



PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA (PROPE)  
COORDENAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU (CPGSS)  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO EM  
DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO TERRITORIAL (MDPT)

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL:  
QUESTÕES AMBIENTAIS, SOCIAIS E JURÍDICAS**

**RAFAEL AMORIM MARTINS DE SÁ**

GOIÂNIA  
2017

**RAFAEL AMORIM MARTINS DE SÁ**

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL: QUESTÕES  
AMBIENTAIS, SOCIAIS E JURÍDICAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* do Mestrado Acadêmico em Desenvolvimento e Planejamento Territorial (MDPT) da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO), como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Planejamento Territorial.

Orientador: Prof. Dr. Ycarim Melgaço Barbosa.

GOIÂNIA

2017

Autorizo a reprodução e a divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação  
Sistema de Biblioteca da PUC Goiás

Sá, Rafael Amorim Martins de  
Regularização Fundiária de Interesse Social: Questões  
Ambientais, Sociais e Jurídicas  
98 f.: il.; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade  
Católica de Goiás, Programa de Mestrado em  
Desenvolvimento e Planejamento Territorial 2017.  
Orientador: Prof. Dr. Ycarim Barbosa Melgaço

1. Regularização fundiária.
2. Licenciamento ambiental.
3. Moradia digna .
4. Meio ambiente equilibrado. I. Título.

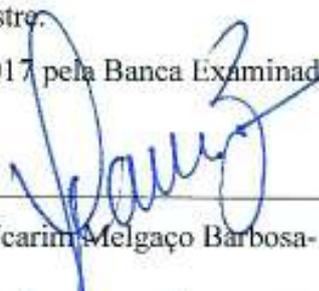


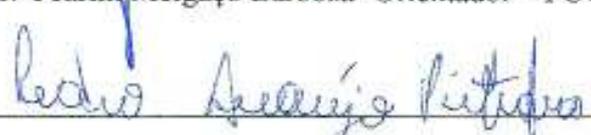
**Rafael Amorim Martins de Sá**

**REGULARIZAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: QUESTÕES AMBIENTAIS, SOCIAIS E JURÍDICAS**

Dissertação defendida no curso de Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Pontifícia Universidade Católica de Goiás – PUC Goiás, como parte das exigências para obtenção do título de mestre.

Aprovada em 10/08/2017 pela Banca Examinadora constituída pelos professores:

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Ycarim Melgaço Barbosa- Orientador – PUC Goiás

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Pedro Araújo Pietrafesa – PUC Goiás

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Emídio Silva Falcão Brasileiro – /Faculdade Cambury

Goiânia,  
Agosto, 2017

## DEDICATÓRIA

A todos aqueles que acreditam no Direito como instrumento de efetivação de uma sociedade mais justa e igualitária.

Dedico também esta obra à minha esposa, Virgínia Lopes Ferreira de Sá, e às minhas duas filhas, Lara Lopes Martins de Sá e Amanda Lopes Martins de Sá.

Em especial, ao meu pai, Euler Martins de Sá, que faleceu no decorrer desta minha trajetória de estudos.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço as pessoas que, direta ou indiretamente, colaboraram comigo nesta árdua jornada, dando-me o devido suporte emocional para finalizar o curso de mestrado.

Dentre essas pessoas, destaco meu orientador, Professor Dr. Ycarim Melgaço Barbosa, e toda coordenação do Mestrado Acadêmico em Desenvolvimento e Planejamento Territorial (MDPT) da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO).

Agradeço aos meus pais, que não pouparam esforços para me oferecerem condições para que eu pudesse estudar, incentivando-me sempre.

Em especial, agradeço à minha esposa e às minhas filhas, por compreenderem minhas ausências durante esses dois últimos anos.

## RESUMO

Um dos graves problemas sociais urbanos no Brasil é a proliferação de loteamentos irregulares e clandestinos. As famílias que vivem nessas áreas experimentam uma dura realidade social, uma vez que não possuem o título regular de seus imóveis, o que contribui para uma constante instabilidade ou mesmo insegurança jurídica. Insere-se neste contexto a questão da saúde pública, em virtude das precárias condições de higiene e da falta de saneamento básico. Com o fito de minimizar ou mesmo solucionar esse problema, o poder público vem tomando medidas para equacionar as questões ambientais presentes nesses loteamentos. O primeiro passo foi a entrada em vigor da Lei Federal nº 11.977/2009, e, posteriormente, a Medida Provisória nº 759/2016, convertida em lei pelo Congresso Nacional, faltando apenas a sanção presidencial. Tais dispositivos legais contemplam as regularizações fundiárias de interesse social, o que flexibiliza os procedimentos legais, inclusive ambientais, a fim de regularizar esses parcelamentos, que, de fato, existem, porém carecem de formalização jurídica. Diante do exposto, esta dissertação buscou demonstrar, por meio da análise de normas jurídicas, de pesquisas em estudos já consolidados e, também, mediante a verificação de processos administrativos de ordenação de parcelamentos de solos existentes em Aparecida de Goiânia-GO, que a efetivação da regularização fundiária de interesse social no Brasil, em especial, nesse município, ainda é deficitária, visto que se baseia em um modelo contraditório e ineficiente, encerrando uma antinomia entre questões ambientais, sociais e legais.

**Palavras-chave:** Impactos Ambientais, Loteamentos Irregulares e Clandestinos, Normas Jurídicas, Regularização Fundiária.

## ABSTRACT

One of the severe urban social problems in Brazil is the proliferation of irregular and clandestine allotments. Families who live in these areas face a hard social reality, since they do not possess the regular title of these properties, which contributes to an incessant instability or even legal insecurity. Inserted in this context is the question of public health, due to precarious conditions of hygiene and lack of basic sanitation. With the aim of minimizing or at least solving this problem, the Government has been taking some measures in order to equate the environmental issues found in these allotments. The first step was the entry in effect of Federal Law no. 11.977/2009 and later the Provisional Measure 759/2016, converted into Law by the National Congress and only pending on the presidential approval. Such legal instruments contemplate the regularization of land ownership of social concern, which loosens legal procedures, including the environmental ones, in order to regularize these allotments, which indeed exist, but lack juridical formalization. In view of what has been exposed, this dissertation aimed to demonstrate, through analyzing juridical norms, researching already consolidated studies and also through the verification of administrative procedures for ordination of existent land allotments in Aparecida de Goiânia-GO, that the implementation of the regularization of land ownership of social concern in Brazil, especially in this city, is still deficient, since it is based on a contradictory and inefficient model, incorporating antagonism among environmental, social and legal issues.

**Keywords:** Environmental Impacts, Clandestine and Irregular Allotments, Juridical Norms, Land Ownership Regularization.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	- Regularização Fundiária, Lei nº 11.977/2009.....	34
Figura 2	- Etapas da Medida Provisória nº 759/2016.....	39
Figura 3	- Parcelamento do solo urbano.....	64

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Características do Processo de Urbanização Brasileiro.....	21
Quadro 2 - Fases da Licença Prévia para parcelamento do solo urbano.....	60

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGEHAB	- Agência Goiana de Habitação
APP	- Área de Preservação Ambiental
AR	- Aviso de Recebimento
CF/88	- Constituição Federal de 1988
Conama	- Conselho Nacional do Meio Ambiente
CRF	- Certidão de Regularização Fundiária
DOU	- Diário Oficial da União
EIA	- Estudo de Impacto Ambiental
EIV	- Estudo de Impacto de Vizinhança
FGTS	- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNHIS	- Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IPEA	- Instituto de Pesquisa Aplicada
IPTU	- Imposto Predial e Territorial Urbano
LABHAB	- Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos
LI	- Licença de Instalação
LO	- Licença de Operação
LP	- Licença Prévia
PBA	- Projeto Básico Ambiental
PCA	- Plano de Controle Ambiental
PlanHab	- Plano Nacional de Habitação
PNH	- Programa Nacional de Habitação
PPP	- Parcerias Público-Privadas
PRAD	- Plano de Recuperação de Áreas Degradadas
RAP	- Relatório Ambiental Preliminar
RAS	- Relatório Ambiental Simplificado
RCA	- Relatório de Controle Ambiental
Reurb	- Regularização Fundiária Urbana
Reurb-E	- Regularização Fundiária de Interesse Específico
Reurb-S	- Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
RIAC	- Relatório de Impacto Ambiental Complementar
RIAP	- Relatório de Impacto Ambiental Prévio

