupadas em 3.160 famílias. Fundamentada na pesquisa indutiva, isto é, partir do caso da municipalidade londrinense, pretende-se observar a realidade e a vivência locais para possibilitar a aplicação dos resultados a nível estadual e federal. Quanto ao método de procedimento, serão utilizados o exploratório, o analítico-descritivo e explicativo-compreensivo. Com relação ao exploratório, será realizado o levantamento bibliográfico inicial e análise da pertinência das fontes coletadas. A coleta a ser realizada pauta-se em dados oferecidos pela COHAB, dissertações e teses, leis federais e municipais.

Utilizando a pesquisa analítica-descritiva, os dados serão interpretados à proximidade objetiva da realidade estudada. Descrever se após a regularização fundiária as pessoas foram inseridas nas cidades formais, possuindo seu título de propriedade, acesso a serviços médicos, dentre outros direitos. Por fim, será utilizada a pesquisa explicativa-compreensiva para identificar os fatores que determinam os fenômenos a razão das ocupações irregulares em áreas de preservação permanente. É possível verificar que o desemprego, o déficit habitacional e a ausência de comercialização por se tratar de áreas protegidas são vetores que contribuem diretamente para o assentamento das famílias nessas áreas. No quarto momento, será realizada a redação do trabalho e aprofundamento teórico da pesquisa.

Em Londrina/PR, a prioridade seria a realocação das famílias. Contudo, na falta de políticas públicas e projetos sociais para evitar que esses indivíduos passem a viver em situação ainda mais gravosa de vulnerabilidade social, a regularização fundiária surge como solução estatal para amenizar os problemas ocasionados nos assentamentos irregulares.

O fato concreto exige a ponderação do conflito de direitos entre o direito à moradia digna e a proteção ao meio ambiente. Assim, a par da existência da ação de reintegração de posse manejada pelo ente público em desfavor dos ocupantes

irregulares, se existir a viabilidade de aplicação dos instrumentos de regularização fundiária da Lei Federal nº 13.465/2017, ainda que se trate de APP, a permanência dos moradores pode ser assegurada no local, como uma condição mínima para uma existência digna, desde que se utilizem medidas para reduzir o impacto ambiental.

Entretanto, a crise habitacional, conflitos socioambientais, dentre outros fatores, são elementos contínuos que ultrapassam as questões jurídicas. Com isso, verifica-se a importância da construção de políticas públicas para que sejam abordadas de maneira específica sobre a regularização fundiária em APP, ante a lacuna legislativa, para que atendam a população não apenas com a título de propriedade, mas também com o conjunto de infraestruturas, inserção social, ambiental e qualidade de vida.

## 2 REGULARIZAÇÃO NO CONTEXTO DA FORMAÇÃO DAS CIDADES

A humanidade ao longo dos séculos foi sofrendo alterações, dos impérios às atuais cidades. Segundo Carlos Leite (2012, p. 23-24), o futuro do planeta são as megacidades, que devem ser vistas como oportunidade e não necessariamente como problema.

Há milhares de anos são construídas cidades, num processo contínuo de urbanização. Atualmente, 54% da população mundial reside em áreas urbanas (ONU-Habitat, 2016). Os últimos 20 anos, marcados por notáveis transformações sociais e urbanísticas, revelaram sérios indícios de estarmos dentro de um verdadeiro modelo de insustentabilidade.

A urbanização é um dos fenômenos mais marcantes do século XXI, com mais da metade da população mundial vivendo em áreas urbanas, tendência que deve se intensificar nos próximos anos. Esse processo apresenta desafios significativos, como o crescimento desordenado, desigualdades sociais e pressão sobre os recursos naturais.

O referido estudo da Organização das Nações Unidas (ONU) aponta algumas dessas transformações e evidencia que o crescimento urbano gera mudanças na família e aumenta os assentamentos informais (favelas), criando um verdadeiro problema para as políticas públicas de fornecimento de infraestrutura adequada e prestação de serviços públicos.

Crescem a desigualdade e a exclusão social, cenário que se agrava com os fenômenos da migração [inter]nacional e o conseqüente aumento das alterações climáticas, inclusive evidenciado uma “coincidência perversa” entre a localização dos assentamentos irregulares e as áreas mais expostas aos desastres ambientais agravados pelas mudanças climáticas (Rolnik, 2009)<sup>1</sup>.

Desde 1990, o mundo tem visto um aumento da sua população em áreas urbanas. É marcada por um crescimento notável do número de moradores na região urbana, a partir de uma média anual de 57 milhões entre 1990 e 2000 para 77 milhões entre 2010 a 2015 (ONU-Habitat, 2016).

Em 1990, 2,3 bilhões da população mundial vivia em áreas urbanas; em 2015,

---

<sup>1</sup> Informação fornecida por Raquel Rolnik na Relatoria da Onu em seu blog pessoal, publicado em 23/10/2009 São Paulo, 2009. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/tag/urbanizacao/>. Acesso em: 11 jul. 2020.

este número tinha crescido para 4 bilhões. O aumento da população urbana não tem sido uniformemente distribuído em todo o mundo.

No Brasil, estima-se que 85% da população vive nas cidades. Existe um déficit habitacional estimado em 6,3 milhões de moradias, segundo a Fundação João Pinheiro e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2018. Nessa pesquisa, o IBGE investigou as 5.570 cidades brasileiras.

Em 2018, estimou-se que 55,3% da população mundial vivia em assentamentos urbanos. Até 2030, as áreas urbanas abrigarão 60% das pessoas globalmente, e uma em cada três pessoas morará em cidades com pelo menos meio milhão de habitantes. A compreensão das principais tendências da urbanização, que, provavelmente, se desdobrarão nos próximos anos, é crucial para a implementação da Agenda 2030 Desenvolvimento Sustentável, incluindo o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 11.

No contexto da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 11 busca promover cidades e comunidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis, enfatizando a importância de uma urbanização planejada e integrada para melhorar a qualidade de vida e reduzir os impactos ambientais.

Uma das principais tendências urbanas é o aumento da urbanização em países em desenvolvimento, onde a infraestrutura e os serviços públicos muitas vezes não conseguem acompanhar o rápido crescimento populacional. Isso resulta em favelização, acesso inadequado a serviços básicos, como água, saneamento e transporte, além de maior vulnerabilidade a desastres naturais. Para enfrentar esses desafios, é fundamental implementar políticas públicas que promovam habitação acessível, mobilidade sustentável e o fortalecimento da resiliência urbana, alinhadas aos princípios do ODS 11.

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 11 da Agenda 2030 visa tornar as cidades e comunidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis, promovendo uma urbanização planejada que equilibre o crescimento econômico com a preservação ambiental e a inclusão social. No centro deste debate, a regularização fundiária desempenha um papel essencial ao garantir o acesso legal à terra e à habitação digna, abordando a informalidade urbana que caracteriza muitas áreas urbanas em crescimento, especialmente nos países em desenvolvimento. Essa

abordagem reduz desigualdades e fomenta a coesão social, promovendo o direito à cidade para todos.

A regularização fundiária é crucial para transformar assentamentos informais em espaços urbanos organizados e funcionais. Quando implementada de forma eficaz, permite o fornecimento de serviços básicos, como saneamento, energia elétrica e transporte público, além de assegurar segurança jurídica para os moradores. Isso contribui diretamente para a meta do ODS 11 de alcançar habitação adequada e acessível para todos, ao mesmo tempo em que previne despejos forçados e promove a resiliência das comunidades vulneráveis frente a desafios urbanos, como desastres naturais e mudanças climáticas.

Além disso, a regularização fundiária pode ser uma ferramenta estratégica para promover a sustentabilidade ambiental nas cidades. A legalização de áreas ocupadas possibilita a adoção de práticas urbanísticas que respeitem os limites ecológicos, como a preservação de áreas verdes e a recuperação de espaços degradados. Ao integrar infraestrutura verde e planejar de forma sustentável, as cidades podem mitigar os impactos das ilhas de calor, melhorar a qualidade do ar e proteger recursos hídricos, alinhando-se aos princípios de resiliência do ODS 11.

Por fim, é fundamental que a regularização fundiária esteja atrelada a políticas públicas inclusivas e participativas, garantindo que todos os grupos sociais tenham voz no processo de planejamento urbano. A colaboração entre governos, organizações da sociedade civil e setor privado é essencial para implementar soluções inovadoras e efetivas. O alinhamento da regularização fundiária com os objetivos mais amplos da Agenda 2030 pode não apenas transformar as cidades em espaços mais justos e inclusivos, mas também estimular o desenvolvimento socioeconômico sustentável, assegurando que ninguém seja deixado para trás.

Portanto, é necessário refletir sobre o processo de formação das cidades tanto em seu aspecto formal (arcabouço jurídico vigente) quanto em seu aspecto informal (formação espontânea).

A formação espontânea fica à margem da formalização e do acesso a direitos, havendo, portanto, necessidade de um meio de transformação da irregularidade em regularidade. É por meio da regularização fundiária urbana que se atingirá esse objetivo, daí sua importância no contexto atual.

## 2.1 PROCESSO DE FORMAÇÃO DA CIDADE

Os aspectos filosóficos, sociológicos, jurídicos e, principalmente, econômicos da formação de uma cidade<sup>2</sup> devem ser examinados. Uma análise significativa do processo urbanístico será necessária para delinear sua cronologia (Santos; Silveira, 2006, p. 249) e abordar questões como a financeirização<sup>3</sup> da moradia, como observado por Raquel Rolnik (2015, p. 4), que resulta da mercantilização da terra e da especulação imobiliária, que são marcas cada vez mais comuns nas cidades.

O assunto está atrelado aos direitos humanos. Raquel Rolnik (2015, p. 4) afirma ser necessário entender a moradia<sup>4</sup> como um direito e combater o modelo único de solução para moradia no Brasil, que é um país com extensão continental e uma série de peculiaridades que variam de acordo com a região. Trata-se de tema interdisciplinar, pois envolve as políticas públicas e o desafio de garantir a dignidade humana em todas as suas dimensões; as pessoas moram na cidade e não meramente em uma casa – e a cidade é condição à concretização de todos os direitos fundamentais.

David Harvey (2013, p. 22) explica como o capitalismo modificou significativamente a urbanização desde a década de 1970, colocando-a em um dos

---

<sup>2</sup> E o que é a cidade? Nas palavras de Silva: Fixar seu conceito não é fácil. Para chegar-se à sua formulação, cumpre lembrar que nem todo núcleo habitacional pode receber o título de urbano. Para que um centro habitacional seja conceituado como urbano, torna-se necessário preencher no mínimo os seguintes requisitos: 1) densidade demográfica específica; 2) profissões urbanas como comércio e manufaturas, com suficiente diversificação; 3) economia urbana permanente, com relações especiais com o meio rural; 4) existência de camada urbana com produção, consumo e direitos próprios.

<sup>3</sup> Segundo Ana Luiza Vieira Gonçalves e Cibele Saliba Rizek (2020, p. 1), ao tratar do tema aduzindo as ideias de Thompson e Kowarick: “as grandes cidades brasileiras são palco de diversos processos urbanos de disputa, dentre os quais possível se destaca um processo de financeirização, que consiste, de forma resumida, na hegemonia do capital financeiro sobre outras formas de capital, potencializando a transformação da terra em ativo financeiro e a gentrificação da cidade. A subordinação dos interesses da população aos interesses do capital constrói relações de poder que contrapõe interesses públicos e privados. Nesse contexto, o conflito pela terra é central na disputa pela cidade e é a partir disso que remoções de comunidades e processos de regularização fundiária se inserem como importantes instrumentos de controle desses conflitos. Com a mudança na legislação de regularização fundiária firmada com a aprovação da lei federal nº 13.465/2017 o cenário da luta pela terra se agrava ainda mais”.

<sup>4</sup> Marcelo Augusto Santana de Melo (2008, p.06) ao relacionar direitos da cidade e moradia conclui. Ter acesso a uma moradia constitui claramente uma necessidade para o ser humano, é sem dúvida a estrutura principal que permite ao homem a realização de suas obras; de sonhar e realizar os mesmos; de estabelecer uma raiz; de ser conhecido em uma comunidade; um abrigo para os dias ruins e o palácio para os dias de comemoração. É a moradia que condiciona o acesso a outros direitos essenciais do homem e não se entende o porquê de não ter recebido o tratamento adequado prévio. É impossível garantir a saúde, educação e segurança sem, ao menos, não oferecer uma habitação digna para o homem. Carecer de uma moradia provoca a dispersão da cédula familiar, conduz ao fracasso escolar e contribui fortemente à degradação da saúde. Denota-se importante reflexão sobre a referida conclusão -- não é possível ter uma moradia digna, sem ter uma cidade funcional.

tipos do novo modelo de desenvolvimento global e demonstrando como a acumulação de capital são mais dependentes da urbanização e a saúde da macroeconomia são mais dependentes da urbanização.

Deste modo, o conceito de urbanização planetária, criado por Henri Lefebvre, torna-se mais significativo, pela teoria do sistema mundo, ultrapassando os desafios do capital mundial. Neste cenário, torna-se mais desafiadora a tarefa de construir uma outra cidade – uma cidade marcada pelo “direito à vida urbana”, que respeite as diferenças e integre todas as pessoas. (Lefebvre, 2006).

Em sua reflexão sobre crise urbana na virada do século no Brasil e no mundo, Ermínia Maricato (2015, p. 23) aborda os conflitos do espaço urbano ao discutir a terra urbana como uma mercadoria, como produto resultante de determinadas relações de produção.

A autora acredita que a terra urbana, ou um pedaço da cidade<sup>5</sup>, é formado sempre por uma categoria de monopólio, o que significa que nenhum trecho ou terreno de terra é igual ao outro, e sua localização não pode ser reprodutível. Está-se diante de uma mercadoria que tem a capacidade de captar ganhos sob a forma de renda.

Sua abordagem esclarece a ligação essencial entre o processo de urbanização e o modelo de desenvolvimento capitalista, que produz desequilíbrios, desigualdades, assimetrias e exclusões.

Por exemplo, a criação de cidades dispersas altera a definição da localização dos conjuntos habitacionais, agravando ainda mais os problemas de moradia e segregação espacial (Maricato, 2015).

De acordo com Flávio Villaça<sup>6</sup>, a urbanização do Brasil expõe a chamada “violência urbana”: os conflitos sociais, de classe e a discrepante diferença entre a riqueza e poder das classes sociais

Tais conflitos tornam-se mais aparentes nas cidades e na ação do Estado sobre elas. Essa visibilidade reproduz na segregação dos espaços próprios da elite (loteamentos fechados, *shopping centers* etc.) comumente concentrados em uma região mais privilegiada das urbes. Ainda de acordo com Flávio Villaça, a história

---

<sup>5</sup> Segundo José Afonso da Silva (2010, p. 25-26): “um centro urbano só adquire a categoria de cidade quando o seu território se transforma em Município. Cidade, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja a sua população”.

<sup>6</sup> Informação publicada pela Folha de São Paulo por Flávio Villaça no Jornal de Resenhas, no quadro em nossas cidades. São Paulo, 11 de dezembro de 2009. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/resenha/rs1112199902.htm>. Acesso em: 14 set. 2020.

urbana é consequência de uma séria escamoteação pelo Estado dos espaços urbanos, por intermédio das obras públicas que privilegiam os bairros dos mais ricos; da transferência dos órgãos públicos para esses bairros; da legislação urbanística que privilegia esses mesmos bairros.

Ponderando essa introdução, o que seria esse fenômeno chamado “cidade”?

Ricardo Dip (2014, p. XI), em perspectiva social, assegura que a cidade não é apenas a urbe que significa aglomeração humana – nem apenas o território físico, geográfico, onde os seres humanos edificam e constroem benfeitorias com o objetivo de sedimentação social. Para ele, trata-se da *polis*, uma reunião organizada de pessoas que convivem de maneira coletiva. Mas seria possível imaginar uma cidade inanimada?

Darcy Bessone (1988, p. 13-17), ao ponderar sobre a história e a sociologia da propriedade, identifica a concentração dos nômades em campos de caça, à medida que o homem primitivo se fixava por ter uma certa preocupação de exclusividade, em muitos momentos unindo-se a grupos para defesa do campo, nascendo, assim, as primeiras probabilidades de evolução da propriedade imobiliária coletiva.

Dentre as possibilidades criativas, surgem duas: a primeira, constituída por todo atendimento à legislação aplicável, é chamada de espaço “formal”, e a segunda desprovida de aplicação do ordenamento jurídico, constituída de maneira espontânea, sem a irradiação da legislação aplicável, conhecida por espaços “informais”. Em uma primeira análise, Henri Lefebvre (2001, p. 11), aborda de maneira crítica o problema urbano, possuindo como ponto de partida o processo de industrialização. O autor assegura que a industrialização proporcionou problemas ao desenvolvimento urbano intrínsecos à própria industrialização, uma vez que reproduziu sobre as obras artísticas, arquitetônicas, toda e qualquer criação urbana, são obras anteriores a esse processo (Lefebvre, 2001, p. 11-12).

O capitalismo surge como resultado do processo de industrialização e transforma uma sociedade então sedimentada em um determinado espaço, produtora de obras urbanas, consideradas artísticas, em certos momentos, em uma sociedade acumuladora de capital, que corta a conexão com o espaço e menospreza o apego à urbanidade.

Para o referido autor (2001), esses eventos contribuíram para aumentar a disparidade existente entre os detentores de riqueza e as pessoas mais pobres, utilizando-se desse processo para justificar seus privilégios, gastando sua fortuna com

palácios particulares e festas luxuosas. Esse recorte demonstra o início da segregação social e espacial existente no planejamento urbanístico, com loteamentos fechados, condomínios edilícios, todos com segurança privada e exclusiva, resultando assim cidades totalmente desconectadas da “urbanidade”. Milton Santos (1959) confirma tal posicionamento ao lecionar que não existe cidade isolada, sem nenhum tipo de relação com o mundo exterior. Em seu entendimento, ele analisa tanto a centralidade da cidade quanto o próprio organismo dinâmico urbano (Santos, 1959, p. 8).

Assim como Henri Lefebvre, ele analisa a expressão “tecido urbano”. Trata-se de metáfora biológica urbana com certa propagação em uma rede de malhas desiguais. (Lefebvre, 2001, p. 18). A expressão “tecido urbano” tem a mesma definição de ecossistema — unidade coerente, construída ao redor de uma ou mais cidades. O interesse desse ecossistema é o modo de a sociedade urbana apresentar-se e instalar-se em um espaço territorial.

É admissível vislumbrar certa interseção entre as definições dos citados autores. Ambos amparam como propulsores de concepção e manifestação urbana os aspectos econômicos. Conforme já mencionado nesse trabalho, o processo de criação das cidades passa por grande influência das características socioeconômicas vigentes, que por vezes refletem nos aspectos do tecido humano.

O processo de criação das cidades é fortemente influenciado pelas características socioeconômicas atuais, que às vezes refletem nos aspectos do tecido humano. Além disso, Henri Lefebvre (2001, p. 22) retrata a vida em Paris de 1848, quando havia uma interseção entre arte e estrutura urbana, uma espécie de democracia urbana, um *modus vivendi* de origem camponesa que logo mudaria radicalmente.

Diante dessa urbanidade, do modo integrado de vivência e de alguns movimentos populares, a burguesia se inquietou. Entre 1840 e 1853 houve uma reforma urbanística promovida pelo Barão Haussmann, sendo possível afirmar que foi para a manutenção dos privilégios da nova classe dominante: alterou a urbanidade, segregou a sociedade mais carente e impediu qualquer movimento ou reforma que reduzisse os privilégios da classe dominante.

Thiago Aparecido Trindade (2014) descreve essa reforma como uma remodelação radical, que alterou o espaço urbano na medida em que expulsou para os subúrbios os trabalhadores e destruiu, assim, a urbanidade e a possibilidade de

viver na cidade.

Essa mudança geográfica e seus resultados urbanísticos foram uma resposta às manifestações operárias de 1848. Em outras palavras, Lefebvre afirmou firmemente que a segregação social foi uma estratégia da burguesia de Paris para frear qualquer tipo de mudança no tecido social que pudesse reduzir privilégios da classe dominante.

A conclusão de Thiago Aparecido Trindade (2014, p. 143) é de que as ideias de Henri Lefebvre incorporam elementos teóricos e filosóficos, e servem como um contraponto para o urbanista e jurista brasileiro, Edésio Fernandes. Assim, Fernandes ajuda a entender o significado de direito à cidade em termos jurídicos, e as ideias de Lefebvre são refletidas nos aspectos urbanísticos. Porém, o trabalho de Lefebvre envolve pouca reflexão o arcabouço jurídico.

Edésio Fernandes sugere uma discussão sobre como Lefebvre considera o direito à cidade como um núcleo em torno do qual gravitaria uma série de outros direitos. Para Fernandes, Lefebvre destaca a necessidade de corrigir desequilíbrios econômicos decorrentes do capitalismo por suas repercussões no espaço urbano.

Fernandes (2007) ainda ressalta que a obra de Henri Lefebvre fornece elementos socioeconômicos, políticos, ideológicos e culturais essenciais para o entendimento da urbanização, mas não se articula com a dimensão jurídico-institucional do problema. Deste modo, é crucial promover uma análise crítica do papel desempenhado pelo sistema jurídico-político no processo de desenvolvimento urbano.

A reforma da ordem jurídica é uma das principais condições para mudar a natureza excludente do meio urbano, bem como para enfrentar problemas sociais, fenômeno dos países em desenvolvimento, dentre eles o espaço urbano informal (Fernandes, 2007, p. 208).

No entanto, Trindade examina cuidadosamente os trabalhos de Lefebvre e Fernandes, que demonstram elementos essenciais para uma melhor compreensão dos aspectos políticos, culturais, sociais e ideológicos do processo de urbanização.

Esse processo deve estar revestido de todas as disposições jurídicas vigentes no período de sua criação e planejamento. Se o processo de formação esteja de acordo com as normas vigentes, o processo será formal, ou seja, cumprirá todos os ditames do ordenamento jurídico. Em sentido contrário, caso a formação da cidade ocorra sem o devido respeito à legislação vigente, será considerado informal.

Vale destacar ainda uma outra hipótese, poderá nascer formal, mas ser

considerado informal, dependendo do cumprimento de ditames legais específicos. O destaque para essa divisão é o processo de criação urbanístico: quanto mais vulnerável o tecido urbano, mais afastado da subsunção das normas legais; quanto maior o acesso econômico, cultural e jurídico, maior é a possibilidade de acesso ao sistema formal.

Em contrapartida, algumas criações informais invertem essa ordem, que parece lógica, mas nem sempre é. São corriqueiras as criações informais de alto padrão, que desrespeitam as normas legais, a título de exemplo, empreendimento em áreas de proteção ambiental.

O processo de formação de cidades no Brasil está diretamente ligado às ideias levantadas pelos autores citados, especialmente os espaços informais criados nos últimos anos.

Em breve recorte histórico, Rogério Gesta Leal (2018, p. 1.951) retrata a alteração do país, a migração de um sistema agrícola para o início do que chama de “criação de cidades” e não propriamente de urbanização.

Foi apenas a partir do século XVIII que a urbanização começou a surgir em território nacional, a qual não contou com a interdisciplinaridade necessária. Teve como ponto central a criação das cidades, mas não necessariamente o surgimento da urbanidade, que é um complexo organizado de convivência urbana, de forma estruturada e planejada. Igualmente, o índice populacional de urbanização pouco se expandiu entre 1890 e 1920. Apesar disso, da década de 1920 à década de 1940, triplicou a expansão demográfica e o movimento de urbanização.

Faissol (1975, p. 15) ilustra, por exemplo, o rápido crescimento das cidades e as intensas ondas migratórias. Os dados preliminares do censo de 1970 indicavam que 30 milhões de brasileiros residiam em municípios não formalizados, e 20 milhões mudaram para o ambiente urbano. Tudo isso alinhado à forte concentração de riqueza e ao processo de segregação espacial.

O processo de urbanização no Brasil, como em outros países, está fortemente relacionado à concentração de riqueza e à dinâmica econômica, principalmente após a década de 1940. Antes disso, estava associado à política do café com leite, um sistema político que beneficiou apenas as regiões integrantes desse eixo (São Paulo e Minas Gerais). Trata-se de uma espécie de regionalização integrativa pela qual limita-se o espaço, concentra-se o desenvolvimento e afasta-se o crescimento paritário em todo território nacional.

A urbanização latino-americana caracteriza-se então pelos traços seguintes:

[...] população urbana sem medida comum com o nível produtivo do sistema; ausência de relação direta entre emprego industrial e crescimento urbano; grande desequilíbrio na rede urbana em benefício de um aglomerado preponderante; aceleração crescente do processo de urbanização; falta de empregos e de serviços para as novas massas urbanas e, conseqüentemente, reforço da segregação ecológica das classes sociais e polarização do sistema de estratificação no que diz respeito ao consumo (Castells, 1983, p. 99).

As Constituições e legislação infraconstitucional por muito tempo sequer abordaram a urbanização como aspecto jurídico. As Constituições de 1824 e 1891 não abordaram o assunto. Na Constituição de 1934 começa-se a ter uma certa preocupação, porém nada efetivamente com a expansão urbanística, sendo o momento em que surge a competência da União para os registros públicos e a previsão de leis estaduais para questões locais. A Constituição de 1937 com nada se preocupou; somente as posteriores começariam a prever algum dispositivo, ainda que de forma incipiente. Para Leal (2018 p. 1.952-1.953), somente na década de 1960 tentou-se implantar uma política urbana no país, por meio da Lei nº 4.380/1964.

A década de 1960 teve a publicação de obra sobre condomínio e incorporação, produzida por Caio Mario da Silva Pereira, que dedicou um capítulo aos condomínios e à população de baixa renda, abordando de maneira coerente a necessidade do estímulo dessas figuras para o combate ao déficit habitacional e aos problemas fundiários que hoje são fruto daquela desordem. A obra discutiu, de forma lógica, a importância de incentivar essas pessoas a ajudar a combater o déficit habitacional e os problemas fundiários que surgiram como resultado dessa situação.

Na década de 1990, a população mundial aumentou nas áreas urbanas, passando de uma média anual de 57 milhões em 1990 e 2000, para 77 milhões em 2010 e 2015 (ONU-Habitat, 2016). A maior concentração de pessoas nas cidades está nos países em desenvolvimento (novos centros de pobreza) (Leite, 2012). As projeções do Banco Mundial preveem que, até 2035, as cidades tornarão os locais de pobreza e serão promotores de desigualdade social.

Como observa Rogério Gesta Leal (2018, p. 1.951), a transformação e a definição da mão de obra foram os principais fatores que contribuíram para a explosão urbana. A industrialização criou uma nova dinâmica na cidade, principalmente em São Paulo, a qual persiste até hoje.

Em todo o país, o processo de industrialização foi lento, mas está diretamente relacionado à formação de cidades informais. As irregularidades imobiliárias surgiram

como resultado do processo de urbanização no Brasil, e, de acordo com Vicente de Abreu Amadei (2017, p. 11), o processo de urbanização brasileira gerou uma série de irregularidades imobiliárias.

A partir da metade do século passado, o êxodo rural e a rápida urbanização contribuíram para a criação de espaços informais penderes de irradiação jurídica. Isso, combinado com o êxodo rural, em que parte das pessoas não tinham a capacidade financeira necessária para comprar imóveis formais, resultou em significativa desigualdade social.

Ao longo desse período de crescimento urbano, foram construídos espaços totalmente informais, sem respeitar as leis, intensificando a exclusão social e jurídica desses espaços. Tornou-se preciso solucionar esse problema formado no decorrer dos anos por meio da regularização fundiária.

Diante o cenário, a regularização fundiária se torna um dos personagens principais na construção das cidades, ou melhor, a correção das cidades. Em sua origem etimológica, regularização fundiária deriva de “fundo”, do latim *fundus*, que designa um terreno ou área de terras; já regularização indica ajustar algo a determinado plano ideal (Kumpel; Modina, 2020).

A regularização fundiária pode ser discutida como um fato social com repercussão jurídico, isto é, é um fato jurídico com grande impacto social. Surgiu como um meio de corrigir irregularidades, sendo vista como uma exceção ao sistema normativo.

No entanto, esta perspectiva não pode ser viável devido às particularidades do nosso processo de urbanização, que são marcadas pela exclusão e marginalização de largas populações, pela apropriação privada do espaço urbano por classes médias e ricas e a falta de responsabilidade do Estado de garantir o desenvolvimento urbano justo, o que resulta em irregularidades sistêmicas no setor imobiliário e problemas fundiários.

É neste cenário que a vivência londrinense será abordada, pois também compartilha de problemas e desafios atrelados à expansão desigual e desordenada do espaço urbano. A ocupação irregular de outrora reflete efeitos até o momento presente, motivo pelo qual se mostra necessário investigar a realidade dos núcleos informais, sobretudo os que se sucederam nas áreas de preservação ambiental e ponderar sobre os impactos causados simultaneamente a este grupo de pessoas e à coletividade, sem se olvidar da colisão de direitos fundamentais a ser devidamente

explorada.

### 3 HISTÓRICO LEGISLATIVO DO DIREITO À MORADIA

Nos grandes centros urbanos do Brasil, desde a década de 1970, observa-se a consolidação da situação habitacional irregular, em condições desenfreadas, por meio de ocupações clandestinas e invasões de terrenos urbanos disponíveis (públicos ou privados), que geram aglomerados urbanos que crescem a cada dia e se tornam verdadeiros bairros informais, como relata Lígia Melo (2010, p. 255-257).

Estas aglomerações urbanas, apesar da falta de infraestruturas e de serviços básicos, são a melhor solução encontrada pela população quando não existem condições econômicas e financeiros para uma habitação adequada. Segundo a autora, a execução de projetos específicos nestas comunidades é feita após solicitações da população em troca de votos no momento das eleições: neste contexto, não existe um plano de integração dos bairros no planejamento urbano do município (Melo, 2010, p. 255-257), mas apenas mudanças específicas e muitas vezes oportunistas.

Esses eventos ocorrem frequentemente nas cidades e regiões metropolitanas do Brasil, especialmente durante a estação chuvosa. Em um momento em que o mercado imobiliário se valoriza, os saques podem ser feitos quando necessário para receber o investimento e sem planejamento.

A partir da Carta de Atenas<sup>7</sup>, o Urbanismo e o Direito Urbanístico tomaram uma nova concepção, mais moderna. Neste movimento, foram definidas como funções essenciais da cidade a habitação, o trabalho, o lazer e o transporte. Lígia Melo informa que:

a cidade apenas exerce sua função quando permite a todos aqueles que nela residem ou por ela circulem o acesso aos direitos fundamentais garantidos não somente em nossa Constituição, mas em grande parte dos textos legais pelo mundo. Seu pleno desenvolvimento pode ser verificado quando houver redução das desigualdades sociais, promoção da justiça social, em que políticas públicas de desenvolvimento urbano prevejam a modificação da realidade excludente e segregatória.

Neste estudo destaca-se a função da moradia com a respectiva lei. É o ponto de partida para uma sociedade justa e solidária proposta pela Constituição Federal do Brasil de 1988, uma vez que, a habitação adequada é essencial para reduzir a pobreza

---

<sup>7</sup> A Carta de Atenas foi um manifesto urbanístico, redigido pelo arquiteto Le Corbusier, resultante do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, realizado em Atenas, em 1933. A Carta de Atenas é referência atual para o urbanismo moderno.

a marginalização e a desigualdade social, que são objetivos fundamentais consagrados.

Mais uma vez, Lígia Melo (2010) acrescenta que garantir o direito a uma vida digna faz parte do direito ao pleno desenvolvimento do indivíduo bem como da emancipação econômica, social e cultural, que tem a sua fonte no direito à que toda pessoa tem direito a um padrão de vida adequado.

Antes desse movimento urbano, os padrões urbanísticos já existentes concentravam-se principalmente em questões de saúde pública e estética, buscando cidades mais ordenadas e visualmente agradáveis. Com o tempo, no entanto, a legislação urbanística evoluiu para incluir princípios mais amplos e fundamentais, como o conceito de função social da propriedade. Esse conceito tornou-se um elemento central, norteando as leis municipais e integrando direitos fundamentais ao planejamento urbano. Além disso, o uso e a ocupação do solo, bem como o parcelamento de terras, passaram a ser regulamentados de forma mais detalhada, promovendo uma ocupação responsável, alinhada à justiça social e ao desenvolvimento sustentável.

### 3.1 DIREITO À MORADIA EM TERRITÓRIO NACIONAL

Neste aspecto, a legislação em vigência até ao século XX não só foi insuficiente, como também, agravou a exclusão das comunidades de baixos rendimentos: em primeiro lugar, porque a definição legal de propriedade privada (bem como a sua aplicação pelos tribunais nacionais), até então não havia entendimento de função social da propriedade – prevista constitucionalmente no art. 5º, inciso XXIII, mas não descrito pela legislação ordinária: o resultado é um modelo essencialmente especulativo de crescimento urbano (Instituto Pólis, 2002, p. 12-13). Em segundo lugar, as poucas leis urbanísticas existentes à época não levavam em conta o seu impacto socioambiental, mantendo as populações mais pobres em situação ilegal, sem permitir a sua inclusão social ou mesmo a instalação das suas moradias em local adequado. Lígia Melo acrescenta que:

A ausência de políticas públicas para a habitação aumentou a procura da população pobre e desprovida de recursos materiais pelo acesso à habitação, sem a capacidade de atender ao exigido pelo mercado imobiliário. Tal conjuntura, provocada pela atuação especuladora e livre do mercado, com o

apoio ativo ou omissivo do Poder Público, levou tais pessoas a ocupar irregularmente imóveis sem infraestrutura, situados, muitas vezes, em áreas ambientalmente frágeis, que só pioram a situação de exclusão social e degradação ambiental e humana.

O cenário jurídico deste cenário tem evoluído incessantemente no quadro internacional desde a segunda metade do século XX. No Brasil, as mudanças ocorreram de forma mais concreta na primeira década do século XXI, desde a chegada da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Essa alteração reforçou o entendimento do direito à moradia como um direito social fundamental, e, portanto, colocou fim a qualquer tese contrária a ela. Além disso, a Emenda nº 26 forneceu a base constitucional necessária para a promulgação de leis importantes e essenciais ao processo de regularização fundiária, nomeadamente: a) Código Civil (Lei nº 10.406/2002), que confere os contornos da função socioambiental da propriedade privada; b) Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que trouxe diversos instrumentos para que o Poder Público possa realizar, em concreto, a regularização fundiária; c) Lei nº 11.977/2009 (Programa Minha Casa Minha Vida) e programas de regularização fundiária, foi importante ao integrar as licenças urbanísticas e ambientais; e d) Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) conferiu uma sistematização mais coerente para os casos em que a regularização fundiária deve ser efetuada em áreas ambientalmente sensíveis.

Este aparato legislativo dotou o poder público de realizar transmutações sociais e implementar o direito à moradia em áreas de maior risco social, ambiental e sanitário, por meio de processos de regularização fundiária. Com efeito, embora os direitos humanos sociais sejam a base da Constituição Federal de 1988, como acontece na maioria dos Estados contemporâneos, isso não significa que a sua eficácia e a sua concretização em pleno gozo e exercício. Esta ausência de efetividade ou concretização dos direitos fundamentais (individuais, políticos e sociais) também foi destacada por Ana Paula de Barcellos (2002, p 115-116):

Desde o início do século XX, portanto, tem-se procurado transformar o atendimento dessas necessidades em direitos, introduzindo-os no ordenamento jurídico. Esta foi a fórmula encontrada para afirmar que esses bens fundamentais formam imperativos da dignidade humana, não podendo depender da provisão do mercado.

Apesar das previsões normativas, o problema não foi resolvido ao longo do século XX. A sociedade contemporânea (de forma mais grave nos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, embora o fenômeno não seja desconhecido das grandes potências) convive com um contingente humano que, embora dispondo de um arsenal de direitos e garantias assegurados pelo Estado, simplesmente não tem como colher esses frutos da civilização.

A autora inclui o direito à moradia dentro do “mínimo de subsistência” da dignidade humana, bem como o direito à saúde, à educação, e à assistência social para os necessitados. Segundo ela, o direito à moradia está inserido no centro da assistência social (juntamente com os demais direitos sociais do artigo 6º da Constituição Federal), essencial para que o indivíduo não esteja em situação de vulnerabilidade.

A conclusão a que se pode chegar neste ponto é que a assistência social constitucionalmente determinada pretende produzir um efeito no mundo dos fatos, a saber: socorrer os desamparados, como último recurso para garantir a dignidade humana, evitando sua total deterioração (Barcellos, 2002, p. 190).

Assim, o direito à moradia faz parte do núcleo rígido, da base vital mínima necessária para manter o pundonor humana. Para tal, o novo quadro legislativo trouxe instrumentos que se tornar quadros institucionais para a implementação da gestão fundiária, fazendo cumprir o direito à habitação e a função social do imobiliário.

### 3.2 DÉFICIT HABITACIONAL E ORDEM JURÍDICA

Considerando a precária situação habitacional de milhões de pessoas no Brasil, a sistematização das leis habitacionais é uma questão importante, uma vez que, reflete as desigualdades sociais e econômicas e afasta grande parte da população da linha abaixo da sobrevivência<sup>8</sup>. Com efeito, parte da população economicamente desfavorecida, não tem meios para remunerar o preço dos terrenos em bairros com infraestruturas públicas, ou seja, com ruas organizadas e interligações com a rede de transportes públicos, instalações sanitárias básicas, iluminação pública, coleta de resíduos sólidos, estabelecimentos públicos de educação e saúde, entre outros. Tentaram estabelecer-se em zonas mais remotas e em terrenos públicos e privados, que não eram aplicados nem fiscalizados.

Em estudo realizado em 2002 pelo Instituto Pólis, foi apontado que essa urbanização informal traz graves consequências socioeconômicas, urbanísticas e ambientais, que afetam a todos (assentamentos informais, a cidade e a população urbana em geral).

---

<sup>8</sup> Segundo o Censo Demográfico de 2010 do IBGE, mais de 11 milhões de brasileiros vivem em “aglomerados subnormais” no País, termo utilizado pelo Instituto para identificar assentamentos irregulares em geral, tais como favelas, invasões, palafitas etc.

Em relação ao aspecto ambiental, que é o que se destaca neste estudo, o Instituto Pólis informa que é comum que assentamentos informais ocupem áreas ambientalmente vulneráveis, pois normalmente são legalmente protegidas por fortes restrições de uso e, portanto, já não são atraentes para o mercado imobiliário formal. Estas áreas estão localizadas em um espaço demográfico que as tornou propícias à ocupação clandestina. Nesse sentido, o estudo conclui que o ordenamento jurídico também desempenha um papel importante na produção da informalidade urbana, na medida em que a propriedade privada de sua função social, resulta em um “modelo essencialmente especulativo de crescimento urbano”, que continua para trazer segregação social, espacial e ambiental. A dificuldade de acesso à justiça também tem sido destacada como fator de consolidação da ilegalidade e da segregação<sup>9</sup>.

Embora o estudo demonstre que a ocupação informal pode ocorrer de diversas formas (favela, ocupação, loteamentos ilegais ou informais, moradia etc.), concluiu que loteamentos desocupados, áreas alagadas, áreas de proteção ambiental, áreas de perigo e terrenos destinados ao uso coletivo, equipamentos comunitários, programas habitacionais, praças ou parques também são objeto de assentamentos. Pela diversidade, infere que não é possível traçar critérios e estratégias válidos para todas as situações, razão pela qual recomenda que cada situação fática seja analisada por meio de vários fatores, visando à melhor solução.

Chama a atenção o fato de que as irregularidades urbanísticas tendem aos espaços ambientalmente frágeis – tais como áreas alagadas (área de várzea, manguezal, salgados, apicuns, áreas úmidas etc.), APP e áreas de risco (encostas íngremes, por exemplo). E vale reproduzir aqui um alerta:

A informalidade entre os mais pobres precisa ser urgentemente enfrentada. Mesmo sendo a única opção de moradia permitida aos pobres nas cidades, não se trata de uma boa opção, em termos urbanísticos, sociais e ambientais, e nem sequer de uma opção barata, já que o crescimento das práticas de informalidade e o adensamento das áreas ocupadas têm gerado custos elevados de terrenos e aluguéis nessas áreas, além de altos custos e baixa qualidade de gestão das próprias cidades. Em outras palavras, os pobres no Brasil têm pago um preço muito alto – em vários sentidos – para viverem em condições precárias, indignas e cada vez mais inaceitáveis (Instituto Pólis, 2002, p. 13).

---

<sup>9</sup> É importante observar que o trabalho do Instituto Pólis data de 2002 e, na última década, houve evolução tanto com relação à função socioambiental da propriedade – uma vez que o Novo Código Civil passou a vigor em 10.01.2003 –, quanto ao acesso ao Judiciário – em especial em virtude da sedimentação do Estatuto da Cidade e das Defensorias Públicas estaduais, atuantes nas áreas de regularização fundiária. Esta evolução não invalida, contudo, o levantamento feito pelo trabalho de pesquisa.

Como pode se observar, a urbanização informal viola os fundamentos e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, que também são estabelecidos nos artigos 1º e 3º: cidadania, dignidade da pessoa humana, construção de uma sociedade livre, justa e solidária, garantia do desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza e da marginalização, redução da pobreza social e da pobreza regional, desigualdades e promoção do bem comum. Por esta razão, o Instituto Pólis (p. 16-18) chama a atenção para o fato de:

os programas de regularização devem objetivar a integração dos assentamentos informais ao conjunto da cidade, e não apenas ao reconhecimento da segurança individual da posse para os ocupantes. [...] a remoção pura e simples da população, para atender ao estabelecido na lei, se mostra socialmente insustentável – ao mesmo tempo [em] que a regularização das ocupações não tem como atender aos parâmetros legais.

Neste contexto, é necessário – se não essencial – ser criada e/ou apresentada legislação adequada sobre esta matéria, que proteja o direito à habitação e permita a legalização da ocupação ilegal e, além disso, torne este direito efetivo e específico. Urge que a ocupação em zonas inadequadas seja resolvida, pois ao mesmo tempo coloca em risco a população que precariamente se instalou e o meio ambiente, cuja função ecológica paulatinamente cede ao descarte incorreto de resíduos sólidos e líquidos, à falta de saneamento básico, à alteração do fluxo próprio da unidade ambiental para uma rotina antropizada.

## 4 POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS NO BRASIL

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou dados indicando que, em 2010, cerca de 84% da população brasileira vivia em áreas urbanas. Isso indica que o espaço urbano é composto por usos e funções dinâmicos que são criados e recriados ao longo do tempo. Além disso, uma das consequências dessa dinâmica, que é resultado da intensa urbanização no Brasil, é o número significativo de residências em condições de vida precárias.

Atualmente, estima-se que mais de 2,3 milhões de pessoas vivem em condições precárias, sem condições sanitárias ou infraestrutura urbana suficiente. Isso é frequentemente resultado da negligência do poder público, que tem tratado o direito à moradia como assunto secundário e priorizado os interesses econômicos em detrimento da função social (Souza, 2013).

Posteriormente, constatou-se que o déficit habitacional registrado no Censo do IBGE de 1991 alcançou 5,2 milhões em 2012, de acordo com os dados apresentados na Nota Técnica nº 5 do IPEA - Estimativas do Déficit Habitacional Brasileiro (PNAD 2007-2012) (Ipea, 2013).

Em 2015, havia praticamente 6,5 milhões de domicílios, de acordo com dados da FJP (2018). Aproximadamente 7,8 milhões de unidades habitacionais estavam em déficit em 2017, de acordo com dados coletados pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias – ABRAINC (Abrainc, 2018). A comparação dos dados mostra que o problema do déficit habitacional está se agravando gradualmente.

Sobre a problemática do déficit habitacional:

Nunca é demais repetir que não é por falta de planos e nem de legislação urbanística que as cidades brasileiras cresceram de modo predatório. Um abundante aparato regulatório normatiza a produção do espaço urbano no Brasil - rigorosas leis de zoneamento, exigente legislação de parcelamento de solo, detalhados códigos de edificações são formulados por corporações profissionais que desconsideram a condição da população urbana brasileira em relação à moradia e à ocupação da terra, demonstrando que a exclusão social passa pela lógica da aplicação discriminatória da lei (Canutto, 2000, p. 147).

O déficit de habitação tem levado as pessoas de baixa renda a ocupar terrenos vazios nas áreas urbanas, por meio de ocupações informais. Entretanto, essas não são acompanhadas pelo Poder Público, o que significa que a infraestrutura – quando existente – é insuficiente e os serviços públicos são ínfimos. Isso resulta em grave violação à dignidade humana. Aqueles que ocupam irregularmente aquelas

áreas, por não exercer o direito à moradia, por consequência estão excluídos do acesso a direitos básicos, como educação e saúde.

A segregação socioespacial, marcada pela mercantilização do solo urbano, persiste nas cidades, apesar da contínua produção legislativa objetivando alcançar a justiça socioambiental. Atualmente, há uma disputa sobre o valor do uso das cidades, uma vez que a produção do espaço urbano é incentivada pela especulação imobiliária e continua a ser a pauta principal nas decisões tomadas pelo Poder Público, em detrimento de interesses sociais ou da função social da propriedade (Kapp, 2012).

A forte influência do mercado imobiliário levou a valorização de algumas áreas por meio da construção de grandes empreendimentos. Esses empreendimentos garantem aos proprietários o direito à moradia, mas negam o direito à cidade, haja vista apenas pequena parcela da população ter acesso a essas estruturas.

Lefebvre afirma que esse fenômeno existe desde o início do processo de urbanização mundial:

As terras escapam aos feudais e passam para as mãos dos capitalistas urbanos enriquecidos pelo comércio, pelo banco, pela usura. Segue-se a “sociedade” no seu conjunto, compreendendo a cidade, o campo e as instituições que regulamentam suas relações, tende a se constituir em rede de cidades, com uma certa divisão de trabalho (tecnicamente, socialmente, politicamente) feita entre as cidades ligadas por estradas, por vias fluviais e marítimas, por relações comerciais e bancárias. Pode-se pensar que a divisão de trabalho entre as cidades não foi nem tão extremada, nem tão consciente que determinasse associações estáveis e pusesse fim às rivalidades e concorrências. Esse sistema urbano não chegou a se instalar. O que se levanta sobre essa base é o Estado, o poder centralizado. Causa e efeito dessa centralização particular, a centralização do poder, uma cidade predomina as outras: a capital (Lefebvre, 2016, p. 13).

Isto posto, a Revolução Industrial estimulou a aceleração do êxodo rural e levou ao crescimento desordenado das cidades do país. As pessoas que deixaram a área rural, para procurar emprego, se concentraram nos grandes centros urbanos e encontraram mercados de trabalho com baixos salários e baixas condições de insalubridade.

No final do século XIX, cerca de 80% dos trabalhadores brasileiros ainda viviam na zona rural. No entanto, o processo de industrialização começou a se expandir rapidamente, e as cidades passaram de locais de atividades financeiras e comerciais, para se transformar em locais de produção e moradia. A chegada desses imigrantes e trabalhadores de áreas rurais às cidades resultou em um crescimento desordenado das cidades, o que resultou em uma grande demanda por moradia,

transporte e serviços urbanos e produtos industriais para a sua sobrevivência (Maricato, 2015).

O mercado imobiliário cobra altos valores de aluguel e a compra de imóveis é inviável para a classe trabalhadora. Como resultado, esse grupo emergente tem dificuldade em ter acesso à moradia digna, tendo como consequência a criação de mercado residencial restrito e excludente (Maricato, 2000).

Entre os anos 1930 e 1945, período que ficou conhecido como "Era Vargas" no Brasil, foi marcado pela industrialização e crise da cafeicultura do país. A política de incentivo aumentou o número de postos de trabalho e fez com que surgisse a necessidade da adequação da legislação trabalhista. Com a reforma da legislação trabalhista, ampliando os direitos trabalhistas e a criação dos primeiros Instituto de Aposentadoria e Pensões – IAP. Apesar de não terem como objetivo aumentar a produção de habitação, esses IAP acabaram por fornecer recursos à produção de moradia o que impediu a criação de uma política de habitação social eficaz (Bonduki, 2017). Como houve a oportunidade de financiamento para a aquisição de moradias e geração dos primeiros grandes conjuntos residenciais do país, consequentemente também cresceu a escala urbanística (Almeida; Lima; Ferreira, 2014).

Este período da História do Brasil implicou, ao mesmo tempo, em crise de moradia social. O reflexo dos incentivos ao financiamento levou ao mesmo tempo à exclusão de parte da população e à construção de residências em locais afastados, pouco se importando em conectar os bairros à cidade (Bonduki, 2017).

A Fundação Casa Popular (FCP) foi fundada em 1946 para atender as necessidades habitacionais das pessoas de baixa renda que não eram associadas aos IAP. Com a criação da FCP, o Poder Público expressou sua preocupação com o déficit habitacional e o crescimento urbano desordenado. Em 1964, foi criado o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que marcou o primeiro grande marco histórico na política pública habitacional no Brasil, sendo a primeira política pública estruturada com o forte objetivo de resolver o grave problema do déficit habitacional (Almeida, 2007) sendo financiado pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e fundos governamentais e poupança voluntária, impulsionando a construção de muitas casas de baixo custo, dando acesso a um grande número de pessoas.

O objetivo do SFH era facilitar o crédito imobiliário à população de baixa e média classe, sem comprometer a renda dos mutuários. Isso se deve ao fato de que a parcela do financiamento não poderia exceder a 1/3 (um terço) da renda familiar.

Assim, havia um interesse social de que os brasileiros de menor renda, ao pagarem as parcelas dos empréstimos, retornassem aos cofres dos agentes financeiros o capital necessário para a execução de novos empréstimos. O Banco Nacional de Habitação (BNH), que é subordinado ao Ministério da Fazenda, foi fundado na mesma Lei Federal nº 4.380/1964 e visava "estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição de casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda (Nolasco, 2008).

A política criada pelo BNH não atendeu às suas finalidades, demonstrando-se ineficaz no atendimento da faixa de população com renda de até 3 (três) salários mínimos. Como o financiamento era regulado por normativas bancárias, mesmo sendo governamental, isso tornou o financiamento inacessível para uma grande parte da população com menor poder aquisitivo, contribuindo para a segregação socioespacial em decorrência dos requisitos de aplicação dos recursos, que eram desvinculados das políticas habitacionais.

Após a extinção do BNH, pelo Decreto-Lei nº 2.291/1986, existiu um período de ausência de políticas públicas habitacionais estruturadas e de recursos destinados à habitação. Ocorreu a extinção do BNH ocorreu durante um período de crise econômica e uma inflação crescente, o que resultou em uma inadimplência gradativa perante o SFH. Com o desmonte da política nacional de habitação, os Municípios agora têm a responsabilidade de mediar as organizações populares e garantir as urgências sociais (Bonduki, 2008).

No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, as políticas habitacionais públicas foram retomadas em 1995, com o financiamento para a compra de imóveis, construção e obras de saneamento e infraestrutura, com a utilização do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Flexibilidade, descentralização, diversidade e reconhecimento da cidade real foram as diretrizes da nova política habitacional, que abandonou os programas tradicionais que se concentravam na construção de grandes conjuntos habitacionais (Bonduki, 2008).

Os programas Pró-Moradia e o Programa de Arrendamento Residencial – PAR foram criados durante o governo Fernando Henrique Cardoso. O primeiro foi aplicado na urbanização de áreas precárias; o segundo, destinado à construção de casas novas para arrendamento usando fundos do FGTS e de origem fiscal. Em suma, ambos não alcançaram êxito porque não reduziram o déficit habitacional e favoreceram a classe média em detrimento da população mais pobre que era o

público-alvo.

A partir do governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, adotou-se uma política de desenvolvimento urbano nacional, sendo criado, no ano de 2003, o Ministério das Cidades, visando diminuir a crise urbanística das cidades, a falta de moradia, de infraestrutura pública e de saneamento ambiental.

Lançado então o novo Plano Nacional de Habitação (PlanHab), com o escopo de reduzir os problemas de habitação aumentando recursos em um plano de estratégias no prazo de 15 (quinze) anos, tendo como perspectiva até 2023 (Bonduki, 2009). O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi promulgado em 2007, e o principal programa do PlanHab, o Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), foi lançado no ano de 2009.

O principal objetivo do PlanHab é formular uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país, direcionando da melhor maneira possível, os recursos existentes e a serem mobilizados, e apresentando uma estratégia nos quatro eixos estruturadores da política habitacional: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil. Com ele se pretende implementar um conjunto de ações capazes de construir um caminho que permita avançar no sentido de atingir o principal objetivo da PNH: universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro (Brasil, 2009).

Conforme estabelecido nas Leis nº 11.977/2009 e 12.424/2011, o PMCMV tem como objetivo incentivar a produção e aquisição de novas unidades habitacionais, requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais). O PMCMV inclui os seguintes subprogramas: I - o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), e; II - o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) (Brasil, 2009).

Ao publicar o novo programa [Minha Casa, Minha Vida] antes de apresentar o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) uma estratégia de longo prazo para equacionar o problema habitacional, formulada e debatida por ano e meio, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação, que estava pronta para ser publicada em janeiro de 2009, o governo perdeu uma excelente oportunidade para mostrar como uma ação anticíclica poderia se articular com uma estratégia estrutural para atacar um problema brasileiro crônico, no âmbito de um projeto nacional de desenvolvimento com inclusão social (Bonbuki, 2009, p. 108).

Nessa mesma linha, Menezes (2017) enfatiza que o PMCMV é uma política pública criada com o objetivo de incentivar a construção habitacional para as pessoas de baixa renda, através da compra de título de propriedade usando financiamento

imobiliário.

Até o ano de 2017, o programa construiu 2,6 milhões de casas em todo o país, e planejava construir mais 2 milhões nos anos seguintes para atender mais de 9,2 milhões de pessoas. Ressalte-se que o PMCMV foi constituído como uma alternativa para a aquisição da casa própria, dando às pessoas mais carentes condições de poder comprar uma moradia digna com um custo mais baixo, usando financiamento público, através de crédito hipotecário e subsídios. No entanto, a demanda habitacional não é atendida pelo programa, apesar de seus benefícios e incentivos.

O PMCMV finalmente se revelou como uma conexão entre as partes privadas e públicas do capitalismo brasileiro. Da mesma maneira que estimulou e fomentou o mercado imobiliário, por meio da fabricação de imóveis populares, ela também se apresentou dependente de recursos públicos, para subsidiar a compra desses imóveis populares pelas famílias de baixa e média renda (Rolnik, 2015).

De acordo com esse cenário, sendo a escassez de imóveis criada pelo mercado e protegida por leis e políticas, o PMCMV não atingiu seu objetivo de combater o déficit habitacional. Menezes (2017) afirma que o número de domicílios fechados ou imóveis vazios no país é superior ao déficit habitacional. Isso se deve ao fato de que esses números são determinados pela demanda monetária e pelas massas salariais existentes, e não pela quantidade de imóveis em si.

Sobre a ineficiência do PMCMV no atingimento dos seus objetivos, Cilento ressalta que:

Os projetos habitacionais do PMCMV foram produzidos em ampla quantidade em todo o país, mas apenas 40% das moradias da primeira fase da implantação do programa foram destinadas a famílias com renda inferior à três salários mínimos, ou seja, justamente as famílias pobres, que incham o déficit de habitação no Brasil. Contudo, foi apurado, nessa primeira fase da produção habitacional financiada com recursos públicos, que elas representam menos de 10% do total produzido. Isto é, novamente contribuindo para a produção de riqueza que se concentrarão na mão da minoria (2017, p. 32).

Mesmo que o PMCMV tenha alcançado a população de baixa renda, o mercado imobiliário, especialmente o das incorporadoras financeiras, acabou sendo o mais beneficiado do programa. Os créditos habitacionais passaram de 1,55% do PIB do país em 2006, para 3,48% em 2010 e 6,67% em 2013. Além disso, o programa foi bem-sucedido em termos de crescimento econômico e criação de empregos, alcançando efeito anticíclico (Rolnik, 2019).

Como afirmado por Menezes (2017), O PMCMV teve dois objetivos principais:

atender às necessidades de moradia dos trabalhadores e ser uma resposta à crise econômica global que começou em 2008. Isso se deve ao fato de que as construtoras estavam com grande número de terrenos ociosos, e com o PMCMV, foi lançado com a intenção de combater o déficit habitacional, o referido programa impulsionou o mercado imobiliário gerando efeitos secundários sobre o problema da habitação.

Portanto, no PMCMV, a habitação foi vista como mercadoria, visando a produção e comercialização de unidades habitacionais em grande escala. No entanto, isso não atingiu o objetivo do PlanHab<sup>10</sup> e levou ao crescimento da cadeia produtiva da construção civil em detrimento da luta contra o déficit habitacional, o que levou ao aumento dos preços das terras e imóveis.

Bonduki (2014 *apud* Menezes, 2017) destaca que o Estado tem enfrentado o problema do déficit habitacional através de subsídios públicos para a construção de moradias, o que resultou em um aumento no custo das moradias populares, mesmo as informais, e a sugar as unidades de habitação social, produzidas com subsídios, para quem dele não tem necessidade, como ocorreu em toda história de habitação pública.

O resultado disso é que mantendo um padrão em relação às anteriores políticas habitacionais implementadas no país, o PMCMV não atendeu prioritariamente a parcela mais pobre da população. Prova disso é que em 2015 o programa entregou para faixa 2, quase o dobro do número de unidades entregues para a faixa 1, onde se concentra a maior parte do *déficit* habitacional, segundo levantamento da Fundação João Pinheiro (Menezes, 2017, p. 131).

O PMCMV também foi motivo de críticas em comprometer de maneira significativo na renda das famílias da faixa 1, o que resultou em inadimplência e problemas de manutenção desses empreendimentos em um pequeno espaço de tempo. Isso se deve ao padrão construtivo verticalizado, que cobra taxas condominiais, somados com os gastos com água, luz, gás e as prestações do financiamento do imóvel, conduziram a um grande comprometimento de renda (Rolnik, 2019).

Pontes afirma, revisando o desvirtuamento do PMCMV e examinando a política de gestão de recursos do programa:

---

<sup>10</sup> Um dos principais objetivos do PNH é retomar o processo de planejamento do setor habitacional e garantir as condições para atingir sua principal meta: promover as condições de acesso à moradia digna - urbanizada e integrada à cidade - a todos os segmentos da população, em especial para a população de baixa renda.

Para além dessa questão, como a operação dos recursos foi subordinada às regras de uma instituição financeira, que embora com viés público, possui atuação voltada à concorrência de mercado, administrando os recursos e tratando de sua própria sustentabilidade econômica, o resultado tem sido a instituição de uma grande quantidade de regulação e instrumentalização do crédito, sem se preocupar com o resultado Direito à Moradia ou o impacto social da política de moradia (Pontes, 2014, p. 214-215).

Ato contínuo, no governo de Jair Messias Bolsonaro foi criado o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA) em 2020, como substituto do PMCMV. Transformado na Lei nº 14.118/2021, seu objetivo é:

Art. 1º É instituído o Programa Casa Verde e Amarela, com a finalidade de promover o direito à moradia a famílias residentes em áreas urbanas com renda mensal de até R\$ 7.000,00 (sete mil reais) e a famílias residentes em áreas rurais com renda anual de até R\$ 84.000,00 (oitenta e quatro mil reais), associado ao desenvolvimento econômico, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habitabilidade e de qualidade de vida da população urbana e rural (Brasil, 2021).

O PCVA possui como finalidade promover o acesso à casa própria e inserir processos importantes para assegurar que as pessoas tenham moradia digna, como a REURB e melhorias habitacionais. Para este fim, são usados recursos orçamentários da União, como o Fundo de Desenvolvimento Social – FDS e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS. Assim, o PCVA visa aumentar a oferta de moradias para atender às necessidades habitacionais da população e promover o desenvolvimento institucional eficiente no setor de habitação, ao mesmo tempo em que promove a modernização do setor de construção e a inovação tecnológica.

Ao comparar com o PMCMV, observa-se várias variações. À medida que o PMCMV oferecia apenas uma modalidade de oferecer subsídios para a produção habitacional, dando às pessoas de baixa renda a oportunidade de ter uma casa própria. Por outro lado, o PCVA estabelece as modalidades de produção subsidiada, melhorias habitacionais e REURB e produção financiada. O quadro abaixo mostra as diferenças mencionadas:

| Programa Minha Casa Minha Vida |                                   |                             |          | Programa Minha Casa Verde e Amarela |  |
|--------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|----------|-------------------------------------|--|
| Faixa.                         | Faixa de renda.                   | Modalidades de atendimento. | Grupo.   | Faixa de Renda.                     | Modalidades de Atendimento   |
| Faixa 1.                       | Até R\$ 1.800,00.                 | Produção subsidiada.        | Grupo 1. | Até R\$ 2.000,00.                   | Produção subsidiada.<br>Regularização Fundiária.<br>Melhoria habitacional e Regularização Fundiária.<br>Produção Financiada. |
| Faixa 1.5                      | Até R\$ 2.600,00.                 | Produção financiada.        | Grupo 2. | Entre R\$ 2.000,00 e R\$ 4.000,00.  | Produção financiada e Regularização Fundiária (Até R\$ 5.000,00)   |
| Faixa 2.                       | Até R\$ 4.000,00.                 | Produção financiada.        | Grupo 3. | Entre R\$ 4.000,00 e R\$ 7.000,00.  | Produção financiada e Regularização Fundiária (Até R\$ 5.000,00)   |
| Faixa 3.                       | Entre R\$ 4.000,00 e R\$ 7.000,00 | Produção financiada.        | Grupo 3. | Entre R\$ 4.000,00 e R\$ 7.000,00.  | Produção financiada e Regularização Fundiária (Até R\$ 5.000,00)   |

Quadro 1: Diferenças entre MCMV e PCVA. Fonte: Site do Ministério do Desenvolvimento Regional (Brasil, 2010).

Ainda assim, o PCVA produz taxas de juros que variam de acordo com a faixa de renda e a localização do imóvel, sendo reduzidas, por exemplo, para os residentes do norte e do nordeste. Portanto, observa-se, que não será eficaz para alcançar os seus objetivos, uma vez que essa discriminação nas taxas de juros é contrária a ideia de uma política pública destinada para as camadas mais pobres da população.

#### 4.1 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE COMO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL

Com a extinção do BNH, houve um período de ausência de políticas públicas habitacionais no país, o que acabou por agravar e aumentar o déficit habitacional e o número de ocupações irregulares do solo, com sérias implicações ambientais, econômica e sociais.

Deve-se destacar que as ocupações irregulares aumentam a segregação socioespacial, além de causar problemas referente à ausência da segurança da posse e de serviços e infraestruturas públicas<sup>11</sup>. Ocorre que a problemática só foi abordada

<sup>11</sup> "A prática tem demonstrado que, em sua maioria, os loteamentos ilegais existentes no Brasil ocorrem em locais desprovidos, ou pouca infraestrutura instalada, serviços públicos deficitários, ou inexistentes (escolas, postos de saúde, etc.), com moradias precárias. Por isso, surgiram conflitos por insegurança na posse, reivindicação por infraestrutura, equipamentos, serviços públicos e legalização, o que fez surgir a necessidade da construção de uma política de regularização fundiária. Os instrumentos da REURB, previstos no artigo 15, da Lei nº 13.465/2017, possibilitaram o aprimoramento do instituto, com sua desburocratização, com atenção especial à desjudicialização, a padronização de procedimento e ao aumento expressivo de aprovações de regularizações fundiárias" (Cilento, 2017).

nas últimas décadas, quando se admitiu a intervenção do Estado na propriedade e exigiu-se que o Poder Público atue de forma eficaz em questões urbanas e ambientais.

Anteriormente à chegada da Constituição Federal de 1988, alguns instrumentos que tinham por objetivo a realização da função social, como por exemplo a desapropriação, que era usada para fins de REURB e foi regulamentada no Decreto-lei nº 3.365/1941 (desapropriação por utilidade pública) e na Lei nº 4.132/1962 (casos de desapropriação por interesse social). Estas normativas serviram como base legal para a implementação dos programas de REURB.

Posteriormente, a Lei nº 6.766/1979 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano) reconheceu a importância do Poder Público em agir para estabelecer regras mínimas para tratamento, parcelamento e uso do solo. Além disso, estabeleceu que todas as infraestruturas básicas, como escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação<sup>12</sup>, devem estar disponíveis no terreno.

Ainda previsto desde a Constituição Federal de 1934 e o Estatuto da Terra<sup>13</sup>, os requisitos para a realização da função social da propriedade só foram estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, que estabeleceu o princípio constitucional e impôs à Administração Pública o dever de proteger os direitos urbanísticos e ambientais. Isso marcou profundamente a ordem jurídica e urbanística, que foi elevada à categoria constitucional, ganhando nova roupagem. Com isso, a legislação infraconstitucional temática passou a incorporar e a dialogar com os ideais de justiça socioambiental e moradia.

A Constituição Cidadã, em seu artigo 5º, XXIII, afirma que a propriedade atenderá a sua função social, bem como prevê a função social como princípio geral da ordem econômica nacional, nos artigos 182 e 183, que posteriormente foram regulamentados por meio da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que trata da

---

<sup>12</sup> Art. 2º. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes. (...)

§ 5º A infra-estrutura básica dos parcelamentos 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.

<sup>13</sup> Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei. § 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

função social da propriedade urbana e do Plano Diretor. No seu artigo 39, novamente é enfatizado que a propriedade urbana cumprirá sua função social ao atender as determinações do Plano Diretor (Brasil, 2001).

Em termos constitucionais, há a garantia em formato de exigência, de que a propriedade cumpra com sua função social quando atenda simultaneamente aos seguintes requisitos: a) aproveitamento racional e adequado; b) preservação do meio ambiente e uso adequado dos recursos naturais disponíveis; c) cumprimento das leis que regulam as relações de trabalho; e d) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores (Mendes; Branco, 2020).

Sobre a função social da propriedade,

A função social da propriedade conforma o direito de propriedade, sendo decorrência da equação entre o Estado Democrático de Direito constituído sob a égide da proteção a direitos individuais e pelos ditames da justiça social e da busca de uma existência digna para todos. Isto significa que, da propriedade tem conotação de dever jurídico que obriga a todos os detentores do domínio. Assim, o proprietário não deve apenas abster-se de praticar determinados atos contrários à lei ou ao interesse coletivo, como na hipótese de abuso de direito (Código Civil, art. 1.228, § 2º). Estará obrigado também a agir, a adotar condutas positivas no sentido de imprimir ao bem um uso em consonância não só aos seus interesses individuais, mas também aos interesses da coletividade, vinculando a todos, inclusive ao poder público (Apparecido Júnior, 2012, p. 81).

Para o presente estudo, o direito à moradia digna, que deve ser garantido pelo poder público, é o primeiro passo para a realização da função social da propriedade.

O direito à moradia, é um direito humano fundamental reconhecido internacionalmente, também reconhecido constitucionalmente como primeira função social a ser cumprida em uma cidade. O direito fundamental à moradia digna está vinculado a saúde, educação, qualidade de vida, de modo que, havendo restrição do direito à moradia por consequência será comprometido outros direitos, causando graves prejuízos. Como um direito humano fundamental, a moradia deve ser uma das diretrizes do planejamento urbano e deve ser promovida e protegida como condição de vida digna (Melo, 2010).

Deve-se destacar que a atual crise habitacional é a consequência de um processo de urbanização excludente, no qual a mercantilização das terras culminou a ocupação das cidades, excluindo a população carente das cidades e deixando-os em regiões periféricas.

Nesse sentido, Rosa Moura e Clóvis Ultramarini (1994), salientam que, na verdade, a construção da cidade, de suas avenidas, de seus becos, de suas periferias

e de suas favelas não vem do acaso. Está subordinada ao processo de acumulação e reprodução do capital. Como há uma estreita relação entre investimentos públicos e valorização imobiliária, vive-se ainda o paradoxo de que o próprio Estado viabiliza a sobrevivência das imperfeições no funcionamento do mercado imobiliário, favorecendo a especulação e, por sua vez, a periferização. A expansão indiscriminada das periferias cria déficits, carência, indicadores sociais de miséria urbana, violência, e a ilusão da irreversibilidade.

No entanto, com a função social sendo considerada um princípio constitucional, o surgimento da REURB de assentamentos urbanos informais abriu novas perspectivas e se tornou mais forte no sistema jurídico do Brasil (Sheid, 2017).

A função social pode ser definida como o dever de proteger os interesses sociais, possuindo dois sentidos: a individual, que protege os interesses individuais, e a coletiva, que promove o direito à moradia digna e busca alcançar a justiça social para o maior número possível de pessoas. Esta última é o foco deste estudo.

Seguindo esse entendimento:

Do ponto de vista da política fundiária, podemos identificar dois movimentos importantes visando à garantia da função social da propriedade urbana: o reconhecimento dos direitos dos ocupantes de áreas informais ou irregulares e a conquista de instrumentos para melhorar o acesso à terra urbanizada para a população de baixa renda. O primeiro vem sendo construído por meio de ferramentas conquistadas na legislação e em programas governamentais locais de regularização (como o usucapião urbano e a concessão especial para fins de moradia) e o outro por meio de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, como as Zonas Especiais de Interesse Social, plano diretor e novos instrumentos de gestão do solo urbano” (Rolnik, 2006, p. 5).

Mesmo antes do marco legal da REURB (Lei nº 11.907/2009, revogada nesta parte pela Lei nº 13.465/2017), os Municípios passaram a contar com políticas públicas habitacionais para implementá-la com o advento do Estatuto da Cidade.

Como visto, o surgimento da Regularização Fundiária está intimamente ligado à questão da urbanização brasileira e as deficitárias políticas urbana e habitacional, e a necessidade da propriedade urbana cumprir a sua função social. A política pública de Regularização Fundiária, portanto, tem origem recente, e busca contornar as consequências havidas com a proliferação de processos informais de desenvolvimento urbano, que gera assentamentos precários e compromete o meio ambiente nas cidades (Scheid, 2017, p. 441).

O Estatuto da Cidade instituiu um conjunto de instrumentos para a intervenção urbanística como normas gerais de direito urbanístico. Permite à Administração Pública atuar eficazmente nas políticas urbanísticas e auxiliar na concretização dos princípios da função social da propriedade e da moradia digna (Meirelles, 2005).

Devido à elevação da função social da propriedade a um princípio constitucional, pode-se buscar a aplicação da justiça socioambiental e do direito à cidade aos assentamentos irregulares. O objetivo é construir uma sociedade mais justa e equilibrada, onde todos os cidadãos tenham acesso e uso da propriedade, independentemente da utilização produtiva que já possuam (Mello, 2011).

Como será demonstrado posteriormente, quando o processo de REURB estiver concluído e realizada a titulação registral de seus beneficiados, irão torná-los proprietários da área, torna-se pleno o aproveitamento econômico da propriedade, tornando-se admissível a obtenção de crédito e a circulação do bem, autorizando a sua alienação, a sua utilização como garantia proporcionando efetividade a função social da propriedade, o que é um dos objetivos da REURB.

#### 4.2 ESTATUTO DA CIDADE

O Estatuto da Cidade estabelece diretrizes gerais para política urbana e instrumentos de grande valia relacionados à atuação urbanística, incluindo a REURB de loteamentos clandestinos ou simplesmente irregulares, ocupados por população de baixa renda.

Ressalte-se que a REURB não excluiu os crimes relacionados ao parcelamento irregular do solo. A nova legislação é o principal marco legal da regularização fundiária no país, sendo uma resposta política à crescente desafio das ocupações irregulares, da ausência de infraestrutura, de habitações sem registro imobiliário, riscos urbanísticos, ambientais e sociais. Como afirmado por Barbosa:

A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, conforme já ponderado anteriormente, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências de forma muito semelhante ao Código Civil. Importante observar que, no Capítulo II, dos instrumentos da política urbana, mais especificamente na seção VII, em seus artigos 21 a 24, regulamenta e positiva o direito de superfície urbana (Barbosa, 2006, p. 71).

O Estatuto da Cidade progrediu na busca da efetivação do direito à moradia e a justiça socioambiental. Um dos seus objetivos consiste em ordenar o desenvolvimento da função social da propriedade urbana e da cidade por meio de um rol de diretrizes gerais estabelecidas para o atingimento dos seus objetivos. Ao dispor sobre as diretrizes gerais, Rodrigues diz:

O pressuposto do Estatuto de que a cidade é um bem coletivo e que as propriedades devem cumprir sua função social refere-se à apropriação, à propriedade e ao uso do solo. É necessário definir critérios específicos, em especial sobre subutilização de imóveis, quando cumprem sua função social. Considerando que, para limitar a especulação imobiliária, é indispensável verificar as formas pelas quais ocorre a retenção de imóveis (edificados ou não) para “valorização” futura (Rodrigues, 2004, p. 20).

Aludido instrumento estabeleceu normas de ordem pública e de interesse social, regulamentando o uso da propriedade urbana em benefício da sociedade, da segurança, do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Ele abandonou a perspectiva do direito civil sobre a propriedade *per se* para buscar sua finalidade maior, a função social e assegurar também a posse do imóvel.

Dessa forma, a partir do Estatuto da Cidade, a responsabilidade pela execução de políticas de gestão urbanística passa a ser dos Municípios, que deverão concretizá-las através do seu Plano Diretor. Para a consecução política urbanística, a lei apresenta um conjunto de instrumentos que incorporam a avaliação dos efeitos da legislação urbanística sobre o mercado de terras, propiciando ao município meios de intervenção na propriedade, realizando, assim, a função social da cidade e da propriedade.

De acordo com o artigo 2º, são as seguintes diretrizes para a organização do pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades e da propriedade urbana, gerando cidades sustentáveis: gestão democrática por meio da participação da população; planejamento do desenvolvimento das cidades; a ordenação e controle do uso do solo, de forma a se evitar o parcelamento do solo, a edificação, ou o uso excessivo ou inadequado em relação à infraestrutura urbana, bem como evitar a poluição, a degradação ambiental e a exposição da população às situações de riscos de desastre.

A norma em comento visa a uma gestão urbana democrática usando instrumentos que permitem o exercício da democracia, por meio da participação popular nas decisões do Município, instrumentalizada por audiências públicas, por exemplo.

No artigo 2º, XIV, o Estatuto da Cidade estabeleceu as diretrizes para o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, incluindo a “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, considerando a situação socioeconômica da

população e as normas ambientais”, fortalecendo o instituto da REURB. Deste modo, foi enfatizado o papel do município na formulação de políticas urbanas, que devem ser baseadas no plano diretor e centradas na gestão democrática.

Com efeito, a dinâmica atual de habitação deixa clara a impossibilidade econômica das camadas populares ao mercado formal de moradia, qual seja, aquela que atende a legislação urbanística, fazendo com que a população mais carente passe a habitar as áreas fragilizadas como as ocupações informais, loteamentos irregulares e áreas ambientalmente protegidas.

Devido à dinâmica atual do mercado de habitação, é evidente que as camadas populares não são capazes de aderir ao mercado formal de moradia, que é regulado pelas leis urbanísticas. Como resultado, as pessoas mais pobres são obrigadas a habitar áreas fragilizadas como ocupações informais, loteamentos irregulares e áreas ambientalmente protegidas em especial em áreas de preservação permanente, objeto da presente pesquisa.

Os processos de territorialização da pobreza nortearam a alocação dos contingentes mais pobres nas periferias urbanas, caracterizadas, do ponto de vista urbanístico, por profundas precariedades de circulação e de condições de moradia, por carências em diversos setores dos serviços sociais, culturais e infraestruturais, e pela insuficiência de formas de sociabilidade e de espaços públicos qualificados que acolham as atividades coletivas, a vida social, as relações de trocas e interlocuções capazes de erigir uma esfera pública efetiva. Marcadas pela concentração de renda, desigualdades sociais e processos de exclusão socioterritorial, os riscos se ampliam e, por sua vez, vão exacerbando os conflitos, como fica evidenciado principalmente pela violência urbana que coloca a vida da sociedade como um todo sob um grau máximo de vulnerabilidade (Rolnik, 2003. p. 6-7).

Esse grande desafio deve ser enfrentado, de modo que, devido ao aumento da urbanização sobre essas áreas ambientalmente vulneráveis, transformam a extensão da cidade, em uma escala de complexidade na questão da gestão urbana. As instalações de instrumentos e infraestruturas públicas são fundamentais para contemplar essa região, uma vez que, o Poder Público municipal não tinha planos para atendê-la. Deste modo, é imprescindível o planejamento e execução apropriados do desenvolvimento da cidade e da ocupação do solo urbano.

#### 4.3 DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

Combater a crise ambiental sempre foi o grande desafio da sociedade, a qual fora dado maior enfoque nas últimas décadas, dada a preocupação de se proporcionar

o desenvolvimento econômico, preservando-se o meio ambiente, evitando-se assim colocar em risco a própria sobrevivência humana no planeta. Isso porque um dos maiores desafios em relação aos direitos humanos é como garantir um planeta sem poluição, que garanta condições de desenvolvimento sustentável às futuras gerações.

Nas últimas décadas, a tônica central é o combate contra a crise ambiental. Isso se deve à preocupação de promover o desenvolvimento econômico, preservando o meio ambiente e evitando colocar em risco a sobrevivência humana. É complexo garantir que o planeta não seja poluído, e que as gerações futuras possam ter e viver com qualidade de vida em condições sustentáveis.

Visa-se, com essa conciliação, assegurar a manutenção de todas as formas de vida na Terra, inclusive a humana. Busca-se, por meio desse princípio, melhorar a qualidade de vida, respeitando a capacidade de suporte dos ecossistemas. Objetiva-se, com isso, a diminuição da miséria, da exclusão social e econômica, do consumismo, do desperdício e da degradação ambiental. Há quem entenda que a dicotomia desenvolvimento/ preservação ambiental está superada. Precisa-se, segundo estes críticos, conciliar sustentabilidade com tecnologia, em benefício do meio ambiente. Toda decisão (seja ela política, econômica ou social) deverá ter um viés ambiental. Assim, não devemos buscar mais a conciliação ou a compatibilização do desenvolvimento econômico com proteção ambiental. A questão ambiental deve ser parte integrante da decisão econômica, por exemplo. Alguns doutrinadores denominam princípio da ubiquidade, ou seja, o viés ambiental deve estar presente em todas as decisões humanas impactantes (Sirvinskas, 2016, p. 114).

O meio ambiente equilibrado foi previsto pela primeira vez em 1972, na Declaração de Estocolmo das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, evento no qual se alertou os países para a degradação ambiental causada pelo crescimento econômico desenfreado, e no qual foram definidos os seguintes princípios:

Princípio I - O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequada em um meio cuja qualidade lhe permite levar uma vida digna e gozar de bem-estar e tem a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as gerações presentes e futuras.

Princípio II - Os recursos naturais da terra incluso o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente as amostras representativas dos ecossistemas naturais devem ser preservadas em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou regulamentação segundo seja mais conveniente (Milaré, 2018).

Vários tratados e leis nacionais surgiram como resultado da Conferência de Estocolmo, que reconheceu o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Sobre o assunto, José Afonso da Silva destaca:

A Declaração de Estocolmo abriu caminho para que as constituições supervenientes reconhecessem o meio ambiente ecologicamente equilibrado

como um direito fundamental entre os direitos sociais do homem, com sua característica de direitos a serem realizados e direitos a não serem perturbados (Silva, 2003, p. 44).

O conceito de desenvolvimento sustentável, conforme apresentado no Informe Brundtland (1987), enfatiza um caráter intergeracional ao propor que o desenvolvimento atenda às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem às suas próprias necessidades. Essa definição destaca a responsabilidade de equilibrar o crescimento econômico, a justiça social e a proteção ambiental, garantindo que os recursos e as oportunidades não sejam esgotados ou prejudicados para as próximas gerações.

À nível nacional, a preocupação com o meio ambiente foi consagrada com a Constituição Federal de 1988, no artigo 225. Há amparo constitucional do meio ambiente, estimado como um dos valores edificantes do Estado Democrático de Direito e assinalado pelo dever com a garantia da qualidade de vida, saúde, condições dignas de sobrevivência.

A Constituição Federal de 1988 é uma ferramenta de implementação de políticas públicas e a ela foi guardada a formação de um constitucionalismo ecológico, ou Direito Constitucional Ambiental.

A Constituição Federal de 1988, no capítulo destinado ao meio ambiente, impôs o dever de proteção, de preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais, do manejo ecológico das espécies e ecossistemas; da preservação da diversidade e integridade do patrimônio genético; da proteção diferenciada a espaços territoriais especialmente protegidos e de seus componentes; a proteção da fauna e da flora das atividades que coloquem em risco sua função ecológica e provoquem sua extinção; e considera os biomas da Floresta Amazônica, Mata Atlântica, Serra do Mar, Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira como patrimônio nacional (Padilha, 2010, p. 27-28).

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é tido como direito fundamental, cuja efetivação envolve uma série de atividades públicas e privadas, produzindo não apenas a sua concretização 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).

Compartilhando com esse entendimento:

O direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado pode ser caracterizado como um direito fundamental, gozando do mesmo "status" daqueles descritos no artigo quinto desta carta. Este bem jurídico, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, é um pressuposto para a concretização da qualidade de vida, a qual se afirma, por sua vez, como

finalidade máxima das normas do capítulo do meio ambiente. Este capítulo revela-se em normas destinadas a reformular a ação do homem sobre o seu meio ambiente (Derani, 1997, p. 78-79).

Portanto, o direito ao meio ambiente equilibrado é um direito fundamental de forma expressa e também de maneira atribuída no texto constitucional, estabelecendo alcance material por toda a Carta Política de 1988:

De fato, nosso legislador constituinte, a par dos direitos e deveres individuais e coletivos elencados no art. 5º, acrescentou, no *caput* do art. 225, um novo direito fundamental da pessoa humana, que diz com o desfrute de adequadas condições de vida em um ambiente saudável, ou, na dicção da lei, “ecologicamente equilibrado”. Direito fundamental que, enfatize-se, nada perde em conteúdo por situar-se topograficamente fora do Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais), Capítulo I (Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos) da Lei Maior, já que esta admite, como é da tradição do constitucionalismo brasileiro, a existência de outros direitos “decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (art. 5º, § 2º) (Milaré, 2018, p. 259).

Destaque-se que no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.3429.725, o Supremo Tribunal Federal declarou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito de terceira geração. Veja-se:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO - ESTAÇÃO ECOLÓGICA – RESERVA FLORESTAL NA SERRA DO MAR - PATRIMÔNIO NACIONAL (CF, ART. 225, PAR.4.) - LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA QUE AFETA O CONTEÚDO ECONÔMICO DO DIREITO DE PROPRIEDADE - DIREITO DO PROPRIETÁRIO A INDENIZAÇÃO - DEVER ESTADAL DE RESSARCIR OS PREJUÍZOS DE ORDEM PATRIMONIAL SOFRIDOS PELO PARTICULAR - RE NÃO CONHECIDO. [...] A ordem constitucional dispensa tutela efetiva ao direito de propriedade (CF/88, art. 5., XXII). Essa proteção outorgada pela Lei Fundamental da República estende-se, na abrangência normativa de sua incidência tutelar, ao reconhecimento, em favor do dominus, da garantia de compensação financeira, sempre que o Estado, mediante atividade que lhe seja juridicamente imputável, atingir o direito de propriedade em seu conteúdo econômico, ainda que o imóvel particular afetado pela ação do Poder Público esteja localizado em qualquer das áreas referidas no art. 225, PAR. 4., da Constituição. - **Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: a consagração constitucional de um típico direito de terceira geração (CF, art. 225, caput)**. (RE 134297, Relator(a): CELSO DE MELLO, Primeira Turma, julgado em 13/06/1995, DJ 22-09-1995 PP-30597 EMENT VOL-01801-04 PP-00670) – grifos da autora.

Por ser considerado um direito fundamental de terceira geração ou dimensão (também conhecido como direito de solidariedade ou de fraternidade), incorpora-se a outros direitos fundamentais, tais como a paz, a qualidade de vida, a comunicação, a autodeterminação dos povos e ao patrimônio comum da humanidade. Isto é, os direitos fundamentais de terceira geração não objetivam a proteção dos interesses individualmente considerados, mas objetivam proteger toda a humanidade. Assim,

O meio ambiente é um bem coletivo de desfrute individual e geral ao mesmo tempo. O direito ao meio ambiente é de cada pessoa, mas não só dela, sendo ao mesmo tempo “transindividual”. Por isso, o direito ao meio ambiente entra na categoria de interesse difuso, não se esgotando numa só pessoa, mas se espraiando para uma coletividade indeterminada (Machado, 2008, p. 123).

O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como direito fundamental, também se encontra estabelecido nos artigos 2º e 4º, I, da Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

Deste modo, verifica-se que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo um direito fundamental, direcionado para toda humanidade, é um pressuposto vinculado ao direito à vida digna, que é necessário para garantir os outros direitos humanos, inerente ao próprio direito à vida. Buscar uma qualidade de vida é mais importante do que simplesmente viver ou preservar a vida (Machado, 2008).

Diante o cenário, observa-se que a recepção do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado está em consonância com a compreensão do pleno desenvolvimento da pessoa humana, entendendo-o como diretamente vinculada à redução das desigualdades sociais, erradicação da pobreza, bem como ao direito à saúde e a vida digna. Está conectado com os objetivos fundamentais constituídos pela Carta de Primavera de 1988, bem como vinculado à dignidade da pessoa humana, de acordo com os artigos 3º e 1º, III, respectivamente.

#### 4.4 DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA

A partir da década de 1970, o Brasil passou de ocupação rural para urbana predominantemente. Isso resultou em situações de irregularidades fundiárias e problemas de acesso à moradia digna para uma parte de sua população, principalmente de baixa renda, que são atraídas pela oferta de moradias a baixo custo em loteamentos irregulares/clandestinos, locais em que inexistem condições dignas de moradia, com ausência de serviços públicos e infraestrutura básica, o que evidencia a importância, jurídica e social, da discussão sobre o direito à moradia, direito fundamental postulado pela Constituição Federal de 1988.

Acontece que, embora o direito à moradia digna seja reconhecido como um direito social no texto constitucional, por força do artigo 23, IX, que diz ser competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento,

apenas com a Emenda Constitucional nº 26/2000 é que a moradia passou a constar no rol dos direitos sociais do artigo 6º.

Essa demora no reconhecimento do direito à moradia à status constitucional foi objeto de críticas por Ingo Wolfgang Sarlet:

Nada obstante as anteriores referências ao longo do texto constitucional na sua redação original, o direito à moradia só veio a ser positivado expressamente, com a EC nº 26, de 14.02.2000, transcorridos, pois, doze anos da promulgação da Constituição Federal, o que, em parte, é atribuído às residências do Brasil em relação a diversos aspectos regulados pelos instrumentos internacionais concernentes à moradia (Sarlet, 2012, p. 587).

Na elaboração de políticas habitacionais, o direito à moradia deve ser observado pelo Poder Público, exclusivamente as de REURB. Esta não pode ser limitada à titulação da posse, mas sim em garantir a segurança da posse e seus desdobramentos, juntamente com a regularização do loteamento, tanto urbanística quanto das edificações existentes. Segundo José Afonso da Silva:

O direito à moradia significa ocupar um lugar como residência; ocupar uma casa, apartamento, etc., para nele habitar. No "morar" encontramos a ideia básica da habitualidade no permanecer ocupando uma edificação, o que sobressai com sua correlação com o residir e o habitar com a mesma conotação de permanecer ocupando um lugar permanentemente. O direito à moradia não é necessariamente o direito à casa própria. Quer se garanta um teto onde se abrigue com a família de modo permanente, segundo a própria etimologia do verbo morar, do latim "*morari*", que significa demorar, ficar (Silva, 2005, p. 314).

O direito à moradia visa garantir ao sujeito a posse de um local para viver, protegido contra qualquer intempérie, com proteção de sua privacidade e condições de vida (repouso, alimentação, higiene etc.). Assim, trata-se de um direito *erga omnes*. Deste modo, a moradia é o local íntimo de sobrevivência da pessoa, onde ela escolhe permanecer para alimentar-se, descansar e se reproduzir. Construindo seu abrigo, onde detém proteção para si e a sua família, surgindo o direito constitucional à sua inviolabilidade e proteção (Nolasko, 2008). Elucida Flávio Pansieri:

O Direito à Moradia consolidado como Direito Fundamental e previsto expressamente como um Direito Social no artigo 6º da Constituição brasileira, em correspondência com os demais dispositivos constitucionais, tem como núcleo básico o direito de viver com segurança, paz e dignidade e, segundo Pisarello, somente com a observância dos seguintes componentes se encontrar plenamente satisfeito: segurança jurídica da posse; disponibilidade de serviços e infraestrutura; custo de moradia acessível; habitabilidade; acessibilidade; localização e adequação cultural (Pansieri, 2008, p. 51).

O direito à moradia do possuidor ou ocupante é um direito fundamental relacionado à proteção da dignidade humana. Ele se diferencia do direito à

propriedade privada, cuja manutenção depende apenas de titulação, pois a pessoa precisa demonstrar a ligação da pessoa com o solo ocupado.

Como resultado, chama atenção para a função social da propriedade, a partir do ponto de vista da função social da posse. O uso da propriedade e sua associação a um objetivo são essenciais para o cumprimento desse princípio constitucional crucial, que está presente nas diretrizes da política urbana brasileira (Cilento, 2017, p. 43).

A Constituição Federal de 1988 disciplinou as competências e deveres para satisfazer essa necessidade humana. Isso inclui competir privativamente a União em criar diretrizes para o desenvolvimento urbano e habitação (artigo 21, XX), bem como estabelecendo a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e promover programas de construção de moradias e a melhoria de condições habitacionais e de saneamento básico (artigo 23, XI). De forma semelhante, o artigo 182 diz ser objetivo da política de desenvolvimento urbano municipal ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes, garantindo-se desse modo, o direito à moradia digna.

Se o texto constitucional não fornecer padrões claros sobre o significado do direito à moradia, é necessário incrementar e integrar com as fontes advindas de tratados, legislação infraconstitucional, jurisprudência e doutrina. A finalidade está em adequar o contexto interno em seus diferentes níveis federativos e aplicar concretamente elementos como segurança jurídica da posse, disponibilidade de infraestrutura básica apropriado para garantir condições de habitabilidade, acesso a serviços essenciais e, respeito às particularidades locais, até mesmo em termos de identidade e diversidade cultural da população, como sugerem os órgãos da Organização das Nações Unidas (Scarlet, 2012).

O Brasil é signatário do Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966 e da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, relevantes instrumentos internacionais que adotam e protegem o direito à moradia. Esta, em seu artigo 17.1, diz que "todo ser humano tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros", e em seu artigo 25.1, afirma que toda pessoa tem direito à habitação, como um dos elementos fundamentais dos Direitos Humanos.