RIMA	- Relatório de Impacto Ambiental
RIV	- Relatório de Impacto de Vizinhança
SBPE	- Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SNHIS	- Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO I – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	19
1.1 Os problemas ambientais e sociais ocasionados pelos loteamentos irregulares e clandestinos.....	19
1.2 Conceito de regularização fundiária.....	26
1.3 Espécies de regularização fundiária à luz da Lei Federal nº 11.977/2009, antes da Medida Provisória nº 759/2016.....	28
1.4 Espécies de regularização fundiária à luz da Medida Provisória nº 759/2016.....	29
1.5 Regularização Fundiária de interesse social antes da Medida Provisória nº 759/2016: características, requisitos e procedimento.....	30
1.6 Regularização Fundiária de interesse social de acordo com Medida Provisória nº 759/2016: características, requisitos e procedimento.....	34
1.7 Problemáticas comuns entre os processos de regularização fundiária de interesse social e sua efetividade em Aparecida de Goiânia-GO.....	45
CAPÍTULO II – LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO PARCELAMENTO DO SOLO.....	50
2.1 Considerações gerais.....	50
2.2 Estudos Ambientais.....	55
2.3 Licenciamento ambiental no parcelamento do solo regular.....	60
CAPÍTULO III – A ANTINOMIA ENTRE QUESTÕES AMBIENTAIS, SOCIAIS E LEGAIS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL.....	65
3.1 Considerações gerais.....	65
3.2 Dos princípios constitucionais do direito à moradia e do direito ao meio ambiente equilibrado.....	68
3.3 A proporcionalidade e a ponderação como meios de resolução de conflitos constitucionais.....	79
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	84
REFERÊNCIAS.....	92

## INTRODUÇÃO

Um dos grandes dilemas vivenciados por inúmeras cidades brasileiras diz respeito aos loteamentos irregulares e clandestinos que se perpetuam no tempo e no espaço urbano.

O parcelamento do solo urbano, em especial os loteamentos, tem como uma de suas funções melhorar a qualidade social, econômica, ambiental e as condições de vida e de trabalho dos cidadãos que habitam as cidades. O acesso à habitação segura e saudável é essencial para o bem-estar físico, psicológico, social e econômico das pessoas. O direito à habitação adequada enquanto direito humano fundamental está consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

A ampliação dos direitos à cidade no Brasil deu-se na Constituição Federal de 1988 (CF/88), que trouxe um capítulo específico para a Política Urbana, arts. 182 e 183. Somente após 12 (doze) anos de vigência da nova Constituição, é que foi aprovada a lei que trata das diretrizes gerais da política urbana, Lei Federal nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade. Essa lei estabeleceu normas de ordem pública e interesse social, instituindo diretrizes e instrumentos de cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana.

O crescimento das cidades experimentado nas últimas décadas, principalmente em virtude da migração de pessoas do campo para as redes urbanas, devido ao processo de industrialização no país, promoveu um modelo concentrador de renda e o aumento da população urbana, originando uma gama de trabalhos mal remunerados e subempregos, reforçando, dessa forma, a desigualdade social.

Nesse contexto, importa mencionar que a concentração de renda contribuiu para a formação de aglomerações precárias nas cidades, principalmente nas periferias dos centros urbanos e em locais sem infraestrutura adequada.

Essas aglomerações precárias traduzem, usualmente, o que alguns doutrinadores denominam de loteamentos irregulares e clandestinos. De acordo com Nogueira (2003), loteamentos irregulares são aqueles em que o loteador teve seu pedido aprovado pelo poder público, mas ele deixa de executá-lo ou o faz em desconformidade com a legislação ou o ato de aprovação; ou ainda, deixa de registrar o loteamento. Por sua vez, loteamentos clandestinos referem-se àqueles

que o Município não tem conhecimento de sua existência ou, quando adquire conhecimento, não procede pela aprovação.

Percebe-se que a ilegalidade desses loteamentos não é fruto da ação de pessoas que querem afrontar a lei, mas o resultado de um processo de urbanização que segrega e exclui. A cidade é, em grande parte, resultado da reprodução da força de trabalho. Nota-se que essa reprodução não ocorreu somente por vias formais, mas também pelos expedientes de subsistência, vigentes até o final do século XX (MARICATO, 2001).

As áreas debilitadas, suscetíveis à aplicação de normas ambientais restritivas, são terrenos que “sobram” para aqueles que não cabem nas cidades legais. No entanto, quando um grupo de sem-teto ocupa um edifício ocioso, que frequentemente acumula dívida de milhões de reais em Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no centro da cidade formal, a ação do judiciário, quando provocada, não se faz esperar: a liminar é rápida, ainda que esses edifícios estejam longe de cumprir a função social prevista na CF/88 e no Estatuto da Cidade. Enquanto isso, milhões de pessoas ocupam áreas de proteção ambiental: áreas de proteção de mananciais, várzeas de rios, beira de córregos, mangues, dunas, encostas desmatadas, entre outras.

Além dos graves problemas sociais ocasionados pelos loteamentos irregulares e clandestinos, outra adversidade decorrente desses assentamentos é a degradação ambiental, visto que são consolidados em detrimento de qualquer estudo ambiental, seja este para preservar ou mesmo para recuperar áreas de proteção ambiental degradadas.

É certo que o procedimento de licenciamento ambiental envolve uma série de critérios com estudos diversos. Para fins urbanísticos, envolve a implantação de parcelamentos de solos nas áreas urbanas, bem como a sua regularização nos casos em que estes tenham sido implantados sem a autorização do poder público. As atividades de implantação e regularização de parcelamentos do solo urbano, além de atenderem à legislação urbanística, devem submeter-se ao licenciamento ambiental, de acordo com a Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), que prevê procedimentos para a obtenção dessa licença.

Segundo o Conama, o licenciamento para fins urbanísticos estabelece três etapas. A primeira é a Licença Prévia (LP), solicitada na fase de planejamento do

empreendimento. Ela autoriza a localização, a concepção e a viabilidade ambiental do parcelamento, e as condições a serem observadas na elaboração dos projetos executivos. Após a obtenção da LP, o empreendedor deve solicitar a Licença de Instalação (LI), que autoriza a implantação do empreendimento de acordo com os projetos aprovados, incluindo toda a infraestrutura urbana e os dispositivos de controle ambiental especificados. E, por fim, tem-se a Licença de Operação (LO), que é concedida após a realização da vistoria. A LO tem por objetivo confirmar a instalação da infraestrutura e o funcionamento dos sistemas de controle ambiental exigidos nas licenças anteriores.

Ademais, para a obtenção da LP, o empreendedor deve fazer estudos ambientais, que, em regra, são complexos e demandam longo tempo. Ressalta-se que, quando a área do loteamento for maior que um milhão de metros quadrados, ela deverá ser submetida ao Estudo de Impacto Ambiental (EIA) por meio do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).

Diante dessas considerações, a doutrina jurídica começou a divergir acerca do licenciamento ambiental para a regularização de loteamentos irregulares ou clandestinos, uma vez que exigir as três licenças – LP, LI e LO – de um parcelamento já existente tornaria o procedimento demasiadamente burocrático.

Salgado (2006) argumenta que não há sentido em exigir as três licenças quando o empreendimento já estiver consolidado; apenas a LO deveria ser emitida. Na prática, porém, as três licenças têm sido exigidas na regularização de parcelamentos já implantados, o que dificulta a efetivação da regularização urbana de loteamentos irregulares e clandestinos.

Assim como Motta e Pêgo (2013), o Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA) reconhece que o licenciamento ambiental para fins urbanísticos não tem conseguido se adequar à prevenção e à mitigação dos impactos ambientais de empreendimentos de parcelamento e regularização do solo urbano. Quanto aos motivos dessa ineficiência, o IPEA destaca as questões relativas aos procedimentos administrativos do processo de licenciamento ambiental e o conflito entre as intenções de proteção e preservação ambiental e a realidade urbana brasileira.

A CF/88, além de consagrar o princípio da moradia digna, estabelece, ainda, o princípio da preservação do meio ambiente, conhecido também como princípio ao meio ambiente equilibrado. Nota-se, pois, que se esse princípio constitucional fosse tratado literalmente, o poder público deveria proceder à retirada de todos os

moradores que vivem em loteamentos irregulares e clandestinos que, porventura, agridem o meio ambiente.

Constata-se, portanto, um nítido conflito entre princípios: direito a um meio ambiente equilibrado e o direito social à moradia digna. Esse conflito deverá ser resolvido por meio da hermenêutica jurídica, em especial da teoria acerca da antinomia entre princípios constitucionais.