Deve-se observar que o direito social à moradia não pode ser reduzido, ou confundido, tão somente ao direito à propriedade. Inicialmente, porque este último é um direito individual e pertence exclusivamente ao titular do bem e apenas ele poderá

exercê-lo. Por outro lado, o direito à moradia é um direito coletivo, de segunda geração que está diretamente relacionado à condição humana.

Ao negar ou negligenciar o direito à moradia, acaba por ocasionar aos moradores atingidos graves e inúmeras violações à vida, à saúde, à dignidade e à cidadania, bem como direitos como identidade, qualidade de vida e segurança. Ressalte-se também o conceito de direito à moradia adequada como direito coletivo:

Moradia é mais que um objeto físico de quatro paredes. (...) Uma moradia adequada (...) tem que proteger a pessoa. Mas também, uma moradia adequada é aquela que está ligada a uma infraestrutura. Portanto, tem que necessariamente oferecer para quem mora nela, condições de acesso a água segura, de esgoto e de lixo. (...) A partir dela deve ser possível, também, acessar uma rede de equipamentos de saúde, de educação, de cultura, que permita a família que mora ali naquela moradia as possibilidades de desenvolvimento econômico, de desenvolvimento social. Além disso, (...) ela tem que permitir o acesso aos meios de vida. (...) a moradia para o trabalhador na indústria é no lugar onde o emprego existe ou que ele tem transporte rápido e acessível de acordo com seu bolso para poder acessar as oportunidades de trabalho e emprego. Além do mais, outra dimensão da moradia é o que se chama de *affordability*, quer dizer, a moradia não pode custar mensalmente ou uma vez só na vida mais do que a vida pode pagar (Rolnik, 2011, p. 39).

O direito à moradia é um direito fundamental ligado à segunda geração, sendo irrenunciável, indissociável de sua vontade e indisponível. Portanto, o Estado tem a obrigação de agir de forma ativa para cumprir a legislação infraconstitucional que traz a proteção à moradia.

Deste modo, incumbe ao Poder Público, em todos os níveis, implementar políticas públicas habitacionais para garantir o direito à moradia de populações economicamente vulneráveis e que vivem irregularmente em locais ambientalmente protegidos. Quando se trata de aplicar o direito à moradia ao instituto da REURB, não deve ser sintetizado apenas a garantia continuidade de habitação no local considerado irregular, ou da regularização documental da posse, mas também contemplar as condições que garantam o exercício da dignidade, através de morada digna.

Imprescindível considerar as condições de vida que permitem o exercício da dignidade por meio de uma moradia digna. Conforme José Afonso da Silva:

O conteúdo do direito à moradia envolve não só a faculdade de ocupar uma habitação. Exige-se que seja uma habitação de dimensões adequadas, em condições de higiene e conforto e que prese a intimidade pessoal e a privacidade familiar, como se prevê na Constituição Portuguesa (art. 65). Em suma, que seja uma habitação digna e adequada, como quer a Constituição Espanhola (art. 47).

Nem se pense que estamos aqui reivindicando a aplicação dessas constituições ao nosso sistema. Não é isso. É que a expressão direito à moradia, como direito social, agora inserido expressamente em nossa Constituição, encontra normas e princípios que exigem que ele tenha aquelas dimensões. Se ela prevê, como um princípio fundamental, a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), assim como o direito à intimidade e à privacidade (art. 5º, X), e que a casa é um asilo inviolável (art. 5º, XI), então tudo isso envolve, necessariamente, o direito à moradia (Silva, 2013, p. 318).

O direito à moradia não significa que o Poder Público deve construir moradias a todos os indivíduos, ou que os indivíduos podem exigir isso em juízo, uma vez que a função do Estado é atuar como um agente facilitador e garantista. Assim, deve-se viabilizar o acesso à moradia digna para os cidadãos. Neste prisma:

Promover a Regularização Fundiária não é tarefa simplista, exigindo-se profissionalismo e atuação da equipe multidisciplinar, com empenho e vontade política do Poder Executivo, especialmente o municipal, incentivado e apoiado técnica e financeiramente pelo Estado e União, quando o caso, bem como com a participação da comunidade. Nesse sentido, devem ser promovidas audiências públicas, visando informar aos moradores do teor do projeto de Regularização Fundiária em esboço, colher sugestões e obter adesões deles, até para obter a sua colaboração, evitando novas invasões através da fiscalização (Castanhero, 2014, p. 111).

Não se pode pensar que o direito à moradia se perfectibiliza simplesmente com a regularização do título de propriedade. Deve-se atentar às condições e aspectos urbanísticos e ambientais, de forma a não comprometer ou colocar em risco toda a população atingida pela REURB, e sim de proporcionar àquela população, o seu direito fundamental à justiça socioambiental e ao direito à cidade, muito além do direito fundamental à moradia digna.

Como resultado, o direito à moradia deve ser entendido como o direito à moradia adequada, que só pode ser alcançado por meio da garantia de uma infraestrutura básica e proteção jurídica eficaz que permita o atendimento das necessidades básicas dos cidadãos, como lazer, transporte, trabalho e saúde, que são elementos essenciais para a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana (Aquino; Farias, 2021).

Compreende-se, nesta toada, que a REURB é um importante instrumento de efetivação do direito fundamental à moradia, e somente poderá ser concretizado se cumprida a função social da propriedade urbana, a qual não pode ficar restrita à sua previsão constitucional (artigo 5º, XXII e XXIII), tendo em vista que o direito à moradia e a REURB estão relacionados à observância da função social, para fins de efetivação da justiça socioambiental.

Os grandes centros urbanos não estavam preparados para atender à

demanda habitacional causada pelo êxodo rural. Combinado com a omissão da Administração Pública em desenvolver políticas públicas habitacionais, milhares de famílias de baixa renda foram levadas a construir suas casas em APP (Fortunato, 2014); tais grupos são conduzidos a habitar as periferias das cidades, e não raras vezes, essa população desprotegida utiliza-se do recurso das invasões em APP ao longo das margens dos rios, onde constroem suas moradias. Simultaneamente, há degradação ambiental.

O acelerado processo de urbanização no Brasil, desde o início, teve a combinação de processos de exclusão social e segregação espacial. O fenômeno crescente da urbanização da pobreza possui como junção dos fatores envolvendo o aumento da pobreza social e a alta taxa de urbanização. Os impactos socioambientais desse processo foram comparados aos efeitos de grandes desastres naturais dos quais o país ainda tem sido poupado (Fernandes; Alfonsin, 2006).

As ocupações irregulares de população de baixa renda em áreas de ambientais sensíveis fazem contestar dois valores e direitos constitucionalmente assegurados: o direito de continuar na área ocupada para moradia e o direito meio ambiente saudável. Entretanto, para regularizar uma ocupação em desacordo com a legislação, institui-se a flexibilização dos parâmetros urbanísticos e ambientais para promover a permanência do assentamento, o que pode apresentar a qualidade do meio natural a impactos irreversíveis (Bezerra; Chaer, 2012).

É comum que essas construções acabem por ocorrer em APP, causando um conflito entre os direitos fundamentais à moradia e um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O adensamento surgido com a migração impossibilitou a absorção do seu contingente pela cidade, o que, aliado ao aumento demográfico, provocou, ao mesmo tempo, a urbanização brasileira e a segregação espacial da população de baixa renda, sem prejuízo de considerar o papel do Estado como contributivo para a segregação e a informalidade urbana vivenciadas atualmente (...) a lógica da exclusão social faz parte do modelo de desenvolvimento urbano como parte e consequência "natural" do modelo econômico adotado, o que não difere da maioria dos países latino-americanos. As questões urbanas se agravam tanto quanto os direitos humanos são reivindicados e a cada dia aumenta o número de pessoas circulando, migrando para as cidades, sejam advindas do campo ou de outros centros urbanos, em busca de emprego, trabalho para assumir um novo emprego, e todos necessitam, basicamente, acessar uma das principais funções da cidade: a moradia (Melo, 2010, p. 28-33).

Deste modo, as questões urbanas e ambientais aparentam estar em conflitos quando o tema é REURB.

Os espaços ambientalmente protegidos, originalmente destinados a serem preservados, no decorrer dos anos foram gradualmente transformados em moradias para pessoas excluídas socialmente, que encontram nesses locais uma facilidade de ocupação. Isso resultou em um conflito entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente ecológico (Ramalho; Silva, 2008).

O processo de urbanização em grandes centros urbanos levou à população mais pobre a se fixar em terrenos localizados principalmente nas regiões periféricas, que geralmente não possuem serviços públicos e infraestrutura básica. Por consequência, houve início a ocupações irregulares em APP, áreas suscetíveis a enchentes e demais eventos naturais.

Por não possuir valor no mercado imobiliário, muitos brasileiros são forçados a construir suas casas de maneira irregular, em áreas de alto risco, sem condições mínimas de estruturas, estando vulneráveis às intempéries como enchentes e demais impactos da natureza. É comum que essas moradias acabem sendo construídas em APP (Aquino; Farias, 2021), evidenciando-se uma existência marginal.

As ocupações irregulares/clandestinas em APP estão relacionadas ao processo de urbanização excludente. Têm levado pessoas economicamente desfavorecidas e sem acesso às cidades formais a ocupar áreas vulneráveis com ocupações informais, loteamentos irregulares/clandestinos, em sua maioria localizados em áreas ambientalmente protegidas e/ou de risco.

Quando se discute a problemática da REURB em APP, apresenta-se com um aparente conflito entre o direito fundamental à moradia, quando famílias com reduzido poder aquisitivo, excluídas da cidade formal e não encontram recursos para adquirir suas moradias, acabam por ocupar áreas ambientalmente protegidas e o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado. A manutenção das ocupações acaba por gerar dois impactos.

O primeiro está relacionado pela ausência das condições de moradia que atinge aquela parcela de pessoas, que não possuem alternativas, e acabam por ocupar áreas impróprias.

O segundo vincula-se ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, quando por consequência daquela ocupação irregular, é produzida pela própria rotina de reprodução humana na área algum tipo de impacto ambiental.

Surge um desafio na busca da compatibilização envolvendo os direitos sociais e ambientais. Para Edésio Fernandes (2006), não existe conflito entre preservação

ambiental e moradia, os dois valores são direitos sociais constitucionalmente protegidos, possuindo a mesma raiz, qual seja, o princípio da função socioambiental da propriedade. As normas de proteção ambiental não podem levar ao aumento da exclusão social, uma vez que não há como existir uma proteção efetiva da natureza, enquanto existir pobreza. Nas cidades é essencial que o direito ambiental e o urbanístico promovam a união dessas duas especialidades para uma gestão ambiental urbana bem-sucedida e capaz de formar cidades sustentáveis.

Entretanto, em havendo conflito entre direitos fundamentais, é preciso buscar medidas compensatórias em benefício do que foi atingido, aplicando-se a técnica da ponderação de princípios constitucionais ao conflito aparente. Tratando-se de julgamento subjetivo, eventualmente, produzirão resultados distintos em face o conflito dos mesmos direitos fundamentais (moradia e meio ambiente ecologicamente equilibrado).

Com base em pesquisa jurisprudencial, encontram-se decisões favoráveis tanto ao meio ambiente ecologicamente equilibrado quanto ao direito à moradia. Em relação a essa última, existem circunstâncias que demonstram que a manutenção da edificação é necessária para garantir o princípio da dignidade humana e o exercício da cidadania para a população em situação de vulnerabilidade, motivo pelo qual acontece a prevalência do direito fundamental à moradia, como 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. 8. Prevalência da garantia do direito à moradia. 9. Dever da Municipalidade de buscar o controle e a vigilância permanente e preventiva da área para evitar novos desmatamentos, além de promover políticas de regularização fundiária e de saneamento básico para impedir maiores danos ambientais e sociais. [...]. 11. Improcedência do pedido autoral. 12. Sentença reformada. Recurso provido. (0013448-90.2009.8.19.0011 - Apelação. Des (a). Marco Aurélio Bezerra de Melo - Julgamento: 04/09/2018 - Décima Sexta Câmara Cível, TJRJ).

No caso do julgado mencionado, o direito à moradia foi baseado nas violações aos direitos humanos resultantes da remoção forçada daqueles moradores, especialmente aqueles mais vulneráveis, tendo sido ainda consideradas as circunstâncias de consolidação da posse e a omissão fiscalizatória estatal.

Em primeiro lugar o julgador determinou o sistema de normas relevantes ao

caso concreto, ou seja, a existência de conflito envolvendo o meio ambiente e moradia; posteriormente, numa segunda fase, a correlação dos elementos normativos, destacando-se a importância de superação do antagonismo, por se tratar de valores constitucionais igualmente importantes. Na terceira fase, a necessidade de ponderação concreta, isto é, 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.

Mesmo não se tratando do objeto da presente pesquisa, é importante mencionar que as ocupações em APP não se limitam às informais ou irregulares. Desde o final da década de 1990 as periferias brasileiras passaram a contar também com condomínios de alta renda, estes instalados em áreas ambientalmente protegidas. Existem construções regulares sobre essas áreas, que violam o Código Florestal, estampando a falta de compromisso com os objetivos da lei ambiental, causando desequilíbrio ambiental nas cidades.

A irregularidade fundiária pode ser dominial, ou seja, o possuidor ocupa terra pública ou privada, mas não tem título sobre essa ocupação. Mas pode ser também urbanística e ambiental, se o parcelamento do solo está em desacordo com a legislação urbanística e ambiental e não foi devidamente licenciado. Para a efetiva integração dessa parte da cidade real à cidade formal, não se prescinde do enfrentamento de todas as questões e envolve um conjunto de providências previstas na lei. (...) Embora o maior beneficiado com a Regularização Fundiária seja o hipossuficiente, é possível também regularizar bairros e loteamentos ocupados por famílias de média e alta renda, mas que também estão em desacordo com a lei. Por isso há duas espécies de Regularização Fundiária a de interesse social, aplicável a assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda, e a de interesse específico, adequada a assentamentos irregulares não enquadrados como de interesse social (Nalini, 2014, p. 6).

Essas construções regulares são frequentemente atraídas pela paisagem e pela proximidade dos bens naturais, que acabam por beneficiar a supervalorização da área, atraindo empreendimentos de alto padrão que são legitimados pelo Poder Público. Isso reafirma o conflito existente entre moradia e preservação ambiental.

Por fim, embora a preservação ambiental seja extremamente relevante, não poderá sobrepor os objetivos constitucionais de erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais – objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (artigo 3º da Carta Política).

Deste modo, a preponderância do direito à moradia acaba por viabilizar o acesso à moradia, combatendo o déficit habitacional e regularizar as moradias existentes, diminuindo o elevado número de moradias precárias/insalubres/ilegais.

A prioridade pela manutenção das residências erguidas em áreas ambientalmente vulneráveis, particularmente em APP, em conformidade com o direito à moradia só deverá acontecer quando estas áreas forem verdadeiramente indispensáveis para a garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e não estando presentes outros elementos de vulnerabilidades, circunstâncias nas quais as vantagens superaram os eventuais prejuízos ambientais.

O maior desafio da REURB é alcançar a justiça socioambiental, harmonizando os direitos fundamental à moradia, constitucionalmente garantidos e vinculados ao direito de propriedade, com o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, garantindo uma vida digna aos ocupantes irregulares e clandestinos.

Com isso, a regularização fundiária passa a ter um papel social importante na perspectiva humanitária. Ela é um importante instrumento de política pública, que deve ser promovida para assegurar o uso e a ocupação do solo adequado às necessidades de moradia digna de ocupantes.

O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado demonstra que o Brasil tem como objetivos o cuidado, a precaução, a prevenção e a preocupação com o equilíbrio ambiental, elegendo-o como direito fundamental da pessoa humana. Assim, a relação entre o ser humano e o meio ambiente deve ser harmoniosa e projetada para o futuro, com o objetivo de assegurar um equilíbrio entre as ações humanas e a preservação natural.

Os elevados índices de urbanização combinados com projetos urbanísticos inadequados têm feito com que os mais pobres ocupem as áreas periféricas e, cada vez mais, regiões de preservação ambiental. A ausência dessa regularidade proporciona uma série de desafios, como a falta de escolas, saúde, saneamento básico e o exercício restrito dos direitos referentes à propriedade (Aquino; Farias, 2021).

É notório, que as ocupações irregulares/clandestinas em APP são relacionadas ao processo de urbanização excludente, e tem levado a população economicamente desfavorecida, excluída do acesso às cidades formais, a ocupar as áreas fragilizadas como as ocupações informais, loteamentos irregulares/clandestinos, em sua maioria localizadas em áreas ambientalmente protegidas e/ou de risco. Quando se discute a problemática da REURB em APP, encontra-se com um aparente conflito entre o direito fundamental à moradia, quando famílias com menor (quando nenhum) poder aquisitivo, excluídas da cidade formal e

não encontrando alternativas para construção de suas casas, acabam por ocupar áreas ambientalmente protegidas, e o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, uma vez que a manutenção das ocupações acaba por causar um duplo impacto nefasto, o primeiro, relacionado às condições de "sub-cidadania" pela ausência das condições de moradia que afeta aquela população que se viu, sem alternativas, a ocupar áreas inadequadas.

Diante desse cenário tornou imperioso normatizar a regularização fundiária dos núcleos urbanos informais, à vista da relevância ambiental e da segurança da habitação (Locatelli, 2021).

Outro ponto está na degradação ambiental decorrente daquela ocupação irregular e que é realizada pela própria rotina de reprodução humana na área. Nos termos descritos, o grande desafio da REURB é conseguir a consolidação da justiça socioambiental, através da compatibilização, diante do caso concreto, do direito fundamental à moradia, constitucionalmente assegurado e ligado ao direito de propriedade, ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, garantindo-se uma vida digna aqueles que a ocupam irregularmente/clandestinamente, problemática objeto do presente capítulo.

## 5 ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

Para a caracterização de APP, importa referir que tal área, embora esteja juridicamente definida pelo Código Florestal, não se refere a uma floresta e não se limita a um conjunto de árvores. Assim, a doutrina realiza a diferenciação entre flora, floresta e APP.

Diz-se que flora é um conceito genérico, do qual a floresta é uma espécie o que pode ser ilustrado por José Afonso da Silva (2011), que sustenta flora ser coletivo que se refere ao conjunto de espécies vegetais do país ou de determinada localidade, e que a floresta é um tipo de flora. O autor fundamenta sua posição através do texto constitucional:

Flora e floresta encontram-se em um único dispositivo, quando prevê a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para preservar as florestas, a fauna e a flora (art. 23, VII). Quando trata da legislação concorrente entre União e Estados apenas menciona as florestas, não fala na flora. Já, no art. 225, § 1º, VII, incumbe ao Poder Público proteger a fauna e flora, não se refere destacadamente à floresta (Silva, 2011, p. 167-168).

O conceito de floresta não compreende as áreas verdes urbanas, os quais são regidos por Planos Diretores e leis municipais de uso do solo respeitados os princípios e limites previstos nos artigos 3º, XX e 25, ambos do Código Florestal, referente à proteção da vegetação nativa.

De modo geral, a doutrina acolhe o conceito de floresta utilizado por Hely Lopes Meirelles (1991, p. 471) atinente à “forma de vegetação, natural ou plantada, constituída por um grande número de árvores, com o mínimo de espaçamento entre si”.

Osny Duarte Pereira (1912, p.168) informa-nos que a floresta “não deve ser confundida com outras plantas, como as gramíneas, impondo-se uma diferenciação, uma vez que, em diferentes fases da lei, existem disposições dirigidas diretamente às florestas, no seu caráter de mata e bosques”.

A Classificação Vegetal do IBGE busca definir o termo floresta, devendo ser destacado que sua conceituação é muito divergente, conforme o próprio texto afirma:

[...] termo semelhante à mata no sentido popular, tem conceituação bastante divergente, mas firmada cientificamente como sendo um conjunto de sinúcias dominado por fanerófitos de alto porte, com quatro estratos bem definidos. Porém, além destes parâmetros, acrescenta-se o sentido de altura para diferenciá-la das outras formações lenhosas campestres. Assim, então, uma

formação florestal apresenta dominância de duas subformas de vida de fanerófitos: macrofanerófitos, com alturas variando entre 30 e 50 m, e mesofanerófitos, cujo porte situa-se entre 20 e 30 m de altura (Velloso et al, 1991, p. 45).

Pode-se observar que a definição utiliza a altura característica da vegetação para definir e distinguir o termo de outras formações campestres lenhosas. Além disso, há as características da floresta o conjunto de plantas com estruturas semelhantes, com um ecossistema homogêneo (sinúcias), e plantas lenhosas (fanerófitas).

Como se vê, a definição mais técnica de floresta confirma a distinção que a doutrina jurídica faz em relação à flora a floresta é uma espécie vegetal e abrange parcialmente o conceito anteriormente utilizado pelo dispositivo não estatutário a formação de árvores, o que também agrega aspectos adicionais não considerados na ordem conjunto de plantas com estrutura semelhante, homogeneidade do ecossistema, dominado por árvores.

Mais importante ainda, as florestas são apenas um aspecto de uma APP. Elas estão integradas em termos de ecossistemas. Nesse contexto, como aponta o professor Paulo Afonso Leme Machado, parece que a APP pode ou não ser coberta por vegetação, concluindo que a área estar desmatada não retira sua proteção legal especial. Se for desmatada, deve ser coberto por vegetação, devido à sua relevância para outros recursos ambientais: solo, água, biodiversidade, fluxo genético de fauna e flora, paisagem, entre outros. “[...] A ideia de permanência não está vinculada só à floresta, mas também ao solo, no qual ela está ou deve estar inserida, e à fauna (micro ou macro). [...] a vegetação, nativa ou não, e a própria área são objeto de preservação não só por si mesmas, mas pelas suas funções protetoras” (Machado, 2009, 741).

Nesse sentido, é importante destacar que são muitos os bens ambientais que constituem APP, protegidos sob o manto da lei: não apenas a flora ou as florestas, como também o solo, a água, o ar, a paisagem, o fluxo genético, a biodiversidade (embora os dois últimos não estejam incluídos na definição de bem ambiental) etc (Milaré, 2007). Tais benefícios, que constituem a base da proteção legal especial, também são chamados de função ambiental ou função ecológica das APP, o que merece um tópico especial, a seguir.

## 5.1 FUNÇÃO AMBIENTAL DA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

Muito embora ambiental e ecologia sejam sinônimos, empregar-se-á o termo ambiental neste trabalho, por derivar de força legal. No Código Florestal de 1965 já estava expresso no texto regulamentar e, na codificação de 2012, foi assim recolhido:

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

[...]

II – Área de Preservação Permanente: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

A doutrina também sempre valorizou o fundamento da proteção da APP:

A vegetação, nativa ou não, e a própria área são objeto de preservação não só por si mesmas, mas pelas suas funções protetoras das águas do solo, da biodiversidade (aí compreendido o fluxo gênico da fauna e da flora), da paisagem e do bem-estar humano. A área de preservação permanente – APP não é um favor da lei, é um ato de inteligência social, e é de fácil adaptação às condições ambientais (Machado, 2008, p. 737).

A função ambiental das APP está diretamente relacionada com a função social da propriedade. Se a função social da propriedade traz à propriedade imobiliária a necessidade de ser utilizada (usufruída) com ética perante a comunidade em que está inserida, a função ambiental implica na manutenção de condições ecossistêmicas mínimas presentes e preservadas no imóvel (preservação e manutenção do solo, a fim de afastar ou minimizar erosão, por exemplo).

Destina-se, portanto, para preservar o imóvel e a área/ao ecossistema que ele se encontra inserido (flora, fauna, ar, solo, recursos hídricos, ciclos climáticos, fluxo gênico, biodiversidade etc.), visando, ao fim, o equilíbrio ecológico para as presentes e futuras gerações.

No mesmo sentido, José Afonso da Silva (2009, p. 174) afirma que a natureza jurídica das APP “não é de simples restrição imposta pelo Poder Público, mas decorre de sua própria situação, de sua própria qualificação natural. São restrições, portanto, conaturais à existência da floresta nas condições indicadas”.

Vale dizer, é o interesse público (difuso) que se sobrepõe ao interesse individualista do proprietário do imóvel. Há redação inserida no artigo 1.228, § 1º, do Código Civil, referente ao uso e aos limites do direito de propriedade:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (Brasil, 2002, *on-line*).

Sem dúvida, a melhor contribuição sobre o tema vem do trabalho elaborado pela Associação Brasileira para a Progressão da Ciência (SBPC) e pela Academia Brasileira de Ciências (ABC), em 2011, para subsidiar os debates que culminaram no atual Codificação Florestal (Lei nº 12.651/2012). O seu contributo é da mais alta qualidade, não só porque reúne a opinião de cientistas altamente qualificados, mas também porque foi concebido com vista ao desenvolvimento do direito florestal, com o objetivo de ajudar o legislador a desenvolver institutos de formação permanente e reservas legais, de acordo com o estado atual do conhecimento científico. Assim, a análise levou em consideração a necessidade e possibilidade de aumentar a produção agrícola, a importância da manutenção de APP nas áreas rurais e urbanas e a importância da conservação da biodiversidade brasileira.

A APP não é de natureza florestal nativa, como pode parecer à primeira vista. O reconhecimento de uma APP serve para proteger uma variedade de recursos ambientais devido à sua localização (por exemplo, morros e margens de rios), características geográficas (encostas íngremes) ou ecossistemas (manguezais). Diversos são os fatores considerados na definição de um determinado ecossistema. São essas qualidades que são chamadas de funções ambientais ou funções ecológicas.

Diante disso, uma de suas principais funções é manter e perpetuar a diversidade de um determinado ecossistema (valendo-se do dinamismo), com todos os seus elementos: fauna, vegetação e elementos abióticos (água, ar e solo) e, por exemplo, a interação entre esses elementos. Isso ocorre porque essa interação é específica do ecossistema. Conseqüentemente, a ausência de um dos elementos altera drasticamente o equilíbrio do ambiente (homeostase) e afeta todos os outros elementos em interação, como em um sistema autorregulador muito complexo.

Assim, no que diz respeito à fauna, sua proteção é relevante na medida em que a APP serve aos animais como meio de transporte, alimentação, reprodução e abrigo, além de servir de controle de pragas e doenças (serviços ambientais).

A erosão e o assoreamento dos rios podem ser retidos, pois a função da

vegetação é absorver a água das chuvas tropicais torrenciais, e as raízes fixam o solo, evitando que suas partículas sejam espalhadas pelo escoamento superficial. A vegetação densa, juntamente com o sistema radicular e a serapilheira, também ajudam a reter as águas pluviais, regula os fluxos dos rios e os regimes hidrológicos e reduzir o escoamento superficial.

Além disso, quando há muitas APP próximas, é possível formar corredores ecológicos, que auxiliam as espécies da fauna e da flora em seu fluxo gênico. Favorece a reprodução, a diversificação e a perpetuação das espécies, pois possibilita a diferenciação de passagem entre diferentes sociedades, independentemente das fronteiras políticas. Melhorar a conservação da água do solo e da biodiversidade também traz consequências importantes para o agronegócio, à medida em que eleva a qualidade dos recursos ambientais.

A APP também ajuda a manter o controle dos Gases de Efeito Estufa (GEE), cooperando na redução da poluição do ar com o clima local, regional e global, por meio da regulação das temperaturas e humidade do ar que novamente tem um aspecto econômico, pois reduz as chances de seca para a agricultura. Outros efeitos também são notados, como a redução dos ventos devido ao adensamento das florestas evitando secas, inundações e deslizamentos de terra, as quais têm ceifado inúmeras vidas no Brasil nos últimos anos.

Em termos de efeitos indiretos, podem ser citados os gastos com saúde e emergências decorrentes dos acidentes (inundações, deslizamento de terras e estiagens), que poderiam ser poupados; assim como também eventualmente poderia ter sido evitada a crise energética de 2001 (popularmente conhecido como “Apagão”) e outras crises energéticas, a partir da contribuição das APP com a regularidade do sistema hidrológico.

Sobre a relevância econômica das APP, tem-se que um estudo coordenado por Taylor Ricketts, pesquisador da Universidade de Stanford e do WWF, citado por Guilherme José Purvin de Figueiredo (2010, p. 210):

[...] a presença de florestas tropicais na vizinhança de áreas agrícolas pode ser lucrativa, além de ecologicamente correta. Para uma fazenda de café na Costa Rica, o benefício foi estimado em cerca de US\$60 mil, por conta do aumento da produtividade nos cafezais, provocado pelos insetos que habitam a mata.

[...] os estudos destinaram-se à medição da produtividade de cafeeiros em uma fazenda de mais de 1.000 hectares no Vale Geral da Costa Rica, tendo sido constatado que as plantas localizadas num raio de um quilômetro de um fragmento de floresta nativa produziam 20% mais grãos.

Além disso, o efeito das APP também pode ser sentido nas cidades, pois sem elas, a vida a saúde e o bem-estar da população estão em risco. A maioria dos acidentes e desastres que ocorrem nas cidades brasileiras são durante o período chuvoso (deslizamentos de terra, desabamento de casas e outras construções, alagamentos, inundações) e originam-se da ocupação antrópica em reservas naturais permanentes, principalmente em encostas largas e margens de rios que cruzam as cidades. Nesse sentido, Daniel Fink e Márcio Silva Pereira destacam (2020, p. 212-213):

A não conservação das áreas de preservação permanente traz reflexos não só ao meio ambiente, mas à segurança e à saúde pública. [...] Ademais, as faixas marginais de cursos d'água destinam-se a perenizá-los pela importância que os recursos hídricos têm para a vida, especialmente a humana. Ora, se essas faixas marginais são verdadeiramente importantes, o são em quaisquer circunstâncias, seja em zona rural ou urbana. Se assim não for, caberá responder às indagações: por qual razão, em zona urbana, os limites podem ser inferiores aos do Código Florestal? Quais melhores atributos teriam a zona urbana para necessitar de uma faixa marginal inferior ao da zona rural e, ainda assim, preservar os cursos d'água que contém?

Ao contrário. A impermeabilização do solo em zona urbana, facilitando um escoamento direto das águas pluviais aos cursos d'água, demandam faixas marginais maiores – várzeas –, facilitando o espraiamento das águas desses cursos, evitando-se enchentes e seus consequentes efeitos: transtorno para os habitantes, provocando congestionamentos imensos; perecimento de bens e valores, normalmente de população de baixa renda; e lamentáveis eventos fatais.

O mesmo se diga da valiosa função dos cursos d'água e da vegetação que os cerca, para sua purificação. Suprimi-la, demandará, em razão direta, maiores recursos do contribuinte para despoluir e limpar rios e cursos d'água e para com a saúde pública.

Acrescente-se, ainda, o importante papel dos cursos d'água e da vegetação marginal em regular o clima das cidades. Ao enterrarmos os rios, canalizando-os e edificando sobre eles caríssimas avenidas, estamos matando pouco a pouco fatores ambientais que contribuem decisivamente para a qualidade de vida dos habitantes da cidade.

Como se observa, as APP têm função ambiental não só no campo, mas também nas cidades. Presta diversos serviços ambientais. Na zona rural, sua falta ocasiona em danos aos animais, ao sistema hidrológico e perdas agrícolas. Nas áreas urbanas, há afetação à moradia, à saúde, à segurança e à mobilidade da população.

Verifica-se, por força do artigo 225 da Constituição Cidadã, que houve a recepção do Código Florestal de 1965, por definir alguns limites. O dispositivo na Lei Maior apenas constitucionalizou a proteção especial em vigor a tais espaços (Marchesan, 2005, p. 28).

Legalmente, as APP foram criadas no Brasil através da Lei Federal nº

4.771/1965. Nesta primeira edição da norma apenas a vegetação foi resguardada, sem mencionar a área a ser protegida. Além disso, a proteção é limitada a 5 (cinco) metros para córregos com menos de 10 (dez) metros de largura e aumenta gradativamente conforme aumenta a largura do rio<sup>14</sup>.

Entretanto, o Brasil já possuía uma legislação que protegia o meio ambiente, através do Decreto Federal nº 23.793/1934 e considerado como o primeiro Código Florestal. Sua finalidade precípua foi a proteção de alguns recursos naturais estratégicos (água e madeira). Não se pretendia proteger o ecossistema como um todo (Sirvinskas, 2013, p. 695). Em seu artigo 3º, categorizava as florestas em: protectoras, remanescente, modelo e de rendimento.

Este Código Florestal declara que as florestas são bem de uso comum e “como consequência, os direitos de propriedade sobre elas sofreriam limitações estabelecidas em lei, especialmente em relação ao corte de árvores em florestas protetoras ou remanescentes, consideradas de conservação perene” (Milaré, 2013, p. 1.254).

Outra reforma de extrema importância foi promovida pela Medida Provisória nº 2.166-67/2001, cujo teor introduziu o conceito de APP semelhante ao que está hoje em vigor pela Lei nº 12.651/2012. Verifica-se que até 2001, não existia uma proteção clara para áreas descobertas de vegetação nas faixas marginais dos cursos d’água, independente da sua localização. Passou-se, então, a ter uma figura mais abrangente com a preservação de áreas determinadas independentemente de estarem ou não cobertas por vegetação natural (Trennenphol; Trennenphol, 2021). Confirma-se a comparação entre as citadas normas:

| Lei nº 4.771/1965  | Medida Provisória nº 2.166 – 67/2001   | Lei nº 12.651/2012  |
|--|--|---|
| Art. 1º As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade, com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei | Área de preservação permanente: área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das | 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 |

<sup>14</sup> Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4771-15-setembro-1965-369026-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 24 jun 2023.

|  |                     |          |
|--|---------------------|----------|
| estabelecem.<br>Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas: | populações humanas; | humanas; |
|--|---------------------|----------|

Tabela 1: comparação entre leis brasileiras sobre Área de Preservação Permanente.

O projeto que deu origem ao atual Código Florestal envolveu ruralistas e ambientalistas, e, segundo estes, houve um retrocesso ambiental. A Frente Parlamentar, a SBPC e a ESALQ/USP durante a participação do Seminário para discutir a elaboração de novo Código Florestal concordaram em três aspectos:

- a) os Códigos Florestais de 1934 e de 1965 foram elaborados com base na ciência;
- b) a agricultura deve crescer por produtividade e sem avançar em áreas novas; e
- c) antes de desmatar, áreas degradadas devem ser recuperadas. É a ciência se harmonizando com os produtores de alimentos (Sirvinskas, 2013, p. 535).

Vale mencionar que o projeto desta Lei foi objeto de várias discussões envolvendo ruralistas *versus* ambientalistas. Porém, segundo os pesquisadores da ESALQ/USP, não existe incompatibilidade entre a agricultura e o meio ambiente, ambos vivem em harmonia, uma vez que a agricultura é a maior beneficiada da floresta, já que esta aumenta a produtividade e qualidade da água (D'Elia, 2014). Para Farias e Aquino (2021, p. 70), os estudos científicos que subsidiavam as propostas de delimitação das APP focavam somente no contexto rural.

Entretanto, a mobilização não alcançou o sucesso esperado, mantendo-se o retrocesso apontado, pois mesmo havendo grandes críticas por parte dos cientistas e da comunidade, a Lei nº 12.651/2012 foi sancionada, revogando as Leis nº 4.771/1965 e 7.754/1989, além da Medida Provisória nº 2.166-67/2001. Além disso, alterou as Leis nº 6.938/1981, 9.393/1996 e 11.428/2006. Enviada para aprovação, sofreu 32 alterações que foram objeto da Medida Provisória nº 571/2012. Esta sofreu veto em 12 (doze) dispositivos por parte da Presidência da República.

O atual Código Florestal estabelece o que já se afirmava no Código anterior, que as florestas e demais formas de vegetação são bens de interesse comum. Assim dispõe em seu artigo 2º, *caput*:

Art. 2º As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação nativa, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem (BRASIL, 2012, *on-line*).

É importante destacar que no atual Código Florestal não se faz menção à definição jurídica de floresta. Não obstante, assenta que as florestas e demais formas de vegetação são bens de interesse comum a todos os habitantes do país<sup>15</sup>, dispondo ainda, a possibilidade do uso nocivo da propriedade.

As florestas e as demais formas de vegetação são bens ambientais que possuem um papel de extrema relevância à sobrevivência de todas as formas de vida existentes no planeta Terra. “Sem florestas não haverá água, não haverá fertilidade do solo; a fauna depende da floresta, e nós – seres humanos – sem florestas não viveremos. As florestas fazem parte de ecossistemas, onde os elementos são interdependentes e integrados” (Machado, 2013, p. 874).

O papel desempenhado pelas florestas e seu percentual de proteção mínima, seja por meio de área nativa ou recomposta, está associada à noção de antropocentrismo. O meio ambiente deve servir ao ser humano, mas seu uso está limitado ao essencial e ao manejo com vias teóricas e práticas de sustentabilidade.

Portanto, a ideia de preservação dos corpos florestais e de todo o conjunto nela existente e vinculado não se refere apenas ao biocentrismo, e sim à própria qualidade mínima de vida sadia e sustentável para os animais, vegetais, microrganismos e a humanidade.

## 5.2 CARACTERÍSTICAS E PREVISÃO LEGAL DA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

De acordo com o artigo 3º, II, da Lei nº 12.651/2012, a APP é conceituada 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”.

De acordo com Paulo Locatelli (2022), o Código Florestal de 2012 dispõe sobre a desnecessidade de existência de vegetação sobre as APP para o reconhecimento desse espaço como inserido nos limites legais. O Código Florestal trata de faixas marginais e não condiciona a existência de cobertura vegetal para o

---

<sup>15</sup> A respeito da temática, sabe-se que os bens públicos de uso comum encontram previsão nos artigos 99, I e 100, ambos do Código Civil, os quais definem as espécies de bens comuns e afirmam que estes são inalienáveis enquanto permanecerem à disposição da população, ocasião em que, findado o seu propósito, poderão ser desafetados do patrimônio da Administração Pública e negociados com particulares interessados.

reconhecimento das APP, como acontecia na legislação anterior.

Paulo Affonso Leme Machado explica que APP é uma área com 5 (cinco) características:

- a) é uma área e não mais uma floresta (no Código Florestal de 1965, com a redação original, tratava-se de “floresta de preservação permanente”). A área pode ou não estar coberta por vegetação nativa, podendo ser coberta por vegetação exótica;
- b) A APP não é uma área qualquer, mas uma “área protegida”. A junção destes dois termos tem alicerce na Constituição da República, que dá incumbência ao Poder Público de definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, (...) vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (Art. 225, § 1º, III);
- c) a área é protegida de forma “permanente”, isto é, não é episódica, descontínua, temporária ou com interrupções. O termo “permanente”, deve levar a um comportamento individual do proprietário, de toda a sociedade e dos integrantes dos órgãos públicos ambientais no sentido de criar, manter e/ou recuperar a APP.
- d) é uma área protegida, com funções ambientais específicas e diferenciadas, apontadas na Lei n. 12.651/2012: funções ambientais de preservação abrangendo os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade; função de facilitar o fluxo gênico de fauna e flora; proteger o solo, evitando a sua erosão e conservando a sua fertilidade. Não se pode negligenciar o asseguramento do bem-estar das populações humanas; isto é, da felicidade e da prosperidade das pessoas.
- e) a supressão indevida da vegetação na APP obriga o proprietário da área, o possuidor ou o ocupante, a qualquer título, a recompor a vegetação, e essa obrigação tem natureza real. Essa obrigação transmite-se ao sucessor, em caso de transferência da propriedade ou da posse do imóvel rural (Machado, 2013, p. 16).

A proteção especial dessas áreas ocorre em virtude da existência de certos bens ambientais<sup>16</sup> cuja preservação é indispensável à sadia qualidade daquele ecossistema local. “São áreas situadas onde a vegetação é essencial à manutenção de um meio ambiente sadio” (Almeida, 2006, p. 81), como matas ciliares, em volta de lagos, lagoas, reservatórios d’água, de nascentes, nos topos e encostas de morros, montanhas, nas restingas, entre outras.

Noutro giro, as APP possuem o papel extremamente importante, o de “abrigar a biodiversidade e promover a propagação da vida; assegurar a qualidade do solo e

---

<sup>16</sup> O direito que todos temos é à qualidade satisfatória, ao equilíbrio ecológico do meio ambiente. Essa qualidade é que se converteu em um bem jurídico. A isso é que a Constituição define como *bem de uso comum do povo*, e essencial à sadia qualidade de vida. Significa que o proprietário, seja pessoa pública ou particular, não pode dispor da qualidade do meio ambiente a seu bel-prazer, porque ela não integra a sua disponibilidade. Veremos, no entanto, que há elementos físicos do meio ambiente que também não são suscetíveis de apropriação privada, como o ar, a água, que são, já por si, bens de uso comum do povo. Por isso, como a qualidade ambiental, não são bens públicos nem particulares. São *bens de interesse público*, dotados de um regime jurídico especial, enquanto essenciais à sadia qualidade de vida e vinculados, assim, a um fim de interesse coletivo.” (Silva, José Afonso da. Ob. cit. p. 86).

garantir o armazenamento do recurso da água em condições favoráveis de quantidade e qualidade” (Milaré, 2013, p. 1.256).

Com isso, por consequência, a proteção de tais áreas influencia diretamente na sadia qualidade de vida almejada no *caput* do artigo 225 da Carta Política.

As APP podem ser instituídas por vontade do legislador ou por ato do Poder Público. Vale ressaltar que essas duas modalidades já eram distintas e classificadas pela Lei nº 4.771/1965.

No primeiro caso, as áreas são tuteladas por sua própria situação, vegetação e localidade, que demandam a proteção, enquanto no segundo, a tutela é relacionada com a finalidade para as quais foram protegidas (Machado, 2005).

Diante desta situação, tanto no primeiro caso, quanto no segundo, é necessário que as condições construtivas nas APP, estabelecidas no artigo 3º, II, da Lei nº 12.651/2012, encontrem-se presentes. Os pressupostos anteriormente referidos constituem em matéria de legalidade e devem estar presentes na área para que possa ser declarada como de preservação permanente.

É o que se chama de função ambiental desempenhada pela área (Antunes, 2013). Atualmente, as APP do tipo *ex vi legis* encontram-se previstas nos artigos 4º e 5º, ficando as APP “declaradas” disciplinadas pelo artigo 6º do citado texto normativo.

Nesse diapasão, são APP, segundo o artigo 4º do atual Código Florestal, com as modificações da Lei nº 12.727, ambas de 2012, aquelas situadas em zonas rurais ou urbanas, com as seguintes categorias:

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

I - as faixas marginais de qualquer curso d’água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: (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;

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

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

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

III - as áreas no entorno dos reservatórios d’água artificiais, decorrentes de

barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento; (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros; (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

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

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

VII - os manguezais, em toda a sua extensão;

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

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

X - as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação (BRASIL, 2012, *on-line*).

Conforme já mencionado, o Código Florestal de 1965 silenciava sobre determinadas metragens de APP. Em nenhum momento há referência ou distinção dessa proteção em áreas urbanas ou rurais. Não há citação de qualquer estudo técnico que respalde as metragens fixadas.

Foram editadas as Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) nº 302 e 303, ambas de 2002, que tratavam a respeito de parâmetros, definições e limites das APP para restingas, topo de morro e reservatórios artificiais. Houve uma discussão referente à inconstitucionalidade dessas resoluções, pois teriam extrapolado a competência regulamentar do CONAMA e atualmente estão revogadas. O atual Código Florestal abarca os assuntos destas resoluções (Milaré, 2013).

Outra alteração muito importante e polêmica que foi incluída pela Lei nº 12.727 de 2012, se refere ao artigo 4º, I, atinente às faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente. É o ponto a partir do qual se define a APP.

Para Paulo Locatelli (2022), trata-se de um marco especial de medição das faixas marginais, onde 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.

O Código Florestal anterior mencionava o nível mais alto da água na faixa marginal como ponto de partida para medição das APP. Com a atual legislação passou a ser medido a partir da borda do leito dito regular, que é medido fora do

período de chuvas.

Sobre esses e outros temas foram propostas Ações Diretas de Inconstitucionalidade<sup>17</sup> que, no entanto, não obtiveram êxito em impedir o retrocesso de proteção ambiental.

Quanto ao conceito de leito regular, as alterações climáticas implicam em mudanças de períodos de chuvas e secas. Diversos fatores contribuem para manter ou alterar o ciclo anual de um corpo hídrico. Deste modo, pode-se mencionar em leito médio, não leito regular, uma vez que ele não se encontra estático no decorrer do ano todo.

### 5.3 PROTEÇÃO DE FLORESTAS E VEGETAÇÃO NATIVA EM ÁREA URBANA

A relação entre APP e zonas urbanas nunca foi harmoniosa, pois sempre existiram controvérsias. Isso se deve ao fato de que a Lei nº 4.771/1965, originalmente, não fazia distinção entre as áreas rurais e urbanas. “A inclusão da alínea “i” no art. 2º da Lei 4.771/1965, determinada pela Lei 6.535, de 15.06.1978<sup>18</sup>, levou parte dos doutrinadores a entender que a lei expressamente estabeleceu a aplicação do Código Florestal em área urbana” (Milaré, 2013, p. 1.266).

Um ano após, com o advento da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, houve uma nova limitação: a área não-edificante de 15 (quinze) metros não poderia albergar qualquer tipo de edificações para futuras expansões das rodovias e ferrovias. Mesmo que a faixa não-edificante determine uma limitação intransponível para construções, nesse aspecto distinguem-se do regime jurídico de proteção das APP, que admitem exceções à regra de intervenção (utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental).

Com nova redação atribuída através da Lei nº 10.032/2004:

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 salvo maiores exigências da legislação específica (Brasil, 1979, *on-line*).