Diante do exposto, a presente dissertação tem por objetivo demonstrar, por meio da análise de normas jurídicas, de pesquisas em estudos já consolidados e, também, mediante a verificação de processos administrativos de ordenação de parcelamentos de solos existentes em Aparecida de Goiânia, município localizado no estado de Goiás, que a efetivação da regularização fundiária de interesse social no Brasil, em especial nesse município, ainda é deficitária, visto que se baseia em um modelo contraditório e ineficiente, encerrando uma antinomia entre questões ambientais, sociais e legais.

Procura-se, com isso, harmonizar essas contradições para que o instituto da regularização fundiária de interesse social possa ser melhor aplicado, amenizando ou resolvendo os impactos negativos ocasionados por loteamentos irregulares e clandestinos.

Para tanto, salienta-se que esta pesquisa inicia-se com um estudo acerca da regularização fundiária. Assim, no primeiro capítulo são apresentados os problemas sociais e ambientais ocasionados por loteamentos irregulares e clandestinos. Além disso, é feita a conceituação desses assentamentos.

Ainda nesse capítulo, será apresentada a regularização fundiária, seu conceito e suas principais espécies, com vistas ao aprofundando do estudo na categoria de interesse social. Toda essa análise tem como base a Lei Federal nº 11.977/2009, a qual foi derogada pela Medida Provisória nº 759/2016, que implicou nova roupagem para a regularização fundiária na norma federal.

Ao término do primeiro capítulo, serão apresentados alguns problemas comuns nos procedimentos de regularização fundiária de interesse social e sua efetividade no município de Aparecida de Goiânia.

No segundo capítulo, será mostrada a dificuldade de se obter uma licença ambiental para o parcelamento do solo urbano, em especial para ordenar os loteamentos irregulares e clandestinos. Para isso, preocupou-se, primeiramente, em apresentar algumas considerações gerais sobre o licenciamento ambiental para fins

urbanísticos. A seguir, atentou-se para a especificação de alguns estudos ambientais que podem ser utilizados para a obtenção da licença no parcelamento do solo e na própria regularização fundiária, demonstrando os obstáculos de se obter a autorização. Ademais, é apresentada a falta de compreensão doutrinária acerca da aplicabilidade do procedimento ambiental na regularização fundiária de interesse social.

Já no terceiro capítulo cuidou-se, preliminarmente, de estabelecer a antinomia entre as questões ambientais, sociais e legais na regularização fundiária de interesse social. Para tanto, foi realizado um estudo sobre a colisão dos princípios constitucionais, em especial entre o direito ao meio ambiente equilibrado e o direito social à moradia digna, posto que, em determinado momento da regularização fundiária de interesse social, o Administrador Público deverá harmonizar esses conflitos por meio da hermenêutica constitucional.

Por fim, esta dissertação procura oferecer uma resposta para a problemática que envolve o entendimento e a aplicação do licenciamento ambiental na regularização fundiária de interesse social, contribuindo para que a Administração Pública possa, de fato, amenizar os transtornos ambientais, sociais e legais provocados pelos assentamentos irregulares e clandestinos.

Esta pesquisa tem enfoque exploratório ou descritivo-causal, com revisão bibliográfica prévia e pesquisa de campo.

De acordo com Selltiz et al. (1975) e Gil (2002), estudos exploratórios possuem como objetivo principal inteirar-se do elemento ou compreendê-lo, sendo sua característica básica a não existência de hipóteses. Por sua vez, estudos causais ou descritivos procuram investigar plausíveis relações de causa e efeito, sendo a vivência de hipóteses prévias condição eficaz para o sucesso da pesquisa e a identificação de fatores que contribuem para a ocorrência dos fenômenos.

Tendo como base a investigação bibliográfica e sua comparação, a expectativa é que, dessa análise comparativa, se origine um novo entendimento do elemento da pesquisa, procurando divulgar os mecanismos disponíveis para o licenciamento ambiental na regularização fundiária de interesse social.

Desse modo, pode-se classificar o presente estudo em exploratório, uma vez que visa aumentar o conhecimento acerca do fenômeno, esclarecer e aplicar conceitos e informar sobre possibilidades práticas de realização de pesquisas em situações de vida real (SELLTIZ et al., 1975, p. 60). Importa destacar, nesse

contexto, o esclarecimento feito por Sbragia (1977, p. 58): “Vale ressaltar, seguindo a orientação de um grande número de pesquisadores, que qualquer pesquisa, embora tenha um enfoque mais acentuado, pode ser considerada como tendo elementos de outros tipos de estudos”.

O foco desta pesquisa é um fato contemporâneo, de alta prioridade, presente no universo da Administração Pública e da questão urbanística dos municípios brasileiros, haja vista a incipiência do conhecimento acerca do licenciamento ambiental nas regularizações fundiárias de interesse social.

Definido o enfoque a ser dado à pesquisa bibliográfica, procede-se à definição do método de pesquisa mais adequado. Conforme Selltiz et al. (1975):

Os cientistas que trabalham em áreas relativamente não formuladas, onde existe pouca experiência que sirva de guia, acham que o estudo de exemplos selecionados é um método muito produtivo para estimular a compreensão e sugerir hipóteses para pesquisa. (SELLTIZ et al., 1975, p. 69-70)

Neste estudo tomou-se como paradigma o município de Aparecida de Goiânia, com a finalidade de investigar procedimentos de licenciamento ambiental na regularização fundiária de interesse social, e como isso vem sendo entendido e aplicado pelos administradores públicos.

## **CAPÍTULO I – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

Este capítulo elucida acerca da regularização fundiária, em especial a de interesse social. Inicialmente, são apresentados os problemas sociais e ambientais decorrentes de loteamentos irregulares e clandestinos. Importa mencionar que é de suma importância para a compreensão deste trabalho estabelecer o conceito doutrinário desses assentamentos. Somente após esses esclarecimentos é que se adentra ao objeto específico deste capítulo, apresentando a regularização fundiária, seu conceito e suas principais espécies, aprofundando o estudo na categoria de interesse social. Para tanto, toma-se como base a Lei Federal nº 11.977/2009, que foi reconfigurada pela Medida Provisória nº 759/2016, concernente à regularização fundiária urbana. Ao final, serão examinados alguns problemas comuns nos procedimentos de regularização fundiária de interesse social e sua efetividade no município de Aparecida de Goiânia.

### **1.1 Os problemas ambientais e sociais ocasionados pelos loteamentos irregulares e clandestinos**

Como já pontuado, neste tópico serão conceituados os assentamentos precários – objetos de estudo desta pesquisa –, e os principais problemas sociais e ambientais que eles acarretam. Isso contribuirá para a visualização da importância da regularização fundiária, em especial a de interesse social.

É significativo para o desenvolvimento do tema a compreensão dos conceitos de loteamento irregulares e loteamentos clandestinos. De acordo com Nogueira (2003), loteamentos irregulares são aqueles em que o loteador teve seu pedido aprovado pelo poder público, mas ele deixa de executá-lo ou o faz em desconformidade com a legislação ou o ato de aprovação; ou ainda, deixa de registrar o loteamento. Por sua vez, loteamentos clandestinos referem-se àqueles que o Município não tem conhecimento de sua existência ou, quando adquire conhecimento, não procede pela aprovação.

A Medida Provisória nº 759/2016 traz, em seu art. 9º, o conceito de núcleos urbanos informais, referindo-se a locais clandestinos, irregulares ou àqueles nos quais, atendendo à legislação vigente à época da implantação ou regularização, não

foi possível realizar a titulação de seus ocupantes, sob a forma de parcelamento do solo, de conjuntos habitacionais ou condomínios horizontais, verticais e mistos.