---

<sup>17</sup> ADIs nº 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937.

<sup>18</sup> 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) (Vide Lei nº 7.803 de 18.7.1989).

Devido a parte final “salvo maiores exigências da legislação específica”, surgiram divergências doutrinárias a respeito da aplicação do Código Florestal em área urbana (legislação específica), o que ensejaria maiores restrições daquela faixa de 15 metros ao longo da faixa marginal dos cursos de água, prevista na Lei nº 6.766/1979 (Milaré, 2013).

A Lei nº 7.511/1986 ampliou a faixa marginal mínima de proteção a partir dos cursos d'água de 5 (cinco) para 30 (trinta) metros. Posteriormente, com o advento da Lei nº 7.803/1989, suprimiu-se a alínea “i” ao introduzir no parágrafo único do artigo 2º da Lei nº 4.771/1965, assim dispondo:

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 (Brasil, 1989, *on-line*).

A inclusão do referido parágrafo único no artigo 2º da Lei nº 4.771/1965 gerou interpretações conflitantes quanto à possibilidade de leis municipais estabelecerem metragens menos restritivas em relação às faixas de APP previstas na APP *ex vi legis*.

Para Édis Milaré (2013, p. 1267), “a ressalva feita no final de sua última proposição (‘respeitados os princípios e limites’) deixou acesa a controvérsia acerca da aplicabilidade do Código Florestal de 1965 em áreas urbanas, no que se refere às áreas de preservação permanente”.

Grande parte da doutrina inclinou-se no sentido da aplicação do artigo 2º, parágrafo único, do Código Florestal em perímetro urbano. José Afonso da Silva afirma:

Na proteção da natureza, a serviço da urbanização, conexas com a proteção florestal ou parte dela, com o objetivo de ordenar a coroa florestal em torno das grandes aglomerações, manter os espaços verdes existentes no centro das cidades, criar áreas verdes abertas ao público, preservar áreas verdes entre as habitações - tudo visando a contribuir para o equilíbrio do meio em que mais intensamente vive e trabalha o homem. (...) há de ser estabelecida pelos Planos Diretores e leis de uso do solo dos Municípios ou Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas, mas no referente às florestas de preservação permanente aí existentes terão que observar aos princípios e limites previstos no art 2º, paragrafo unico, do Código Florestal, conforme determinação de seu parágrafo único, acrescentando pela Lei 7803/1989 (Silva, 2007, p. 192).

Na visão de Paulo Afonso Leme Machado:

Desnecessário seria este artigo, diante da obrigação que têm os Municípios de respeitar as normas gerais ambientais da União. Contudo, ao introduzir-se esse parágrafo único do art. 2º do Código Florestal, quis o legislador deixar claro que os planos e leis de uso do solo do Município tem que estar em consonância com as normas do mencionado art. 2º. Isto quer dizer, por exemplo, que um Município, ao construir uma avenida nas margens de um curso d'água, não pode deixar de respeitar a faixa de implantação da vegetação de preservação permanente, de acordo com a largura do curso d'água. A autonomia municipal ambiental entrosa-se, pois, com as normas federais e protetoras do meio ambiente (Machado, 2003, p. 385-386).

Com o advento da Lei nº 12.651/2012, as APP ganharam nova regulamentação em seu artigo 4º. Agora, salvo exceções do próprio Código Florestal, as condições e os limites das faixas consideradas APP para zonas rurais também se aplicam nas zonas urbanas.

Com relação a essas divergências, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos, não se restringe apenas aos habitantes da zona rural ou da zona urbana. A APP na área urbana ou na área rural realiza igualmente uma importante função ecológica. Para Milaré (2005, p. 201) a preservação das APP na área urbana possui um papel extremamente importante, pois visa ordenar a ocupação espacial, buscando contribuir para o equilíbrio do meio em que mais intensamente vive e trabalha o homem.

Nas cidades com ambientes excessivamente impermeabilizados, entre outras funções, as APP diminuem a pressão urbana sobre os rios e sobre o clima e evitam a intensidade de enchentes.

Diante desse contexto sobre a importância da APP urbana, Figueiredo disciplina:

[...] a degradação das matas ciliares e a impermeabilização das áreas de várzea constituem talvez os princípios geradores de enchentes e inundações nas grandes cidades, chegaremos à conclusão de que o descumprimento do disposto no art. 4º do Novo Código Florestal, nas áreas urbanas, acarreta um custo social elevadíssimo para os cofres públicos e sacrifícios incomensuráveis para a população atingida pelas calamidades públicas (Figueiredo, 2013, p. 408).

As medidas das APP definidas de maneira explícita no artigo 4º “deveriam ser integralmente respeitadas nas zonas urbanas. Ademais, os Planos Diretores Municipais e Leis de Uso do Solo delimitarão, para além da área de preservação permanente, a largura das áreas de faixa de passagem de inundação” (Figueiredo, 2013. p. 412- 413).

Entretanto, a Presidenta da República vetou tais dispositivos na Mensagem de Veto nº 212, de 25 de maio de 2012, justificando:

Conforme aprovados pelo Congresso Nacional, tais dispositivos permitem que a definição da largura da faixa de passagem de inundação, em áreas urbanas e regiões metropolitanas, bem como as áreas de preservação permanente, sejam estabelecidas pelos planos diretores e leis municipais de uso do solo, ouvidos os conselhos estaduais e municipais de meio ambiente. Trata-se de grave retrocesso à luz da legislação em vigor, ao dispensar, em regra, a necessidade da observância dos critérios mínimos de proteção, que são essenciais para a prevenção de desastres naturais e proteção da infraestrutura (BRASIL, 2012, “on-line”).

Segundo o veto, tratava de um retrocesso na legislação ambiental consentir que os Municípios pudessem instituir metragens inferiores ao previsto no Código Florestal, o que acarretaria o descumprimento dos critérios mínimos de proteção.

A mensagem de veto foi equivocada. “O texto enviado para sanção presidencial tratava somente de faixa de passagem de inundação, sendo descabida a passagem em que é dito “bem como as áreas de preservação permanente” (Figueiredo, 2013, p. 413).

Ao vetar os §§ 7º e 8º através da Medida Provisória nº 571/2012, a Presidenta da República inseriu os §§ 9º e 10 ao artigo 4º do Código Florestal:

§ 9º Em áreas urbanas, assim entendidas as áreas compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, as faixas marginais de qualquer curso d’água natural que delimitem as áreas da faixa de passagem de inundação terão sua largura determinada pelos respectivos Planos Diretores e Leis de Uso do Solo ouvidos os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, sem prejuízo dos limites estabelecidos pelo inciso I do caput.

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

Torna-se evidente que os Planos Diretores e as Leis Municipais de Uso do Solo possuem a capacidade de definir metragens diferenciadas para APP em zonas urbanas. No entanto, as metragens não poderiam ser menos restritivas que àquelas já previstas no atual compilado normativo florestal.

O Código Florestal tem natureza jurídica de lei geral, estabelecendo princípios a serem respeitados pelos entes federados, de modo que estes devem observá-lo de acordo com suas legislações próprias e não poderão diminuir as exigências federais, conforme os artigos 23, VI e VII; e 24, VI e § 2º, da Constituição Política de 1988.

Contudo, após inúmeras alterações consequentes envolvendo o Congresso Nacional e a Presidenta da República, o texto final do Código Florestal acabou de maneira explícita não admitindo a definição por normas municipais de metragens de

APP menos restritivas para zonas urbanas.

Diante deste cenário, surgem inúmeros conflitos hermenêuticos envolvendo as normas relacionadas às APP e as normas existentes de natureza urbanística, em especial acerca da competência legislativa municipal em área urbana devido à desconformidade com os limites definidos pelo Código Florestal de 1965.

Pacífico é o entendimento que o regime de APP também incide as áreas urbanas, entretanto, havia ainda outra questão relevante a ser discutida, que não foi decidida na esfera legislativa, mas no Judiciário. O tema vai de encontro com à Lei de Parcelamento do Solo Urbano, pois nesta há menção dos loteamentos não edificarem em faixa de, no mínimo, 15 metros de águas correntes e dormentes, consoante artigo 4º, III-B.

Desde 1989, discute-se a metragem mínima da faixa *non aedificandi*, que deve ser reservada para casos de parcelamento do solo urbano. As discordâncias continuam com as alterações do Código Florestal, que por consequência, entre os anos 2012 e 2021, centenas de empreendimentos fossem autorizados e licenciados tendo a faixa de 15 metros como referência (Costa; Burmann 2023).

No dia 28 de abril de 2021, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) julgou a questão envolvendo a prevalência da norma e a metragem de existência e preservação legal e fática das APP. Existiam duas respostas possíveis: a) prevaleceria a regra prevista na Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979), que institui área não edificável em faixa mínima de 15 metros ao lado de águas correntes ou dormentes; ou b) prevaleceria a regra do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), que define faixas não edificáveis de 30 a 500 (quinhentos) metros, a depender da largura do corpo hídrico.

O STJ determinou prevalecer o Código Florestal. A decisão foi proferida no julgamento do Tema Repetitivo nº 1.010. A decisão vincula todos os juízes em território nacional, em processos já existentes e nos que forem ajuizados no futuro, ante o julgamento em escala de recursos repetitivos. A tese jurídica resultante do julgamento, conforme enunciada pelo relator Ministro Benedito Gonçalves, foi a seguinte:

Na vigência do novo Código Florestal (Lei 12.651/2012), a extensão não edificável das faixas marginais de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, deve respeitar o que disciplinado pelo art. 4º, caput, I, "a", "b", "c", "d" e "e", a fim de garantir a mais ampla proteção ambiental a esses espaços territoriais

especialmente protegidos e, por conseguinte, à coletividade (BRASIL, 2021, "on-line").

Contudo, o assunto não foi encerrado com o julgamento pela Corte da Cidadania. Em meio às abundantes chuvas torrenciais de dezembro de 2021, foi publicada a Lei Federal 14.285, que alterou a Lei de Proteção da Vegetação Nativa e inverteu a lógica da norma geral como patamar mínimo de proteção. As alterações produzidas pela referida Lei já haviam sido vetadas no projeto de lei que deu origem ao Novo Código Florestal (Mensagem nº 212/2021).

Para Antunes (2021), o objetivo principal da lei é reduzir a extensão das APP urbanas que, conforme a redação até então vigente, eram idênticas às rurais. Nesta linha de arremate:

O argumento principal dos defensores da mudança estrutural na legislação é o de regularizar áreas de ocupação de baixa renda e populares, aliás, cabe dúvida se as favelas estão incluídas no conceito de áreas urbanas consolidadas do novo texto, o argumento é falacioso e inconstitucional. É falacioso pois tais habitações e outros equipamentos urbanos de utilidade pública e interesse social foram e continuando sendo objeto de uma exceção autorizativa para, no caso concreto, permitir a supressão de vegetação, mesmo nativa, nas áreas de preservação permanente. O STF, há longa data, já se manifestou sobre o tema, autorizando as intervenções de utilidade pública ou interesse social (MCADI 3.540). A matéria, hoje, consta da Lei nº 13.465/2019, que deu amplo tratamento ao assunto, permitindo a regularização fundiária social e de interesse específico. Logo, o objetivo da alteração legislativa ora comentada não é socorrer ao interesse público, pois este já estava contemplado cabalmente (Antunes, 2021).

Em recente decisão, o Ministro Herman Benjamin (2023) menciona que impactos contínuos têm atacado no conjunto da bacia, sobretudo nas cidades, e continua:

Não se impute aos pobres e miseráveis o posto de responsáveis pela degradação ambiental (com ênfase nos recursos hídricos) na pólis, pois para eles a legislação permite soluções de caráter singular, sob o influxo dos conceitos de utilidade pública e interesse social. Efetivamente, os casos que mais frequentam os tribunais são de loteamentos sofisticados, *resorts* e hotéis de luxo, em que, muitas vezes, a avidez de lucro a qualquer custo se sobrepõe à necessidade de respeitar a lei, como se exige de todos. O dano ambiental, nessas situações, não se dá por acidente, mas por opção consciente e ponderação financeira, com conhecimento pleno das prescrições legais.

De maneira expressa, a Lei nº 14.285/2021 excepciona as áreas urbanas consolidadas do cenário de proteção previsto pela Lei 12.651/2012 para as APP das margens de rios, inclusive preenchendo a lacuna<sup>19</sup> normativa conceitual existente,

---

<sup>19</sup> A redação original previa que a "área urbana consolidada" era aquela de que tratava o inciso II, do

permitindo que os Municípios que almejem adotar metragem diferente da prevista no artigo 4º, I, por meio de lei municipal, desde que consideradas as exigências legais preconizadas no artigo 4º, §10. Confira-se:

Art. 2º A Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3º XXVI\_ área urbana consolidada: aquela que atende os seguintes critérios:

- a) estar incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica;
- b) dispor de sistema viário implantado;
- c) estar organizada em quadras e lotes<sup>20</sup> predominantemente edificados;
- d) apresentar uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou direcionadas à prestação de serviços;
- e) dispor de, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:
  1. drenagem de águas pluviais;
  2. esgotamento sanitário;
  3. abastecimento de água potável;
  4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública; e
  5. limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos; (Brasil, 2021, *online*).

A novel lei permite ao Município dispensar o cumprimento do parâmetro da norma geral no que se refere às APP. Nas áreas urbanas consolidadas, a legislação municipal está permitida a instituir uma referência própria, desvinculada do artigo 4º, I, da Lei nº 12.651/2012. É importante mencionar: pode adotar uma metragem maior, mas também uma metragem menor, o que é mais esperado que aconteça, com relação a pressão mais intensa, e por vezes irresistível, do setor econômico sobre os entes locais (Bechara, 2022).

A nova redação do artigo 4º, III-B, da Lei de Parcelamento do Solo Urbano advinda da Lei nº 14.285/2021 assim informa:

Art. 4º. [...]

III-B - ao longo das águas correntes e dormentes, as áreas de faixas não

---

artigo 47, da lei 11.977/09 (Minha Casa, Minha Vida) e essa expressão era destinada para fins de regularização fundiária de assentamentos irregulares. Segundo esse dispositivo legal, "área urbana consolidada" era a 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. O artigo 47 foi revogado pela lei 13.465/17 (Lei da Regularização Fundiária urbana e rural - REURB e, desse modo, o conceito de "área urbana consolidada" também foi revogado.

<sup>20</sup>A definição do conceito jurídico de "lote" é dada pelo art. 2º, §4º, da Lei n. 6.766/1979, que dispõe que "considera-se lote o terreno servido de infraestrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe" (BRASIL, 1979).

edificáveis deverão respeitar a lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento de planejamento territorial e que definir e regulamentar a largura das faixas marginais de cursos d'água naturais em área urbana consolidada, nos termos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, com obrigatoriedade de reserva de uma faixa não edificável para cada trecho de margem, indicada em diagnóstico socioambiental elaborado pelo Município; (Brasil, 1979, *online*).

Deste modo, observa-se que a Lei nº 14.285/2021, ante o cumprimento de alguns requisitos, confere competência a planos diretores e a leis municipais de uso do solo para estabelecer os limites de APP em zonas urbanas, ouvidos os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente. Afastada está a execução da norma federal para a área urbana.

Para o Ministro Hermann Benjamin (2023), no que tange à disciplina das áreas consolidadas (artigo 4º, § 10, da Lei nº 14.285/2021), explicita que eventual lei municipal ou distrital poderá definir faixas marginais distintas das estabelecidas no Código Florestal, desde que contenha regras que estabeleçam (dever, e não faculdade, condição inafastável), entre outras condições, a observação de casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental. Patente que residências e empreendimentos de lazer, *resorts* e loteamentos para classe média e alta não se encaixam nos conceitos de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental.

A autonomia municipal não pode prevalecer sobre os princípios constitucionais de proteção ao meio ambiente. O plano diretor e as demais normas municipais, obrigatoriamente, devem resguardar o meio ambiente. Seria um contrassenso permitir uma margem menor para as áreas de preservação permanente em relação a uma norma hierarquicamente superior (Correia; Farias, 2016).

Os Municípios podem criar faixas diferentes para cada área e não precisam usar uma única faixa em toda a extensão. Da mesma forma, dadas as características técnicas da norma, é possível que faixas diferenciadas sejam definidas de acordo com as especificidades de cada localidade. Por isso, a adequabilidade dos planos deve ser observada desde a fase de elaboração do diagnóstico socioambiental, bem como a verificação das áreas consideradas de risco de desastre (Costa; Burmann, 2023).

Para Aquino e Farias (2021), ao discorrer sobre tal assunto ainda quando da proposta legislativa, de modo geral, uma alteração na lei nesse sentido poderá solucionar diversos conflitos urbanos com a legislação vigente, contudo, o seu custo poderá ser exorbitantemente alto.

Na hipótese de algum desses projetos ser aprovado, não haverá mais um limite mínimo de proteção para os municípios seguirem, o que pode ser muito perigoso para a sustentabilidade da cidade, já que os órgãos responsáveis por ditar as normas podem, gradualmente, sucumbir às pressões do mercado imobiliário e das indústrias e eliminar boa parte da proteção ambiental existente, com o risco, inclusive, de haver uma disputa entre os municípios, tal como acontece em relação aos tributos com as guerras fiscais, para ter a legislação e atrair mais investimentos em detrimento da preservação do meio ambiente (Aquino; Farias, p.72, 2021).

Diante o cenário, a Lei 14.285/21 invalida o Tema nº 1.010 do STJ, cujo julgamento sobrepôs a metragem de 30 metros do Código Florestal em detrimento da faixa de 15 metros da Lei de Parcelamento do Solo Urbano.

A nova lei passa a dispor que a metragem de 30 metros não precisa ser adotada nas áreas urbanas consolidadas. Igualmente assim o faz com a faixa mínima de 15 metros de cada margem, excluindo a medição mínima de área *non aedificandi*, deixando a cargo de previsão municipal. As metragens anteriores foram revogadas.

| Lei de Parcelamento do Solo Urbano   | Código Florestal de 2012  | Lei nº 14.285/2021  |
|--|---|---|
| Área <i>non aedificandi</i>  | Área de Preservação Permanente  | Área de Preservação Permanente em área urbana consolidada   |
| <p>Art. 4º O art. 4º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, passa a vigorar com as seguintes alterações:</p> <p>III-A - ao longo da faixa de domínio das ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado;</p> <p>III-B - ao longo das águas correntes e dormentes, as áreas de faixas não edificáveis deverão respeitar a lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento de planejamento territorial e que definir e regulamentar a largura das faixas marginais de cursos d'água naturais em área urbana consolidada, nos termos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, com obrigatoriedade de reserva de uma faixa não edificável para cada trecho de margem, indicada em diagnóstico socioambiental elaborado pelo Município;</p> | <p>Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:</p> <p>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).</p> <p>a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;</p> <p>b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;</p> <p>c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;</p> <p>d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;</p> <p>e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600</p> | <p>“Art. 4º</p> <p>.....</p> <p>§ 10. Em áreas urbanas consolidadas, ouvidos os conselhos estaduais, municipais ou distrital de meio ambiente, lei municipal ou distrital poderá definir faixas marginais distintas daquelas estabelecidas no inciso I do <b>caput</b> deste artigo, com regras que estabeleçam:</p> <p>I – a não ocupação de áreas com risco de desastres;</p> <p>II – a observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver; e</p> <p>III – a previsão de que as atividades ou os empreendimentos a serem instalados nas áreas de preservação permanente urbanas devem observar os casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental fixados nesta Lei.” (NR)</p> |

|  |                      |  |
|--|----------------------|--|
|  | (seiscentos) metros; |  |
|--|----------------------|--|

Tabela 2: comparação das metragens de existência e proteção de APP na Lei de Parcelamento do Solo Urbano, Código Florestal e Lei nº 14.285/2021.

Indiretamente, a Lei nº 14.285/2021 acaba por abranger a atividade de empreendimentos imobiliários no rol taxativo das atividades elencadas pelo Código Florestal passíveis de intervenção em APP previstas no artigo 3º, VIII (utilidade pública), IX (interesse social) e X (atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental).

Para Oliveira Filho e Tierno (2022), ainda que o legislador tente incluir as atividades de empreendimentos imobiliários por meio de mudanças requeridas junto à Lei nº. 6766/1979, afirma na inclusão do Inc. III, do § 10 do art. 4º. do Código Florestal, que “a previsão de que as atividades ou os empreendimentos a serem instalados nas áreas de preservação permanente urbanas devem observar os casos de utilidade pública, de interesse social<sup>21</sup> ou de baixo impacto ambiental fixados nesta Lei”. Ou seja, empreendimentos imobiliários ou parcelamentos do solo novos não estão inseridas nesse rol. O que chega mais perto é a atividade regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas (artigo 3º, IX, “d”).

Por não estabelecer um marco legal, a Lei 14.285/2021 abre espaço para ocupação nas faixas marginais dos cursos hídricos, seja moradia ou outras atividades suscetíveis a inundações, e prejudicando as funções ecológicas essenciais cumpridas pela vegetação nativa nas margens dos rios.

É bem verdade que a liberdade dos Municípios na adoção de novos parâmetros das matas ciliares nas áreas urbanas consolidadas não é irrestrita, pois, conforme previsto no 4º, § 10, as normas municipais devem vedar a ocupação de áreas com riscos de desastres (inciso I); observar as diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver (inciso II); e prever que as atividades ou os empreendimentos a serem instalados nas áreas de preservação permanente urbanas devem observar os casos

<sup>21</sup> STF. REsp. 1.518.490/SC/STJ. (STJ - REsp: 1518490 SC 2015/0047822-0, Relator: Ministro OG Fernandes, Data de Julgamento: 09/10/2018, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 15/10/2018). Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clas.+e+@num=%271770808%27\)+ou+\(%27REsp%27+adj+%271770808%27.suce.\)\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.+e+@num=%271770808%27)+ou+(%27REsp%27+adj+%271770808%27.suce.))&thesaurus=JURIDICO&fr=veja). Acesso em: 1 abr. de 2022.

de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental fixados no Código Florestal (inciso III).

Caberá ao Poder Executivo, após a oitiva dos Conselhos, analisar os elementos apresentados no estudo socioambiental e formalizar a adequação das faixas de APP em forma de projeto de lei, com a descrição específica da metragem para cada área.

Em relação às atribuições do Legislativo, o estudo socioambiental não deve apresentar uma proposta de metragem – o que cabe ao Executivo elaborar e apresentar para o Legislativo debater. O papel do estudo é verificar o cumprimento dos critérios e instituir os limites possíveis para a adequação da faixa de APP. Nesse sentido, dentro da margem de possibilidade apresentada pelos técnicos, é possível que o Poder Legislativo realize um juízo político e determine qual a melhor metragem aplicável para cada região, discordando ou não do Poder Executivo, desde que respeitados os limites presentes no estudo (Costa; Burmann, 2023).

Porém, a princípio, normas editadas em distintos níveis político-administrativos disciplinando questões semelhantes podem levar à insegurança jurídica, em uma latente situação de incerteza, dúvida e prejuízo aos administrados.

Para Paulo Locatelli (2022), compartilhar a competência legislativa com os Municípios atende a realidade ambiental, do ecossistema, social, das questões locais. Entretanto, atrai ainda mais responsabilidades, uma vez que o Poder local está mais próximo dos habitantes e seus atos refletem diretamente no cotidiano. Ainda,

A entropia gerada pela assimetria traria o desequilíbrio, enfim, o caos normativo, nas três esferas: cível, criminal e administrativa. Veja-se por exemplo a situação em que se encontrariam municípios limítrofes, que compartilham o mesmo curso de água ao longo de seus perímetros ou pior, definindo sua fronteira, estabelecendo normas com recuos protetivos diversos. De um lado da margem mais protetivo, do outro, menos, sendo que os riscos e ecossistemas tendem a ser idênticos. Haverá mais especulação de um lado do rio, construções próximas ao recurso hídrico, ao passo que, do outro lado, mais recuo e verde. Tal situação poderá acarretar uma corrida insana e suicida (do tipo qual município oferece mais incentivos ou ICMS menor) barganhando espaços no seu território que deveriam ser protegidos em detrimento da especulação e do crescimento inescrupuloso e muitas vezes desordenado. Oxalá que isso não ocorra e que possamos contar com vereadores sérios e combativos, com técnicos perspicazes sensíveis, com administradores corretos e que respeitem as orientações advindas dos laudos técnicos, dos planos municipais de recursos hídricos, dos conselhos municipais das diversas áreas interessadas (Locatelli, 2022, p. 128).

No panorama vigente, cautela é imprescindível para a definição das metragens. O exercício distorcido da autonomia local pode implicar em sanções

administrativas (improbidade administrativa advinda do Estatuto da Cidade) e a possibilidade de ampliação de riscos de impactos ambientais e desastres naturais.

#### 5.4 INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 14.285/2021 QUANTO À ALTERAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL

Foi proposta a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.146 envolvendo a Lei nº 14.285/2021 e, subsidiariamente, a atribuição de interpretação conforme à Constituição Federal de 1988, com o intuito de afastar a diminuição do modelo mínimo de proteção estabelecido anteriormente para as APP urbanas.

Segundo essa linha, os dispositivos da Lei Federal 14.285/2021 violam o sistema constitucional de competências em matéria ambiental e aquilo que dispõem os artigos 24, VI, §§ 1º e 2º e 30, I e II, da Constituição Cidadã, visto que concede aos Municípios a competência de elaborar lei que afasta a norma geral definida pelo Código Florestal.

No mesmo patamar, o Ministro Herman Benjamin menciona que as mudanças trazidas pela Lei 14.285/2021 enfrentam sérios questionamentos de constitucionalidade e legalidade, uma vez que, corre-se o risco de acabar com o modelo de proteção dos rios e reservatórios de água no Brasil. Para o Ministro, um dos aspectos inconstitucionais, seria "municipalizar" a gestão dos recursos hídricos em todo o território nacional, uma vez que, a Constituição Federal de 1988 extinguiu a figura dos "rios municipais", prevista no Código de Águas. Atualmente, as águas doces são bem de domínio federal ou estadual. Nesta linha,

Segundo, a prevalecer a leitura que alguns fazem da Lei 14.285/2021, teríamos verdadeiro repasse incabível para os municípios de competência legislativa exclusiva da União para disciplinar o regime jurídico de bens federais, no caso "água" (art. 22, IV, da Constituição Federal). Isto é, irrestrita delegação para reduzir, não para ampliar, os patamares do piso normativo nacional de proteção dos recursos hídricos. Não se cuidaria, pois, de transferência legítima de competência de fiscalização e licenciamento, por meio de Lei Complementar.

Na definição das competências legislativa, a Constituição Federal prevê a competência da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre meio ambiente (artigo 24, VI). Na competência concorrente, compete a União a definição das normas gerais e é reservando aos estados competência suplementar (Oliveira Filho, 2022). A competência residual dos Municípios não admite a competência plena

em matérias objeto de lei geral, cabendo-lhes somente regulamentar ou complementar a legislação federal e estadual, tendo em vista o interesse local, conforme previsto no artigo 30. Deste modo, a Lei nº 14.285/2021 estabelece indevidamente competência legislativa aos municípios em matéria de lei geral (Oliveira Filho, 2022).

No dizer de Nicolao Dino (2022), não compete aos Municípios modificar as faixas marginais do curso d'água, por se tratar de regra geral, violando regramento constitucional. Ao se abrir mão desses modelos vinculatórios, autorizando Municípios do piso de proteção veiculado na norma geral estabelecida no artigo 4º, I, do Código Florestal, a Lei nº 14.285/2021 subverte a competência constitucional. Segundo o autor,

As demais pessoas políticas, segundo vertente à qual me filio, podem reforçar os níveis de proteção já fixados em norma editada pela União, mas nunca flexibilizá-los. E mais: não é dado à União, por lei federal, abdicar da necessidade de observância da norma geral, conforme prescreve a própria Constituição da República. Uma vez fixada a norma geral pela União, é cabível sua suplementação (CF, art. 24, § 2º), mas não sua desconsideração. É bem claro, pois, o caráter residual da competência legislativa suplementar dos estados, municípios e do Distrito Federal. E essa residualidade se revela mais densa, ainda, em se tratando da competência municipal, ante a cláusula delimitadora *interesse local*, prevista no art. 30, I, CF.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.142, reconheceu a autonomia dos Municípios, afirmando sua competência para “legislar sobre o meio ambiente no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados”.

Todavia, é importante destacar, que em seu voto, o Ministro Celso de Mello, no bojo do ARE nº 748.206/2021, foi categórico ao informar que o exercício da competência do Município está baseado na defesa e na proteção da saúde e na tutela da integridade do meio ambiente local; apontou que na área da proteção ambiental, os interesses corporativos dos organismos empresariais devem estar, essencialmente, subordinados aos valores que conferem primazia à preservação da integridade do meio ambiente, de acordo com o artigo 170, VI, da Constituição Federal, e advertiu que o Supremo já se manifestou no sentido de que a incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais, nem ficar condicionado as justificativas puramente econômicas (Oliveira Filho; Tierno, 2022).

Em outro passo, as alterações normativas decorrentes da Lei nº 14.285/2021

fragilizam a proteção do meio ambiente, especificamente no que se refere às APP em áreas urbanas, na medida em que favorecem o estabelecimento de faixas marginais em tamanhos distintos – e menores – que os patamares previstos no Código Florestal.

De acordo com o Ministro Herman Benjamin (2023), ao retalhar o sistema dos recursos hídricos, a Lei nº 14.285/2021 derrubaria o "fundamento" nuclear da disciplina normativa moderna das águas, internacionalmente aceito, que é a gestão por bacia hidrográfica, entendimento adotado pela Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos. Isto é, cada Município teria sua própria legislação de controle da ocupação e desmatamento das margens de rios, pouco implicando tratar-se de rio federal ou estadual. Afastar-se-ia de um padrão de gestão unificada e harmônica, com fundamento na ideia de bacia hidrográfica, para a desordem hidrológica administrativa, propagado na fragmentação legislativa, de acordo com o interesse (e a força da pressão de grupos econômicos locais, sobretudo do setor imobiliário) de cada um dos mais de 5.000 (cinco mil) Municípios brasileiros.

Conforme prevê o artigo 225, § 1º, I, da Constituição da República de 1988, segundo o qual incumbe ao Poder Público “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e promover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas”, infringe-se o dever constitucional imposto ao Estado e à coletividade de promover o meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, protegendo e restaurando processos ecológicos essenciais. Ou seja, a incumbência aberta e desmedida de competência para os entes subnacionais reduz indevidamente o conteúdo do direito fundamental ao meio ambiente sadio, ao mesmo tempo em que descumprido o dever estatal de adequada e efetiva proteção ao bem jurídico (Dino, 2022).

Essa virada legislativa também caminha em desacerto com o artigo 225, § 1º, III<sup>22</sup>, que veda ao Poder Público a alteração e supressão de espaços territoriais especialmente protegidos que comprometa a integridade dos atributos que fundamentam a sua proteção. A Lei nº 14.285/2021 também viola o dispositivo

---

<sup>22</sup> Em sentido oposto, Costa e Burmann (2022, p. 18) mencionam que “a vedação prevista na parte final do inciso também não se aplica à Lei n. 14.285/2021, pois a norma não permite qualquer intervenção em APP, apenas possibilita a adequação por parte dos Municípios da sua faixa de APP. A norma não permite, de imediato, que sejam realizadas mudanças na realidade municipal, sendo exigido juízo técnico, embasado em estudos; e posteriormente juízo político, para que ocorra qualquer modificação. Assim, não é possível falar, de imediato, que a mera edição da Lei n. 14.285/2021 comprometa a integridade dos atributos das áreas de preservação permanente, pois estamos tratando somente da possibilidade de mudanças nas chamadas zonas urbanas consolidadas. Além disso, não se pode afirmar categoricamente que todos os municípios pretendam promover as mudanças, considerando a nova previsão da norma federal”.

constitucional do dever de definição de áreas especialmente protegidas, já que descumprem o requisito material disposto no artigo, § 1º, III, da Carta Política, que exige para alteração dos espaços especialmente protegidas a permanência íntegra dos atributos que justificam a proteção.

Para Paulo de Bessa Antunes, no sentido de que “A Lei nº 14.285/2021 é inconstitucional perante o artigo 225, § 1º, III, da Constituição Federal, pois as APP são espaços territoriais especialmente protegidos e, em tal condição, leis que os modifiquem não podem autorizar qualquer ‘utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção’”.

No caso concreto, o atributo principal que justifica a proteção é a função ecológica desempenhada pela vegetação ripária ou mata ciliar. Veja-se que o inciso VII do § 1º do artigo 225 do citado diploma constitucional protege a função ecológica, “proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica” (Antunes, 2022).

Para Oliveira Filho e Tierno (2022) apenas por esse aspecto, a Lei nº 14.285/2021 poderia ser declarada inconstitucional, mas não é só: além disso, existe vício de iniciativa na proposta. O projeto de lei, por se tratar de alteração de lei geral ambiental – Código Florestal –, a iniciativa deve ser do Poder Executivo e não do Poder Legislativo. Neste sentido, é fundamental destacar a manifestação da Câmara de Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do Ministério Público Federal contrária às alterações trazidas pela Lei nº 14.285/2021.

É importante destacar que as modificações estabelecidas pela Lei nº 14.285/2021 geram insegurança jurídica. Caso subsistam as disposições legais questionadas, os 5.570 Municípios existentes no país estarão autorizados a dispor de forma distinta sobre faixas marginais em curso d’água em regiões urbanas, com dimensões/larguras díspares. Grande parte desses cursos d’água percorre mais de um Município e sem obrigatoriedade de observância de um parâmetro mínimo, a depender, apenas, da definição das “áreas urbanas consolidadas”. Assim sendo, a fragmentação do parâmetro (largura) de implementação do regime de preservação permanente enfraquece o grau de proteção originariamente definido na norma geral (Dino, 2022).

Diante o cenário, observa-se que a lei municipal não deve atribuir limites diferentes da regra geral mais protetiva sem respeitar os planos municipais e sem fundamento em vistorias, laudos, georreferenciamentos, geoprocessamentos, dados

estatísticos e análise de tempo de recorrência. Os Poderes Legislativo e Executivo devem priorizar o estudo técnico e a participação democrática, conciliando a proteção do meio ambiente com o desenvolvimento econômico da cidade, sem comprometer o bem-estar e a segurança dos moradores (Locatelli, 2022).

A abordagem a respeito de limites protetivos não pode ser ambígua ou benevolente. Em se tratando de interesses difusos, necessária a adaptação às vivências e necessidades locais, não se guiando apenas pelo critério econômico, mas acima de tudo ambiental, já que os recursos são finitos. De mais a mais, é preciso do meio ambiente sadio para ter qualidade digna da vida humana.

#### 5.5 FUNÇÃO ECOLÓGICA: DEFINIÇÃO E CLASSIFICAÇÃO PARA A ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

A definição de APP como espaços territoriais especialmente protegidos transcorre da necessidade de garantir, espaços dentro do território do Brasil, destinados ao desenvolvimento de processos ecológicos essenciais. As APP são criadas em locais estratégicos da paisagem, com restrita interferência antrópica para cumprir a sua função principal: a proteção da água, do solo e da biodiversidade.

A intervenção humana pode prejudicar, descaracterizar ou mesmo impedir a implementação das funções ecológicas<sup>23</sup> inerentes a essas ferramentas, o que põe em perigo o equilíbrio ecológico e, portanto, ameaça a vida. É por isso que a sua admissão ocorre em casos excepcionais.

De acordo com o pesquisador Jean Paul Metzger (2010, p. 2), a rede hídrica do Brasil é formada por uma maioria de pequenos riachos, de até 10 (dez) metros de largura, que possuem endemismo significativo, com espécies de fauna e flora exclusivas das localidades onde se situam – principalmente anfíbios. Essas espécies são importantes para a promoção e manutenção da biodiversidade. O isolamento geográfico desses pequenos riachos admite o aumento da especificidade da evolução genética, o que seria inviável com a ocupação das áreas de preservação permanente.

---

<sup>23</sup> Entende-se por função ecológica a operação pela qual os elementos bióticos e abióticos que compõem determinado meio contribuem, em sua interação, para a manutenção do equilíbrio ecológico. Processos ecológicos essenciais são aqueles que garantem a persistência das características típicas de composição, estrutura, dinâmica e funcionalidade do ecossistema, incluindo sua resiliência, envolvendo os fluxos de energia, os ciclos de matéria e as relações funcionais estabelecidas no âmbito da estrutura biótica (entre os organismos da comunidade e entre comunidades) em permanente interação com o meio abiótico (MARTINS, Fernando Roberto & METZGER, Jean Paul, 2012).

Função ecológica é uma atividade por meio da qual os elementos bióticos e abióticos que compõem determinado ambiente colaboram, em interação entre si, promovem a manutenção do equilíbrio ecológico e a sustentabilidade dos processos evolutivos.

Dentre as inúmeras funções ecológicas das áreas de preservação permanente, com base em Nepomuceno e outros (2011) assevera:

Funções bióticas: o preservação do patrimônio genético e do fluxo gênico de fauna e flora típicas das áreas ripárias, de encosta, de topo de morro e alagados; o abrigo, conservação e proteção das espécies da flora e da fauna nativas adaptadas às condições microclimáticas ripárias, de encosta, de topo de morro, de alagados; o abrigo de agentes polinizadores, dispersores de sementes e inimigos naturais de pragas, responsáveis pela produção e reprodução das espécies nativas; o asseguarção de circulação contínua para a fauna (corredor de fauna); o provisão de alimentos para a fauna aquática e silvestre;

funções hídricas: o asseguarção da perenidade das fontes e nascentes mediante o armazenamento de águas pluviais no perfil do solo; o asseguarção do armazenamento de água na microbacia ao longo da zona ripária, contribuindo para o aumento da vazão na estação seca do ano; o promoção e redução das vazões máximas (ou críticas) dos cursos d'água, mediante o armazenamento das águas pluviais, contribuindo para a diminuição das enchentes e inundações nas cidades e no campo; o filtragem das águas do lençol freático delas retirando o excesso de nitratos, fosfatos e outras moléculas advindas dos campos agrícolas; o armazenagem e estocagem de água nos reservatórios subterrâneos ou aquíferos.

funções edáficas: a promoção da estabilização das ribanceiras dos cursos d'água pelo desenvolvimento de um emaranhado sistema radicular nas margens, reduzindo as perdas de solo e o assoreamento dos mananciais; a contribuição para a redução dos processos erosivos e do carreamento de partículas e sais minerais para os corpos d'água.

Funções climáticas: o amenização dos efeitos adversos de eventos climáticos extremos, tanto no campo como nas cidades; o contribuição para a estabilização térmica dos pequenos cursos d'água ao absorver e interceptar a radiação solar; o contribuição para a redução da ocorrência de extremos climáticos, como as altas temperaturas, mediante a interceptação de parte da radiação solar e, com isso, reduzindo os efeitos das "ilhas de calor" (aumento localizado da temperatura devido a exposição da superfície do solo); o contribuição para a redução do "efeito estufa" mediante o sequestro e fixação de carbono, uma vez que os solos das florestas nativas abrigam uma microflora muito abundante e diversificada, constituída basicamente por compostos carbônicos.

De acordo com Lopes *et al.* (2017), as APP foram criadas, principalmente, para a preservação das matas ciliares que recobrem e protegem o solo, de modo que funcionem como uma esponja que absorve as águas da chuva. Estudos demonstram que a remoção de vegetação ciliar para implantação e/ou aumento da agropecuária pode comprometer a qualidade d'água superficial e subterrânea, bem como a reposição nos aquíferos, provocando a perda do solo e a degradação dos mananciais (Freitas *et al.*, 2016). Sob a perspectiva ecológica e territorial, Borges *et al.* (2011)

acrescentam que as APP fornecem bens e serviços, tais como: a regularização da vazão, retenção de sedimentos, conservação do solo, recarga do lençol freático, regulação do clima, manutenção da biodiversidade, dentre outros.

## 5.6 LARGURA MÍNIMA DA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE PROTETORA DE CORPOS HÍDRICOS

As vantagens dos corredores incluem o aumento da conectividade da paisagem, permitindo o uso de vários pequenos fragmentos remanescentes de habitat, que isoladamente não sustentariam as populações (Awade e Metzger 2008; Boscolo *et al.* 2008; Martensen *et al.* 2008), e o potencial de amenizar os impactos de mudanças climáticas, numa escala temporal mais ampla (Marini *et al.* 2009).

Devido à relevância das funções desempenhadas pelas APP, Metzger (2010, p. 92-93) defende a necessidade de faixas de vegetação com limites mínimos de pelo menos 100 (cem) metros (cinquenta metros de cada lado do rio), independentemente do bioma, clima, topografia, pluviosidade ou vegetação. Nesse mesmo diapasão, Vieira e Becker (2010) alertam que a dimensão das faixas previstas pelo Código Florestal de 1965, em alguns casos, mostra-se insuficiente, defendendo a necessidade de sua expansão. Entretanto, esse cenário na área urbana é quase impossível de ser realizado.

Por outro lado, o estudo de Valverde (2010) apresenta que, em outros países, tais como Estados Unidos da América, Canadá, Finlândia e Suécia, a largura destas áreas não varia muito como no Brasil e não ocupam tamanho significativo. Este mesmo estudo demonstrou que, diferentemente de outros países, no Brasil não são consideradas as características particulares de cada Estado, cuja as leis não devem entrar em conflito com os requisitos mínimos estabelecidos na lei federal.

Considerando a necessidade de restauração de APP, a criação de estruturas florestais em áreas inferiores a 30 metros inviabiliza tecnicamente a criação de estruturas florestais, pois nelas só se desenvolvem espécies pioneiras (Kageyama, 2011).

Para a Professora Vera Lex Exgel, as APP com extensão inferior a 30 metros levam a:

- a) diminuição do número de espécies e perda de sustentabilidade das florestas protegidas (comunidades instáveis);

- b) reforço do efeito de borda; • invasão de gramíneas exóticas; • maior sensibilidade ao fogo;
- c) perda da função tampão (capacidade de armazenar nutrientes e aditivos);
- d) perda da função de barreira física contra contaminação;
- e) perda de capacidade de regulação do ciclo hidrológico (maior risco de inundações na época das chuvas e esgotamento dos rios na época da seca);
- f) perda de habitats de espécies que atuam como pragas;
- g) perda de habitat para espécies polinizadoras (Exgel, 2011, p. 2).

Segundo o Observatório do Clima, outro fato preocupante é a crise hídrica, que já se tornou uma realidade no Brasil, afetando o abastecimento público de algumas das maiores cidades, além do setor elétrico e da agricultura. Os últimos dados divulgados pelo MapBiomas demonstram que, nas últimas 3 (três) décadas, o país perdeu cerca de 15,7 % de sua superfície de água que possuía, o equivalente a 3,1 milhões de hectares, advertindo que o país está secando e que medidas de proteção dos recursos hídricos são urgentes.

No mesmo patamar, de acordo com o relatório (IPCC, 2022), demonstra que é inquestionável a influência humana no aquecimento do planeta, e que esta influência está tonando os eventos climáticos extremos, como as ondas de calor, fortes chuvas e secas mais frequentes, duradouros e intensos. Assinala também que o limite de +1,5°C de aquecimento global em relação à era pré-industrial será alcançado em 2030, dez anos antes do previsto, o que produzirá eventos climáticos extremos sem precedentes.

Sem medidas de mitigação, as cidades passarão de 29 bilhões a 40 bilhões de toneladas de gás carbônico e metano em 2050. Com medidas ousadas e imediatas, esse total diminui para 3 bilhões de toneladas.

No Brasil, aproximadamente 70% das emissões nacionais de GEE advém da “mudança de uso da terra e floresta”; é, portanto, necessário reconhecer que a disciplina jurídica das florestas e demais formas de vegetação, é essencial na estratégia de mitigação do clima (Silva, 2010). De acordo com uma pesquisa realizada pelo Observatório do Clima, a redução de 30 metros de APP mínima para os rios com largura de até 5 metros provocaria emissões potenciais de 0,57 bilhão de toneladas de CO<sub>2</sub> (Silva, 2010).

A degradação das matas ciliares e a impermeabilização das áreas de várzea constituem talvez os princípios geradores de enchentes e inundações nas grandes cidades. Chega-se à conclusão de que o descumprimento do disposto no artigo 4º do Código Florestal, nas áreas urbanas, acarreta em custo social elevadíssimo para os cofres públicos e sacrifícios incomensuráveis para a população atingida pelas

calamidades públicas (Figueiredo, 2013).

Nas cidades com ambientes excessivamente impermeabilizados, entre outras funções, as APP diminuem a pressão urbana sobre os rios e sobre o clima e evitam a intensidade de enchentes, garantem a manutenção de espaços verdes, requisito essencial para proporcionar uma maior qualidade de vida e conforto ambiental à população, amenizando a temperatura e mantendo a umidade do ar. Além disso, é essencial para inserir os elementos naturais capazes de amenizar a poluição visual das cidades que, via de regra, caracterizam-se por um meio ambiente excessivamente adensado.

A manutenção das APP nas zonas urbanas transforma as cidades em um ambiente agradável, com a inserção de elementos naturais no cenário urbano, garantindo o direito da população a cidades sustentáveis, como aclamado pelo Estatuto da Cidade.

O pressuposto básico aqui é, caso se conserve a variação dos condicionantes ecológicos de uma determinada região, a maioria das espécies e suas complexas interações também serão preservadas. Desse modo, resguardar a paisagem natural, mesmo fragmentada, na impossibilidade de se manter conectividades com outras áreas naturais, é uma das contribuições dadas pela manutenção das APP, quer rurais ou urbanas, e que se mostra fundamental para garantir a representatividade de espécies e ecossistemas em âmbito regional.

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

## 6 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO DIREITO BRASILEIRO

O presente capítulo aborda sobre o instrumento da Regularização Fundiária Urbana (REURB), apresentando seu conceito, sua evolução histórico-legislativa, bem como seus fundamentos, princípios, objetivos, pressupostos, o procedimento administrativo e os requisitos para que se enquadre em uma das suas duas modalidades.

A regularização fundiária é um processo conduzido em parceria pelo Poder Público e pela população favorecida, abrangendo aspectos jurídicos, urbanísticos e sociais. O objetivo principal é promover a legalização/titulação e a permanência dos indivíduos que residem em áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de moradia, por consequência, melhorando o ambiente urbano e a qualidade de vida das pessoas beneficiadas, assegurando a efetivação do direito à moradia e o pleno exercício da cidadania (Alfonsin, 2001).

O primeiro conceito legal da REURB ocorreu com o artigo 46 da Lei nº 11.977/2009, revogado pela Lei nº 13.465/2017 (Lei de Regularização Fundiária). O artigo 9º da Lei nº 13.465/2017 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.

Destaca-se o entendimento de Fernandes (2007), que acredita que a REURB não deve ser vista somente como uma maneira de legalizar a posse de terras consolidadas e garantir a segurança da posse da terra. A REURB deve incluir várias ações que promovam a regularização urbanística, ambiental e social, além da regularização jurídica e documental, contribuindo para a integração socioespacial dessas áreas.

Cunha (2021) acrescenta que a REURB resolve problemas de ordem: a) jurídica: fornecendo instrumentos para a regularização plena de núcleos informais; b) urbanística: reconhecendo os núcleos informais como infratores de normas urbanísticas, permitindo a flexibilização dessas normas, criando parâmetros próprios para cada núcleo, a serem previstos no projeto de regularização fundiária<sup>24</sup>, além do

---

<sup>24</sup> Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se: (...)

§ 1º Para fins da REURB, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edilícios.

conceito de infraestrutura essencial<sup>25</sup>; c) ambiental: permite a REURB em APP por meio de estudo técnico nos termos dos artigos 64 e 65 do Código Florestal, desde que sejam demonstradas melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por compensação ambiental, quando for o caso; r d) social: permite a aquisição total de propriedade por meio da legitimação fundiária, concretizando o direito à moradia digna.

Portanto, a REURB não deve se limitar ao direito de propriedade; ao invés disso, deve buscar a efetivação da função social da propriedade. Apenas 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 e o direito fundamental à moradia digna (Melo, 2010). Trata-se de medida inócuca.

O surgimento da REURB é consequência da questão urbanística brasileira, das deficitárias políticas urbanas e habitacionais, e da necessidade de cumprimento da função social da propriedade. A política pública de REURB busca diminuir as consequências negativas da proliferação de processos informais de desenvolvimento urbano, que gera assentamentos precários e compromete o meio ambiente nas cidades (Sheid, 2017).

Os objetivos da REURB são estabelecidos conforme previsto no artigo 10 da Lei nº 13.465/2017, 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).

Assim, examinando os objetivos listados no artigo 10, verifica-se que se refere a um processo multifacetado, que abrange garantias jurídicas, as preocupações ambientais e estruturação da área, que geralmente está degradada e carente de

---

<sup>25</sup> Art. 36. O projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, indicação: [...] § 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.

infraestrutura (Tortatto, 2020), com um claro foco em concretizar as condições de moradia dignas, além da preocupação apenas documental da REURB.

Por seu turno, o artigo 9º, § 1º, da Lei nº 13.465/2017 prevê os princípios da sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, como norteadores da REURB. Na prática, a aplicação desses princípios ainda enfrenta desafios significativos, embora tenha havido avanços em alguns contextos.

Em muitos casos, a REURB tem contribuído para a inclusão social e a segurança jurídica de moradores em assentamentos informais. Ao regularizar áreas ocupadas, os habitantes ganham acesso a serviços públicos básicos, como água, saneamento e energia elétrica, promovendo maior dignidade e integração social. Além disso, quando bem implementada, a REURB pode estimular a economia local, valorizar imóveis e permitir que os municípios gerem receitas por meio de tributos, promovendo a sustentabilidade econômica.

No entanto, a implementação plena dos princípios da sustentabilidade ambiental e da ordenação territorial ainda apresenta dificuldades. Muitos processos de regularização esbarram na falta de planejamento urbano integrado, na ausência de infraestrutura sustentável e na insuficiência de recursos financeiros e técnicos para a execução de projetos de REURB em larga escala. Municípios com menores capacidades institucionais enfrentam dificuldades para cumprir todas as etapas previstas pela lei, desde o mapeamento até a execução de obras e serviços necessários para a regularização.

Para que os princípios estabelecidos na lei funcionem plenamente na prática, é essencial investir em capacitação técnica e articulação institucional. Também é necessário promover maior participação da sociedade nos processos de decisão e planejamento, garantindo que a regularização fundiária ocorra de maneira equilibrada, respeitando tanto as necessidades sociais quanto as exigências ambientais e econômicas. Com essas medidas, a REURB pode se tornar um instrumento mais eficaz para construir cidades inclusivas e sustentáveis, em alinhamento com a Agenda 2030 e o ODS nº 11.

Os conceitos essenciais para compreender o instituto e a implementação, são previstos no artigo 11 da Lei nº 13.465/2017. Inicialmente, pela conceituação de núcleo urbano informal consolidado, é caracterizado 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, na dicção do inciso III do mencionado dispositivo.

Verifica-se que se refere a um conceito aberto, em que a conceituação estará a critério de cada Município. O núcleo urbano informal é aquele clandestino, irregular, ou que de alguma forma não se foi possível realizar a titulação de seus ocupantes. Essa circunstância pode acontecer devido à falta de aprovação do município, a inexistência de registro imobiliário ou pela execução do projeto diferente do que foi aprovado e registrado, à luz do artigo 11, II, da Lei nº 13.465/2017.

Ressalte-se que, conforme aponta Michely Freire Fonseca Cunha (2021, p. 45), “é perfeitamente possível ter um loteamento totalmente registrado, com matrículas abertas para os lotes ou unidades autônomas e ser necessário fazer o uso da REURB para cumprir o aspecto jurídico da titulação final”. Dessa forma, podemos estar diante de um determinado empreendimento que esteja devidamente registrado, porém, a sua construção ocorreu de forma diversa daquela documentalmente registrada, podendo, nestas circunstâncias, ser objeto da REURB.

É perfeitamente admissível existir um loteamento totalmente registrado, com matrículas abertas para os lotes ou unidades autônomas e ser indispensável realizar o uso da REURB para executar o aspecto jurídico da titulação final. Podemos estar diante de um empreendimento que foi devidamente registrado, mas cuja construção ocorreu de maneira diferente daquela documentalmente registrada, podendo nestas circunstâncias, ser objeto da REURB.

Para implementar as REURB, a lei utiliza a demarcação urbanística descrita nos artigos 11, IV, e 19 e seguintes da Lei nº 13.465/2017, que é promovida pelo Município. Essa demarcação visa identificar os bens públicos e privados e adquirir a concordância dos proprietários, atingindo com a averbação na matrícula dos imóveis da viabilidade da REURB, que será realizada a critério do Município, com base nos documentos constantes do artigo 19, § 1º, da Lei nº 13.465/2017. Conforme previsto no artigo 19, § 3º, o procedimento de demarcação urbanística não é uma condição para o processamento e implementação da REURB.

A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é um documento emitido pelo Município que torna operacional a aprovação do procedimento da REURB. Ele é acompanhado do programa de regularização fundiária aprovado e de um termo de compromisso referente à sua execução, bem como, no caso de legitimação de posse e legitimação fundiária, demonstra a lista dos ocupantes da área objeto do processo, com informações sobre suas qualificações e direitos concedidos.

Após a conclusão da REURB, o Município deve fornecer o registro da CRF no Cartório de Registro de Imóveis, e, nos casos de REURB-S, o Município também é responsável por solicitar a titulação final concedida junto à Serventia Extrajudicial Imobiliária. Quando se trata de REURB-E, os legitimados serão responsáveis por tais ações.

A legitimação da posse é o ato pelo qual o poder público identifica o exercício da posse e certifica o título ao beneficiário. Deve conter a identificação dos seus ocupantes, o tempo da ocupação e da natureza da posse. Segundo o artigo 25, § 1º, da Lei nº 13.465/2017, esse direito pode converter-se em propriedade, estando apto a ser objeto de cessão por ato causa mortis ou intervivos.

Realizando-se uma leitura contrária do artigo 25, § 2º, da Lei nº 13.465/2017, a legitimação da posse apenas seria aplicável às áreas privadas. A legitimação de posse será automaticamente convertida em propriedade após 5 (cinco) anos, independentemente da prática registral, desde que sejam atendidos os requisitos do artigo 26, § 2º, da Lei nº 13.465/2017. No entanto, caso o Poder Público constate que há descumprimento da lei, ele tem o poder de cancelar a legitimação de posse, seja devida indenização àquele que indevidamente se beneficiou do instrumento, sem atender a legislação.

A regularização fundiária é ato discricionário que pode ser realizado em qualquer área urbana, seja privada ou pública, que faz parte de um núcleo urbano informal consolidado. Serve como título de aquisição originária de propriedade, desde que a propriedade esteja ocupando o local até 22 de dezembro de 2016 (artigos 11, VII e 23 da Lei nº 13.465/2017). Deste modo, difere da legitimação de posse, que é apenas aplicável apenas a imóveis particulares, pois assegura a propriedade, independentemente do lapso temporal ou do atendimento de determinados requisitos para que o possuidor consolide a propriedade e vire efetivamente proprietário. Nesta senda,

Trata-se de modo originário de aquisição do direito real de propriedade (exceção ao princípio da continuidade), conferido por ato do Poder Público, exclusivamente no âmbito da REURB, mediante a emissão da CRF, àquele que detiver áreas públicas ou privadas, unidade imobiliária com destinação urbana integrante de núcleo urbano informal consolidado (núcleo urbano de impossível ou difícil reversão), existente em 22 de dezembro de 2016. (Almeida, 2018, p. 27).

Para a legitimação fundiária, é importante observar que o artigo 23 da Lei nº 13.465/2017 estabeleceu o marco temporal final para a ocupação do imóvel objeto da

REURB, o dia 22 de dezembro de 2016. Entretanto que, de acordo com o artigo 54 da Lei nº 11.977/2009, que previa o marco temporal para ocupação em APP, se caso comprovada ocupação até o dia 31 de dezembro de 2007.

Deste modo, a Lei nº 13.465/2017 elevou o marco temporal de ocupação do imóvel objeto da REURB em quase 9 anos, advertindo que essas áreas permanecem a ser abusivamente ocupadas de forma irregular ao longo dos anos. Nota-se que as consecutivas leis que vão regularizando as áreas consolidadas acabaram por estimular a continuação das irregularidades. A população que requer a ocupação na grande maioria das vezes possui a expectativa de uma mudança legislativa que autorize a REURB futura. Ainda que prevista em lei, a legitimação fundiária em áreas públicas apresenta grande afronta à vedação constitucional expressa da usucapião de bens públicos. Uma característica adicional da legitimação fundiária é que sua utilização na modalidade REURB-S está condicionada aos requisitos estabelecidos no artigo 23, §1º, da Lei nº 13.465/2017.

Portanto, referindo-se à REURB-S, a legitimação fundiária apenas será concedida aos beneficiários, se forem atendidos os seguintes requisitos: a) o beneficiário não pode ser concessionário, foreiro ou proprietário exclusivo de imóvel urbano ou rural; b) o beneficiário não pode ter sido apreciado com legitimação de posse/fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, mesmo que esteja localizado em núcleo urbano diferente; e c) se o imóvel urbano for destinado a fins não residenciais, o poder público deve reconhecer o interesse público em sua ocupação.

As restrições mencionadas acima (que não se aplicam à REURB-E por determinação legal), são uma forma de punir àqueles ocupantes classificados como de baixa renda, mas que possuam outro imóvel em seu nome. Isso é o caso se a unidade objeto da REURB já tiver sido beneficiada pela regularização fundiária ou se a unidade objeto da REURB não tiver destinação residencial ou o reconhecimento público de sua ocupação (Cunha, 2021). Sobre o assunto, “em qualquer das suas modalidades, o beneficiário recebe o imóvel livre de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, que possam estar inscritos para as matrículas das unidades imobiliárias que não houverem sido adquiridas por legitimação fundiária” (Toé, 2021, p. 79).

A REURB não depende da publicação de lei municipal específica (artigo 28, parágrafo único, da Lei nº 13.465/2017), possuindo aplicabilidade autônoma, visto que

a sua constituição aconteceu exatamente pela ineficiência dos municípios versarem a regularização de núcleos urbanos informais pelos instrumentos legais até então existentes. A Lei nº 13.465/2017 estabelece três modalidades de regularização fundiária urbana: REURB-S, REURB-E e REURB-I.

A REURB-S é prevista no artigo 13, I, da Lei nº 13.465/2017 como a regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente, por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal.

Ainda que as áreas objeto da REURB-S possa ser definidas por meio do ZEIS (através do Plano Diretor), também podem ser definidas por meio de ato de Poder Público, como o decreto. Isso ocorre porque o Plano Diretor apenas é necessário nos casos especificados no artigo 41 da Lei nº 10.257/2001.

A 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 estabelecida no artigo 69, da citada, 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 Lei de Parcelamento do Solo Urbano). Portanto, essa modalidade é aplicada a áreas parceladas há pelo menos quatro décadas de consolidação incontestável, o que significa que lhe deve ser conferido um processo mais célere de aprovação.

O processo de REURB-I é genuinamente administrativo e possui sua tramitação perante a Serventia Extrajudicial Imobiliária, sendo que a participação do Município se limita à emissão de documento oficial/certidão, que ateste que a implantação daquele parcelamento é anterior à 19 de dezembro de 1979, e que aquele núcleo urbano informal se encontra integrado ao perímetro urbano.

O procedimento da REURB-I é mais simplificado do que as demais modalidades, uma vez que, não é necessário apresentar o Processo de Regularização

Fundiária (PRF), o estudo técnico ambiental, a CRF, assim como quaisquer outras manifestações, como aprovações, licenças ou alvarás emitidos pelos órgãos públicos, segundo estabelecido no artigo 69, § 2º, da Lei nº 13.465/2017, o que torna o procedimento muito mais célere.

De acordo com o artigo 69, § 1º, da Lei nº 13.465/2017, o requerimento administrativo de registro do parcelamento deve ser oferecido ao Cartório de Registro de Imóveis, juntamente com os seguintes documentos: a) planta da área em regularização assinada pelo interessado responsável pela regularização e por profissional legalmente habilitado, acompanhada da ART, no CREA ou de RRT no CAU, contendo o perímetro da área a ser regularizada e as subdivisões das quadras, lotes e áreas públicas, com as dimensões e numeração ao dos lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica, se for o caso, dispensada a ART ou o RRT quando o responsável técnico for servidor ou empregado público.

A classificação da modalidade de interesse da REURB possui somente o objetivo de identificar os responsáveis pela implantação/adequação das obras de infraestrutura essencial, bem como reconhecer o eventual direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domicílio das unidades imobiliárias regularizadas (artigo 13, § 5º, da Lei nº 13.465/2017). Não se pode classificar os imóveis com outra finalidade que não seja de ordem puramente econômica, quanto aos benefícios concedidos pela norma emergente. Destaque-se que a existência de processo judicial no qual se discutam direitos reais da área objeto da REURB não impossibilita a sua regularização, ressalvada decisão judicial específica que impedia a implementação da REURB ou o seu registro.

Diante o cenário, pode-se verificar que a REURB visa, inicialmente, a permanência dessas populações nas áreas regularizadas, por meio de um processo multifacetário e democrático com a readequação ao desses espaços, integrando àquela população à cidade formal, certificando-lhe a justiça socioambiental, mediante a concretização do direito à moradia digna, assegurando-lhe o direito de propriedade, quebrando o estigma da marginalização socioespacial, sem ofender o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

## 6.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICO-LEGISLATIVA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL

A temática urbanística-ambiental aparece hoje como um dos assuntos que mais preocupam a humanidade nas últimas décadas, na exata medida em que se torna mais evidente que o crescimento econômico, e até a simples sobrevivência da espécie humana, não podem ser pensados sem o saneamento do planeta, sem a administração dos recursos naturais e sem pensar no desenvolvimento sustentável. (Milaré, 2011).

Ao considerar o direito à moradia digna como um direito fundamental, o Estado Socioambiental Democrático de Direito, reformulou suas regras para permitir a regularização das áreas de ocupações clandestinas, por meio de uma relação de interdependência e integração envolvendo as normas ambientais e urbanísticas.

Através de recentes mudanças legislativas, foram constituídos instrumentos jurídicos que podem auxiliar no planejamento urbano e na gestão ambiental, reduzindo, ou até mesmo evitando, os impactos negativos decorrentes dessas ocupações ilegais e clandestinas.

Em relação à temática socioambiental, um dos maiores e mais difíceis desafios do Poder Público refere-se em como enfrentar a dinâmica das ocupações ilegais que causam danos ambientais em áreas de urbanização consolidadas, devido ao déficit habitacional e à falta de políticas públicas sociais habitacionais. A REURB surge como um instrumento de gestão urbanística, que visa garantir a função social da cidade.

Para obter uma melhor compreensão do instituto da REURB, é essencial estudar seu histórico legislativo. A Lei de Parcelamento do Solo Urbano foi a primeira legislação que trouxe a previsão para vários conceitos e estruturas legais da REURB. Ela representou um marco legal fundamental do Direito Urbanístico brasileiro, asseverando a obrigatoriedade da atuação do Poder Público na definição de limites das situações admissíveis para o parcelamento e o uso posterior do solo, devendo ser considerado espaço urbano como algo pertencente a um todo maior, incluído em vários contextos, inclusive o social, demandando serviços e equipamentos públicos (Nascimento, 2013). Os parcelamentos previstos e disciplinados na Lei de Parcelamento do Solo Urbano devem ser realizados através de loteamento ou desmembramento, com o objetivo de urbanização.

O artigo 2º da Lei de Parcelamento do Solo Urbano aborda sobre o

parcelamento do solo, o loteamento e o desmembramento, sendo: a) o parcelamento do solo urbano, a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação; b) o loteamento como a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes, e; c) o desmembramento é a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

De acordo com a conceituação normativa, a diferença existente entre loteamento e desmembramento é que o loteamento se refere a divisão voluntária da gleba em lotes menores com a abertura de vias e logradouros públicos, enquanto que no desmembramento não ocorre a abertura de novas vias, além de existir a possibilidade jurídica de abertura do processo de desmembramento por decisão judicial. As circunstâncias de vedação do parcelamento de solo urbano, encontra-se estabelecido no artigo 3º, parágrafo único, da Lei de Parcelamento do Solo Urbano.

Os parcelamentos previstos pela Lei de Parcelamento do Solo Urbano são destinados a fins urbanos, o que confere aos parcelamentos urbanos as características de cidade e, principalmente, de bairros. Isso implica a implantação de lotes destinados à construção (de residências, empreendimentos ou indústrias), com equipamentos urbanos e comunitários (Gasparini, 1988).

Tal finalidade urbana proporciona ao parcelamento a característica de loteamento. Para fazê-lo, o interessado precisa criar um projeto de loteamento e enviá-lo à prefeitura para ser aprovado. Após ser aprovado, os interessados têm 180 (cento e oitenta) dias para se registrar no Cartório de Registro de Imóveis competente, possuindo ainda o dever de construir as infraestruturas necessárias no loteamento. Constatando que as obras de infraestruturas não foram realizadas, o Município deve notificar o loteador para que ele possa regularizar a área (Alfonsin, 2002).

A importância dada aos referidos princípios, elevados à condição de normas constitucionais, formaram a base legal dos ideais de justiça socioambiental e moradia digna. Devido à reforma urbana indicada pela Carta Política e a previsão nela mesma de institutos de regularização fundiária e urbanística, como a usucapião *pro morare* e o alicerce para a concessão de uso especial para fins de moradia, de princípios estruturantes, como o da função social da propriedade urbana e da cidade e da justa distribuição dos bônus e ônus urbanísticos, que se elevou a matéria ao *status*

fundamental.

Um capítulo específico da CF/88 foi dedicado à política urbana, com destaque para os artigos 182 e 183. Esse capítulo foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade, cujos artigos 39 a 42 do Capítulo III, tratam da função social da propriedade urbana e do plano diretor.

O primeiro deles atribuiu aos Municípios a responsabilidade de desenvolver e implementar políticas de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial, com o objetivo de desenvolver a função social da propriedade e garantir o bem estar de seus habitantes, utilizando-se, de instrumentos jurídicos legais designados para a sua viabilização, tais como o plano diretor municipal, o parcelamento e a edificação compulsórios, o IPTU progressivo no tempo, e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

Nos termos do artigo 182 da Constituição Federal de 1988, o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Devido ao fato de que o plano diretor é um instrumento técnico e deve atender às necessidades reais da população, seus instrumentos e função social da cidade devem ser vastamente debatidos e aprovados nos planos diretores. Ainda assim, para reduzir a segregação socioespacial, com a expansão desordenada da malha urbana e a reabilitação de áreas urbanas consolidadas, os planos diretores devem prever medidas que incluam aspectos econômicos, bem como a criação de empregos, dentre outras necessidades. Portanto, um dos objetivos da organização do Plano Diretor é mapear a área urbana e verificar se ela cumpre sua função social.

Para que exista a definição e ocupação apropriadas do solo, e construir políticas públicas que colaborem para melhorar a qualidade de vida aos habitantes de uma cidade.

No Município de Londrina, o Plano Diretor fora instituído pela Lei Municipal nº 13.339/2022, com o objetivo de organizar o espaço territorial local, urbano e rural, promover equidade e inclusão social e territorial, alcançar o desenvolvimento econômico sustentável, gestão democrática participativa, função social da cidade, e da propriedade urbana e rural e a justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização.

No mesmo sentido, o artigo 5º, XXIII, da Constituição Federal de 1988 prevê

que a propriedade atenderá à sua função social, também prevê a função social como princípio geral da ordem econômica nacional. No artigo 6º do Texto Constitucional, alterado pela Emenda Constitucional nº 26/2000, consta expressamente o direito à moradia no rol dos direitos sociais, passando o mesmo a ser protegido pelo princípio da dignidade humana.

O Estatuto da Cidade traz a previsão expressa da REURB como diretriz geral (artigo 2º, XIV), bem como de instrumento jurídico de política urbana (artigo 4º, V, "q") como fundamento para o direito de preempção (artigo 26, I) e a transferência do direito de construir (artigo 35, III), e como parte integrante das operações urbanas consorciadas (artigo 32, § 2º, II).

Deste modo, o Estatuto da Cidade ofereceu soluções viáveis, principalmente objetivando a REURB de imóveis ocupados por pessoas de baixa renda, desempenhando a função social da cidade. A Lei das Cidades marca enorme avanço legislativo, elevando o direito à moradia à condição de diretriz geral da política urbana. Isso permite que a população mais carente tenha acesso à moradia e lhes proporciona a oportunidade de regularizar seu imóvel, que até então era irregular e clandestino, ordenando a ocupação do solo, com a identificação das pessoas, tornando-os contribuintes, produtores de recursos, minimizando, e até mesmo impedindo, os problemas ambientais nas áreas vulneráveis, assegurando assim uma ocupação mais justa e solidária nas cidades.

Com o aumento da arrecadação e a regularização do imóvel, espera-se que os recursos sejam revertidos em equipamentos urbanos, nas instalações, ou melhorias da rede de água e esgoto, coleta de resíduos sólidos, e outros serviços de infraestrutura e serviços públicos, visando garantir o "piso vital mínimo", como referido por Fiorillo (2013, p. 274), os direitos sociais estabelecidos no artigo 6º da Constituição Federal.

No mesmo patamar, a Resolução CONAMA nº 369/2006 indicou significativo avanço na legislação urbanística-ambiental ao autorizar a intervenção e a supressão de vegetação em APP para a REURB-S, quando não houver outra solução técnica, prevendo medidas mitigatórias e compensatórias para o referido licenciamento. Por meio dos requisitos apresentados, autoriza que seja realizada uma análise individualizada das áreas, podendo-se constatar de maneira pormenorizada, os atributos ambientais de cada habitação, uma vez que, as funções das APP são variáveis nos diferentes ecossistemas, e exigem medidas e decisões distintas. Nesta

toada,

A referida Resolução pode ser considerada como um avanço na tentativa de construção de uma visão urbana da aplicação de APP. Seu teor trata da problemática da ocupação ilegal, com parte do conteúdo dedicado especificamente à regularização fundiária. A Resolução dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação, mediante autorização do órgão ambiental competente (Bezerra; Chaer, 2012, p. 31).

O artigo 9 da Resolução CONAMA nº 369/2006 indica a REURB Sustentável como uma ferramenta essencial para avaliar individualmente as habitações em APP, através de estudos ambientais, levantamentos pertinentes, medidas mitigadoras e compensatórias, bem como a recuperação do ambiente degradado, conservação e preservação.

Na prática, a Resolução CONAMA nº 369/2006 opera como um guia para autorizar intervenções específicas em Áreas de Preservação Permanente (APP) quando essas intervenções se enquadram em categorias de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental. A aplicação prática dessa resolução envolve os seguintes aspectos principais:

Para realizar intervenções em APP, é necessário obter autorização do órgão ambiental competente, que avaliará a compatibilidade da proposta com os critérios estabelecidos na resolução.

O requerente deve apresentar estudos técnicos e, quando aplicável, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). A justificativa técnica deve demonstrar a inexistência de alternativas viáveis e detalhar como será feita a mitigação dos impactos causados.

Nos casos de regularização fundiária sustentável, exige-se o Plano de Regularização Fundiária Sustentável, que deve incluir a recuperação ambiental das áreas remanescentes e compensações específicas.

Apesar de seu papel normativo, a aplicação da Resolução 369 enfrenta obstáculos na prática, como:

**Complexidade técnica:** Muitos municípios carecem de infraestrutura e equipes técnicas qualificadas para elaborar os estudos necessários.

**Conflitos de interesses:** Decisões podem envolver pressão de setores econômicos ou sociais, especialmente em áreas de ocupação consolidada.

**Fiscalização insuficiente:** A execução e o monitoramento das intervenções

autorizadas frequentemente não são efetivos, comprometendo a recuperação e preservação ambiental.

A resolução tem sido um instrumento importante para balancear o uso do solo com a preservação ambiental, mas sua eficácia depende da implementação de políticas integradas, planejamento urbano sustentável e fiscalização rigorosa. A aplicação é mais eficiente quando há articulação entre municípios, órgãos ambientais e comunidades afetadas.

Posterior à promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, foi com a Lei nº 11.977/2009 que foi instituída a criação de mecanismo para o fomento à aquisição de unidades habitacionais, requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias que tenham a renda prevista na referida legislação. Houve previsão da REURB de Assentamentos Urbanos, sendo demonstrados novos instrumentos para compatibilização envolvendo as demandas urbanas e ambientais, imprescindíveis para a regularização os assentamentos clandestinos e precários. Mostrou-se inovadora ao autorizar a regularização das ocupações situadas em APP, que passaram a fazer parte da política urbana de Estados e Municípios. Foi criado regramento para a REURB que visa legitimar a posse direta para fins de moradia por meio do registro no Cartório de Registro de Imóveis.

O Programa Minha Casa, Minha Vida foi um popular programa que tinha a finalidade de incentivar a produção e a aquisição de moradias ou requalificação e reforma de imóveis urbanos e rurais, destinado às famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil seiscentos e cinquenta reais) concomitantemente ao cumprimento dos demais requisitos legais trazidos à oportunidade.

O Programa foi criado para atender 3 faixas de rendas distintas. A faixa 1 caracteriza-se pela produção de empreendimentos habitacionais destinados às famílias com renda mensal bruta de até R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais). A faixa 2 é destinada a famílias com renda mensal entre R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais) e R\$ 3.600,00 (três mil e seiscentos reais), e a Faixa 3 admite famílias com renda mensal de até R\$ 6.500,00 (seis mil e quinhentos reais) (Brasil, 2009, *on-line*).

O Programa Minha Casa, Minha Vida destacou a flexibilização dos parâmetros urbanísticos e ambientais, também previu, um novo papel dos municípios no processo de intervenção urbanística. O artigo 53 do Programa Minha Casa, Minha Vida diz que a "regularização fundiária de interesse social depende da análise e aprovação do Município do projeto de que trata o art. 51" (Brasil, 2009, *on-line*).

Havendo participação ativa dos Municípios, o projeto de intervenção torna-se requisito para iniciar o processo de REURB. Apesar do processo de destinar os moradores de ocupações irregulares as condições mínimas de habitação e acesso aos serviços e infraestrutura pública, ser muito complexo e oneroso, com a promulgação da Lei Federal nº 11.977/2009, houve o fortalecimento do instrumento da REURB, como instituto jurídico capaz de assegurar o direito de pessoas à moradia, em situações já consolidadas.

As tentativas do país de regularizar as ocupações irregulares enfrentam uma série de problemas, desde a carência da efetivação de políticas públicas habitacionais, a instabilidade legislativa devido a mudanças de leis sem tempo suficiente para produzir resultados efetivos, com ênfase para a Lei nº 11.977/2009, que teve todo o tratamento jurídico das REURB revogado pelo Lei nº 13.465/2017, que trouxe substanciais mudanças nas questões referentes à REURB, trazendo vários instrumentos legais com a finalidade de torná-la efetiva, proporcionando segurança jurídica à posse (Tartuce, 2018).

De acordo com o artigo 9º da Lei nº 13.465/2017, as normas gerais e procedimentos aplicáveis à REURB preveem categoricamente um conjunto de medidas urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Ocorre que, até a edição da Lei nº 13.465/2017, apesar da existência de instrumentos legais que tentassem garantir a segurança da posse, na realidade, ocorreu o agravamento da situação de crise habitacional no país, com o aumento da exclusão social e espacial, pois, não obstante o Programa Minha Casa, Minha Vida tenha trazido grande avanço na área da habitação social, proporcionando um grande número de família o acesso à casa própria, constatou-se que o déficit habitacional ainda permaneceu com altos índices.

Conforme já mencionado, a crise habitacional no Brasil não ocorreu por ausência de legislação, uma vez que a legislação brasileira possui um severo e diverso aparato regulatório que controla a produção do espaço urbano.

A habitação não atingiu de maneira efetiva a população mais pobre.

Com isso, a Lei nº 13.465/2017 foi criada com o objetivo de resolver essas questões, regularizar os imóveis que se encontravam em situação de informalidade, designando novas categorias de ocupações e oferecendo novos métodos para versar os institutos já existentes, conforme será discutido mais detalhadamente no tópico

seguinte.

## 6.2 PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

A Lei nº 13.465/2017 criou um procedimento administrativo mais flexível e simplificado daquele previsto no regramento do Programa Minha Casa, Minha Vida, reduzindo os requisitos, facilitando o registro, dispensando certidões e aumentando o rol dos legitimados dentre outras medidas que facilitaram a tramitação do processo de regularização fundiária.

Notória diferença se faz entre a nova legislação e sua antecessora foi que ela retirou a tramitação do processo do Cartório de Registro de Imóveis e a transferiu para a responsabilidade do Poder Público Municipal, a partir de uma descrição detalhada do procedimento administrativo de tramitação da REURB, em que se buscou a simplificação e desburocratização do processo. Devido a isso, é responsabilidade do Município instaurar e conduzir o processo administrativo de regularização do núcleo urbano informal. Como todos os processos administrativos, o intuito é produzir um ato eficiente, válido e apto ao interesse público.

Porém, como mencionado anteriormente, a ausência de lei municipal específica que trate do procedimento de REURB não impede a sua tramitação, aprovação e registro. A Lei nº 13.465/2017 aplica-se autonomamente e sua criação foi resultado justamente pela inércia dos Municípios de tratar a regularização de núcleos urbanos informais usando os instrumentos legais até então disponíveis.

Todavia, para o fim de fomentar a efetiva implantação das medidas da REURB, os entes federativos poderão celebrar convênios ou outros instrumentos congêneres com o Ministério das Cidades, com vistas a cooperar para a fiel execução (artigo 29 da Lei nº 13.465/2017).

Do mesmo modo, compete ao Poder Público Municipal a classificação da modalidade, se REURB-S ou REURB-E (artigo 30, I, da Lei nº 13.465/2017), pois através dessa classificação identifica-se o responsável pela implementação da infraestrutura essencial, dos equipamentos públicos e das melhorias habitacionais: a) se REURB-S, caberá ao Município a responsabilidade pela elaboração e custeio do projeto de REURB-S, bem como a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária; e, b) se REURB-E, a REURB será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados (artigo 33, § 1º, II, da Lei nº

13.465/2017); e, se for sobre áreas públicas, se houver interesse público, o Município poderá proceder à elaboração e ao custeio do PRF e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários (artigo 33, § 1º, III, da Lei nº 13.465/2017).

Conforme estabelecido no artigo 38 da Lei nº 13.465/2017, o Distrito Federal ou os Municípios deverão definir, por ocasião da aprovação dos PRF, nos limites da legislação de regência, os responsáveis pela implantação dos sistemas viários, da infraestrutura essencial e dos equipamentos públicos ou comunitários, quando for o caso; bem como das medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental, e dos estudos técnicos, quando for o caso.

Com esse intuito, com base no artigo 19, *caput*, da aludida lei, a municipalidade poderá valer-se do procedimento de demarcação urbanística para identificar os núcleos urbanos informais, classificá-los e levantar dados relevantes para fins de REURB.

São legitimados para requerer REURB a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, os seus beneficiários (individual ou coletivamente), os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores, a Defensoria Pública e o Ministério Público.

É importante salientar que o fato dos loteadores e os incorporadores estarem inseridos entre os legitimados, não os eximirá de responsabilidades administrativa, cível e criminal, caso tenham praticado o crime de parcelamento irregular do solo, previsto no artigo 50, I, da Lei nº 6.766/1979.

É interessante observar que, embora o imóvel pertença a outro ente federativo, o Município é responsável pelo processo da REURB. O artigo 31, § 2º, da Lei nº 13.465/2017 diz que “Tratando-se de imóveis públicos municipais, o município deverá notificar os confinantes e terceiros eventualmente interessados para se quiserem, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação”.

Os procedimentos da REURB, de acordo com o artigo 28 da Lei nº 13.465/2017, obedecerão as seguintes fases: a) requerimento dos legitimados arrolados no artigo 14 da Lei nº 13.465/2017; b) processamento administrativo do requerimento; c) elaboração do PRF; d) saneamento do processo administrativo; e) decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade; f) expedição da CRF pelo Município, que constitui título executivo extrajudicial hábil a

conferir direitos reais aos beneficiários, e; g) o registro da CRF e do projeto de REURB aprovado perante o Cartório de Registro Imobiliário em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

Ressalte-se que, de acordo com o artigo 31, § 8º, da Lei nº 13.465/2017, é a partir do requerimento de instauração da REURB ou, na forma de regulamento, a manifestação de interesse por parte de qualquer legitimado, que se garante aos ocupantes de núcleos urbanos informais situados em áreas públicas a serem regularizadas, a permanência em suas respectivas unidades imobiliárias, mantendo as condições de fato existentes, até o eventual arquivamento definitivo do procedimento.

Durante esse período, o município poderá justificadamente indeferir o requerimento e informar as medidas a serem tomadas para reformular ou reavaliar o requerimento, caso necessário (artigos 30, § 2º e 32, parágrafo único, da Lei nº 13.465/2017).

Caso o Município não qualifique a modalidade de REURB adequada para o caso, a modalidade de classificação da REURB indicada pelo legitimado em seu requerimento será fixada automaticamente e o procedimento administrativo da REURB continuará, sem prejuízo de a classificação ser revisada posteriormente pelo Município, por meio de estudo técnico que a justificado (artigo 30, § 3º, da Lei nº 13.465/2017).

O segundo passo, de acordo com o procedimento descrito no artigo 31 da Lei nº 13.465/2017, é dar publicidade do ato e a abertura para eventuais perguntas. Todas as pessoas devem ser notificadas com um prazo de 30 dias para apresentar impugnação.

A notificação pessoal e a publicação de edital visam o exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa aos interessados, decorrência lógica da garantia constitucional do devido processo legal.

De acordo com o previsto no artigo 31, § 1º, da Lei nº 13.465/2017, tratando-se de imóveis públicos ou privados, caberá aos Municípios notificar os titulares de domínio, os responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, os confinantes e os terceiros eventualmente interessados, para, querendo, impugnarem.

Se oferecida impugnação, será iniciado o procedimento extrajudicial de composição de conflitos, onde através das câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, procura-se solucionar conflitos relacionados à REURB.

Poder-se-á recorrer ao Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania – Pré Processual (perante à Comarca que integre o Município), projeto de iniciativa do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.

Conforme previsto no artigo 31, § 6º, da Lei nº 13.465/2017, a ausência de manifestação/impugnação será interpretada como aquiescência à REURB, em analogia ao artigo 111 do Código Civil. O prazo de cada um dos notificados é individual, devendo ser contado da data do recebimento da notificação e em dias corridos.

Após a conclusão das fases de notificações e possíveis impugnações, inicia-se a fase de elaboração do PRF, de acordo com os artigos 35 a 39 da Lei nº 13.465/2017. O PRF deve conter obrigatoriamente o levantamento planialtimétrico e cadastral com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de ART ou RRT, descrição dos imóveis e a infraestrutura mínima necessária, formada por: rede de água, esgotos, energia e escoamento de águas pluviais e, em áreas de risco, a inclusão de estudo técnico que determine as medidas para afastá-lo, além da implantação das soluções apuradas que, se não forem possíveis, determinam ao poder público a realocação da população na REURB-S.

Com a preparação do PFR, o Município então pode instaurar o procedimento através do planejamento do empreendimento, que deve discriminar as glebas e unidades imobiliárias a serem regularizadas, bem como as vias de circulação existentes ou projetadas e as medidas de adequação de infraestrutura. Destaca-se que para o processamento da REURB-I, dispensa-se a apresentação de PRF, de estudo técnico ambiental, de CRF ou de quaisquer outras manifestações, aprovações, licenças ou alvarás emitidos pelos órgãos públicos (artigo 69, § 2º, da Lei nº 13.465/2017).

O PRF implica em termo de compromisso assinado pelos responsáveis, sejam privados ou públicos, para garantir que o cronograma físico de serviços seja cumprido, bem como a implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações ambientais e urbanísticas, e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do documento.

É importante destacar que a Lei nº 13.465/2017 prevê que as obras estabelecidas no cronograma do PRF podem ser concluídas antes, durante ou após a conclusão da REURB, com exceção de obras em áreas de riscos geotécnicos, inundações ou outros riscos especificados em lei que devem preceder à regularização

jurídica. Existem situações em que o núcleo urbano informal já possui infraestrutura básica, como ruas asfaltadas e saneamento básico. Nesses casos, o termo de compromisso pode ser usado para regulamentar outros aspectos, como o urbanístico, o edílico, ou outros serviços necessários, caso precise (artigo 30, § 1º, da Lei nº 13.465/2017).

Nesta fase, o Município pode se deparar com situações adversas, podendo ocorrer de uma área compreender imóveis particulares ou de domínio público. Dessa forma, deve o Município realizar um estudo completo da área objeto da REURB, identificando os seus proprietários, os titulares de direitos reais e os confrontantes (Loureiro, 2018).

Após a apreciação do PRF e se encontrando em conformidade com os requisitos previstos na Lei nº 13.465/2017, é necessário realizar o saneamento do processo administrativo, ato indispensável para identificação de eventuais irregularidades na tramitação da REURB, de observância da análise das impugnações apresentadas, bem assim, da viabilidade de prosseguimento da REURB, culminando com a emissão da decisão da autoridade competente, mediante ato formal ao qual se deve dar publicidade.

A decisão de saneamento, de acordo com o artigo 40 da Lei nº 13.465/2017 precisa: a) indicar as intervenções a serem executadas, se for o caso, conforme o PRF aprovado; b) aprovar o PRF resultante do processo de REURB, e; c) identificar e declarar os ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação urbana regularizada, e os respectivos direitos reais.

Posteriormente, o Município irá expedir a CRF, que constitui o documento final da REURB. A certidão inclui a aprovação do PRF, a indicação das ações a serem tomadas, as unidades imobiliárias compreendidas, a identificação dos ocupantes e os respectivos direitos reais.

Na existência de imóveis localizados em áreas de risco, a REURB somente poderá ser concluída após a utilização das medidas indicadas nos estudos técnicos realizados na área, seja por meio de obras ou correções de riscos. Destaque-se que, quando se trata de REURB-S que envolva áreas de riscos que não necessitam de eliminação, correção ou gerenciamento, os Municípios deverão proceder à realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado.

Após a conclusão da fase de constituição da CRF, que reconhece a legitimação da posse ou fundiária, conforme o caso, o título deverá ser entregue ao

Cartório de Registro de Imóveis competente para registro.

O Município é responsável pelo registro da CRF na Serventia Imobiliária e, nos casos de REURB-S, também é responsável por requerer a titulação final concedida, junto à Serventia Extrajudicial Imobiliária. Quando se trata de REURB-E, os legitimados serão responsáveis por tais atos.

A presente pesquisa limita-se ao processo administrativo da regularização fundiária perante o Município, ressaltando sua função de protagonismo que foi lhe concedida pela edição da Lei nº 13.465/2017, não sendo a pretensão do presente estudo adentrar aos aspectos do registro da CRF.

No entanto, é importante lembrar que a emissão da CRF é a última etapa administrativa do processo de instauração da REURB. Sem ela, o novo status jurídico não se transformará nem se consolidará.

### 6.3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

A Lei 11.977/2009 estabelecia de maneira expressa a possibilidade de ser realizada, por meio de decisão fundamentada, a regularização fundiária em APP, apresentando, de maneira detalhada, os requisitos para a sua aplicação. A Lei nº 13.465/2017 não regulamentou essa possibilidade de regularização e revogou àquela.

Entretanto, com a promulgação da Lei nº 13.465/2017, tornou-se estabelecido, no artigo 54, a possibilidade de REURB em APP, por decisão motivada do Município, desde que tenham sido ocupadas até 31 de dezembro de 2007, que estejam localizadas 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.

Do mesmo modo, outros instrumentos normativos foram editados, por exemplo, o Código Florestal e a Resolução CONAMA nº 369/2006, também possibilitaram a REURB em APP, porém de maneira não tão completa.

O Código Florestal, em seus artigos 64 e 65, assume posicionamento central com relação ao tema:

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:

- I - caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;
- II - especificação dos sistemas de saneamento básico;
- III - proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações;
- IV - recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
- V - comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;
- VI - comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e
- VII - garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água.

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)

- 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.

§ 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.

§ 3º Em áreas urbanas tombadas como patrimônio histórico e cultural, a faixa não edificável de que trata o § 2º poderá ser redefinida de maneira a atender aos parâmetros do ato do tombamento (Brasil, 2012, *on-line*).

O Código Florestal 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.

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, da Lei nº 13.465/2017 que determina a obrigação de 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 Lei nº 13.465/2017. Até mesmo 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.

A Lei nº 13.465/2017 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 artigos 64 e 65 do Código Florestal.

Constata-se na análise da Lei nº 13.465/2017, que todos os PRF 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-E

O elemento central na análise da possibilidade de regularização é a demonstração de melhoria nas condições ambientais. Da mesma forma que o instituto flexibiliza as normas urbanísticas para, ao fim, tentar concretizar os objetivos do urbanismo, a exceção a norma protetiva ambiental deve também ter como escopo a melhoria das condições ambientais, instituindo coleta de lixo, promovendo o saneamento básico da área, protegendo a APP de futuras ocupações, entre outras ações.

A demonstração de melhorias nas condições ambientais é fundamental na análise da possibilidade de regularização. Do mesmo modo que o instituto altera as normas urbanísticas para tentar realizar os objetivos do urbanismo, além da norma protetiva ambiental, deve se também como intuito obter benfeitorias das condições ambientais, implantando a coleta de lixo, requerendo o saneamento básico na área, protegendo a Área de Preservação Permanente de futuras ocupações, entre outras medidas.

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, 2021).

Diante o cenário, apresenta-se julgado do Tribunal de Justiça do Mato Grosso:

APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL – ÁREA VERDE DE LOTEAMENTO – OCUPAÇÃO IRREGULAR HÁ MAIS DE 20 ANOS - CONSOLIDAÇÃO – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL – POSSIBILIDADE – ART. 41, § 3º, DA LC MUNICIPAL 345/2014 – RECURSO PROVIDO.

1. Os direitos fundamentais ao meio ambiente equilibrado e à moradia precisam se harmonizar, porém, por vezes, necessário sopesar os fatores determinantes da prevalência de um ou de outro, no caso concreto, quando diante de situações consolidadas no tempo, a ponto de tornar a sua desconstituição a opção menos viável.

2. É possível a regularização fundiária de interesse social, mesmo que incidente sobre área de preservação permanente, desde que, e somente se, não houver a presença de risco à população.