Os assentamentos humanos têm por objetivo melhorar a qualidade de vida social, econômica, ambiental e de trabalho de todas as pessoas, principalmente das mais pobres economicamente. O acesso à habitação segura e saudável é essencial para o bem-estar físico, psicológico, social e econômico dos indivíduos. O direito à habitação adequada enquanto direito humano fundamental está consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

A ampliação dos direitos à cidade no Brasil deu-se na CF/88, que trouxe um capítulo específico para a Política Urbana, arts. 182 e 183. Somente após 12 (doze) anos de vigência da nova Constituição, é que foi aprovada a lei que trata das diretrizes gerais da política urbana, Lei Federal nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade. Essa lei estabeleceu normas de ordem pública e interesse social, instituindo diretrizes e instrumentos de cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana. Sobre esse fato, Ribeiro (2005) destaca que:

Durante as décadas de 70 e 80, assistimos, nas cidades latino-americanas, à emergência de lutas contra os mecanismos da espoliação urbana. Alguns processos foram obtidos em termos de extensão do direito à cidade aos segmentos populares. Programas de urbanização das favelas e seus correlatos nos outros países latino-americanos são indícios nessa direção. Alguns desses programas refletem as preocupações dos organismos internacionais com os efeitos regressivos da política econômica neoliberal. No caso brasileiro, em 2001 foi aprovada uma lei nacional (o Estatuto da Cidade) que, reconhecendo a função social da cidade e da propriedade imobiliária, oferece uma oportunidade para que os governos locais possam retirar a dinâmica de organização urbana dos circuitos da acumulação privada de renda e riqueza geradas pela ação do poder público. A espoliação urbana pode ser combatida com o reconhecimento das necessidades de reprodução das camadas populares na forma de um direito à cidade. (RIBEIRO, 2005, p. 51)

O Brasil apresentou uma forte expansão urbana entre 1945 e 1980, impulsionada pelo novo processo de industrialização estabelecido pelo Estado. Isso gerou grandes deslocamentos populacionais, transformando a demográfica do país desde então. Toda essa dinâmica de industrialização expandiu o mercado de trabalho urbano, que, apesar de ter fomentado o crescimento econômico, promoveu um modelo concentrador de renda e o aumento da população urbana, originando

uma gama de trabalhos mal remunerados e subempregos, reforçando, dessa forma, a desigualdade social (CAIADO, 2016).

O processo de urbanização brasileiro sofreu influências da industrialização, além de outros fatores. Segundo Arantes, Vainer e Maricato (2002), três características foram fundamentais para esse processo, conforme Quadro 1:

Quadro 1 – Características do Processo de Urbanização Brasileiro.

<b>CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO BRASILEIRO</b>		
Industrialização com baixos salários e mercado residencial restrito.	As gestões urbanas (prefeituras e governos estaduais) têm uma tradição de investimento regressivo.	Legislação ambígua ou aplicação arbitrária da lei.

Fonte: (adaptado de ARANTES; VAINER; MARICATO, 2002, p. 153).

Acerca a primeira característica, a industrialização com baixos salários e mercado residencial restrito, observa-se a criação de empregos, o que produziu um movimento populacional das pequenas para as grandes cidades. No entanto, esses empregos eram mal remunerados, o que forçava o trabalhador a se submeter a uma condição de moradia menos adequada.

Com relação à segunda característica, as gestões urbanas (prefeituras e governos estaduais) têm uma tradição de investimento regressivo, pode-se afirmar que as obras de infraestrutura urbana alimentam a especulação fundiária, e não a democratização do acesso à terra para moradia. Proprietários de terra e capitalistas do ramo da promoção imobiliária e construção configuram-se como um grupo real de poder que define as realizações orçamentárias municipais.

Sobre a terceira característica, legislação ambígua ou aplicação arbitrária da lei, fica evidente que a desigualdade urbanística no Brasil é uma construção que tem, na aplicação arbitrária da lei (citada anteriormente), sua argamassa fundamental.

Com base nessa realidade, é que as grandes cidades ainda se reproduzem e se expandem. As periferias desenvolvem-se de forma desordenada e irregular, e os indivíduos habitam áreas que não possuem infraestrutura adequada de saneamento básico, educação, lazer e mobilidade.

A ação do setor imobiliário tem influenciado, significativamente, o desenho urbano das grandes cidades. Nesse processo desordenado de crescimento urbano,

as imobiliárias expandem a ocupação espacial no sentido das periferias, mantendo grandes áreas pertos dos setores mais centrais, aguardando uma valorização. Assim, são criadas regiões mais longes do centro da cidade e sem infraestrutura, destinadas à classe mais pobre da sociedade (KOWARICK, 1979).

Verifica-se que as formas de combate às espoliações urbanas foram iniciadas na última década, evidenciando que os novos mecanismos de espoliação urbana estavam emergindo nas cidades, com o fato de que a segregação e a expulsão habitacional geram espaços nos quais pode ser observada a acumulação de desvantagens sociais. Isso ocorreu devido à perda de renda do trabalhador, do empobrecimento e do isolamento social, fazendo surgir um círculo de despossessão, o qual transforma a marginalização social em exclusão territorial. Em regiões onde isso ocorre, podem ser observados um alto índice de evasão escolar, uma juventude que não trabalha, e pouco estimulada a procurar emprego, além de um número elevado de mães solteiras. Estudos a respeito da violência tendem a demonstrar uma relação entre taxas de ocorrência de homicídios e precariedade urbana (RIBEIRO, 2005).

A sociedade do capital vive a especulação, e os estratos inferiores da sociedade sofrem com os descasos do poder. Harvey (2014) afirma que, no atual contexto, a prioridade reside nos direitos da propriedade privada e na taxa de lucro em detrimento de qualquer outro direito que se possa imaginar. O direito à cidade, como existe hoje, está nas mãos de uma pequena elite política e econômica, que esculpem as cidades de acordo com suas necessidades particulares e seus interesses.

A reivindicação do direito à cidade passa por um maior controle democrático sobre a produção e o uso do excedente, além da necessidade de criação de novos sistemas de governança que integram os interesses do Estado e das corporações. Nesse sentido, os excedentes do capital devem estar sob o controle democrático do povo. Harvey (2014) destaca que:

A urbanização desempenhou um papel crucial na absorção de excedentes de capital, e que o tem feito em escala geográfica cada vez maior, mas ao preço de processos florescentes de destruição criativa que implicam a desapropriação das massas urbanas de todo e qualquer direito à cidade. (HARVEY, 2014, p. 59)

Particularmente, o Brasil tem observado um aumento no número de favelas e de loteamentos irregulares. Isso significa que há um grande contingente populacional nessas áreas. Essa ilegalidade não é fruto da ação de lideranças subversivas que querem afrontar a lei, mas o resultado de um processo de urbanização que segrega e exclui. A cidade é, em grande parte, resultado da reprodução da força de trabalho. Nota-se que essa reprodução não ocorreu somente por vias formais, mas também pelos expedientes de subsistência, vigentes até o final do século XX (MARICATO, 2001).

As áreas debilitadas, suscetíveis à aplicação de normas ambientais restritivas, são terrenos que “sobram” para aqueles que não cabem nas cidades legais. No entanto, quando um grupo de sem-teto ocupa um edifício ocioso, que frequentemente acumula dívida de milhões de reais em IPTU no centro da cidade formal, a ação do judiciário, quando provocada, não se faz esperar: a liminar é rápida, ainda que esses edifícios estejam longe de cumprir a função social prevista na CF/88 e no Estatuto da Cidade. Enquanto isso, milhões de pessoas ocupam áreas de proteção ambiental: áreas de proteção de mananciais, várzeas de rios, beira de córregos, mangues, dunas, encostas desmatadas, entre outras. Não faltam leis avançadas e detalhadas; também, não faltam Planos Diretores.

Como parte das regras do jogo, a ocupação de terras urbanas tem sido tolerada. O Estado não tem exercido, como manda a lei, o poder de polícia. A realidade urbana é prova insofismável disso. Impossível admitir o contrário, pois se essa gigantesca ocupação de terras não fosse tolerada e a população pobre ficasse sem alternativa nenhuma, teríamos uma situação de guerra civil, considerando os números envolvidos. Não é em qualquer localização, entretanto, que a invasão de terras urbanas é tolerada. Nas áreas valorizadas pelo mercado, a lei se aplica. Não é a norma jurídica, mas a lei de mercado que se impõe, demonstrando que nas áreas desvalorizadas ou inviáveis para o mercado (beira de córregos, áreas de proteção ambiental, por exemplo), a lei pode ser transgredida. O direito à invasão é até admitido, mas não o direito à cidade. O critério definidor é o do mercado ou da localização. (MARICATO, 2001, p. 161)

Além das questões que envolvem a legislação pátria, outro exemplo de aplicação arbitrária da lei ou sua ignorância reside na gestão de impostos e taxas que poderiam contribuir para reduzir o valor da terra, por meio do rateio, pelo poder público, da valorização imobiliária decorrente de investimentos públicos. Porém, a importância da efetivação do IPTU progressivo, previsto na CF/88, é de rara aplicação pelos entes municipais (MARICATO, 2001).

Ao tratar das consequências da exclusão territorial, podem ser citados os loteamentos clandestinos ou irregulares e as favelas, que trazem promovem: a) a depredação ambiental, devido a essa dinâmica de exclusão habitacional e assentamentos espontâneos; e b) a escalada da violência, que pode ser medida pelo número de homicídios e que se mostra mais intensa nas áreas marcadas pela pobreza homogênea nas grandes cidades (MARICATO, 2001).