3. No caso dos autos, não houve qualquer identificação de risco e a ocupação irregular data de mais de duas décadas, além de corresponder a uma ocupação pacífica, de pessoas de baixa renda, com o estabelecimento antigo de serviços públicos, o que denota que a desocupação, a demolição, se mostram medidas pouco razoáveis, sendo, pois, de rigor, optar pelo caminho da regularização. (N.U 0002630-04.2017.8.11.0082, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, HELENA MARIA BEZERRA

RAMOS, Primeira Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 18/09/2023, Publicado no DJE 29/09/2023)

Casos de êxito de regularização fundiária em áreas de preservação permanente (APPs) são exemplos de iniciativas bem-sucedidas que equilibram proteção ambiental e uso sustentável do solo.

Em Campinas<sup>26</sup>, SP, um caso recente de regularização fundiária que inclui áreas de preservação permanente foi iniciado. O processo de regularização levou em conta as características da região, incluindo o fato de que parte do núcleo está localizada na Área de Preservação Permanente (APP) do Córrego Santa Lúcia. A implementação de infraestrutura essencial e saneamento básico garantiu a certificação ambiental do Plano de Regularização Fundiária, demonstrando que as condições socioambientais foram significativamente melhoradas em relação ao cenário de ocupação irregular.

Outro aspecto importante foi a resolução dos problemas de enchentes e inundações no Córrego Santa Lúcia. Com recursos do governo federal e gestão da Secretaria de Infraestrutura, obras de macrodrenagem não apenas minimizaram os riscos associados a alagamentos, como interrupções no tráfego, isolamento de áreas e danos ao patrimônio, mas também proporcionaram maior segurança e mobilidade aos moradores (Campinas, 2024).

De acordo com Lucas Bonora, diretor de regularização fundiária da Sehab, a regularização traz melhorias substanciais na qualidade de vida da população. Além de garantir a titularidade dos imóveis, ela viabiliza a instalação de infraestrutura essencial, como foi o caso da macrodrenagem no Córrego Santa Lúcia. Esse processo fortalece a política pública habitacional voltada para a população de baixa renda e elimina riscos existentes na área (Campinas, 2024).

Lina Márcia Dornelas de Camargo, coordenadora urbanística de regularização fundiária da Sehab, destacou que o plano respeitou as características locais, promovendo a integração do núcleo ao ordenamento urbano, melhores condições ambientais e resgate da cidadania. Complementando, Ana Júlia Lourenço,

---

<sup>26</sup> Aprovação da Regularização Fundiária do Núcleo Vila Bordon renova sonhos dos moradores. Prefeitura Municipal de Campinas. Disponível em: <https://campinas.sp.gov.br/noticias/107407/aprovacao-da-regularizacao-fundiaria-do-nucleo-vila-bordon-renova-sonhos-dos-moradores>. Acesso em: 14 de dez. de 2024.

coordenadora jurídico-social de regularização fundiária, enfatizou as iniciativas técnico-sociais que incluíram atividades socioeducativas e ambientais, além de ampliar o uso de serviços públicos como saúde, educação, assistência social e transporte.

Pode-se concluir que a REURB pode ser utilizada para o enfrentamento de situações de ocupações irregulares em APP, 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.

## 7 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL

A discussão referente aos processos de promoção de injustiça ambiental e racismo ambiental tem se internacionalizado por conta das circunstâncias de desigualdades socioambientais em vários locais do mundo, sobretudo no Brasil, que encobre e naturaliza diversas situações de desigualdade nas relações de poder.

Ainda que a definição de justiça ambiental tenha nascido nos Estados Unidos da América, ela se verifica ao redor do globo terrestre. No Brasil, várias instituições e movimentos sociais lutam contra os processos de injustiças ambientais, ainda sem utilizar o termo, como por exemplo, o Movimento dos Atingidos por Barragens e as quebradeiras de coco e babaçu no Maranhão. Nesses episódios, existem resistências contra o aumento das fronteiras florestais, reassentamento de comunidades ribeirinhas e na tentativa de impedir a poluição e a degradação em bairros e regiões ocupadas por população de menor poder aquisitivo.

No contexto norte-americano, o Movimento por Justiça Ambiental constituiu-se de maneira mais acentuada nos anos 1980, para contestar o descarte de resíduos químicos em áreas próximas das que populações negras residiam. As lideranças deste movimento debatiam questões envolvendo aspectos raciais e as desigualdades ambientais. No ano de 2005, essa discussão ganhou mais visibilidade diante do perfil demográfico das vítimas do furacão Katrina, em Nova Orleans.

Sob o prisma brasileiro, necessário observar o sistema de saneamento ambiental, a degradação das terras destinadas à reforma agrária, populações que tradicionalmente ocupam seus territórios sendo expulsas de seus territórios e também os trabalhadores rurais conduzidos a utilizar agrotóxicos (Achselrad; Herculano; Pádua, 2004).

De acordo com Achselrad (2010), a relação envolvendo a proteção do ambiente natural e justiça social teve destaque no Brasil a partir da década de 1980 com o levante de movimentos sociais e associações civis relacionadas ao meio ambiente e desenvolvimento para requerer a discussão referente as opções ao modelo dominante de desenvolvimento a ser levado para a ECO-92.

No lançamento da Rede Brasileira de Justiça Ambiental (RBJA) foi definido injustiça ambiental como:

[...] o mecanismo pelo qual sociedades desiguais, do ponto de vista econômico e social, destinam a maior carga dos danos ambientais do

desenvolvimento às populações de baixa renda, aos grupos raciais discriminados, aos povos étnicos tradicionais, aos bairros operários, às populações marginalizadas e vulneráveis” (Rede Brasileira de Justiça Ambiental, 2001, p. 1).

Ao oposto disso, a justiça ambiental ficou conceituada como o conjunto de ações que “asseguram que nenhum grupo social, seja ele étnico, racial ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, de decisões de políticas e de programas federais, estaduais, locais, assim como da ausência de tais políticas” (Rede Brasileira de Justiça Ambiental, 2001).

Geralmente os grupos de menor renda *per capita* das cidades brasileiras são os que possuem o menor acesso ao ar menos poluído, ao saneamento ambiental e à segurança fundiária. A dinâmica econômica retira a qualidade ambiental e induz a exclusão territorial dos mais pobres. No campo, este processo é fomentado pela baixa expectativa em alcançar melhores condições de vida devido à ausência de políticas públicas, levando os trabalhadores do campo a migrarem para os grandes centros urbanos e regiões metropolitanas sem garantias de moradia e trabalho.

Em grupos que historicamente resistem em seus territórios sustentando a qualidade ambiental, como é o episódio das populações tradicionais que habitam em áreas de fronteira da expansão das atividades capitalistas, o conflito pela terra se provoca sendo pressionadas a evadirem-se de seus territórios. Em determinados circunstâncias, perde-se o acesso à terra, à vegetação natural e aos corpos hídricos, pois as comunidades tradicionais têm suas práticas dificultadas pela instalação, sem consulta prévia, de empreendimentos que consomem indevidamente os recursos naturais (Aguilar, 2019).

Deste modo, o entendimento sobre “justiça ambiental” no Brasil passa a conceber a resignificação da questão ambiental, sendo resultado da apropriação da questão “meio ambiente” por dinâmicas sociopolíticas voltadas para a justiça social. A resignificação acontece, pois, o conceito de “meio ambiente” foi fundamento para os questionamentos do modelo de produção e de vida essencialmente extrativista-capitalista.

Com base na ideia de justiça ambiental, é verificada uma desigual exposição e distribuição aos impactos negativos ambientais, onde a acumulação financeira ocorre, geralmente, por meio da penalização ambiental das pessoas de menor poder aquisitivo.

No ano de 2001, foi criada a RBJA para operar como um ambiente de discussão, denúncia, mobilização e articulação política voltada para os movimentos de resistência. No decorrer do debate de criação da RBJA, foi constituído como princípio:

- asseguram acesso justo e equitativo, direto e indireto, aos recursos ambientais do país;
- asseguram amplo acesso às informações relevantes sobre o uso dos recursos ambientais e a destinação de rejeitos e localização de fontes de riscos ambientais, bem como processos democráticos e participativos na definição de políticas, planos, programas e projetos que lhes dizem respeito;
- favorecem a constituição de sujeitos coletivos de direitos, movimentos sociais e organizações populares para serem protagonistas na construção de modelos alternativos de desenvolvimento, que assegurem a democratização do acesso aos recursos ambientais e a sustentabilidade do seu uso (Rede Brasileira de Justiça Ambiental, 2001, p. 1).

Diante o cenário, a justiça socioambiental pode ser tratada como uma ferramenta de concretização do direito, almejando o tratamento justo de todas as pessoas, independentemente de qualquer atributo particular, a partir da implementação de políticas públicas, leis e regulações ambientais. Isto ocorre, pois, para fundamentar a justiça socioambiental, existe a necessidade de se evocar a justiça para com as futuras gerações, conservando-se o meio ambiente para as futuras gerações.

Uma série de ações são destinadas às gerações futuras e são justificadas pelo fato de que atualmente está sendo identificado um perigo ou um risco para as futuras gerações em termos de dificuldade de acesso e proteção dos bens ambientais. (Kässmayer, 2009). No mesmo sentido:

A justiça socioambiental é a condição de existência social configurada através do tratamento justo e do envolvimento significativo de todas as pessoas, independentemente de sua raça, cor ou renda no que diz respeito à elaboração, desenvolvimento, implementação e aplicação 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 da operação de empreendimentos industriais, comerciais e municipais, da execução de políticas e programas federais, estaduais, ou municipais, bem como das consequências resultantes da ausência ou omissão destas políticas (Acselrad; Mello; Bezerra, 2009, p. 16).

A ideia de justiça ambiental para Fensterseifer (2008) trata-se de uma justiça distributiva e solidária, toma como fundamento a proteção das minorias (que, por vezes, tomam a forma de maiorias, como no caso brasileiro) expostas de forma desigual à degradação ambiental.

O Estado Socioambiental de Direito também assume a condição de Estado de Justiça Ambiental, ou seja, proíbe práticas discriminatórias que tenham a questão ambiental como plano de fundo, de forma que onere injustamente indivíduos pertencentes a minorias populacionais. Todavia, a realidade brasileira é de poucos avanços quanto à conservação do patrimônio natural. Com pouca pesquisa desenvolvida no Brasil, permanece um Estado Socioambiental negligente. Os entes políticos da federação, que realizam a gestão do meio ambiente e exercem o poder de polícia para fiscalizar o cumprimento da legislação ambiental ainda são muito omissos (Sarlet, Fensterseifer, 2017).

Para Canotilho (1998), justiça ambiental orienta a restrição de práticas discriminatórias que tenham a questão ambiental de fundo, como decisão, seleção, prática administrativa ou atividade material referente à tutela do ambiente ou à modificação do território que onere injustamente indivíduos, grupos ou comunidade pertencentes a minorias populacionais em virtude de raça, situação econômica ou localização geográfica.

Na realidade brasileira, as lutas contra as injustiças ambientais procuram auxiliar no processo de resistência e na defesa dos direitos, como é o caso das comunidades tradicionais localizadas nas áreas de expansão das atividades capitalistas, tanto urbana, quanto rural. Há proteção ambiental equânime para evitar que se dê a segregação territorial e a desigualdade promovidas pelo monopólio dos bens ambientalmente consideráveis para as pessoas que deles necessitam (Acselrad, 2010).

Dessa forma, grupos economicamente vulneráveis, grupos raciais discriminados, povos étnicos tradicionais podem sofrer o direcionamento dos efeitos negativos dos gravames impostos pela legislação ambiental, devendo-lhes ser garantido o direito de participar de todas as decisões que os possam atingir e pleitear as compensações necessárias pelos danos que lhe são destinados.

(...) é nas áreas de maior privação socioeconômica e/ou habitadas por grupos sociais e étnicos sem acesso às esferas decisórias do Estado e do mercado que se concentram a falta de investimento em infraestrutura de saneamento, a ausência de políticas de controle dos depósitos de lixo, a moradia de risco, a desertificação, entre outros fatores, concorrendo para suas más condições ambientais de vida e trabalho (Acselrad; Mello; Bezerra, 2009, p. 8-9).

De acordo com a leitura do artigo 170 da Constituição Cidadã, é evidente o desejo declarado do constituinte de promover um desenvolvimento econômico

baseado na redução das desigualdades sociais e regionais por meio do cotejo principiológico que a orienta. No entanto, em uma direção contrária, o que notoriamente se admira na sociedade capitalista é a prevalência da ordem econômica e financeira, até mesmo sobre o meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no artigo 225 do Texto Maior, e irradiado em todo o texto constitucional (Ferraz, 2017).

Buscar uma conceituação atual para o termo justiça socioambiental, sendo o mesmo tão subjetivo, não é tarefa fácil. Partindo-se da análise do artigo 170 da Carta Magna, temos a intenção do Poder Constituinte em fomentar um desenvolvimento econômico objetivando a redução das desigualdades regionais e sociais. Ao mesmo tempo, contempla-se a prevalência da ordem econômica e financeira, inclusive sobre o meio ambiente ecologicamente equilibrado, a partir de um crescimento econômico não pautado pela melhoria na qualidade de vida dos envolvidos.

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 a falta de acesso aos serviços públicos essenciais, como o saneamento básico, que acaba por gerar surtos de doenças transmitidas por pragas urbanas 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 e indispensável. Esse modelo de cidade urge implementar e estender sua infraestrutura urbana básica para a população vulnerável, a qual é a diretamente atingida pelas externalidades do modelo econômico que as coloca em situação de carência e risco 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 caso, é definido 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 (Acselrad; Mello; Bezerra, 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 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 REURB apresentam 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.

As políticas de REURB não podem existir isoladamente, 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.

## 7.1 LONDRINA E OS ASSENTAMENTOS URBANOS

O Município de Londrina/PR está localizado no norte do estado do Paraná. De acordo com o censo do IBGE de 2021, a municipalidade londrinense possui aproximadamente 580.870 habitantes; uma taxa de urbanização de 97% (IPARDES, 2018) e uma densidade populacional de 306,52 habitantes por km<sup>2</sup>. Acompanha a tendência nacional de aglomeração da população nas cidades com a diminuição da população rural. O percentual da população residindo em área urbana alcançou o nível de 97,4%, segundo dados da Companhia de Habitação de Londrina (COHAB/LD).

Com relação à questão habitacional em Londrina/PR, esta vem sendo debatida com maior frequência no decorrer dos últimos anos. A demanda por moradias com relação ao crescimento urbano da cidade é expressiva, e necessita de políticas públicas mais eficientes e céleres que atendam a população não apenas com unidades habitacionais, mas também com o conjunto de infraestruturas, inserção social, respeito ao meio ambiente e qualidade de vida (STIPP *et al*, 2013).

Desde seu projeto inicial, a cidade de Londrina/PR apresenta a segregação urbana. Surgiu de um empreendimento capitalista com diferentes preços de terra urbana, isto é, do período de intensa incorporação de terras a produção cafeeira no norte paranaense e de fundação de cidades por empresas loteadoras de terras.

A terra foi transformada em mercadoria, pela atuação do Estado e por várias empresas privadas que se autodenominavam empresas colonizadoras (Lopes, 1982). Monbeig (1984, p. 237-241), ao apresentar sobre a atuação das empresas colonizadoras no norte do Paraná, ressaltou que não passava de uma transação comercial, um negócio para muitas empresas. Tomazi (1997, p. 203) evidencia que além das empresas imobiliárias, o Estado também foi um colonizador direto, pois o governo paranaense esteve sempre presente na formulação de uma legislação que beneficiou as empresas/concessionárias e principalmente a Companhia de Terras Norte do Paraná.

Rosaneli (2009) enfatiza que no processo de comercialização de terras no norte paranaense, na ampliação da fronteira do café, empresas de vários tamanhos e com capital de diversas nações participaram. Essas empresas imobiliárias não se restringiam somente ao parcelamento rural; eles também parcelavam terras urbanas. Ressalte-se para a função realizado pelo Estado e pelas empresas imobiliárias, que

são vistos como agentes produtores do espaço (Capel, 1974; Corrêa, 1989) que ao parcelarem terras foram auferindo a renda da terra.

Assim, nesse contexto de parcelamento de terras e com a função de ser “o mercado de abastecimento e exportação” (Monbeig, 1945, p. 12), Londrina/PR foi projetada em 1929 para abrigar cerca de 20.000 habitantes no seu sítio urbano. Já apresentava em seu projeto urbanístico certa especialização das áreas e também as primeiras evidências de segregação urbana, revelada por uma distinção de valores, que se concretizou em diferentes usos e padrões (Linardi, 1995).

A princípio, o quadrilátero foi estruturado conforme o perfil topográfico dos terrenos. Quando a cidade comemorava uma década de existência, o contingente populacional superou a quantidade prevista – em 1945 eram 20.500 habitantes, distribuídos em loteamentos que se multiplicavam desordenadamente para além dos limites periurbanos da malha central estabelecida pela companhia (Barros, 1998).

Müller (1956), ao tratar sobre a planta inicial de Londrina/PR, destacou sobre as áreas ocupadas pelo comércio atacadista e com finalidade residencial. Como ocorreu na formação da cidade, o capital imobiliário e fundiário impulsionou a expansão da área urbana de Londrina/PR pelas décadas seguintes. Paula *et al.* (2013) enfatizam que a gestão municipal, além dos agentes privados, também participou da comercialização de lotes urbanos, devido aos lucros obtidos com os altos preços dos lotes urbanos e com a especulação imobiliária eram elevados. Entre os anos 1937 a 1970, foram aprovados na cidade 222 (duzentos e vinte e dois) loteamentos, expandindo a área urbana (Luiz, 1991).

Observa-se a expansão da cidade como uma formação de apropriação fundiária e dos diversos tipos de renda da terra por parte de grupos ou agentes produtores do espaço urbano, conforme discutido por Harvey (2013). A renda da terra urbana é o pagamento realizado aos proprietários pelo direito de usar a terra e seus pertences (os recursos nela incorporados, os prédios nela construídos etc.) (Harvey, 2013).

Deste modo, considerando a terra urbana, a produção de moradias e a expansão da malha urbana, fica claro que a cidade é transformada em um grande empreendimento capitalista, palco de um ambiente contendo ações de agentes imobiliários (proprietários fundiários, Estado, dentre outros) e mercado de terras.

Além disso, devido ao fato da segregação desempenhar papel significativo no processo capitalista de produção de moradias, juntamente com a apreensão da renda

da terra por alguns grupos, ela foi intensificada em Londrina/PR nas décadas de 1950 e 1960. A área central, além dos ricos casarões, começou a apresentar os primeiros edifícios da cidade. Os edifícios passaram a ser uma das maneiras de reinvestimento de lucros e rendas de várias atividades, incluindo a cafeicultura. Como resultado, a área central teve acentuada sua característica de residência de parcela da elite local, que investiu seus lucros e rendas na construção de edifícios horizontais e verticais para atestar sua ascensão social (Linardi, 1995; Fresca, 2007).

E na periferia encontrava-se a maior parte das moradias da classe trabalhadora, tendo inclusive as ocupações irregulares, que foram sendo criadas, em um primeiro momento, próximas a área central na década de 1950 e, posteriormente, conforme foi ocorrendo o processo de mecanização das lavouras, expandindo-se para áreas mais afastadas.

O primeiro Plano Urbanístico da cidade de Londrina/PR foi estabelecido em 1961, com o objetivo de ordenar o crescimento da cidade e promover a modernização e o embelezamento. O plano estabeleceu normas para o arruamento, estética das construções e as fachadas comerciais e industriais (Candotti, 1997).

A cidade emprega um modelo de urbanismo segmentado liderado por grupos da elite, foi inspirado nos princípios do urbanismo paulistano, que deu origem ao *zoning* americano<sup>27</sup>. Ocorre uma reprodução e, por consequência, as leis são atualizadas (Cordeiro, 2015).

No ano de 1952, aproximadamente 30% da área urbana de Londrina era vazia, diante da elevação dos preços (Prandini, 1952). De acordo com as pesquisas do IPPUL (1996), é nesse cenário que surgem as primeiras favelas. Concomitantemente, não existiu política pública para tratar a questão da moradia.

Desde sua fundação, a cidade já teve ocupações informais. A situação agravou-se a partir da década de 1960, quando pessoas ocuparam áreas, especialmente em fundos de vale (terminologia local para APP) e arredores, constituindo núcleos de favelas em várias partes da cidade. Nessa época, os núcleos

---

<sup>27</sup> Os efeitos da prática do *zoning* americano a partir da primeira lei geral aprovada em 1916, em Nova York, são discutidos em vários trabalhos publicados nos anos de 1920 1930 e 1940 nos Estados Unidos por urbanistas preocupados com a questão da habitação social, entre os quais Charles Harris Whitaker, Werner Hegemann. Esses estudos partem principalmente dos arquitetos vinculados à Regional Planning Association off América (RPAA), que avaliam o *zoning* desenvolvido nos Estados Unidos como instrumento de especulação que tende apenas a confirmar e elevar os valores imobiliários, como também a incentivar as dinâmicas de mercado nas áreas congestionadas, alimentando processos inflacionários. Planejamento e Zoneamento- 1942-1972 – Sarah Feldmam, p. 116

informais eram as favelas Bom Retiro, Grilo, Esperança, Pito Aceso, Grilinho, Boa Vista, Novo Mundo, Vila Paulista e Mariza.

A Lei Municipal de Zoneamento<sup>28</sup> adveio em 1963, delineando a repartição da cidade em várias zonas, incluindo comércio local, regional, residencial individual, coletiva e zona industrial. Oura (2006) assevera que essa lei foi muito simplificada em relação à Lei anterior 133/51.

Após essa mudança, surgiram problemas relacionados à habitação. Nesse cenário, o Governo Militar criou o BNH e o SFH, sendo este estruturado por agentes em cada Estado e nos Municípios (Bortolotti, 2007). No âmbito estadual, foi fundada a Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR) para atender os problemas de habitação do Estado. No âmbito londrinense, a COHAB/LD foi fundada para desenvolver políticas habitacionais (Bortolotti, 2007), por meio da Lei Municipal nº 1.008/1965, sob a forma de sociedade de economia mista. A COHAB/LD é vinculada à Prefeitura como uma entidade de administração indireta, sendo 99,99% das ações de propriedade do Município de Londrina/PR.

De acordo com o PLHIS (2011), os objetivos previstos no Estatuto Social da Companhia, em particular o artigo 3º (aquisição, administração e venda de imóveis) como no 4º (aquisição e venda de imóveis destinados à industrialização), encontram-se danificadas, pois, atualmente, ela restringe suas ações como promotora de habitação, não financiando nem construindo imóveis.

A única consequência real do plano em questão foi a aprovação de lei municipal de zoneamento, em 1969. Para Oura (2006), o objetivo da implementação dessa lei foi estabelecer um diferencial funcional bem definida e um padrão rigoroso para o aproveitamento dos lotes. O autor afirma que a alteração da lei foi baseada em uma articulação com o mercado imobiliário e seguiu sua lógica de maximização de lucros.

Houve uma mudança no local de residência da população londrinense, com um número maior de pessoas mudando para residir em áreas urbanas. Em 1960, o município possuía 134.821 habitantes; sendo que 77.382 habitantes viviam na área urbana (Beidack, 2007), o que representa 57,39% da população total. O principal motivo da inversão foi a implementação de políticas destinadas a eliminar a cultura cafeeira em um momento em que seu declínio já havia iniciado (Cordeiro, 2015).

---

<sup>28</sup> Lei municipal 5.526 de 06 de setembro de 1993.

Sob a vigência dessa lei, a década de 1970 proporcionou um processo significativo de desenvolvimento urbano. Ocorreu um forte crescimento da população total e urbana, proveniente do profundo processo de êxodo rural. A população total era de 228.101 habitantes e representava 71,69% da população urbana (Perfil, 2000). O poder público ampliou a infraestrutura e construiu os primeiros conjuntos habitacionais com recursos do BNH.

A população que chegava à Londrina/PR acabou sendo, em determinados casos, levada pelo Estado a conjuntos habitacionais, que foram construídos como parte do processo de desfavelização, utilizado pela COHAB/LD na primeira fase. Contudo, os esforços não foram satisfatórios para atender a demanda crescente. Para obter acesso a uma casa em um conjunto habitacional, deveria ser comprovada uma renda de 3 salários mínimos, medida essa completamente excludente.

Alves (1991) enfatiza que os conjuntos habitacionais foram introduzidos pela primeira vez na política de erradicação das favelas durante a década de 1970, com o objetivo de amenizar o problema habitacional de uma grande parcela da população hipossuficiente.

A partir da década de 1970, houve mudanças na agropecuária no norte paranaense, com a substituição de alimentos e cafeicultura por culturas mecanizadas que estavam ligadas à produção e reprodução do capital industrial (Padis, 1981; Lopes, 1982; Graziano, 1998). Isso levou a uma nova onda migratória de pessoas para as cidades em detrimento das áreas rurais.

Nesse período, foi realizada a primeira intervenção da COHAB-LD (2002) com o empreendimento Vitória Régia computando com 132 unidades habitacionais na região sudeste do município, com recursos advindos do BNH. O processo de desfavelamento teve início em 1971 com a retirada da população das áreas de fundo de vale do Córrego Bom Retiro. Em 1980, conjuntos de casas populares foram inseridos na região norte da cidade, afastados da área urbanizada e sem acesso às condições de infraestrutura e distante da região central, denominados Cinco Conjuntos (Cordeiro, 2015).

Ainda que o Poder Público tenha tentado conter ou erradicar as ocupações e transferir as famílias para os assentamentos urbanos, por meio de políticas de uso e ocupação do solo, o fenômeno mostra um processo contínuo das ocupações urbanas exigindo a realização do princípio constitucional da função social da propriedade urbana. O dinamismo das ocupações implica indispensavelmente em políticas

públicas, leis, ações flexíveis, aptas a acompanhar as transformações sociais inerentes ao assunto.

As ocupações irregulares são reflexo um mercado capitalista excludente multifacetado. Logo, a garantia à moradia não se restringe unicamente à comprovação de renda e ao financiamento de casas, mas sim de trabalhar todas ou a maioria das questões que levam e perpetuam as condições de exclusão social e inacessibilidade do direito à cidade [sustentável] à população carente. Do contrário, o problema perdurará.

Assim, os assentamentos urbanos passaram a fazer parte do cenário da cidade dentre várias formas de moradia, ganhando favelas pelo fenômeno da migração intraurbana, ou seja, pela população urbana e rural do próprio município.

No processo de urbanização presenciado nas cidades de porte médio, as aglomerações subnormais, desprovidas de serviços urbanos e infraestrutura básica, emergiram de maneira avassaladora. Assim, as formas de moradia precárias surgem como alternativas a essa parcela da população desempregada ou com baixos recursos para adquirir imóvel próprio ou valer-se de aluguel. O custo de vida e a falta de oportunidades a todos, dentro de suas capacidades, limitações e realidades acabam, dessa forma, perpetuando as desigualdades sociais no espaço intraurbano (PNH, 2004, p. 20).

Segundo a COHAB-LD (2002), frente a essa situação, cria-se neste período, no Município, alguns programas que objetivam o enfrentamento da erradicação, seja urbanizando as favelas através da regularização das áreas onde estas se encontram e instalando a infraestrutura necessária, seja deslocando o problema, isto é, transferindo as famílias para outra área, nos casos em que essas não apresentam condições aptas para a regularização, constituindo os chamados conjuntos habitacionais.

O Poder Público local busca simultaneamente neutralizar os problemas decorrentes da presença de favelas para o restante da cidade e suprir as necessidades dos moradores das favelas com o mínimo de organização (abertura de ruas e divisão dos lotes), implantando infraestrutura básica (água e luz) no mesmo local da ocupação e/ou em outra área, dependendo da situação de legalidade da terra (propriedade). Esse processo envolve a regularização do terreno onde estão localizadas as favelas, ou a remoção das famílias que se encontram em situação de risco para outras áreas da cidade — os assentamentos urbanos. Áreas estas

também pertencentes ao poder público, neste caso, à COHAB-LD (IPPUL, 2001).

Foi então que os conjuntos habitacionais do município foram construídos com recursos do BNH, localizados na zona norte de Londrina, sendo essa uma estratégia do poder público para resolver o problema da moradia, demarcada pela construção de núcleos gigantescos, compostos por grandes unidades habitacionais e todos na região Norte.

Observamos nesse período que é a apropriação pelo mercado privado de grande parte do subsídio para a habitação, beneficiando as classes médias em detrimento das classes de menor renda. Sachs (1999) aponta que, ao desviar os recursos a favor da classe média e classes altas “sustentáculos do regime ditatorial”, segundo Maricato (1997), os diversos programas acabaram por criar privilégios e reproduzir as desigualdades, expressas na exclusão social e segregação socioespacial.

No ano de 1988 foi instituído o Plano Diretor de Londrina (Lei Municipal nº 7.482/1998), bem como a Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal nº 7.485/1998). Como forma de garantir a aplicabilidade desses instrumentos, o Município passou a ordenar a função social, empreendendo ações no combate às ocupações irregulares que ocorriam em APP.

É importante considerar que entre os anos de 1941 a 1987, a cidade de Londrina/PR não possuía leis específicas que definiam os limites das áreas urbanas. Dessa forma, o perímetro urbano era relacionado à mancha urbana. Esta realidade se modifica no final do ano de 1989, quando é aprovada a primeira lei de perímetro urbano. De lá para cá Londrina já passou por 3 leis: de 1989, 1998 e 2012. Esclarece-se que no contexto das legislações, considera-se zonas urbanas “as áreas urbanizadas ou em vias de ocupação e as glebas com potencial de urbanização que ainda não sofreram processo regular de parcelamento” (Londrina, 1998; 2012).

A primeira lei que definiu estes limites foi a Lei nº 4.391, de 21 de dezembro de 1989. Posterior a promulgação dela, foram realizadas 30 alterações incluindo diferentes lotes e glebas ao perímetro urbano. Ao realizar a comparação do perímetro urbano, entre os anos de 1980 e 1990, percebe-se que houve uma grande expansão da zona urbana.

Ao final dos anos 1990, com a aprovação da Lei Municipal nº 7.756/1999, poucas ações foram realizadas para efetivar a política habitacional. Além disso, houve discussões entre 1993 e 1997 e 2 (duas) conferências municipais que discutiram o

assunto, o que permitiu ao Poder Executivo aprovar projetos de loteamentos para desfavelamentos ou assentamentos na zona urbana com lotes de dimensões mínimas de 100 m<sup>2</sup> e execução de infraestrutura pelo Município. O objetivo desta lei era facilitar as condições de acesso à terra urbana para pessoas de baixa renda. No entanto, tornou-se polêmica devido às pequenas dimensões dos lotes, que estão abaixo da exigência nacional de 125 m<sup>2</sup>.

No ano de 1993, foi editada a Lei Municipal nº 5.526 criando o Conselho Municipal da Habitação e o Fundo Municipal de Habitação. A finalidade era propiciar o apoio e o suporte financeiro para programas habitacionais voltados ao segmento da população que se enquadrava na faixa de 0 (zero) a 3 salários mínimos. Esses instrumentos, que são de controle social, não tiveram êxito, e o Fundo Municipal de Habitação foi extinto através da Lei Municipal nº 7.153/1997.

Bonduki (2008, p. 86) diz que, ao invés de uma transformação pela redemocratização, ocorreu um esvaziamento, deixando de existir verdadeiramente uma política habitacional; que da extinção do BNH até a criação do Ministério das Cidades, em 2003, a tônica da moradia ficou subordinada a 7 (sete) ministérios do governo federal, caracterizando total descontinuidade e falta de estratégias para enfrentar o problema. O autor diz que o estoque de domicílios vagos no país (para o ano 2000) seria o suficiente para sanar 83% do déficit nacional de unidades urbanas, uma vez que em algumas áreas metropolitanas o número de domicílios chega a ultrapassar o déficit habitacional. Em Londrina/PR, para os mais de 144.091 domicílios existentes na área urbana no ano de 2000, foi identificado um total de 19.629 domicílios não ocupados. Destes, 4.247 de uso ocasional, 1.240 fechados, e 14.142 vagos (Ipardes, 2009, p. 8).

O aumento pode ser visualizado, entre 1990 e 1998, momento em que em 1996 acontece a promulgação da segunda Lei: nº 7.484 em 20 de julho de 1998. Durante o período que esteve em vigor, ocorreu 14 novas alterações incluindo lotes e glebas no então perímetro urbano, sendo duas diretamente vinculadas a conjuntos habitacionais.

Além disso, a Lei 7.842 de 20 de julho de 1998, na qual institui o Plano Diretor de Londrina, discorre em seu Art. 21 que a alteração do perímetro urbano passa a ocorrer somente “[...] por meio de lei específica, com a apresentação de projeto de lei precedido de Consulta Prévia de Viabilidade Técnica e acompanhado do Relatório de Impacto Ambiental Urbano (RIAU)” (LONDRINA, 1998), ou seja, para que uma nova

área seja incluída no perímetro urbano passa a ser necessário a aprovação prévia pela prefeitura mediante relatório técnico de viabilidade.

No ano de 2000, a Administração Municipal começou a discutir a política habitacional de forma mais contundente e iniciaram um levantamento para constituir o diagnóstico que apresentou a subnormalidade habitacional local. O Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS) (2002) constatou que no início da década de 2000 havia ocupações em áreas particulares e um grande número em áreas públicas, especialmente nos fundos de vale na continuidade de áreas urbanizadas. O estudo encontrou 59 (cinquenta e nove) núcleos subnormais, 2 (dois) dos quais estavam localizados no Município de Cambé/PR, circunvizinho e integrante da região metropolitana.

Os assentamentos precários em Londrina aumentaram para 71 (setenta e um) em 2007, sendo 31 (trinta e um) ocupando áreas públicas, como fundos de vale e institucionais. Embora algumas dessas áreas tenham sido regulamentadas, um processo de ocupações ocorreu em 2014 em várias áreas de Londrina, mostrando novamente a incapacidade do Poder Público em lidar com esse problema.

A partir da obrigatoriedade de revisão do Plano Diretor a cada 10 (dez) anos, ocorreu a aprovação do Plano Diretor de Londrina, por meio da Lei Municipal nº 10.637/2008. A partir deste momento se tornou obrigatório a apresentação do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) para que ocorra a alteração do perímetro urbano (Londrina, 2008).

No ano de 2006 realiza-se a 1ª Conferência Municipal de Habitação, resultando na criação: i) da Política Municipal de Habitação; ii) da minuta do projeto de criação do Conselho Municipal de Habitação; e iii) da instituição do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social. Houve a integração das políticas habitacional e urbana.

Em 2009, realiza-se a 2ª Conferência Municipal de Habitação. As discussões recaíram sobre a regularização fundiária e legislação urbanista adequada à realidade do Município. O Conselho, de fato, foi efetivado após essa conferência. A partir de então, houve interesse municipal para elaborar projetos e viabilizar a inserção do Programa Minha Casa, Minha Vida, sendo realizadas de duas formas: a) intermediada pela COHAB/LD, que atende ao cadastro das demandas; b) através da Caixa Econômica Federal (CEF), na qual as pessoas físicas ou pequenas construtoras apresentavam suas propostas à empresa pública. Entre 2009 e 2010, segundo o

PLHIS (2011), o volume de financiamentos liberados, particularmente nas faixas de renda superior do Programa Minha Casa, Minha Vida foi bastante significativo, bem como a distribuição no território, muito embora ainda privilegie a zona norte. Foram construídos 7 empreendimentos, totalizando 3.560 (três mil quinhentos e sessenta) unidades habitacionais tipo horizontal e vertical, sendo essas nas regiões Norte, Noroeste e Sul.

Também em 2009 foi iniciada a construção do empreendimento residencial Vista Bela, o maior do país.

Em 2012 houve a 3ª Conferência Municipal de Habitação. O texto básico da conferência dizia que o processo de crescimento e desenvolvimento da cidade e a democratização da oferta de moradias precisavam ser compreendidos como meio de integrar as pessoas e articular a vida de toda a cidade. Nessa Conferência foi apresentado o PLHIS, que era o documento necessário para que o município acessasse os recursos junto ao PMCMV. Também foi debatida a importância da constituição da ZEIS como estratégia para a produção habitacional de interesse social.

No período de 2003 a 2013, o Programa Minha Casa, Minha Vida foi o de maior número de unidades habitacionais construídas no Município, perfazendo um total de 47,6% em relação aos demais. Em segundo lugar aparece o PAR, com 31,1%. Já a Regularização de Assentamentos Precários aparece com 12,8%, sendo esse um importante programa para pessoas que residem em ocupações irregulares e o restante, 8,4% são empreendimentos realizados pela COHAPAR e 0,1% na modalidade associativo.

A década de 2000 foi marcada por importantes avanços no quadro legal da política habitacional brasileira e não diferente em Londrina/PR. Este novo quadro teve como principais marcos a instituição do Plano Diretor, a nova Lei de Uso e Ocupação do Solo e a Lei das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), completando com a elaboração dos PLHIS.

Com certo atraso, após 4 (quatro) anos da aprovação do Plano Diretor de 2008, foi criada a Lei Municipal nº 11.661/2012, que discorre sobre o perímetro urbano de Londrina, atualmente revogada pela Lei Municipal nº 13.718/2023. Ao tempo de sua vigência, delimitou o perímetro urbano do distrito sede e as áreas de expansão urbana e dos distritos Guaravera, Irerê, Maravilha, Lerrovile, Paiquerê, Espírito Santo, São Luiz e Warta, medida que se repetiu na novel lei.

Para o exercício financeiro do ano de 2011 e por força das Leis Municipais nº 10.278/2007 e 10.613/2008, foi criada junto à Secretaria Municipal de Governo a Unidade Orçamentária, o Fundo Municipal de Habitação de Londrina (FMHL), que tem as seguintes atribuições:

[...] atender a população do Município de Londrina, nas áreas urbanas e rurais, mediante o custeio de ações que visem a adequação da infraestrutura em assentamentos de população de baixa e baixíssima rendas; aquisição de terrenos para programas de Habitação de Interesse Social; produção de lotes urbanizados; produção de moradias em sistema de autoconstrução ou mutirões com base em análise técnica e financeira; programas e projetos aprovados pelo Conselho Municipal de Habitação de Londrina (CMHL) e outros programas e projetos relacionados à questão habitacional, discutidos e aprovados pelo CMHL (COHAB/LD/PLHIS, 2011, p. 85).

No cenário nacional há 2 (dois) sistemas de financiamentos para a habitação: o SFH e o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI). Para o cumprimento de seus princípios e diretrizes, a Política Nacional de Habitação (PNH) compreende a necessidade da articulação de diferentes instâncias em um mesmo nível de governo, bem como entre os diferentes níveis. É este desafio que desenha o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que foi instituído pela Lei Federal nº 11.124/2005. O mesmo instrumento legal que cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

O pré-requisito para se habilitar aos recursos do FNHIS tem início com a inserção do Município de Londrina ao SNHIS. O PLHIS/Londrina cumpriu os requisitos previstos e procurou orientar maneiras de operacionalizar as diretrizes da Política Municipal de Habitação, aprovada na 1ª Conferência Municipal de Habitação, e que está em conformidade com o PNH com relação às garantias do direito à moradia digna, à inclusão socioespacial da população moradora de assentamentos precários, ao atendimento prioritário da população de baixa renda nos programas habitacionais, à reserva de cotas para a população vulnerável em programas habitacionais financiados pelo município, à função social da propriedade urbana, à aplicação dos instrumentos de política urbana do Estatuto da Cidade, à questão habitacional como política pública relevante de interesse público e social, à participação da sociedade na definição da política habitacional e sua gestão, à integração desta política com as políticas públicas sociais, econômicas e ambientais, à articulação da política habitacional com a política urbana, ao tratamento digno dispensado à população moradora de assentamentos precários e à garantia de assessoria jurídica gratuita para as questões fundiárias da população de baixa renda (Pagani; Alves; Cordeiro, 2016).

As diretrizes do Plano Municipal de Habitação (PMH) fornecem soluções estratégicas que estão totalmente alinhadas com a lógica que levou à criação do PNH e do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social:

A integração dos assentamentos precários já existentes no município de Londrina à cidade formal, incluindo o conjunto dos equipamentos urbanos e comunitários; o acesso a terra e a moradia através da produção de Habitação de Interesse Social; a capacitação do poder público para a implementação da Política Habitacional de Londrina e para a produção de Habitações de Interesse Social; a aplicação do Estatuto da Cidade na legislação urbana municipal como forma de justiça social, principalmente a regulamentação do art. 9º da lei municipal 7482/98; a garantia da participação popular na gestão, programas e projetos de produção de moradias; desenvolvimento de planejamento municipal para as intervenções nos assentamentos precários já existentes com apoio profissional de equipe multidisciplinar; instituição de Zonas Especiais de Interesse Social que deverão contar com áreas para a construção de barracões de geração de trabalho e renda e projetos de capacitação profissional (COHAB/PLHIS, 2011, p. 111).

O PHLIS/Londrina deverá atender os seguintes requisitos: a) a garantia de moradia digna a todos se dá pelo acesso aos equipamentos sociais e de infraestrutura urbana, condições adequadas de mobilidade e a proteção dos recursos naturais e da paisagem; b) a infraestrutura instalada deve ter seu uso otimizado, revertendo a tendência de expulsão da população de baixa renda para áreas da cidade com infraestrutura precária, áreas de risco ou de proteção ambiental; c) a integração dos assentamentos precários à cidade legal deve se dar pela regularização fundiária e urbanística.

Para implantar o Programa de Regularização Fundiária no Município de Londrina/PR, o Poder Legislativo aprovou a Lei Municipal nº 9.866/2005, autorizando a COHAB/LD a outorgar e registrar a escritura definitiva de lotes ou unidades habitacionais, ainda que financiados, de sua propriedade, originários de assentamentos urbanos, favelas ou ocupações irregulares do Município de Londrina/PR, aos ocupantes ou promitentes compradores, com custos inerentes ao ato e os valores dos lotes absorvidos pela COHAB/LD.

Lado outro, a municipalidade londrinense comporta 84 (oitenta e quatro) corpos hídricos, cuja maioria deságua/desemboca no Rio Tibagi (Barros, 1998). A qualidade dessas águas é comprometida, pois muitas nascentes estão na área urbana e os leitos recebem efluentes domésticos, industriais e o lançamento de águas pluviais (IPPUL, 1997). Conforme a avaliação integrada dos córregos urbanos de Londrina/PR elaborada pelo Instituto Ambiental do Paraná, em 2014 e 2015 a situação média da qualidade das águas variava entre medianamente à extremamente poluídas.

Segundo os dados do censo demográfico do IBGE de 2022, o Município de Londrina/PR possui 555.965 habitantes, grau de urbanização é de 97,4% (IPARDES, 2018) e densidade demográfica de 336,42 hab./km<sup>2</sup> (IBGE, 2022).

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, também calculado para 2010, era de 0,778, apresentando uma boa classificação conforme o Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil. A faixa salarial média mensal dos trabalhadores formais era 2,8 salários mínimos em 2018. Neste mesmo ano, Londrina/PR tinha PIB *per capita* no valor de R\$ 40.636,89, sendo 80% deste total proveniente do setor de serviços (IBGE, 2022), o que a posiciona entre as cidades brasileiras com PIB mais elevados no setor terciário. Apresenta 85,2% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 96,3% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 83,1% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio).

O espaço urbano de Londrina/PR é ainda mais complexo devido ao seu formato espraiado, que é resultado da influência de um forte mercado imobiliário que se sustenta em estratégias de especulação. Por consequência apresenta extensas áreas de vazios urbanos na cidade, que em 2011 representavam 42,95% de seu perímetro (Nascimento, 2014).

O modelo de cidade espraiada provoca danos ao ambiente, porque a área ocupada pelo espaço urbanizado é maior, elevando a área impermeabilizada, e, por conseguinte o fluxo do escoamento superficial, provocando grandes problemas nos períodos chuvosos. A isso se juntam as mudanças climáticas, as quais provocaram chuvas torrenciais em Londrina/PR em 2011, 2012, 2013 e 2016. Nos anos citados, houve um dia em que choveu mais de 200 (duzentos) mm, causando vários pontos de alagamento, enchentes e movimentos de massas. O resultado desses eventos foram mortes, destruição de residências, escolas, unidades básicas de saúde, pontes, avenidas e parques, árvores derrubadas ou comprometidas, deixando dezenas de famílias desabrigadas, prejuízos econômicos e comprometimento da dinâmica de uso das áreas afetadas. A pesquisa de Barros *et al.* (2015) identifica as áreas urbanas de risco à inundação, que também são áreas de maior vulnerabilidade socioambiental.

Elaborar um plano com dados que mudam significativamente, ano a ano, o estoque de terras nas mãos de alguns especuladores, a legislação importante que regula o uso e a ocupação do solo que não consegue ser aprovada, são questões não aprofundadas na discussão e elaboração do PLHIS e que nos parecem ser um dos

maiores desafios para o município.

Para realização e atualização desses levantamentos, o município poderia estabelecer parcerias, culminando com um processo de mapeamento das áreas ocupadas e as reais necessidades habitacionais, bem como a elaboração de mapas-síntese que indicariam quais áreas mais adequadas o município disponibilizaria para o uso habitacional.

Também é importante destacar, que a lista das ocupações disponibilizadas pela Cohab-LD não estão georreferenciadas proporcionando dificuldades para identificação das áreas, especialmente as ocupações nas áreas de preservação permanente.

Essas dificuldades de acesso a dados seguros ou insuficiência de informações necessárias podem ter resultado na definição de um déficit habitacional aproximado. Além disso, como já dito, a cidade é um organismo vivo e a situação habitacional se altera rapidamente, limitam e condicionam as análises, não dando conta da verdadeira realidade da cidade informal.