Com relação à depredação ambiental, que é objeto deste estudo, o Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (LABHAB, 1999) constatou que existe uma correspondência direta entre a rede hídrica e a localização das favelas no ambiente urbano. A ocupação das margens dos córregos promove seu confinamento e acarreta uma série de problemas, tais como: entupimentos dos córregos devido ao lixo; enchentes decorrentes desses entupimentos; dificuldade de acesso das máquinas para a limpeza; doenças, como leptospirose, ocasionadas pelas enchentes levadas para dentro das favelas.

A urbanização brasileira configura-se como um processo típico do capitalismo periférico, com a desigualdade social e a depredação ambiental. De 1940 a 2010, a população urbana no país passou de 31% para 84%. Esses migrantes tornaram-se mão de obra barata no processo de industrialização brasileiro, os quais, menosprezados pelo poder público, foram obrigados a construir suas residências em locais à margem da legalidade fundiária, em áreas impróprias, inclusive ambientalmente (MARICATO, 2011).

Esses fatores demonstram que a escala da cidade ilegal no Brasil é mais regra do que exceção:

Nas metrópoles situadas nas regiões Norte e Nordeste do Brasil, mais de 50% dos domicílios são ilegais (essa taxa se aplica também ao Rio de Janeiro). Em São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador, essa taxa está entre 33% e 25% dos domicílios. Até mesmo a 'planejada' Curitiba apresenta números significativos se considerarmos sua Região Metropolitana. O diagnóstico sobre as cidades não contraria o fato de que se trata de uma das sociedades mais desiguais do mundo. Até mesmo no contexto da América Latina, o Brasil é um campeão de desigualdade. (MARICATO, 2011, p. 13-14)

É sabido que, nas grandes cidades brasileiras, há loteamentos clandestinos e irregulares, o que acarreta graves problemas socioambientais, e estes devem ser solucionados ou minimizados pelo poder público. Em épocas de chuvas, são corriqueiras as notícias sobre enchentes e desmoronamento de encostas. A grande

mídia repete que as causas desses desastres são sempre os mesmos: falta de planejamento, de prevenção, de responsabilização dos culpados e de ação por parte do poder público. No entanto, este, atualmente, preconiza o corte de gastos e de políticas públicas voltadas para a regularização, a proteção e a recuperação dessas áreas, o que intensifica os problemas sociais e ambientais em áreas clandestinas e irregulares das grandes cidades.

A principal motivação desses desastres ambientais é a falta de controle e uso correto do solo urbano. Controlar a ocupação da terra, quando esta é a mola central e monopólio de um mercado socialmente excludente, viciado em ganhos especulativos desenfreados, é inviável. Neste contexto, a classe menos favorecida economicamente não vê a possibilidade de se instalar em solo urbano, salvo por meio da posse ilegítima de áreas e construções precárias, sem observância da lei e sem qualquer conhecimento técnico de estabilidade das construções (MARICATO, 2011).

As moradias irregulares configuram-se como problemas que se agravam no país. Devido a isso, problemas ambientais podem se transformar em verdadeiras tragédias, haja vista os diversos deslizamentos de terra que acometem as moradias que se instalam em encostas.

A moradia digna é direito de todo cidadão brasileiro. Desse modo, o poder público deve se ater às questões habitacionais com muita seriedade. O Ministério das Cidades (BRASIL, 2010), ao tratar dessa questão, pontua que morar irregularmente é estar em condição de constante insegurança, e que, por essa razão, a moradia regular é um direito social que garante a realização integral de outros direitos constitucionais, como saúde, educação, trabalho e lazer. E como bem destaca Ribeiro (2012):

A segurança da posse da terra é um dos marcos reivindicatórios dos movimentos sociais e está ligada ao direito à moradia dos favelados, além de ser um dos instrumentos mais contundentes para resistir às reiteradas expulsões de moradores, muitas vezes empreendidas pelo Estado. (RIBEIRO, 2012, p. 5)

Agregado a todas essas dificuldades ambientais para a regularização fundiária de interesse social, tem-se a questão social perpetrada nos loteamentos irregulares e clandestinos. A CF/88 assegura, entre seus fundamentos, o princípio da dignidade da pessoa humana. Disso decorre o princípio da moradia digna, sendo

este um dos direitos sociais elencados no caput do art. 6º da CF/88. Dessa forma, entende-se que:

A regularização fundiária é parte fundamental do direito social de moradia, mas suas implicações e repercussões na reestruturação do espaço urbano devem percebê-la na perspectiva da promoção de um direito mais amplo: o direito à cidade. Nesse sentido, os programas de regularização de assentamentos urbanos devem fazer parte de uma estratégia de política urbana que inclui, entre outras, as ações sobre a estrutura fundiária, a ocupação de vazios, a produção de moradias de interesse social e a distribuição dos equipamentos públicos, disseminando-os no espaço da cidade, com prioridade para sua implantação nas áreas periféricas. Essa estratégia deve estar intimamente articulada com outras políticas públicas, notadamente as de transporte e mobilidade urbana, de educação e geração de renda, de qualificação e universalização dos serviços de saúde, entre outras. Embora todas essas políticas devam ser concebidas em termos da cidade ou da metrópole como um todo, suas propostas específicas já devem ser incorporadas nos diversos programas de regularização, sendo que algumas já deveriam, necessariamente, fazer parte deles, caso das ações de capacitação profissional da população e geração de renda e das de implantação de equipamentos comunitários, respeitadas as características e demandas particulares de cada assentamento e suas relações com o entorno. Isso inscreveria mais efetivamente os programas de regularização enquanto ações curativas de resgate de direitos sociais, em uma política ampla de sustentabilidade urbana. (AZEVEDO JR., 2009, p. 224)

Diante do que foi apresentado até aqui, nota-se que os assentamentos irregulares contribuem para o surgimento de inúmeros problemas sociais e ambientais, os quais devem ser sanados ou, pelo menos, minimizados, por meio de políticas públicas preventivas e curativas.

## **1.2 Conceito de regularização fundiária**

A legislação brasileira, ao longo dos anos, vem tratando da regularização fundiária. Destacam-se neste contexto: a Lei nº 6.766/1979, Lei Federal do Parcelamento do Solo, que trouxe elementos facilitadores para aprovação de loteamentos populares ou de habitações de interesse social; o Estatuto da Cidade, que apresenta como algumas de suas diretrizes gerais a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais; e a Lei Federal nº 11.977/2009, denominada de Lei do Programa Minha Casa Minha Vida, que tem um capítulo específico voltado para a regularização de

assentamentos urbanos. Esta lei inovou ao trazer o conceito de regularização fundiária, além de criar novos instrumentos jurídicos e outros procedimentos.

Em dezembro de 2016, o Presidente da República, Michel Temer, editou a Medida Provisória nº 759/2016, que foi convertida em lei pelo Congresso Nacional, em junho de 2017. Essa nova legislação revogou por completo os capítulos da Lei nº 11.977/2009, que tratava da regularização urbana, inovando em alguns institutos e procedimentos, porém mantendo a essência e espécies de regularização urbana.

Este estudo não objetiva adentrar minuciosamente aos conceitos jurídicos, mas apresentá-los para melhor compreensão das contradições entre os aspectos ambientais, sociais e legais da regularização fundiária de interesse social, objeto do terceiro capítulo. Dessa forma, serão apresentadas algumas definições já consagradas na doutrina jurídica.

Em primeiro lugar, tem-se o conceito legal de regularização fundiária, o qual estava estatuído na própria Lei nº 11.977/2009, art. 46, da seguinte forma:

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de **medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais** que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (BRASIL, 2009, s.p., grifo nosso)

Nota-se, pois, que o legislador destacou aspectos urbanísticos, voltados para a organização de um espaço urbano, acompanhando seu desenvolvimento, a fim de buscar a melhor localização para as ruas, os edifícios e os equipamentos públicos. Ressalta-se, ainda, o aspecto jurídico, com vistas à segurança dos moradores. Além disso, o procedimento de regularização fundiária deve considerar os aspectos ambientais e sociais, envolvendo toda a população.

Para Nascimento (2013, p. 18), a finalidade da regularização fundiária é, como o próprio termo informa, “regular uma situação fundiária que se apresenta juridicamente em desconformidade com o ordenamento jurídico”. Busca-se, com isso, legalizar situações ilegais, a fim de harmonizá-las com as normas jurídicas, seja por razões diversas.