Como já abordado, na cidade de Londrina, existem vários conflitos de ordem social e ambiental, decorrentes de seu processo de ocupação e rápido crescimento. No próximo capítulo serão abordados sobre os conflitos relacionados entre as ocupações irregulares e os fundos de vale em Londrina-PR.

## 7.2 FUNDOS DE VALE E CÓDIGO AMBIENTAL DE LONDRINA

O Município de Londrina está localizado no norte do estado do Paraná e conta com a presença de 84 (oitenta e quatro) cursos d'água (Barros, 1998) e a qualidade de água deteriorou-se, uma vez que muitas fontes estão localizadas em áreas urbanas e os esgotos domésticos e industriais e as águas pluviais entram nos rios (IPPUL, 1997). A área urbana possui 24.765 ha, de um total de 1.478 ha de APP somente em fundo de vale, o que corresponde à aproximadamente 6% (seis por cento) da área urbana (Trabaquini et al, 2009).

De acordo com o estudo realizado por Barros et al (2001), demonstrou-se que a cidade de Londrina possuía 21,36 km<sup>2</sup> de APP em fundos de vale, sendo que 5,42km<sup>2</sup> (25,4 %) destas áreas encontravam-se ocupadas irregularmente ou ilegalmente. A formação dos núcleos de ocupações irregulares em áreas de risco,

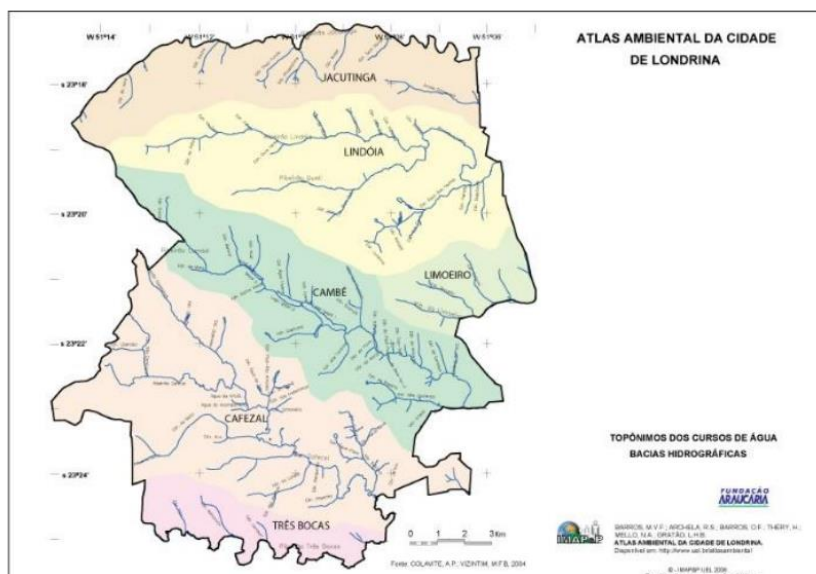
especialmente as de preservação permanente, tem sido contínua na dinâmica da cidade, produzindo áreas segregadas nos âmbitos social e espacial (Pagani et al, 2016).

Os assentamentos precários em fundos de vale são preocupantes por motivos vinculados ao meio ambiente e especialmente ao bem-estar da população, a qual passa a estar sujeita a riscos de doenças associadas à água, enchentes, descarte incorreto de resíduos sólidos, dentre outros.

O conceito de fundos de vale está relacionado à geomorfologia. Segundo Cardoso (2009), são áreas onde ocorre deposição de sedimentos resultantes da erosão provocada pelo processo hidrológico, e podem ser classificadas em duas formas: fundos de vale encaixados e várzeas. As várzeas se formam em áreas com baixa declividade e terrenos mais planos, onde o escoamento da água é mais lento, estando sujeitas à influência das chuvas, o que leva à formação de áreas úmidas, como pântanos e charcos. Já os encaixados estão associados a relevos mais acidentados.

A área urbana de Londrina possui cinco bacias hidrográficas. Tendo como base a figura 1 partindo da região Norte do município em direção à região Sul encontram-se as bacias do rio Jacutinga, Lindóia, Limoeiro, Cambé e Cafezal. Essas cinco bacias são as que estão presentes dentro do recorte espacial denominado de área urbana e o rio Cafezal estabelece o limite entre a área urbana e rural.

## município de Londrina

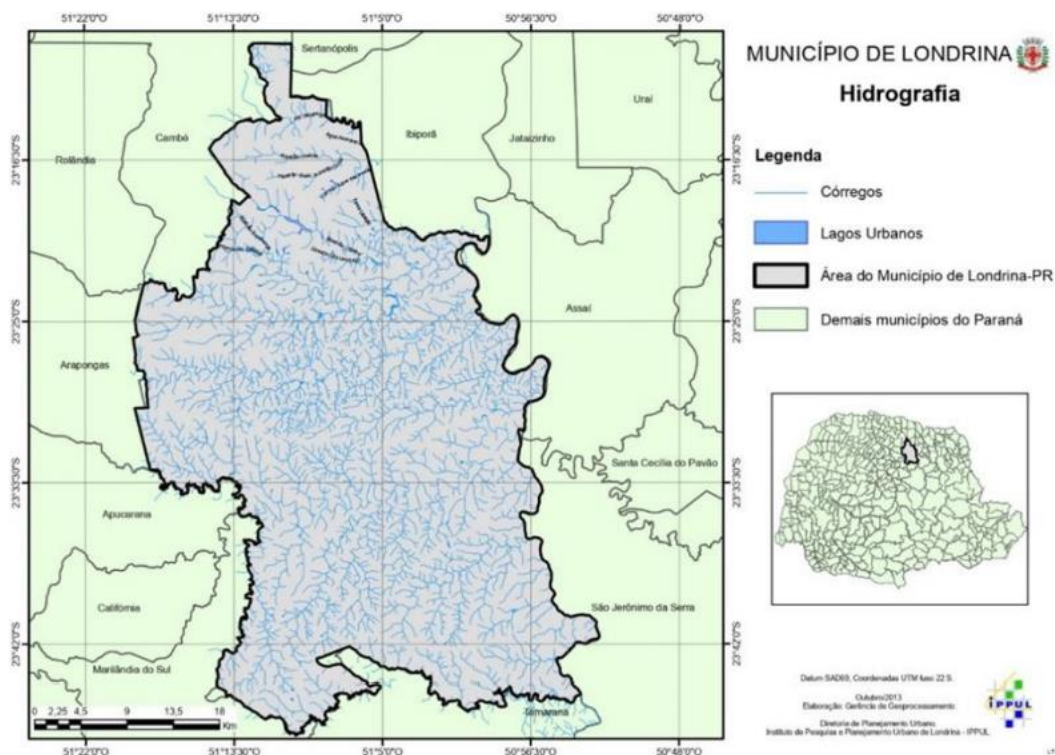


Fonte: Barros, et al (2009).

É evidente a importância dos rios para o desenvolvimento das áreas urbanas. No caso de Londrina, esses rios foram e ainda são utilizados para abastecer o município, como o Ribeirão Cambé. Com o crescimento populacional, o município também passou a captar água do rio Tibagi. Atualmente, Londrina é abastecida tanto pelas águas superficiais dos rios Cambé e Tibagi quanto pelos mananciais subterrâneos dos aquíferos Serra Geral e Guarani (Franco, 2014).

Ao observar a área total do município, conforme ilustrado na figura 2, é possível notar que os cursos d'água seguem um padrão de drenagem classificado como dendrítico. O termo "dendrítico" vem do grego "dendron" (galho), já que uma bacia hidrográfica com vários afluentes adota um traçado semelhante aos galhos e ramos de uma árvore.

**Figura 2: Hidrografia do Município de Londrina.**

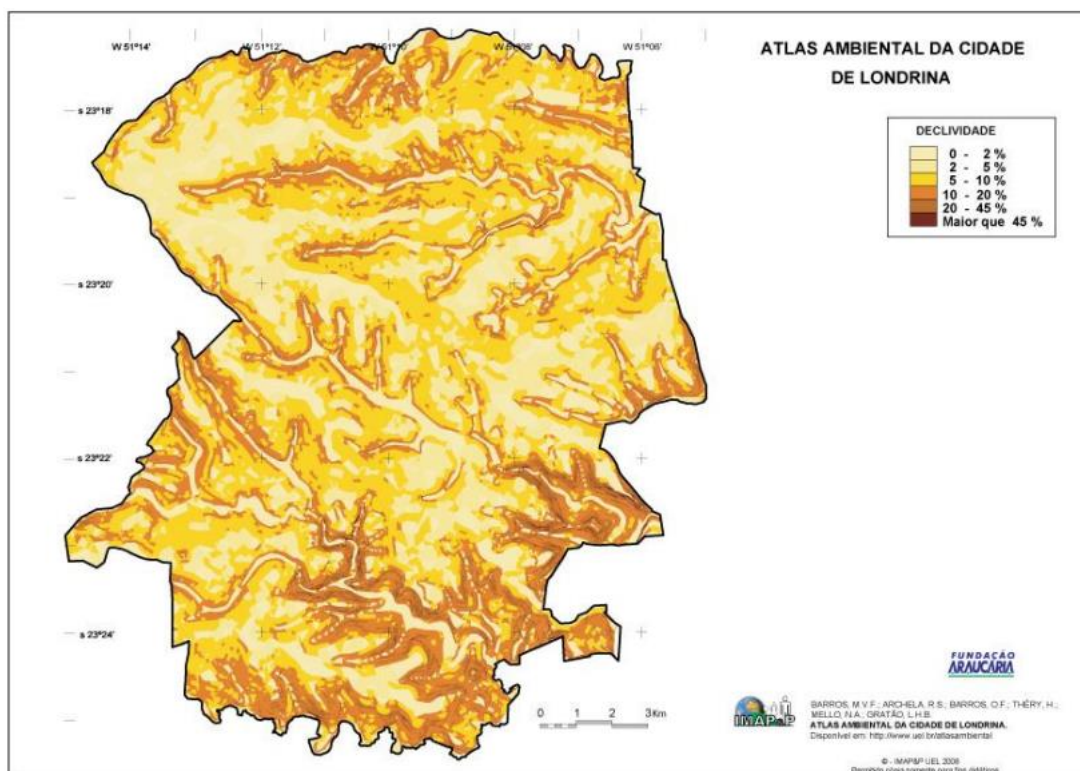


Fonte: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina (IPPUL, 2023).

Independentemente da sua morfologia ambas as formações, várzeas e fundos de vale, são objeto de proteção da Legislação Ambiental e estão classificadas como Áreas de Preservação Permanente (APP), protegidas pelo Código Florestal, conforme já abordado.

Um ponto importante que deve ser ressaltado é que áreas de APP são consideradas como tal, mesmo não havendo presença de cursos superficiais de água, bastando para isto suas encostas ou parte delas apresentarem declividade igual ou superior a  $45^\circ$ , conforme art 4º, inc V - as encostas ou partes destas com declividade superior a  $45^\circ$ , equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive. Esta condição também está presente no relevo do município de Londrina, como pode-se observar na figura 3.

**Figura 3: Relevo da Zona Urbana de Londrina**



Fonte: Barros et al (2009)

As regiões da área urbana do município que apresentam maior declividade são as áreas mais a sudeste com pontos de declividade acima de 45% que compõem a bacia do ribeirão Cafezal. A área total desta bacia é de 67 km<sup>2</sup>, como é informado no Atlas Ambiental de Londrina, e que até então não havia sido totalmente mapeada.

Devido às características físicas do relevo do município, pode-se concluir a importância da criação de uma Legislação Ambiental cuja finalidade visava e visa a proteção e a conservação da vegetação ciliar nas margens dos rios, estendendo, ainda, esta proteção para as encostas de morros com declividade igual ou superior a 45% com presença ou não de vegetação. Porém, a criação do Código Florestal não foi suficiente para conter os avanços predatórios que os vários segmentos econômicos da sociedade impuseram ao meio ambiente.

Considerando o contexto, deve-se notar que o Código Florestal é, por sua natureza jurídica, uma lei geral que estabelece princípios que Estados e Municípios locais devem observar. Devem cumpri-la de acordo com sua legislação e não poderão limitar as disposições federais conforme os artigos 23, VI e VII; e 24, VI e § 2º, ambos da Constituição Federal de 1988 (Machado, 2005, p. 721).

A responsabilidade pelo gerenciamento ambiental recai sobre o Governo Municipal, previstos na Carta Social de 1988, especialmente nos artigos 30, VIII, 174,

§ 1º e 182, §§ 1º e 2º<sup>29</sup>. Este pode se utilizar de instrumentos legais para programar a política ambiental e urbanística, como, por exemplo, ampla legislação ambiental baseada em lei orgânica, plano diretor, lei de parcelamento, lei de uso e ocupação do solo, código sanitário, código tributário, código de obras, código de posturas (Almeida *et al.*, 2004, p. 153).

No que tange especificamente às competências municipais em matéria ambiental, Antunes (2015) esclarece:

Nesse particular há que se registrar que em regime federativo não há propriamente uma hierarquia entre os integrantes da federação, mas uma repartição de competências, cabendo a cada um dos diferentes entes exercerem a parcela que lhe foi atribuída pela Constituição. Não se esqueça de que o tema relativo às APP urbanas cuida, simultaneamente, de: (i) interesse local; (ii) suplementação de legislação federal; (iii) uso do solo urbano; (iv) proteção ao meio ambiente; e (v) política urbana. É dentro desse contexto multifacetado que deverá ser examinada a proteção ambiental em área urbana.

Na esfera londrinense, a Lei Municipal nº 11.672/2012 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano do Plano Diretor Municipal) traz as seguintes definições no artigo 5º, IV - áreas de preservação permanente - APP: são as destinadas a preservar o ambiente natural do terreno com a cobertura vegetal existente, conforme legislação federal; XXVIII - fundo de vale: área destinada à proteção dos cursos d'água, compreendendo área de preservação permanente e áreas verdes.

A Lei Municipal nº 11.471/ 2012 (Código Ambiental de Londrina), em seu artigo 129 trata que o Município de Londrina/PR seguirá os mesmos termos estabelecidos na Lei Federal, no tocante às APP ao longo de rios, córregos, nascentes, lagos e reservatórios.

---

<sup>29</sup> Art. 30. Compete aos Municípios: [...] VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

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

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

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

Na presente pesquisa, será estudado em específico sobre os fundos de vale, que estão presentes no Código Ambiental de Londrina, conforme previsto nos artigos 141, 142 e 144:

Art 141. Os setores especiais de fundos de vale são constituídos pelas áreas contíguas às áreas de preservação permanente dos cursos d'água, nascentes e várzeas do Município de Londrina e incluem as faixas sanitárias e áreas verdes, até a via mais próxima projetada ou executada.

Parágrafo Único - Os fundos de vale são inedificáveis, ressalvadas construções de baixo impacto e de interesse público, mediante prévio licenciamento ambiental.

Art 142. Os setores especiais de fundos de vale deverão atender, prioritariamente, à implantação de parques lineares destinados às atividades de recreação e lazer, à proteção das matas nativas, à drenagem e à conservação de áreas críticas.

[...]

Art 144. Em cada margem, a faixa de preservação permanente deverá conservar a arborização e, onde esta não mais exista, deverá ser a faixa reflorestada.

§ 1º O disposto no caput deste artigo abrange áreas urbanas e rurais.

§ 2º O ônus do reflorestamento recairá sobre o proprietário do imóvel depredado.

Os fundos de vale também estão previstos na Lei Municipal nº 11.996/2013 (Plano Diretor de Arborização do Município de Londrina/PR), e em seu artigo 5º, são adotadas as seguintes conceituações: “XXVI - fundo de vale: área constituída de APP, de nascentes e corpos d'água urbanos, podendo conter faixas sanitárias e parques lineares destinados às atividades de recreação e lazer”.

Diante o cenário os ‘fundos de vale’ vão exercendo o seu protagonismo ao ‘acolher’ uma parcela da população possibilitando o seu habitar, que apesar do caráter de provisoriedade pela ilegalidade da ocupação, vai se tornando cada vez mais perene, assim como são os rios, em seus cursos.

As paisagens de fundos de vale em Londrina se tornaram abrigo àqueles excluídos de seus direitos a um lugar no mundo. A sociedade exclui o lixo, o rio acolhe, a sociedade manda para longe seus dejetos, o rio acolhe, a sociedade exclui pessoas de seus direitos básicos e o rio acolhe.

No próximo capítulo será abordado e identificado as ocupações irregulares, especialmente nas Áreas de Preservação Permanente – APP em Londrina-PR

### 7.3 DAS OCUPAÇÕES IRREGULARES EM FUNDOS DE VALE EM LONDRINA-PR

Neste tópico possui como finalidade identificar as ocupações irregulares localizadas em APPs das margens dos fundos de vale dos rios que estão presentes na área urbana de Londrina. Para auxiliar a compreensão no que se refere à localização dessas ocupações irregulares demonstra-se o mapa da figura 4.

Essa localização das ocupações irregulares foi elaborada a partir de dados da dados da Cohab (2023). É fundamental ressaltar a ausência dos dados georreferenciados, com as coordenadas geográficas, e informações socioeconômicas, dificultando a análise dos dados, proporcionando obstáculos para ter acesso a essas áreas. Como serão realizados estudos empíricos sem essas informações? Como pensar em políticas públicas sem conhecer essa realidade?

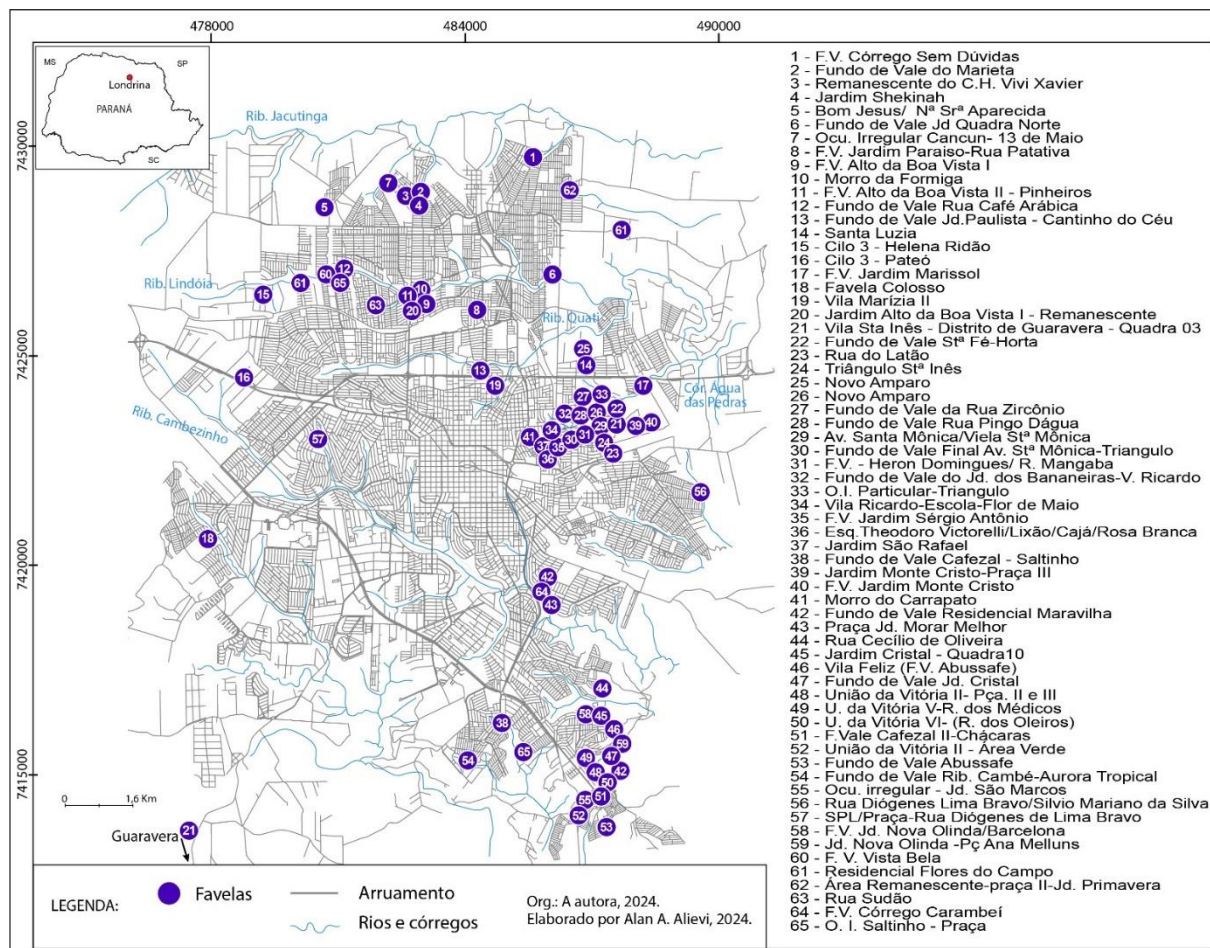
Segundo o Procurador de Justiça de Santa Catarina, Paulo Locatelli (2022), o geodireito, por meio dos sistemas de informação geográfica (SIG), torna-se um importante aliado para melhor avaliar e definir os limites a serem estabelecidos. O uso de plataformas e ferramentas digitais, como os sistemas de informação geoespacial, deve ser incentivado para melhorar o planejamento territorial, integrando, a longo prazo, a administração da terra e o acesso a serviços urbanos e metropolitanos.

É preciso fomentar a aproximação dos ramos do Direito ao Geodireito, sobretudo o Ambiental e o Urbanístico, assim como investimento e foco do Estado na evolução dos Sistemas de Informação geográficas (SIG), como o geoprocessamento de dados como subsídios para políticas públicas (Leite; Codonho; Peixoto, 2020, p. 79)

Complementando o entendimento mencionado, o Sistema de Informação Geográfica (SIG) também pode ser útil para apoiar a criação de novas legislações municipais relacionadas aos limites de proteção das margens de corpos d'água e, previamente, na demarcação de áreas urbanas consolidadas. Dada a importância de preservar as Áreas de Preservação Permanente (APPs), o uso do SIG ajudará os municípios a evitar inseguranças jurídicas, prejuízos econômicos e a proteger vidas humanas.

Com base nessas localizações foi realizada a espacialização temporal, como consta na mesma figura 4.

**Figura 4- Mapa das Ocupações Irregulares em Londrina-PR**



Org. Autora, 2024. Cohab, 2023.

O que mais chama a atenção é o fato de a maioria dessas ocupações estarem situadas próximas ou às margens dos cursos d'água, presentes na área urbana deste município.

O córrego com o maior número de ocupações irregulares é o Água das Pedras, localizado na região Leste, onde a maioria das moradias surgiu entre as décadas de 1970 e 1990, com duas novas ocupações entre 2000 e 2010. No ribeirão Quati, na transição entre o quadrilátero central e a zona Norte, as primeiras ocupações apareceram na década de 1980 e permanecem até hoje, há mais de 40 anos, com três outras surgindo após os anos 2000. Situação semelhante é observada no ribeirão Lindóia, onde há ocupações com mais de 40 anos e outras quatro que surgiram a partir dos anos 2000. Ainda na zona Norte, o córrego Água Primavera apresenta duas

ocupações, datadas de 2010.

Na região Sul, há duas ocupações próximas às margens do córrego Cristal, que datam das décadas de 1960 e 1970, uma ocupação do ano 2000 em um afluente do córrego Saltinho e outra de 2010 nas margens do córrego São Lourenço. Apesar do número significativo de ocupações concentradas na região Sul, nem todas estão próximas às margens dos rios. Como mostrado, essa região urbana é caracterizada por um relevo acidentado, com declividade igual ou superior a 45%, e, mesmo sem cursos d'água, ainda é considerada uma área de preservação permanente (APP).

Em resumo, as áreas mais altas e planas foram formalmente loteadas e ocupadas pelo mercado imobiliário e por projetos habitacionais públicos, enquanto áreas sem interesse imobiliário, ou protegidas por legislação ambiental, foram ocupadas irregularmente. Muitas dessas moradias informais estão presentes no município desde a década de 1960, ou seja, há mais de 60 anos. Entre 1950 e 1990, havia 4 ocupações, e na década de 1990 esse número aumentou para 36, com apenas quatro delas regularizadas ou extintas. No início do século XXI, o número de ocupações chegou a 51, abrigando 26.488 pessoas. Embora tenha ocorrido um aumento no número de ocupações irregulares ao longo dos anos, o número de pessoas nessas áreas diminuiu para 12.540, distribuídas em 3.815 famílias. Essa redução de aproximadamente 14.000 pessoas pode estar associada à reestruturação da Cohab-LD e aos programas habitacionais.

Inicialmente, as ações da Cohab-LD visavam ocupar vazios urbanos com a construção de conjuntos habitacionais de poucas unidades, muitas vezes para desfavelamento. Essa dinâmica mudou quando a companhia foi credenciada como agente financeiro do BNH, momento em que Londrina começou a produzir conjuntos habitacionais com um número elevado de unidades. No entanto, apenas "em algumas circunstâncias" essas moradias foram direcionadas para a população de baixa renda, e ao longo do tempo não houve um programa habitacional exclusivo para essas pessoas, já que os programas habitacionais tendem a ser voltados para aqueles que possuem renda e capacidade de endividamento. Aqueles que não se encaixam nesses critérios acabam ficando à margem dos programas.

Essa hipótese pode ser confirmada em parte pelo fato de os programas habitacionais terem duas frentes. A primeira está relacionada ao aumento da oferta de moradias populares, com financiamento de longo prazo, e a segunda ao aumento

de vagas de trabalho, principalmente no setor da construção civil. Assim, o investimento na produção de moradias populares impulsiona a economia.

Em 2023, de acordo com dados da 20ª Promotoria de Justiça de Londrina, tramitam cerca de 54 procedimentos extrajudiciais<sup>30</sup> instaurados diante da constatação de núcleos urbanos informais implantados em desacordo com a legislação urbanística - autos que, contudo, não registram a totalidade das ocorrências no Município de Londrina, uma vez que são recorrentes as notícias de novos núcleos informais ou a identificação de casos ainda não acompanhados pelo Ministério Público.

De acordo com os autos de Procedimento Administrativo nº MPPR-0078.21.001884-8 foi realizado o levantamento geral, elaborado pela COHAB-LD, datado de 2017, com atualizações pontuais até 2023, que identificou ao menos 62 áreas urbanas ocupadas irregularmente em Londrina, incluindo áreas passíveis de regularização e que apresentam óbices ambientais. Sendo desse total, 30 ocupações localizadas em fundos de vale, ou seja, área de preservação permanente.

Os dados apresentados pela Companhia de Habitação de Londrina – COHAB-LD (2023), com foco nas ocupações irregulares nos dias atuais, as mesmas encontram-se em sua maioria localizadas nas margens dos rios que cortam o espaço urbano londrinense, ou seja, em APP. Até o ano de 2023 havia o total de 2.022 moradores nessas áreas de ocupações irregulares.

De acordo com os dados apresentados pela COHAB/LD (2023), com foco nas ocupações irregulares nos dias atuais, grande parte está localizada às margens dos rios que cortam o espaço urbano londrinense, ou seja, em APP. Até o ano de 2023 havia o total de 2.022 (dois mil e vinte e dois) moradores nessas áreas de ocupações irregulares.

---

<sup>30</sup> 0078.22.004245-7 0078.21.000781-7 0078.20.006854-8 0078.21.000780-9 0078.20.005792-1  
 0078.15.002824-5 0078.21.003787-1 0078.21.003377-1 0078.20.004316-0 0078.18.007051-4  
 0078.19.005989-5 0078.23.001794-5 0078.22.002751-6 0078.21.004618-7 0078.21.004036-2  
 0078.20.007587-3 0078.21.004193-1 0078.22.001786-3 0078.22.001787-1 0078.19.005006-8  
 0078.21.005459-5 0078.18.005796-6 0078.21.005611-1 0078.18.005821-2 0078.18.007048-0  
 0078.18.008072-9 0078.21.000553-0 0078.18.005816-2 0078.21.004020-6 0078.22.000860-7  
 0078.22.003107-0 0078.21.005167-4 0078.21.003802-8 0078.21.003580-0 0078.20.006765-6  
 0078.21.003807-7 0078.21.001134-8 0078.14.003337-0 0078.21.001024-1 0078.20.005025-6  
 0078.18.007055-5 0078.18.005810-5 0078.21.004368-9 0078.21.003785-5 0078.22.005671-3  
 0078.21.003545-3 0078.20.005599-0 0078.22.002508-0 0078.17.005671-3 0078.22.000860-7  
 0078.22.005705-9 0078.22.005448-6 0078.22.004092-3 0078.22.003099-9.

O levantamento realizado pela COHAB-LD<sup>31</sup> também demonstrou, que existem aproximadamente 3.776 (três mil setecentos e setenta e seis) famílias ocupando núcleos urbanos informais no Município de Londrina.

O mapeamento da COHAB/LD em 2023, pautado no indicativo de famílias e a zona da cidade na qual se encontra a ocupação irregular, indicou que a maior parte dos núcleos familiares em áreas de ocupação encontra-se na Zona Norte da cidade, com 1.551 (mil quinhentas e cinquenta e uma) famílias e 14 (quatorze) ocupações, seguida pela Zona Leste com 387 (trezentas e oitenta e sete) famílias e 18 (dezoito) ocupações, Zona Sul com 244 (duzentas e quarenta e quatro) famílias e 10 (dez) ocupações, Zona Oeste com 130 (cento e trinta) famílias e 6 (seis) ocupações; a região central não computou ocupações. Totaliza-se, assim, 48 (quarenta e oito) ocupações e 2.312 (duas mil trezentas e doze) famílias (COHAB/LD, 2023). Confira-se:

| Regiões | Ocupações | Famílias |
|---------|-----------|----------|
| Norte   | 14        | 1551     |
| Sul     | 10        | 244      |
| Leste   | 18        | 387      |
| Oeste   | 6         | 130      |
| Centro  | 0         | 0        |
| TOTAL   | 48        | 2312     |

Quadro 1: quantidade de famílias vivendo em ocupações irregulares em Londrina/PR no ano de 2023, segundo dados da COHAB/LD. Fonte: COHAB/LD, 2023.

Com relação às áreas em processo de regularização fundiária, por intermédio de dados da COHAB (2023), tem-se que a maior parte das famílias encontra-se na Zona Sul da cidade, sendo 740 (setecentas e quarenta) famílias e 2 ocupações, seguida pela Zona Norte com 373 (trezentas e setenta e três) famílias e 6 (seis) ocupações, Zona Leste e Centro, sendo respectivamente 101 (cento e uma) famílias e 1 ocupação, Centro com 101 famílias e 2 ocupações e Zona Oeste com 6 ocupações e 0 famílias. No montante de 1315 famílias e 17 ocupações.

Do ano de 2017 a 2023 foram regularizadas no total as áreas de 415 (quatrocentas e quinze) famílias, sendo que, a maior parte das famílias encontram-se localizadas na Zona Leste da cidade (Jardim Rosa Branca com 137 famílias), e na

<sup>31</sup> A planilha elaborada pela COHAB pode ser consultada através do processo SEI nº 19.005.126424/2023-86.

Zona Norte (Jardim Schekinah com 137 famílias), seguida da Zona Leste (Jardim São Rafael com 106 famílias), da Zona Leste (Vila Amaral com 16 famílias) e da Zona Oeste (Jardim Leste-Oeste com 19 famílias) (COHAB/LD, 2023).

No tocante às áreas desocupadas, a maioria encontra-se na Zona Norte, (Ocupação Irregular Cancun – Praça 13 de Maio, Fundo de Vale Hilda Mandarino, Fundo de Vale Quati, Fundo de Vale Jardim Santa Mônica), na Zona Leste (Jardim Santa Fé Centro Comunitário, Fundo de Vale Nova Esperança) e na Zona Oeste (Fundo de Vale Renato Fabreti) (COHAB/LD, 2023).

Tendo em vista a carência de habitação voltada para a população de baixo poder aquisitivo em Londrina/PR, ela não se reduz somente a esse contingente das ocupações irregulares. É certo que estas demandam atenção urgente devido à precariedade, mas levando em consideração todas as famílias cadastradas no sistema da COHAB/LD, havia em 2022 aproximadamente 58.799 inscritos no cadastro municipal à espera de uma moradia, quantidade que não acompanha a regularização tal como vem sendo realizada pela municipalidade e pela COHAB/LD.

| Ano Levantamento | de | N. de Ocupações | N. de Famílias | N. de Pessoas |
|------------------|----|-----------------|----------------|---------------|
| 2009             |    | 36              | 2153           | 6171          |
| 2012             |    | 31              | 1154           | 4497          |
| 2013             |    | 29              | 1041           | 3294          |
| 2014             |    | 36              | 1439           | 4174          |
| 2015             |    | 40              | 1693           | 5764          |
| 2017             |    | 56              | 3160           | 10867         |
| 2019             |    | 57              | 3238           | 11009         |
| 2023             |    | 50              | 2414           | 9615          |

Quadro 2: Evolução das ocupações em áreas de reassentamento. Fonte: COHAB/LD, 2023.

Essa realidade é o desdobramento no território municipal da política habitacional brasileira, uma vez que o estudo realizado por Antonello e Veiga sobre a capacidade desta política de atacar a exclusão socioespacial urbana, concluiu que:

Os resultados da investigação demonstram que essa dinâmica de exclusão se mantém, uma vez que, em 2017, tinha-se um déficit estimado em 7,77 milhões de unidades, alcançando o maior patamar em 10 anos, o que retrata que PMCMV (Programa Minha Casa Minha Vida, lançado em 2009) não atingiu as metas propostas, já que ocorreu um crescimento constante do déficit desde 2013, atingindo 967.270 unidades habitacionais em condições precárias de habitabilidade e abrange 3.289.948 unidades que sofrem com o ônus de pagar um aluguel para poder viver, sendo o maior percentual dentre

esse componente, a coabitação involuntária (3.209.299 unidades), que é fruto da mesma lógica de exploração do trabalhador, isto é, a necessidade de convivência indesejada de mais de uma família no mesmo domicílio, em função da incapacidade de assumir o pagamento de um aluguel de forma individual (Antonello; Veiga, 2022, p. 39).

Nesse contexto, Souza (2018) prediz pela existência de demanda por habitação de interesse social em Londrina. E, no interior desse grupo, há famílias com maior urgência de atendimento em relação ao acesso a casa própria, por estarem vivendo em áreas irregulares. O número de famílias em áreas impróprias, de acordo com a COHAB/LD (Londrina, 2017), voltou a crescer a partir de 2014.

Os levantamentos realizados pela COHAB/LD evidenciam que a partir de 2013 passou a ocorrer aumento no número de ocupações de família em áreas irregulares em Londrina/PR. Houve incremento de 93% no total de ocupações, de 303% de família e 329% de quantidade de pessoas em 2017 em comparativo a 2013.

Não existem dados oficiais pela COHAB/LD ou pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente em Londrina/PR que demonstrem a quantidade de ocupações irregulares em APP.

Entretanto, conforme dados da COHAB, foi realizada a análise das características do grupo familiar nas áreas denominadas fundos de vale.

Foram identificadas 20 (vinte) áreas denominadas fundos de vale, possuindo o número expressivo total de 724 (setecentas e vinte e quatro) famílias, sendo 1.179 (mil cento e setenta e nove) homens e 1.124 (mil cento e vinte e quatro) mulheres.

| Fundo de Vale   | Total de famílias | Renda Média da Família | Homens | Mulheres | Recebem Bolsa Família | BPC |
|---|-------------------|------------------------|--------|----------|-----------------------|-----|
| Fundo de Vale do Córrego Sem Dúvidas  | 149               | R\$ 934,99             | 219    | 218      | 76                    | 7   |
| Fundo de Vale Alto da Boa Vista   | 14                | R\$ 798,21             | 17     | 19       | 5                     | 0   |
| Fundo de Vale Rua Café Arábica  | 4                 | R\$ 784,50             | 0      | 0        | 0                     | 0   |
| Vila Marízia II - Rua Brasílio Machado  | 18                | R\$ 656,17             | 25     | 22       | 10                    | 0   |
| Santa Fé Horta – Rua Raymunda Madalena Reeberg                                      | 48                | R\$ 811,00             | 80     | 61       | 18                    | 1   |
| Rua da Zirconio   | 8                 | R\$ 1.160,88           | 9      | 9        | 1                     | 0   |
| Ruda Pingo D Água   | 30                | R\$ 1.129,27           | 63     | 48       | 4                     | 1   |
| Avenida Santa Mônica  | 149               | R\$ 934,99             | 219    | 218      | 4                     | 0   |
| Rua Heron Domingues   | 27                | R\$ 1.134,59           | 47     | 43       | 7                     | 1   |
| Jardim das Bananeiras - Vila Ricardo  | 3                 | R\$ 958,00             | 5      | 3        | 0                     | 0   |
| Vila Ricardo Escola - Flor de Maio. Jardim Sérgio Antonio e esq Theodoro Victorelli | 62                | R\$ 1.121,77           | 219    | 218      | 17                    | 3   |
| Jardim Monte Cristo   | 53                | R\$ 971,26             | 65     | 61       | 17                    | 3   |
| Córrego Carambei  | 3                 | R\$ 600,00             | 3      | 3        | 3                     | 0   |
| Cafezal   | 22                | R\$ 1.410,32           | 35     | 34       | 5                     | 2   |
| Jardim Crsital - Rua Edner Canezin  | 20                | R\$ 1.224,44           | 26     | 25       | 4                     | 0   |
| Cafezal II - Chácaras   | 22                | R\$ 1.410,32           | 35     | 34       | 5                     | 2   |
| Jardim Abussafe   | 26                | R\$ 432,31             | 21     | 10       | 3                     | 0   |
| Ribeirão Cambé - Aurora Tropical. Rua João Nicolau Arcilino                         | 5                 | R\$ 2.978              | 7      | 6        | 3                     | 1   |
| Ribeirão Cambé - Aurora Tropical. Rua João Nicolau Arcilino                         | 47                | 1191,34                | 63     | 71       | 3                     | 3   |
| Vista Bela  | 14                | R\$ 1.040,00           | 21     | 21       | 6                     | 1   |

Quadro 3:Lista ocupações em fundos de vale. Fonte: Cohab, 2023

De acordo com os dados, observa-se que a média das famílias que ocupam de maneira irregular os fundos de vale sobrevivem com menos de 1 salário mínimo.

Além de morar em fundos de vale, possuem ausência de infraestrutura urbana aliada à precariedade dos materiais de construção das moradias, fatores estes que escancaram a condição de vulnerabilidade destes locais, onde os riscos de inundações e movimento de massa são ainda maiores. Essas famílias não possuem acesso qualquer a saneamento básico, coleta de lixo, energia elétrica, saúde, segurança, educação, lazer.

Essa realidade foi destacada no texto técnico do Plano Diretor Municipal de Londrina (Revisão 2008-2028), que reforçou a problemática ao destacar que no âmbito local há inúmeras áreas em fundos de vale com ocupações irregulares, com famílias vivendo em condições inadequadas, insalubres, indignas de infraestrutura e serviços urbanos, tais como rede de abastecimento de água, rede coletora de esgoto, rede de drenagem, coleta de lixo, limpeza pública, entre outros (Londrina, 2018, p. 44).

Essa precariedade habitacional cristaliza-se em áreas de risco ambiental, uma vez que a população está à mercê de riscos, como contato direto a vetores de transmissão de patógenos diante da constante exposição da vida a todo tipo de

intempérie e contratempo.

A esse respeito, Lima e Mendonça colocam que a problemática habitacional perpassa e é perpassada pela questão ambiental, pois:

Antes mesmo de melhoria dos padrões habitacionais existentes, visando otimização do consumo de energia, ou utilização de materiais e processos que causem menos impacto ao ambiente, devem-se verificar as condições de pobreza extrema, em que os cidadãos utilizam-se de sub habitações, configurando-se um problema social e de responsabilidade do Estado (Lima; Mendonça, 2001, p. 142).

A partir das ideias dos autores, é possível afirmar que o planejamento e a gestão urbana de Londrina/PR não estão sendo efetivos para combater e conter a problemática. Tal constatação é visível quando se trata das áreas fragilidade socioambiental no território, o que remete a falta de articulação entre as diretrizes ambientais com as demais políticas setoriais.

A partir das ideias dos autores, é possível afirmar que o planejamento e a gestão urbana de Londrina, tendo como foco a gestão local não estão atuando de forma de combater essa problemática. Tal constatação é visível quando se trata das áreas fragilidade socioambiental no território, o que remete a falta de articulação entre as diretrizes ambientais com as demais políticas setoriais.

Neste cenário, observa-se claramente a luta por justiça ambiental, que 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.

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.

Demonstra-se claro, os conflitos envolvendo o direito a moradia e o direito ao meio ambiente ecológico existentes em Londrina-PR, onde uma parcela da sociedade, acabam morando nessas áreas por não ter outra opção, sem ter acesso a saneamento básico, energia elétrica, coleta de resíduos sólidos, educação e etc, e que se forem retiradas de lá, poderão se tornar moradores de rua.

Em Londrina, todavia, nota-se que os dados registrados, embora alarmantes, sequer refletem a totalidade da desordem urbanística do Município de Londrina, pois é forçoso reconhecer que há diversos núcleos urbanos informais ainda não identificados pelo Município.

Em tese, quando constatada ocupação irregular em APP, o Município de Londrina deve notificar todos os invasores para que desocupem os fundos de vales. Entretanto, normalmente as tentativas extrajudiciais não obtêm sucesso, e o Município na maioria das vezes requer a tutela jurisdicional, com a finalidade de reintegração na posse do bem público.

Como exemplo, no caso das construções localizadas no fundo de vale do residencial Abussafe II, em Londrina-PR, já foram tomadas medidas judiciais para a desocupação e remoção das edificações no local, bem como ações para recuperação e compensação dos danos ambientais verificados na área.<sup>32</sup>

Segundo levantamento realizado pela COHAB em 2015, além dessa área, outras sete regiões situadas em fundos de vale foram identificadas. No entanto, houve um pedido de suspensão da reintegração de posse pela parte autora, o qual foi atendido. A solicitação de suspensão foi fundamentada em uma manifestação da Secretaria Municipal de Gestão Pública <sup>33</sup>, que lavrou os seguintes pontos:

Ressalta o dever legal do Município em relação às públicas, suas finalidades e destinações; Elenca áreas públicas cuja destinação não pode ser diversa da que a lei estabelece, como é o caso em tela de interesse desta especializada, quais sejam, as Áreas de Preservação Permanente – APP. Faz menção aos problemas sociais correlatos às invasões de áreas públicas no Município de Londrina; Informa a postura adotada pelo Poder Executivo Municipal desde a edição do Decreto Municipal 1121/2017, no sentido de evitar novas invasões de áreas públicas (e 3 A ação de reintegração de posse tramita perante a 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Londrina sob o nº 39250-50.2018.8.16.0014. 4 Inquérito Civil do Ministério Público n. 0078.15.001228-0. 74 impedir que se consolidem); Reconhece a existência de um “grave problema” relacionando às áreas que “já são objeto de invasão

<sup>32</sup> A ação de reintegração de posse tramita perante a 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Londrina sob o nº 39250-50.2018.8.16.0014.

<sup>33</sup> Inquérito Civil do Ministério Público n. 0078.15.001228-0.

consolidada” e nessa linha vislumbra a vulnerabilidade social em que os invasores (ainda que em parte minoritária) se encontram; Considerando essa vulnerabilidade e entendendo que, em relação aos moradores que não tem para onde ir caso seja levada a efeito a reintegração da posse na área, aduz que (...) é dever do poder público prever uma alternativa de moradia, mesmo que provisória, para evitar que o cidadão venha a se tornar um morador de rua”. Informa contudo, que a Secretaria de Assistência Social, via Despacho Administrativo “(...) afirma que os programas de acolhimento existentes atualmente não contemplam as características de famílias que são alvo de ação de reintegração de posse”, e, por fim declara: Sendo assim, diante da manifestação da Secretaria de Assistência Social, e da ausência de alternativas daí resultantes, solicito da Procuradoria Jurídica do Município medidas junto ao Poder Judiciário para adiar a ação de reintegração de posse até que se finalize processo em curso para criação das políticas necessárias para dar conta da complexidade e importância do tema.

Diante o cenário, demonstra-se que as ocupações irregulares estão vinculadas aos aspectos sociais que não podem ser negligenciados, como a importância de realocação das famílias e de orientações assistenciais para assegurar a subsistência desses grupos. Em Londrina/PR, a prioridade seria a realocação das famílias que estão ocupando de maneira irregular as APP. Na ausência de projetos sociais, para que as mesmas não sejam retiradas dessas moradias e virem moradores de rua, a regularização fundiária surge como um instrumento que o Estado pode desempenhar para amenizar os problemas ocasionados nos assentamentos irregulares.

Diante deste cenário, em face da segregação socioespacial que estimula a composição de assentamentos irregulares, nos casos em que se enquadrem os requisitos previstos nas Leis Federais nº 12.651/2012 e 13.465/2017, o instituto jurídico da regularização fundiária surge como um negócio jurídico para assegurar os direitos relacionados à propriedade e benfeitorias urbanísticas, ambientais, sociais e jurídicas em Londrina/PR

No próximo capítulo, será abordado sobre o Programa de Regularização Fundiária de Londrina, demonstrando pontos questionados pela 20ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente e Urbanismo de Londrina, bem como a ausência do dispositivo sobre a regularização fundiária em APP em Londrina/PR.

#### 7.4 O PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE LONDRINA

O Programa de Regularização Fundiária no Município de Londrina aprovou a Lei 9866/2005, alterada pela Lei 12.215/2014. Já em 11/07/2017, foi sancionada a Lei Federal 13.465, um novo marco regulador para Regularização Fundiária em todo o nosso país.