Em conformidade com a aplicação da Lei 11.977/2009, regularização fundiária é, em termos gerais, “o processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas,

ambientais e sociais, com a finalidade de integrar assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades [...]” (BRASIL, 2010, p. 16).

Como pontuado anteriormente, em dezembro de 2016, o capítulo que trata da regularização fundiária da Lei Federal nº 11.977/2009 foi revogado pela Medida Provisória nº 759/2016, que passou a denominar o instituto que ordena os parcelamentos clandestinos ou irregulares de Regularização Fundiária Urbana (Reurb):

Art. 8º Ficam instituídas normas gerais e procedimentos aplicáveis, no território nacional, à Regularização Fundiária Urbana – Reurb, a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de núcleos urbanos informais. (BRASIL, 2016, s.p.)

Embora essa Medida Provisória não conceitue regularização fundiária urbana, ela diz que esta abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais. Ao sintetizar os conceitos apresentados, pode-se afirmar, portanto, que regularização fundiária é o procedimento que se adota para que situações fundiárias irregulares se tornem juridicamente legais, por meios de medidas urbanísticas, ambientais, sociais e jurídicas, integrando-as ao contexto legal das cidades.

### **1.3 Espécies de regularização fundiária à luz da Lei Federal nº 11.977/2009, antes da Medida Provisória nº 759/2016**

Segundo a Lei Federal nº 11.977/2009, a regularização fundiária se desdobra em duas espécies: a primeira, de interesse social; e a segunda, de interesse específico. A seguir serão apresentadas as diferenças entre ambas.

Os loteamentos clandestinos ou mesmo irregulares não são apenas habitados por pessoas de baixa renda. Estas, geralmente, foram obrigadas a residir em locais com irregularidades fundiárias em virtude da falta de oportunidade, ou seja, não tiveram outras opções. São frequentes os casos em que pessoas com poder aquisitivo médio e alto optam por construir em loteamentos irregulares, mesmo tendo condições de residirem em locais legalizados.

Diante disso, o legislador fez uma diferenciação entre os tipos de regularizações fundiárias. O primeiro diz respeito àquela denominada de interesse social, que seria aplicável a assentamentos irregulares ocupados por pessoas de

baixa renda, sendo que a garantia do direito constitucional à moradia justifica a aplicação de instrumentos, procedimentos e requisitos técnicos especiais. A Lei nº 11.977/2009 conceitua, em seu art. 47, inciso VII, essa espécie de regularização nos seguintes termos:

Regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos; de imóveis situados em Zona Especial de Interesse Social; ou de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social. (BRASIL, 2009, s.p.)

Por sua vez, a segunda espécie de regularização fundiária é a de interesse específico, que se refere a todos os demais casos que não se encaixam na de interesse social. A Lei Federal nº 11.977/2009, em seu art. 47, inciso VIII, também define esta regularização: “VIII – regularização fundiária de interesse específico: regularização fundiária quando não caracterizado o interesse social nos termos do inciso VII” (BRASIL, 2009, s.p.).

Percebe-se, assim, que a diferenciação entre essas duas espécies de regularização fundiária encontra-se, prioritariamente, na questão da renda dos assentados: se baixa, tem-se o interesse social; caso contrário, tem-se o interesse específico. Os requisitos e procedimentos são diversos, tendo a normalização de assentamentos irregulares de interesses sociais uma desburocratização mais acentuada pelo legislador.

#### **1.4 Espécies de regularização fundiária à luz da Medida Provisória nº 759/2016**

Por meio da referida Medida Provisória, o legislador acabou também por consagrar duas espécies de regularização fundiária, como se segue:

Art. 11. A Reurb compreende duas modalidades:  
I – Reurb de interesse social – Reurb-S – aplicável a núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, observado o disposto em ato do Poder Executivo federal; e  
II – Reurb de interesse específico – Reurb-E – aplicável a núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I. (BRASIL, 2016, s.p.)

Por meio do art. 11, depreende-se que o legislador fez uma pequena alteração no nome do instituto jurídico, passando as espécies de regularização fundiária de interesse social e regularização fundiária de interesse específico para regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S) e regularização fundiária urbana de interesse específico (Reurb-E), permanecendo, em síntese, o mesmo critério de distinção, ou seja, a renda dos ocupantes.

Como este estudo não contempla as questões técnicas da Reurb-E, serão analisadas, a seguir, as principais características e os requisitos da Reurb-S.

### **1.5 Regularização Fundiária de Interesse Social antes da Medida Provisória nº 759/2016: características, requisitos e procedimento**

A principal característica da Reurb-S, e que a diferencia da outra espécie, diz respeito ao assentamento irregular de pessoas de baixa renda, desde que apresentem uma das seguintes condições:

- a) preencher os requisitos para usucapião – área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos –, ou concessão de uso especial para fins de moradia;
- b) que os imóveis estejam situados em Zonas Especiais de Interesse Social – ZEI; ou
- c) que a área seja declarada de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (BRASIL, 2016, s.p.)

Inicialmente, importa assinalar quem eram os legitimados para proporem o processo de regularização fundiária. De acordo com a Lei Federal nº 11.977, art. 50, os legitimados eram: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Poderiam, ainda, promover a regularização: os beneficiários, individual ou coletivamente, as cooperativas habitacionais, as associações de moradores, as fundações, as organizações sociais, as organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis com atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária.

Quanto ao prosseguimento do processo de regularização fundiária de interesse social, alguns doutrinadores divergem sobre as sequências das etapas. Alguns defendem como primeira etapa a aprovação do projeto; outros, a demarcação urbanística. De qualquer modo, a Lei Federal nº 11.977/2009 encerrou

essa celeuma, sendo que, em primeiro lugar, deverá ser realizada a demarcação urbanística, para somente depois o projeto de regularização fundiária ser elaborado, conforme art. 58.

O instituto da demarcação urbanística é mais uma das novidades trazidas pela Lei nº 11.977/2009. Seu objetivo é facilitar e otimizar o direito à moradia, somente nos casos da regularização de interesse social. Trata-se de um procedimento administrativo por meio do qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses, de acordo com o inciso III do art. 47 da referida lei.

E ainda, essa lei apresenta, em seu § 1º, os documentos necessários para instruir o auto de demarcação urbanística: planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, nos quais constem medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas preferencialmente georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, número das matrículas ou transcrições atingidas, indicação dos proprietários identificados e ocorrência de proprietários não identificados; planta de sobreposição do imóvel demarcado, com a situação da área constante do registro de imóveis; e certidão da matrícula ou transcrição da área a ser regularizada, emitida pelo registro de imóveis, ou, diante de sua inexistência, das circunscrições imobiliárias anteriormente competentes. Do mesmo modo, o auto poderá abranger parte ou a totalidade de um ou mais imóveis.

Finalizado o auto, o poder público deverá encaminhá-lo ao Cartório de Registro de Imóveis competente, sendo que o oficial de registro deverá notificar, pessoalmente ou pelo correio, o proprietário e os confrontantes da área demarcada, com aviso de recebimento, ou, ainda, por solicitação ao oficial de registro de títulos e documentos da comarca da situação do imóvel ou do domicílio de quem deva recebê-la, para, querendo, apresentarem impugnação à averbação da demarcação urbanística no prazo de 15 (quinze) dias. Além disso, o próprio poder público deverá notificar demais interessados, bem como o proprietário e os confrontantes da área demarcada, se estes não forem localizados.

Não havendo impugnação, a demarcação urbanística será averbada nas matrículas alcançadas pela planta e pelo memorial. Após, o poder público deverá elaborar o projeto de regularização fundiária, procedendo ao seu parcelamento.

Quanto ao projeto, este deverá definir, no mínimo, os seguintes elementos:

- I – as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas;
- II – as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público;
- III – as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;
- IV – as condições para promover a segurança da população em situações de risco, considerado o disposto no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e
- V – as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica. (BRASIL, 2016, s.p.)

Ademais, o projeto de regularização fundiária de interesse social deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público, segundo o art. 50 da Lei nº 11.977/2009.

Com o projeto realizado, a parte interessada deverá apresentá-lo ao Município, para análise e aprovação, que corresponderá ao licenciamento urbanístico, bem como ao licenciamento ambiental. Ressalta-se que, para obtenção desses licenciamentos, deverá ser feito um estudo técnico por profissionais legalmente habilitados, o qual deverá compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária, e conter, no mínimo, consoante § 2º do art. 54, 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 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 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, quando for o caso. (BRASIL, 2009, s.p.)

Em seguida, o poder público competente concederá o título de legitimação de posse aos ocupantes cadastrados, preferencialmente em nome da mulher, e registrados na matrícula do imóvel, §§ 1º e 2º do art. 58 da Lei nº 11.977/2009. Nota-

se, aqui, uma verdadeira política afirmativa, a qual confere privilégio às mulheres chefes de famílias de garantirem o direito à moradia, prestigiando, desse modo, a unidade familiar, pois são as elas que, via de regra, criam os filhos.

A legislação federal entende a legitimação de posse como ato do poder público, que está destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel, objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante, do tempo e a natureza da posse, art. 47, IV.

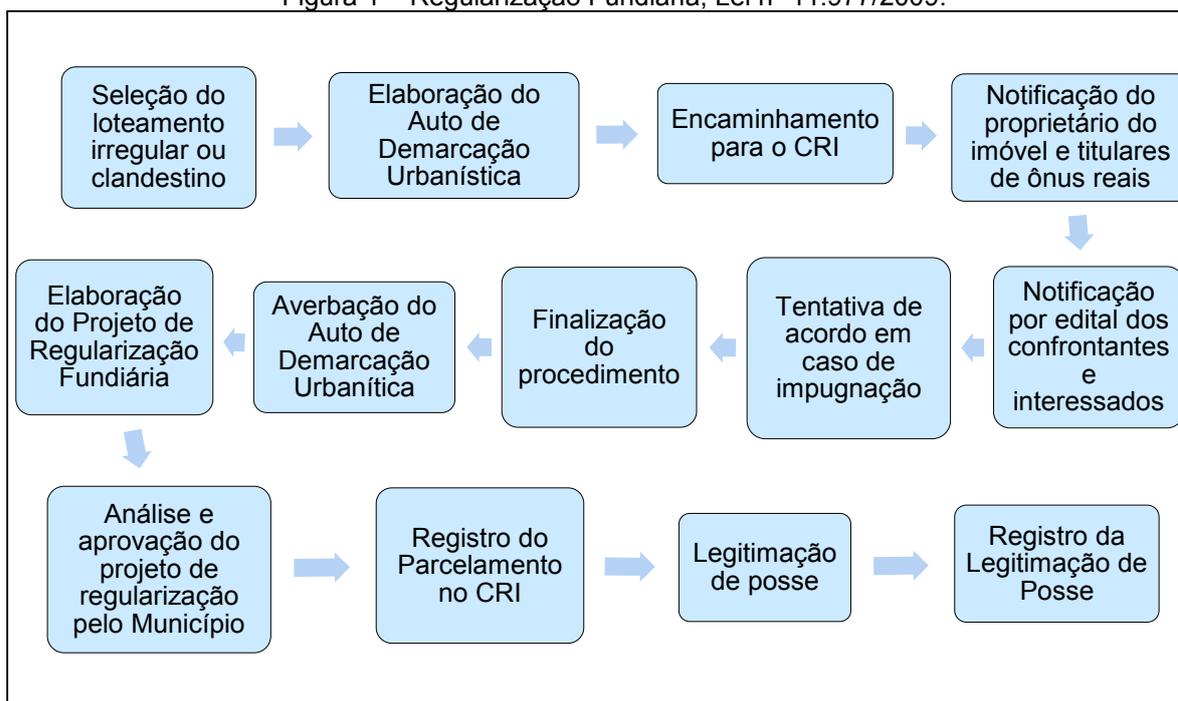
Segundo o Ministério das Cidades, a legitimação de posse é:

[...] um instrumento voltado para o reconhecimento da posse de moradores de áreas objeto de demarcação urbanística. Trata-se da identificação pelo poder público de uma situação de fato, que é a posse mansa e pacífica de uma área por pessoas que não possuem título de propriedade ou de concessão e que não sejam foreiras de outro imóvel urbano ou rural. Um dos objetivos da legitimação é dar publicidade às posses identificadas e qualificadas, por meio da confecção de um título pelo poder público, em nome do morador, e de seu registro no Cartório de Registro de Imóveis. Quando feita em áreas privadas, a legitimação de posse possibilita a aquisição de propriedade por meio da usucapião administrativa. Em relação a áreas públicas, pode facilitar a instrução de pedidos de concessão de uso para fins de moradia ou de outros instrumentos definidos pelo titular de domínio da área. Como o título de legitimação de posse não reconhece um direito real, sua utilização em áreas públicas é interessante apenas nos casos em que o ente promotor da ação não é o proprietário do imóvel. Quando o procedimento é feito pelo próprio ente detentor do domínio, a legitimação é um passo desnecessário, já que é possível fazer de imediato a transferência de direito real em nome do possuidor. (BRASIL, 2010, p. 18)

Por isso, nos casos em que a regularização fundiária seja realizada em área privada, após 5 (cinco) anos – prazo da usucapião administrativa –, o detentor do título de legitimação de posse poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade. Em caso da área pública, com a demarcação feita pelo próprio ente, é desnecessária a legitimação de posse, podendo ser concedido diretamente ao beneficiário o título definitivo do imóvel.

Conforme o estatuído, segue fluxograma do procedimento de regularização fundiária de interesse social, de acordo com o que estabelecia a Lei nº 11.977/2009:

Figura 1 – Regularização Fundiária, Lei nº 11.977/2009.



Fonte: (adaptado de BRASIL, 2009, s.p.).

Neste tópico, procurou-se traçar as principais características, os requisitos e o procedimento da regularização fundiária de interesse social, à luz da Lei Federal nº 11.977/2009. Conforme registrado em linhas pretéritas, mesmo na regularização fundiária de interesse social é imprescindível o licenciamento ambiental, o qual será estudado mais adiante.

### **1.6 Regularização Fundiária de interesse social de acordo com a Medida Provisória nº 759/2016: características, requisitos e procedimento**

A Medida Provisória nº 759/2016 conferiu nova roupagem à regularização fundiária. Preliminarmente, a nova legislação ampliou o rol dos legitimados, sendo que, de acordo com a Lei nº 11.977/2009, art. 50, os legitimados eram: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; os beneficiários, individual ou coletivamente; e as cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis com atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária.

Com esse instrumento, o rol foi ampliado, estando legitimados também os proprietários, loteadores ou incorporadores, a Defensoria Pública, em nome dos

beneficiários hipossuficientes, o Ministério Público, além das entidades da administração indireta.

Com o alargamento dos legitimados para requerer a regularização fundiária, entende-se que a intenção do legislador foi de destravar o procedimento e incentivar ainda mais os atores a contribuírem com a solução dos problemas sociais e ambientais gerados pelos assentamentos irregulares.

Observa-se que a inovação mais significativa na regularização fundiária trazida por esse dispositivo legal foi a criação do instituto da legitimação fundiária. Na Lei nº 11.977/2009, existia apenas a legitimação de posse, que, posteriormente, foi convertida em título de propriedade.

Na lei derogada, como mencionado anteriormente, a regularização fundiária de interesse social iniciava-se pela demarcação urbanística, com posterior averbação dela. Em seguida, procedia-se ao projeto de regularização fundiária (que originava o parcelamento do solo), sendo que, após o registro, era concedida aos ocupantes cadastrados a demarcação sobre o título de legitimação de posse. Passado o prazo de 5 (cinco) anos, o possuidor poderia requerer, no Cartório de Registro de Imóvel competente, a conversão da legitimação de posse em título de propriedade.

Na Medida Provisória nº 759/2016, o legislador inovou ao trazer o instituto da legitimação fundiária, que consiste em forma originária de aquisição do direito real de propriedade, conferido por ato discricionário do poder público àquele que detiver área pública ou possuir área privada como sua, com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado.

A principal diferença entre os dois institutos é que, na legitimação de posse, primeiro se confere o título, para somente depois de um determinado prazo conceder o título definitivo de propriedade do imóvel. Na legitimação fundiária, por sua vez, a concessão do direito à propriedade realiza-se mediante o registro de um único título geral, e não por meio de títulos individuais, o que contribui significativamente para a agilidade do procedimento, principalmente em conferir o documento definitivo de propriedade ao possuidor.

Outra diferença entre esses institutos está no fato de que a legitimação fundiária caberá somente em área pública ou área privada integrante de núcleo urbano informal consolidado, existente na data da publicação da Medida Provisória e 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 pelos Municípios ou pelo Distrito Federal. Os demais casos não são contemplados pela legitimação fundiária, mas tão somente pela de posse. Inclusive, o § 3º da referida Medida Provisória destaca que não caberá a legitimação de posse em imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público. Além desses requisitos, deverão ser atendidas as seguintes condições para a legitimação fundiária:

Art. 21.