Em atendimento à Lei Municipal 13.215/21 de 14/05/2021, que dispõe sobre normas gerais para a regulamentação para a Regularização Fundiária Urbana Interesse Social (REURB-S), a ser promovida pela Companhia de Habitação de Londrina - COHAB - LD e/ou pelo Município de Londrina.

A Lei Municipal nº 13.215/2021 e a sua norma regulamentadora, o Decreto Municipal n.º 1.1176/2021, estabelecem o seguinte:

Lei Municipal nº 13.215/2021. Art. 1º Esta lei estabelece normas gerais para implementação da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social – Reurb-S, a ser promovida pela Cohab-LD e/ou pelo Município de Londrina **em áreas de sua propriedade**, em consonância com as disposições da Lei Federal nº 13.465/2017 e da Lei Municipal nº 7.756/1999 (Lei Municipal n.º 13.251/2021)

Art. 3º A presente lei é aplicável aos núcleos urbanos informais consolidados localizados no Perímetro Urbano da Sede e dos Distritos do Município de Londrina, ocupados predominantemente por população de baixa renda. Parágrafo único.

Para os efeitos desta lei considera-se: I – população de baixa renda: aquela com perfil socioeconômico com renda familiar de até 3 (três) salários mínimos, desconsiderados os benefícios assistenciais; II – núcleo urbano informal consolidado: aquele existente até 22 de dezembro de 2016 enquadrados como Reurb-S, conforme mapeamento anexo.

Decreto Municipal nº 1176 de 21 de Outubro de 2021 - Súmula: Regulamenta a Lei Municipal nº 13.215, de 14 de maio de 2021, que trata da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social – REURB-S, a ser promovida pela Companhia de Habitação de Londrina – COHAB-LD e/ou pelo Município de Londrina **em áreas de sua propriedade** e dá outras providências.

Observa-se que estas normas têm sido aplicadas em desacordo com a legislação federal, por intermédio de interpretação ilegal e restritiva, pois o Município tem afirmado que a municipalidade, diante da inexistência de outras regulamentações, somente poderia regularizar os núcleos urbanos informais localizados em imóveis de sua propriedade ou da COHAB, preterindo aquelas localizadas nos imóveis privados.

De acordo com o procedimento administrativo do MP, tal posicionamento foi formalizado em expediente encaminhado ao Ministério Público - é o caso das informações lavradas pela COHAB, encaminhadas por intermédio do ofício nº 736/2022 - GAB e acostadas aos autos de Inquérito Civil nº 0078.19.010491-511:

No âmbito de atuação junto aos núcleos urbanos informais consolidados, a **COHAB-LD tem atuação definida junto àqueles instalados em imóveis de sua propriedade, bem como de propriedade do Município de Londrina, por força do que dispõe a Lei Municipal 13.215, de 14 de Maio de 2021, em especial seu art. 1º.**

Destaca-se que **os núcleos urbanos informais consolidados que se instalaram em imóveis de propriedades particulares, ou aqueles que se instalaram em imóveis privados da zona rural de Londrina, ainda carecem de regulamentação em âmbito municipal**, uma vez que tramita junto à Câmara Municipal o PL 135/2019, o qual disciplinará as responsabilidades relativas aos núcleos urbanos informais consolidados de áreas de particulares urbanas ou da zona rural, conforme é o caso da área (...). Assim, eventual atuação da COHAB-LD, junto aos núcleos urbanos informais consolidados que se encontram instalados em imóveis de propriedades particulares, dependerá de regulamentação, inclusive para tratativas quanto à remuneração dos custos relativos aos eventuais serviços a serem executados junto a esses núcleos (...)" (grifos nossos)

A interpretação do Município e da COHAB-LD sobre a Lei Federal nº 13.465/2017 e a Lei Municipal nº 13.215/2021 é ilegal, restritiva e potencialmente viola os princípios constitucionais da legalidade e igualdade, além de direitos fundamentais.

Em primeiro lugar, a decisão do Município de Londrina e da COHAB de não promover a Regularização Fundiária Urbana (REURB) em imóveis que não sejam de sua propriedade desrespeita a Lei Federal nº 13.465/2017. Conforme essa legislação, os Municípios têm o dever de garantir o direito à igualdade, à moradia digna e adequada, além de assegurar à população o mínimo existencial. O artigo 28, parágrafo único, da referida lei deixa claro que a ausência de uma Lei Municipal específica não impede a execução da REURB.

Contudo, o Município sustenta que a REURB não pode ser implementada sem uma regulamentação local, e a Lei Municipal nº 13.215/2021 restringiria a REURB-S apenas a imóveis de propriedade do Município ou da COHAB. Essa interpretação ilegal impede o acesso de moradores de núcleos urbanos consolidados à regularização fundiária, violando seus direitos fundamentais, especialmente o garantido pela Lei Federal nº 13.465/2017.

Como apontamento, a seguir, demonstrar-se-á Recomendação Administrativa 08/2023, da 20ª Promotoria de Justiça e Meio Ambiente e Urbanismo ao Prefeito do Município de Londrina, à Procuradoria Geral de Londrina e ao Diretor-Presidente da COHAB-LD:

#### 1. EXECUÇÃO DA REURB EM LONDRINA

1.a) Que fiquem cientes de que a aplicação da Lei Federal nº 13.645/2017 INDEPENDE de regulamentação municipal, conforme se infere de seu art. 28, parágrafo único, assim como das normas constitucionais e legais compiladas nesta Recomendação Administrativa;

1.b) Que fiquem cientes que a Lei Municipal nº 13.215/2021 pode regulamentar, como o fez, a REURB-S a ser executada nos imóveis de propriedade do Município e da COHAB-LD, contudo NÃO IMPEDE a promoção de REURB em outros imóveis, inclusive inseridos em zona rural, que deve ser implementada conforme a determinação da Lei Federal nº 13.645/2017;

1.c) Que fiquem cientes de que a interpretação atualmente veiculada pelo Município e pela COHAB-LD (impossibilidade de executar REURB diante de regulamentação específica), nos termos veiculados neste documento, consiste obstáculo ilícito à população que atualmente reside em outros núcleos urbanos consolidados ao direito à titulação dos ocupantes e aos demais direitos assegurados por intermédio da regularização fundiária urbana, violando, assim seus direitos fundamentais, como acesso à moradia digna e salubre, saneamento básico, acesso à água, além do direito à REURB em si, expressamente assegurado na Lei Federal nº 13.465/2017;

1.d) Que fiquem cientes que eventual regulamentação em âmbito local não pode restringir direitos assegurados na Lei Federal nº 13.465/2017, tampouco contrariar os termos inscritos na norma;

1.e) Que cientifiquem as Secretarias Municipais e Departamentos competentes, comunicando-lhes o dever de aplicação integral da Lei Federal nº 13.465/2017 e, logo, de promover a regularização de núcleos urbanos informais elegíveis à regularização conforme as hipóteses legais, independente da provocação dos legitimados e da edição de leis municipais;

1.f) Para instrumentalizar a recomendação inscrita no item 1.e, que promovam e documentem diagnóstico, designando e informando ao Ministério Público quais os órgãos municipais e servidores designados para o trabalho, por intermédio da identificação e qualificação de núcleos urbanos informais consolidados no território do Município de Londrina (localização, data de instalação, situação socioeconômica, acesso a serviços públicos, caracterização ambiental do local e do entorno etc), inclusive os localizados em área rural, instalados em imóveis públicos e privados - informamos, desde logo, que as informações e autos registrados na 20ª Promotoria de Justiça estão integralmente à disposição para complementação, caso necessário;

1.g) Elaborado o diagnóstico do item 1.f, sejam identificados casos mais críticos e urgentes (sugere-se que sejam eleitos critérios objetivos como quantidade de famílias, condições de moradia, de salubridade do núcleo habitacional, de acesso a saneamento, proximidade e intervenção em áreas ambientalmente sensíveis dentre outros); 20ª Promotoria de Justiça de Londrina

1.h) Elaborada a avaliação referida no item 1.g e identificados os casos críticos, seja elaborado calendário de ação e iniciada a execução da REURB no Município de Londrina, conforme as prioridades identificadas pelo Poder Público, devendo ser diligenciado, ainda, o planejamento orçamentário específico para o atendimento a curto, médio e longo prazo das demandas correspondentes, inclusive com adequação da legislação orçamentária;

A presente pesquisa, compartilha dos apontamentos da 20ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente e Urbanismo de Londrina/PR.

Essa postura do Município de Londrina é ainda mais preocupante devido ao grave déficit habitacional que a cidade enfrenta e ao aumento descontrolado de loteamentos ilegais e clandestinos, agravado pela falta de políticas habitacionais

efetivas, negligência na fiscalização do uso do solo e a inércia da administração municipal em aplicar a Lei Federal de Regularização Fundiária. Além dos problemas ambientais gerados pelas ocupações irregulares – como alteração do relevo, contaminação da água e destruição da vegetação nativa – a falta de regularização traz também prejuízos econômicos. A informalidade transfere os custos, que deveriam ser assumidos pelos empreendedores, para o Poder Público e a população, afetando diretamente investimentos, geração de renda, arrecadação de impostos e acesso ao crédito e serviços públicos formais.

A situação é particularmente grave no que se refere ao direito fundamental à moradia digna, especialmente para as pessoas de baixa renda que se qualificam para a REURB-S. A omissão do Município e da COHAB-LD perpetua a violação de direitos, como o acesso à água, saneamento básico e condições de salubridade. A inação do Poder Público é prejudicial em três níveis: para os moradores, que não têm acesso a serviços básicos e infraestrutura; para o meio ambiente, que sofre com a degradação resultante da ocupação desordenada; e para os cofres públicos, que acabam arcando com a infraestrutura que deveria ser paga pelos responsáveis pelos loteamentos e sem arrecadar tributos dessas áreas informais.

A regularização fundiária prevista na Lei Federal nº 13.465/2017 não depende de regulamentação municipal e pode ser aplicada independentemente da localização ou propriedade do imóvel. Portanto, o Município de Londrina tem a responsabilidade de iniciar o processo de regularização, seja por interesse social (REURB-S) ou interesse específico (REURB-E). Mesmo na ausência de regulamentação municipal sobre a regularização fundiária em imóveis privados e para a REURB-E, a Lei Federal garante sua execução, reforçando a necessidade de adequação da atuação do Município de Londrina e da COHAB-LD para superar essa situação inconstitucional e lesiva aos direitos da população.

Ademais, a Lei Municipal nº 13.215/2021 não aborda de forma específica a regularização fundiária em Áreas de Preservação Permanente (APP), permanecendo os regramentos estabelecidos pela Lei Federal. Contudo, é necessário que o Município crie dispositivos específicos para regular essa questão em âmbito local.

Na maioria dos casos de REURB S, é demonstrado que a circunstância demonstrada está vinculada aos aspectos sociais que não podem ser negligenciados, como a importância de realocação das famílias e de orientações assistenciais para

assegurar a subsistência desses grupos, situações que dependem da realização da medida de reintegração de posse pleiteada pelo município de Londrina. Além disso, concomitantemente à análise das possíveis ações cabíveis para mitigar os danos ambientais já consolidados e prevenir futuros impactos no local, existem diversas outras características que devem ser observadas, inclusive sob as disposições relativas à regularização fundiária.

O fato concreto exige a ponderação do conflito de direitos entre o direito à moradia digna e a proteção ao meio ambiente. Assim, a par da existência da ação de reintegração de posse, se existir a viabilidade de aplicação dos instrumentos de regularização fundiária na legislação pertinente (artigo 15 da Lei Federal nº 13.465/2017), ainda que se trate de área de preservação permanente, a permanência dos moradores pode ser assegurada no local desde que utilizem medidas para reduzir o impacto ambiental e impedir sua degradação. Surge um desafio na busca da compatibilização envolvendo os direitos sociais e ambientais.

As normas de proteção ambiental não podem levar ao aumento da exclusão social. Nas cidades, é fundamental que o Direito Ambiental e o Urbanístico caminhem juntos para uma gestão ambiental urbana bem-sucedida e capaz de formar cidades sustentáveis

Entretanto, a crise habitacional, conflitos socioambientais, dentre outros fatores, são elementos contínuos que ultrapassam as questões jurídicas. Com isso, verifica-se a importância da construção de políticas públicas para que sejam abordadas de maneira específica sobre a regularização fundiária em APP, devido a lacuna encontrada nas legislações federal e municipal, para que atendam a população não apenas com a título de propriedade, mas também com o conjunto de infraestruturas, inserção social, ambiental e qualidade de vida.

Há relação de grandeza diretamente proporcional entre o grande número de pessoas na lista de espera por moradias junto à COHAB/LD e as ocupações irregulares; com o exaurimento físico de ocupações já conhecidas, núcleos familiares migram para áreas sem fiscalização e oposição no plano fático, aqui compreendidas como fundos de vale.

Utilizando-se das palavras de Costa, Campante e Araujo (2011), pode-se afirmar que os Planos Diretores acabam por não expressar uma abordagem integrada para questões ambientais e demais políticas setoriais, as quais continuam sendo

tratadas de maneira segmentada e muitas vezes conflitantes, sem mecanismos efetivos de compatibilização.

Neste cenário, observa-se claramente a luta por justiça ambiental, que 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.

A busca pela transformação do espaço urbano em cidades sustentáveis é 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 caso, é ilustrativo que retomemos o ensinamento de Acsegrad, Mello e Bezerra (2009), 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).

Em Londrina/PR, malgrado, nota-se que os dados registrados, embora alarmantes, sequer refletem a totalidade da desordem urbanística, pois é forçoso reconhecer que há diversos núcleos urbanos informais ainda não identificados ou pendentes de cômputo pelos órgãos competentes.

É notório que são diversos os prejuízos ambientais decorrentes da implantação inadequada e informal de núcleos urbanos, tais como a alteração do relevo natural, impermeabilização do solo, contaminação de águas e do subsolo por

infiltração de esgoto doméstico, captação de água subterrânea sem outorga, disposição inadequada e queima de resíduos sólidos, inclusive os oriundos da construção civil, supressão de vegetação nativa, entre outros.

Ao não executar a REURB (seja a REURB-S, de interesse social; ou a REURB-E, de interesse específico), o Poder Público Municipal é conivente com prejuízos também de ordem econômica, uma vez que a informalidade dos núcleos urbanos opera a invariável transferência dos ônus inicialmente impostos a empreendedores ao Poder Público e à população, bem como culmina reflexos diretos em investimentos, geração de renda, pagamento de impostos, acesso ao mercado formal de crédito e serviços públicos.

A situação é gravosa no que se refere ao direito humano e fundamental à moradia digna no caso das ocupações de pessoas de baixa renda, que se qualificariam para a REURB-S, uma vez que a omissão do Município de Londrina/PR e da COHAB-LD permite a permanência de violação de direitos como a salubridade ambiental, acesso à água e ao saneamento básico.

A omissão do Poder Público diante dos núcleos urbanos informais é triplamente prejudicial: i) primeiro aos ocupantes, uma vez que não usufruem de infraestrutura urbana mínima e acesso aos serviços públicos básicos que lhe garantam uma vida digna; ii) segundo ao meio ambiente, uma vez que a falta de infraestrutura e a intervenção desordenada sabidamente degrada e polui o ambiente; e iii) terceiro ao erário, haja vista que o Poder Público, além de não receber as áreas institucionais que seriam decorrentes do parcelamento do solo, previstas na legislação pátria e não arrecadar tributos decorrentes da propriedade dos núcleos informais, invariavelmente terá de estruturar as localidades, às suas expensas.

Na maioria dos casos de REURB-S, é demonstrado que a circunstância demonstrada está vinculada aos aspectos sociais que não podem ser negligenciados, como a importância de realocação das famílias e de orientações assistenciais para assegurar a subsistência desses grupos, situações que dependem da realização da medida de reintegração de posse pleiteada pelo Município de Londrina/PR. Além disso, concomitantemente à análise das possíveis ações cabíveis para mitigar os danos ambientais já consolidados e prevenir futuros impactos no local, existem diversas outras características que devem ser observadas, inclusive sob as disposições relativas à regularização fundiária.

O fato concreto exige a ponderação do conflito de direitos entre o direito à

moradia digna e a proteção ao meio ambiente. Assim, ainda que haja à disposição e efetivamente ajuizada ação de reintegração de posse, se existir a viabilidade de aplicação dos instrumentos de regularização fundiária (artigo 15 da Lei nº 13.465/2017), ainda que se trate de APP, a permanência dos moradores pode ser assegurada no local desde que utilizem medidas para reduzir o impacto ambiental e impedir sua degradação.

Surge um desafio na busca da compatibilização envolvendo os direitos sociais e ambientais. Para Edésio Fernandes (2006), não existe conflito entre preservação ambiental e moradia, os dois valores são direitos sociais constitucionalmente protegidos, possuindo a mesma raiz, qual seja, o princípio da função socioambiental da propriedade.

As normas de proteção ambiental não podem levar ao aumento da exclusão social. Nas cidades, é fundamental que o Direito Ambiental e o Urbanístico caminhem juntos para uma gestão ambiental urbana bem-sucedida e capaz de formar cidades sustentáveis.

## 8 CONCLUSÃO

A existência de loteamentos irregulares ou clandestinos, geralmente situados em áreas periféricas e, neste caso específico, em Áreas de Preservação Permanente (APP), ocupados pela população economicamente mais vulnerável, que não tem acesso à cidade formal (aquela com infraestrutura e serviços públicos adequados), resulta em sua marginalização, insegurança da posse, pobreza e segregação socioespacial. A permanência dessas habitações, especialmente em áreas destinadas à preservação ambiental, leva a uma significativa degradação ambiental.

Além disso, os moradores dessas áreas de loteamentos irregulares não são atendidos pelos serviços públicos e infraestruturas públicas, já que os terrenos ocupados não estão regularizados, não possuem escrituras ou registros imobiliários, nem estão cadastrados nos órgãos públicos. A ausência de regularização jurídica/documental acarreta diversas consequências negativas, como a insegurança da posse, a desvalorização dos imóveis devido à falta de documentação, além de impedir o acesso aos serviços públicos.

A falta de regularização documental não só desvaloriza economicamente os imóveis, mas também impede seu uso pleno. Os moradores não podem obter alvarás de construção ou reforma, licenças, ou utilizar o imóvel como garantia em empréstimos, além de ficarem impossibilitados de alugar ou vender suas propriedades. Nesse contexto, a REURB (Regularização Fundiária Urbana), ao legalizar a posse, representa uma forma de justiça social, integrando essa população à cidade formal e proporcionando benefícios como infraestrutura essencial, serviços públicos e segurança na posse, permitindo o pleno uso do imóvel.

Este estudo aponta que a REURB pode ser um instrumento eficaz para garantir a função social da propriedade, proporcionando segurança jurídica e justiça socioambiental aos moradores de Londrina que ainda não conquistaram plenamente a posse de seus imóveis. A regularização jurídica por meio da REURB elimina o medo de despejos ou reintegrações de posse, permitindo que os moradores reformem suas casas, contraiam empréstimos utilizando o imóvel como garantia, ou mesmo vendam suas propriedades. Além disso, com a regularização, eles podem exigir a prestação adequada de serviços públicos.

Contudo, a REURB precisa ser vista além da mera regularização jurídica, pois

sozinha não resolve os problemas fundiários urbanos. Deve ser acompanhada de uma ação coordenada do Poder Público Municipal, que tem um papel cada vez mais relevante no planejamento urbano e na formulação de políticas habitacionais. É fundamental que medidas sociais, urbanísticas, ambientais e econômicas sejam integradas nesse processo.

Além da regularização documental, a comunidade beneficiada pela REURB deve receber toda a infraestrutura básica e serviços públicos adequados, como energia elétrica, pavimentação, saneamento básico, áreas de lazer comunitário, transporte público, segurança, educação, saúde e assistência social. Essa abordagem abrangente trará impactos extremamente positivos para a inclusão dos moradores na cidade formal, além de soluções de atendam aos riscos climáticos, garantindo-lhes justiça socioambiental e promovendo o desenvolvimento sustentável das cidades.

A Lei nº 13.465/2017 trouxe avanços significativos na regularização da posse, mas, como demonstrado, é insuficiente para enfrentar a atual crise habitacional se não for acompanhada de políticas públicas habitacionais. Para que a REURB garanta inclusão socioespacial e justiça social, deve atender às dimensões sociais, econômicas e culturais, promovendo os direitos humanos para todos os cidadãos, e não apenas para uma parcela deles.

Embora o poder público tenha implementado políticas de uso e ocupação do solo para conter ou erradicar as ocupações e transferir famílias para assentamentos urbanos, o fenômeno das ocupações urbanas continua exigindo a realização do princípio constitucional da função social da propriedade urbana. Esses assentamentos se tornaram parte do cenário urbano, surgindo diferentes formas de moradia.

Esses empreendimentos se localizam distantes do centro da cidade, em grandes vazios urbanos, dentro da lógica da especulação imobiliária e segregação socioespacial. Mesmo com a construção de conjuntos habitacionais, muitas pessoas que não conseguiram adquirir moradia de forma legal passaram a ocupar áreas de preservação permanente (APP).

Porém, observa-se, em muitas cidades, especialmente em Londrina, os altos índices de urbanização fomentados por projetos urbanísticos impróprios vêm formando situações insustentáveis para a coletividade.

Nesse cenário, muitas pessoas são obrigadas a construir suas casas de modo irregular, sem requisitos mínimos de estrutura, estando vulneráveis a enchentes, mortes, desalojamento de pessoas, carência de saneamento básico, morar ao redor de montantes de resíduos sólidos, dentre outras situações.

A demanda por moradias com relação ao crescimento urbano da cidade de Londrina possui um número expressivo e que necessita de políticas públicas mais eficazes que atendam a população não somente com unidades habitacionais, mas também com o conjunto de infraestruturas, inserção social, respeito ao meio ambiente e qualidade de vida.

Eventualmente, essas moradias acabam sendo edificadas em APP designadas à proteção do meio ambiente contra a intervenção humana. Porém, conforme demonstrado na presente pesquisa, muitas famílias estão ocupando APP, pelo fato de não ter outro lugar para morar, não sendo um caso de escolha. Possuem seus direitos fundamentais suprimidos, tais como saúde, educação, transporte, adequadas vias de acesso, arborização, prestação de serviços públicos, comprometendo a inclusão destes ao desenvolvimento da cidade.

São pessoas que habitam em situações contrárias à dignidade humana, carecendo de mínimo existencial. As ocupações irregulares causam danos à cidade uma vez que produzem impactos ambientais irreparáveis, lesionando bens ambientais pertencentes a toda coletividade, indistintamente, por integrar direito difuso.

Diante deste cenário, verificou-se ainda ser um privilégio o acesso à terra urbanizada. Em face da segregação socioespacial que estimula a composição de assentamentos irregulares, o instituto jurídico da regularização fundiária surge como opção para assegurar os direitos relacionados à propriedade e benfeitorias urbanísticas.

A presente pesquisa apresentou a viabilidade da regularização fundiária em áreas de preservação permanente, mediante a conciliação entre o exercício de propriedade e moradia, com a devida proteção ambiental e urbanística, no tocante aos casos em que a regularização fundiária é uma opção viável em Londrina/PR, com base na Lei no 13.465/2017 e na Lei no 12.651/2012.

Também foi demonstrado a trajetória da crise habitacional, da regulação

fundiária urbana e da área de preservação permanente, sob a perspectiva da dicotomia entre o direito à moradia digna e o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Com relação a identificar quantos são as ocupações irregulares e sua localização em áreas de preservação permanente em Londrina/PR, houve uma maior dificuldade, inicialmente pelo acesso aos dados da Cohab (2023), uma vez que este, somente foi possível por intermédio da 20ª Promotoria de Justiça de Londrina, uma vez que tais dados não se encontravam públicos.

Outro obstáculo, se refere que a lista das ocupações disponibilizadas pela Cohab-LD não estão georreferenciadas. Sendo um entrave, na análise efetiva das ocupações irregulares em áreas de preservação permanente em Londrina/PR, bem como, na construção de políticas públicas. É fundamental que o Poder Público disponibilize o georreferenciamento, indicando os locais com as coordenadas geográficas e com maiores informações socioeconômicas, para a partir disso, serem realizadas pesquisas de campo, para assim, existir de maneira efetiva um diagnóstico real em Londrina-PR.

A presente pesquisa também demonstrou que dentre as 20 ocupações em fundos de vale analisadas em Londrina, a maioria das famílias possuíam a renda familiar de menos de um salário-mínimo. Inicialmente, a prioridade seria a realocação das famílias que estão ocupando de maneira irregular as APP. Com isso, se demonstra fundamental a existência de políticas públicas e projetos sociais que possuam como objetivo tal iniciativa. Na ausência desses projetos e da realocação dessas famílias – sendo que elas não têm para onde ir –, para que as mesmas não sejam retiradas dessas moradias, e se tornarem moradores de rua, a regularização fundiária surge como um instrumento que o Estado pode desempenhar para amenizar os problemas ocasionados nas ocupações irregulares.

O Município de Londrina tem a responsabilidade de iniciar o processo de regularização, seja por interesse social (REURB-S) ou interesse específico (REURB-E). Mesmo na ausência de regulamentação municipal sobre a regularização fundiária em imóveis privados e para a REURB-E, a Lei Federal garante sua execução, reforçando a necessidade de adequação da atuação do Município de Londrina e da COHAB-LD para superar essa situação inconstitucional e lesiva aos direitos da população.

A omissão do Município de Londrina e da Cohab-LD perpetua a violação de direitos, como o acesso à água, saneamento básico e condições de salubridade. A omissão do Poder Público é prejudicial em três níveis: para os moradores, que não têm acesso a serviços básicos e infraestrutura; para o meio ambiente, que sofre com a degradação resultante da ocupação desordenada; e para os cofres públicos, que acabam arcando com a infraestrutura que deveria ser paga pelos responsáveis pelos loteamentos e sem arrecadar tributos dessas áreas informais.

É inquestionável que a Lei nº 13.465/2017 representa notório 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, em regime de interdisciplinariedade. Dessa forma, para que se possa ser possível garantir à população alvo da REURB a inclusão socioespacial, a justiça social, medidas positivas/ativas precisam ser executadas conjuntamente para atender as dimensões social, econômica e cultural e acompanhar as mudanças inerentes às ocupações.

Ou seja, ainda que iniciado o processo de regularização fundiária, é certo que as ocupações irregulares, por decorrerem de vivências sociais, estão sujeitas a mudanças, alterações por seus atores, cabendo aos executores das políticas públicas, ao Ministério Público, à Defensoria Pública orientar, assessorar, auxiliar para que os interesses de todos os envolvidos sejam convergentes. Para tanto, mostra-se adequada a utilização de conciliação pré-processual, caso seja indicado, em quantas sessões forem necessárias para a definição consensual de prazos, metas e planos para encaminhar à luz a regularização fundiária, a fim de evitar que a questão seja obliterada e seja apreciada unicamente com diversas ações junto ao Poder Judiciário.

É certo que a regularização fundiária envolve direitos indisponíveis (moradia e meio ambiente, por exemplo), mas tal justificativa não mais subsiste, pois é crescente a prática dos entes públicos em todos os âmbitos federativos de valerem-se da autocomposição, seja por meio de participação direta em audiências de conciliação ou apresentação de propostas de transação (esses atos não precluem e podem ser apresentados a qualquer tempo). Portanto, a autocomposição dentro e fora do Poder Judiciário é plenamente possível, impondo ao Ministério Público (fiscal da ordem jurídica e responsável pelos vulneráveis) papel de constante acompanhamento e busca pela efetivação célere ao agravamento do déficit habitacional. O compromisso

das instituições é o elemento diferenciador, resultante na perceptível promoção dos direitos humanos para todos: quem se encontra em ocupações irregulares passa a ser integrado à cidade, e para o restante da sociedade, pois os problemas de outrora serão solucionados.

Confirma-se no presente estudo a possibilidade de REURB em ocupações irregulares em APP, uma realidade presente na maioria dos Municípios, sendo necessária uma análise individualizada dos casos para ser investigado se há possibilidade de realojamento da população à área própria à moradia ou procedendo com a regularização da ocupação na área até então indevida, como APP.

## REFERÊNCIAS

- ABRAIN; FGV. Análise das Necessidades Habitacionais e suas tendências para os próximos dez anos. 2018 (ANEHAB). Disponível em: Acesso em: 18 mar. 2022.
- ACSELRAD, H.; MELLO, C. C. do A.; BEZERRA, G. das N. O que é justiça ambiental. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- ALFONSIN, B. de M. Regularização Fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In: FERNANDES, E. (Org.). Direito Urbanístico e política urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.. et. al. Regularização da terra e da moradia: o que é e como complementar. São Paulo: Instituto Pólis. 2002.
- ALMEIDA, Washington Carlos de. Direito de propriedade: limites ambientais no Código Civil. Barueri: Manole, 2006.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. Comentários ao novo Código Florestal. São Paulo: Atlas, 2013.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. A proteção insuficiente e a Lei nº 14.285/2021. Conjur, 3 jan. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jan-03/paulo-antunes-protecao-insuficiente-lei-142852021/>. Acesso em: 15 out. 2023
- ANTUNES, P. de B. Direito Ambiental. 18. ed. rev., atual. São Paulo: Atlas, 2016.
- AQUINO, V. S.; FARIAS, T. Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente sob a Perspectiva da Sustentabilidade Socioambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2021
- APPARECIDO JÚNIOR, J. Propriedade urbanística & edificabilidade: o plano urbanístico e o potencial construtivo na busca das cidades sustentáveis. Curitiba: Juruá, 2012.
- BARBOSA, D. C. O Direito de Superfície: À Luz do Estatuto da Cidade, Curitiba: Juruá, 2006.
- BEZERRA, M. do C. de L.; CHAER, T. M. S. Regularização fundiária e os Conflitos com as Normas do Código Florestal para APP Urbana. Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais e-metropolis, Rio de Janeiro, n. 10, p. 26-36, set. 2012. Disponível em: . Acesso em: 18 jul. 2021.
- BONDUKI, N. G. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. Arq. Urb, (1), 70-104. 2008. Disponível em: . Acesso em: 25 jun. 2021.
- \_\_\_\_\_. Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2017.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: . Acesso em: 18 fev. 2022.

\_\_\_\_\_ Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. Disponível em: . Acesso em: 18 fev. 2022. .

\_\_\_\_\_ Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: . Acesso em: 18 fev. 2022.

\_\_\_\_\_ Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: . Acesso em: 18 fev. 2022. .

\_\_\_\_\_ Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: . Acesso em: 20 de jun. 2021. .

\_\_\_\_\_ Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Disponível em: . Acesso em: 22 de jun. 2021.

\_\_\_\_\_ Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 - Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; (...) e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União de 8 de julho de 2009. Disponível em: . Acesso em: 22 de mai. 2021. .

\_\_\_\_\_ Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Código Florestal. (...). Disponível em: . Acesso em: 18 fev. 2022.

\_\_\_\_\_ Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana (...) e dá outras providências. Disponível em: . Acesso em: 18 fev. 2022

. Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021. Altera as Leis nºs 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, (...), para dispor sobre as áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas. Disponível em: . Acesso em: 18 fev. 2022. .

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 303, de 20 de março de 2002. Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=98313>. Acesso em: 04 mar. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução 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, DF, 2006. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=104080>. Acesso em: 04 mar. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Aprova o código florestal

que com este baixa. Rio de Janeiro: RJ, Presidência da República, 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d23793.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm). Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm). Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. Lei nº 6.766, 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Leis/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Leis/L6766.htm). Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. Lei nº 7.754, de 14 de abril de 1989. Estabelece medidas para proteção das florestas existentes nas nascentes dos rios e dá outras providências. Brasília: DF, Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7754.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7754.htm). Acesso em: 7 abr. 2021.

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 ns. 6.535, de 15 de junho de 1978, e 7.511, de 7 de julho de 1986. Brasília: DF, Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7803.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7803.htm). Acesso em: 7 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. Brasília: DF, Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9393.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9393.htm). Acesso em: 7 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.977, 18 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 ns. 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. Brasília, DF, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm). Acesso em: 06 mar. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis ns. 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 ns. 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. Brasília: DF, Presidência da República, 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm). Acesso em: 02 mar. 2021.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.166-67, 24 de agosto de 2001. Altera os arts. 1º, 4º, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal, bem como altera o art. 10 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

– ITR, e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2166-67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2166-67.htm). Acesso em: 13 mar. 2021.

Ministério do Desenvolvimento Regional. 28 ago. 2020. Disponível em: . Acesso em: 30 jul. 2021.

Secretaria Nacional de Habitação. Déficit habitacional no Brasil 2015. Brasília, Ministério das Cidades, 2018, p. 31 e 51. Disponível em: . Acesso em: 20 mai. 2021.

CANOTILHO, J. J. G. A ctos ju ríd ico s públicos e responsabilidade p o r danos ambientais. Boletim da faculdade de Direito. Coimbra, v.9,1993.

CANUTTO, E. M. A. Direito à moradia urbana: aspectos da dignidade da pessoa humana. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

CASTANHERO, I. C. Regularização fundiária urbana: fundamentos, aspectos práticos e propostas. In: NALINI, J. R.; LEVY, W. Regularização fundiária. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CASTELLS, Manuel. A Questão urbana. 3º. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983

CILENTO, B. P. Demarcação Urbanística e Legitimação de Posse na regularização de interesse social: aplicação no assentamento São Bento do Recreio (Valinhos/SP). 2017. 128p. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Urbanismo) - Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas-SP. COMEC. 2012. REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA. Revista da Região Metropolitana de Curitiba. Disponível em: . Acesso em: 22 de jun. 2021.

COSTA, M. L. P.; REZENDE, E. N. A atuação da defensoria pública na regularização fundiária urbana de interesse social em área de preservação permanente. Revista do Direito Público, Londrina, v. 9, p. 179-208, jan./abr. 2014.

COSTA, Mateus Stallivieri da; BURMANN, Alexandre. Áreas de preservação permanente em zonas urbanas consolidadas e a possibilidade de adequação dos seus limites pelo município. In: FONSECA, Luciana Costa da; BRITO, Luis Antonio Monteiro de (coord.). 10 anos do Código Florestal (Lei 12.651/2012): histórico, atualidade e futuro. 1. ed. Belo Horizonte: 7A, 2023.

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

DINO, Nicolao. Inconstitucional, Lei 14.285/2021 fragiliza proteção de APPs em área urbana consolidada. Jota, 31 jan. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/lei-14-285-2021-inconstitucional-fragiliza-protecao-apps-area-urbana-consolidada-31012022>. Acesso em: 15 mar. 2022.

DERANI, C. Direito ambiental econômico. São Paulo: Saraiva, 2008.

DESLANDES, S. F.; CRUZ NETO, O.; GOMES, R.; MINAYO, M. C. S. (org). Pesquisa social: teoria, método e criatividade. 21. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2002. DIAS, S. G. (coord.). Temas de Direito Urbanístico. Série Pensando o Direito v. 9, 2009.

ENGEL, Vera Lex. Ata da reunião com o Ministério Público. Botucatu: FCA-UNESP, 22.6.2011. In: GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIAL DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE – GAEMA. A Lei 12.651, de 25 de maio de 2012: relatório do Subgrupo de Defesa do Patrimônio Florestal e do Combate às Práticas Rurais Ambientais. [2012]. Disponível em: [https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao\\_criminal/Boas\\_praticas/Relacao\\_Projetos/projetoflorestar1/RELATORIO\\_LEI%2012.651-2012\\_GAEMA.pdf](https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_criminal/Boas_praticas/Relacao_Projetos/projetoflorestar1/RELATORIO_LEI%2012.651-2012_GAEMA.pdf). Acesso em: 10 fev. 2022.

FERREIRA, Mariana Napolitano, VALDUJO, Paula Hanna. Observatório de UC's: biodiversidade em unidades de conservação. Brasília: WWF-Brasil, 2014.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Curso de direito ambiental. 6. ed. São Paulo: RT, 2013.

FERNANDES, E. A produção socioeconômica, política e jurídica da informalidade urbana. In: INSTITUTO PÓLIS (Coord.) Regularização da Terra e Moradia: o que é e como 137 implementar. São Paulo: Instituto Pólis, 2002.

FERNANDES, E. em Direito Urbanístico, org. Edésio Fernandes, ed. Del Rey, Belo Horizonte, 1998. FERNANDES, Edésio. Regularização da Terra e Moradia. Rio de Janeiro: Delta, 2002. FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais na América Latina. Foco em políticas fundiárias. Lincoln Institute of Land Policy, 2012. Disponível em: . Acesso em: 5 out. 2020.

FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. Nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. Organizadores. Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: ROLNIK, R. Regularização fundiária plena; referências conceituais. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

\_\_\_\_\_ Desafios da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas. Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU. n. 49. Ano 9. Belo Horizonte: Editora Fórum, jan./fev. 2010.

FILGUEIRAS, C. A. C. Morar na rua: realidade urbana e problema público no Brasil. Cadernos Metrópole [online]. 2019, v. 21, n. 46. Disponível em: . Acesso em: 14 jun. 2022.

FRANZONI, J. Á. Política Urbana na Ordem Econômica. Belo Horizonte: Arraes Editora, 2014.

FORTUNATO, R. A. A sustentabilidade socioambiental nas políticas públicas de habitação de interesse social no Brasil: estudo de caso sobre os riscos e vulnerabilidades socioambientais das populações atendidas por políticas para relocação de áreas de risco de inundações. Tese (doutorado). Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná. UFPR. Curitiba, 2013.

\_\_\_\_\_ Favelas e ocupações irregulares em áreas de várzea e fundos de vale:

produtos da lei do valor sobre o uso e ocupação do espaço urbano. In: LIMA, M. D. V. de; CONTANI, M. L.; ALVES, A. R.; ALVES, J. B.; SILVA, P. J. da. (Org.). Reflexões socioambientais: interfaces. Londrina - PR: Editora Mecenaz, 2014, v. 1, p. 60-80. GASPARINI, D. Município e o Parcelamento do Solo. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1988. HARVEY, D. Direito à Cidade. Tradução Jair Pinheiro. Lutas Sociais, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012. Disponível em: . Acesso em: 16 out. 2021.

IPARDES/IPEA-Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Curitiba 2010. Licenciamento Ambiental para Fins Urbanos no Estado do Paraná, versão preliminar. Disponível em: , Acesso em: 19 abr. 2021.

IPARDES/IPEA-Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Curitiba 2004. Atlas das necessidades habitacionais do Paraná: Regiões Metropolitanas. Disponível em: , Acesso em: 19 abr. 2021

KAPP, S. Direito ao espaço cotidiano: moradia e autonomia no plano de uma metrópole. Caderno Metropolitano, São Paulo, v.14, n. 28, p. 463-483, jul./dez. 2012.

KASSMAYER, K. Cidade, riscos e conflitos socioambientais urbanos: desafios à regulamentação jurídica na perspectiva da justiça socioambiental. 2009. 259 f. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) - Pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento, da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009. Disponível em: . Acesso em: 16 mar. 2022.

LEFEBVRE, H. O direito à cidade. Trad. FORTUNA, Carlos. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2016.

LIMA, C. de A. A ocupação da área de mananciais na Região Metropolitana de Curitiba: do planejamento à gestão ambiental urbana-metropolitana. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento), Universidade Federal do Paraná, 2000. 419p. LOUREIRO, L. G. Registros Públicos: Teoria e Prática. 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2018 MACHADO, P. A. L. Direito ambiental brasileiro. 16. ed. Malheiros editores, 2008. .

LOCATELLI, Paulo. O poder legiferante municipal em relação às áreas de preservação permanente de margem de curso de água urbanos: perspectivas para evitar o efeito cama de procusto. Atuação: Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense, v. 17, n. 36, p. 120-148, 30 nov. 2022.

LOPES, A. M. D.; TASSIGNY, M. M.; TEIXEIRA, D. M. A redução das áreas de preservação permanente de recursos hídricos pelo novo código florestal e o princípio da proibição proteção deficiente. Revista da Faculdade de Direito da UFG, Goiânia, v. 41, n. 1, p. 46-65, 2017. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/42049>. Acesso em: 01 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Legislação Florestal (Lei. 12.651/12) e Competência e Licenciamento Ambiental (Lei Complementar 140/2011). São Paulo: Editora Malheiros, 2012. MARCHESAN, A. M. M; STEIGLEDER, A. M; CAPELLI, S. Direito ambiental. 3. ed.

Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. Áreas de “degradação permanente”, escassez e riscos. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, n. 38, vol. 10, abr./jun. 2005. MEDEIROS, Rodrigo, et al. Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional: sumário executivo. Brasília: UNEP-WCMC, 2011.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Org.). A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. Cap. 3, p. 121-192. . Para entender a crise urbana. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARTINS, M. L. R. Moradia e mananciais: tensão e diálogo na metrópole. São Paulo: FAUUSP/FAPESP, 2006.

MEIRELLES, H. L. Direito de Construir. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

MELLO, C, A. B. de. Curso de Direito Administrativo. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. MELO, L. Direito à moradia no Brasil. Política Urbana e Acesso por meio da regularização fundiária. Belo Horizonte: Fórum, 2010. MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. Curso de direito constitucional. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MENEZES, R. L. V de S. Crítica do direito à moradia e das políticas habitacionais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

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

MORO, D. Á. As áreas verdes e seu papel na ecologia urbana e no clima urbano. Revista UNIMAR. Bauru: Unimar, n. 2, p. 15 - 20, 1976. MOTA, M. J. P. Direito à moradia e regularização fundiária. In: MOTA, M. J. P; TORRES, M. A. de A;

MOURA, E. A. da C. M. Direito à moradia e regularização fundiária. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

MOURA, R.; ULTRAMARI, C. Metrópole - Grande Curitiba: teoria e prática. Periferias das cidades: um texto preliminar. Curitiba: IPARDES, 1994. Disponível em: . Acesso em 31 jan. 2022.

NALINI, J. R. Perspectivas da regularização fundiária. In: NALINI, J. R.; LEVY, W. Regularização fundiária. 2. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NASCIMENTO, M. C. G. Regularização fundiária urbana de interesse social no direito brasileiro. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

NOLASCO, L. G. Direito fundamental à moradia. São Paulo: Pillares, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Plataforma Agenda 2030. Os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: . Acesso em 13 jul. 2021. OSÓRIO,

L. M. (Org.). Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sérgio Antônio Editor, 2002. PADILHA, N. S. Fundamentos do direito constitucionais do Direito Ambiental brasileiro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PANSIERI, F. Do Conteúdo à Fundamentalidade da Moradia. In: OLIVEIRA NETO, J. R. de. (Org.) Constituição e estado social: os obstáculos à concretização da Constituição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PONTES, D. R. Direito à Moradia: Entre o Tempo e o Espaço das Apropriações. Curitiba: Juruá, 2014.

RAMALHO, A. M. F.; SILVA, V. L. de O. L. da F. e. Conflitos fundiários urbanos: o dilema do direito à moradia em áreas de preservação ambiental. In: Anais V Congresso brasileiro de direito urbanístico. O direito urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988 - Balanço e Perspectivas. Manaus, 2008.

RIBEIRO, W. C. Justiça espacial e justiça socioambiental: uma primeira aproximação. Estudos Avançados, [S.l.], v. 31, n. 89, p. 147-165, 2017. Disponível em: . Acesso em: 30 nov. 2021

RODRIGUES, A. M. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. Cadernos Metrôpoles, n° 12 -p. 9 a 26, 2° semestre de 2004.

ROLNIK, R. Política urbana no Brasil. Esperança em meio ao caos? Revista da ANTP, São Paulo, 2003. Disponível em: . Acesso em: 06 nov. 2021. . 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: . Acesso em: 06 nov. 2021. . Apresentação geral - curso a distância em regularização fundiária de assentamentos informais urbanos. In: ROLNIK, R. et al (Coord.), Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. . Moradia é mais que um objeto físico de quatro paredes. In: E-metropolis, Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais. Ano 2, n. 05, jun 2011. P 37-42. Disponível em: Acesso em: 28 dez 2021. . Guerra dos Lugares. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

ROMANELLI, L. C. Direito à Moradia à Luz da Gestão Democrática. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá Editora, 2007. SANTOS, M. A urbanização brasileira. 5. ed., 2. Reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

SARLET, I. W. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria Advogado Editora, 2012. SEN, A. Desenvolvimento como liberdade. Tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. . A ideia de justiça. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SHEID, C. M. O princípio da função social da propriedade e sua repercussão na

evolução da regularização fundiária urbana no ordenamento jurídico brasileiro. *Revista de direito imobiliário*. Ano 40, Vol. 83, p. 423. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais. 2017.

SILVA, J. A. da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. . *Comentário Contextual da Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005. . *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 36 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013. 141

SIRVINSKAS, L. P. *Manual de direito ambiental*. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. SOUZA, S. I. N. de. *Direito à Moradia e de Habitação: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade*. 3. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos tribunais, 2013.

SIRVINSKAS, L. P. *Manual de direito ambiental*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

TARTUCE, F. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. *Pensar Revista de ciências jurídicas*. v. 23, n. 3, p. 1-23, jul./set. 2018. Disponível em: . Acesso em: 05. ago. 2021.

TOÉ, C. C. D. *Regularização fundiária em Áreas de Preservação Permanente: possibilidades e limites*. JACOBSEN, G.; DANTAS, M. B. (Org.). Florianópolis: Habitus, 2021.

TORTATO, C. E. *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, 202.....

TRINDADE APARECIDO, T. *Direitos e Cidadania: Reflexões sobre o Direito à Cidade*. Lua Nova: *Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 87, p. 139-64, 2012. Disponível em: . Acesso em 13 jul. 2023.