§ 4º Na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições:

I – o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural;

II – o beneficiário não tenha sido beneficiado por mais de uma legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e

III – em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido o interesse social de sua ocupação pelo poder público. (BRASIL, 2016, s.p.)

Ressalta-se que, com a nova legislação, na Reurb-S, realizada em imóveis públicos, os entes da federação e suas entidades poderão conceder o direito de propriedade diretamente aos ocupantes do núcleo informal regularizado por meio da legitimação fundiária. Com essa permissão expressa, o legislador encerra, assim, polêmicas quanto a qualquer violação à Lei Federal nº 8.666/1993, quando o Administrador Público fizer a “doação” de imóveis a determinadas pessoas.

Outro ponto na Medida Provisória nº 759/2016 deve ser destacado: o legislador trouxe um capítulo específico para o procedimento da regularização fundiária, denominado “Do Processo Administrativo”, Capítulo V, arts. 27 ao 42.

O procedimento constitui-se de sete fases, as quais deverão ser regulamentadas por ato do Poder Executivo Federal, consolidando-se em decreto. De acordo com o art. 33 da Medida Provisória nº 759/2016, as fases são estas:

I – requerimento dos legitimados;

II – elaboração do projeto de regularização fundiária;

III – processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação do proprietário, dos confrontantes e de terceiros interessados;

IV – saneamento do processo administrativo;

V – decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade;

VI – expedição da Certidão de Regularização Fundiária – CRF pelo Município; e

VII – registro da CRF pelos legitimados perante o oficial do Cartório de Registro de Imóveis em que se situa a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada. (BRASIL, 2016, s.p.)

A primeira etapa consubstancia-se no requerimento de um ou de alguns dos legitimados já elencados, devendo ser direcionado ao Município ou ao Distrito Federal, especificando a modalidade da Reurb. Diante do requerimento, o Município ou o Distrito Federal instaurará o processo da Reurb por decisão, logicamente fundamentada, conforme parágrafo único do art. 34.

Diante da dicção desse parágrafo, infere-se que o legislador federal não deu alternativa ao Município ou ao Distrito Federal a não ser o deferimento da Reurb. Caso a decisão seja pelo indeferimento, o ente público deverá indicar as medidas a serem adotadas, com vistas à reformulação e à reavaliação do requerimento. Assim, o legitimado que solicitar a Reurb poderá sanar eventuais problemas elencados pelo ente público em seu requerimento e dar entrada novamente ao processo, com vistas ao seu prosseguimento.

A segunda etapa da Reurb diz respeito à elaboração do projeto de regularização fundiária. Caso a Reurb-S seja operada em área de titularidade de ente público, caberá ao referido ente ou ao Município promotor ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar o projeto de regularização fundiária nos termos do ajuste que venha a ser celebrado. Caso seja em imóvel particular, caberá ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto.

Com relação à Reurb-E, a regularização será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados.

O § 5º do art. 33 mostra o que o projeto de regularização fundiária deverá, no mínimo, indicar:

§ 5º O projeto de regularização fundiária deverá, no mínimo, indicar as unidades imobiliárias a serem regularizadas, as vias de circulação existentes ou projetadas e as medidas previstas para adequação da infraestrutura essencial, por meio de desenhos, memoriais descritivos e cronograma físico de obras e serviços a serem realizados. (BRASIL, 2016, s.p.)

A terceira etapa é a do processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação do proprietário, dos confrontantes e de terceiros interessados. Ao estabelecer uma analogia com o processo civil, essa fase corresponderia a da instrução processual, em que o Município ou o Distrito Federal

deverá notificar os proprietários, os loteadores, os incorporadores, os confinantes, os terceiros eventualmente interessados ou aqueles que constem em registro de imóveis como titulares dos núcleos urbanos informais, objeto da Reurb, a apresentarem impugnação no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir data de recebimento da notificação, conforme art. 28. Essas notificações serão processadas via correio, com Aviso de Recebimento (AR) enviado para o endereço que estiver na matrícula do imóvel ou da transcrição, sendo efetivada quando da entrega do AR.

Porventura, se alguma das pessoas a ser notificada não for encontrada ou recusar a notificação por AR, a comunicação deverá ser feita por publicação de edital, com prazo de 15 (quinze) dias, no qual deverá constar, de forma resumida, a descrição da área a ser regularizada. Ressalta-se que sempre será efetivada por edital a notificação de terceiros eventualmente interessados, visto que diz respeito a pessoas incertas e não sabidas.

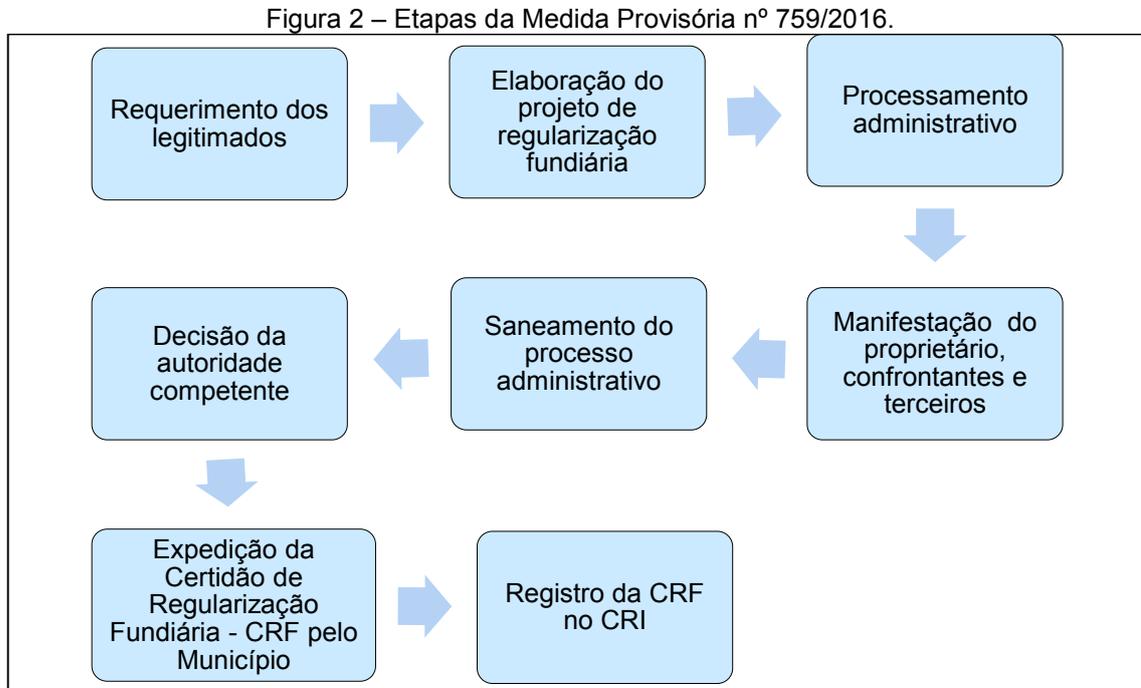
Na hipótese de algum dos notificados apresentar impugnação, será iniciado o procedimento extrajudicial de composição de conflitos, também previsto nessa legislação. Caso não exista nenhuma impugnação, o Município ou o Distrito Federal deverá fazer a interpretação em consonância com a Reurb.

A quarta fase trata a respeito do saneamento do processo administrativo. Mesmo que a lei não mostre o que constitui essa etapa, o ente público competente pela Reurb tomará as providências necessárias, a fim de eliminar vícios, irregularidades ou nulidades procedimentais, e preparar o processo para a decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade.

A quinta etapa é a da decisão da autoridade competente, conforme parágrafo anterior. Na decisão, o ente público competente, ou seja, o Município ou o Distrito Federal, deverá indicar as intervenções a serem executadas, se for o caso, conforme o projeto de regularização fundiária aprovado; aprovar o projeto de regularização fundiária resultante do processo; e identificar e declarar os ocupantes de cada unidade imobiliária, com destinação urbana regularizada, e os seus direitos reais, em conformidade com as informações constantes na CRF, de acordo com o art. 38.

O próximo passo, a sexta etapa, é a expedição da CRF pelo Município, a qual deverá ser registrada no Cartório de Registro de Imóvel competente, ou seja, naquele onde se situa o imóvel objeto da Reurb (sétima etapa).

Para facilitar a visualização de como era feita a regularização fundiária de interesse social pela antiga Lei nº 11.977/2009, segue um fluxograma das etapas de acordo com a Medida Provisória nº 759/2016:



Fonte: (BRASIL, 2016, s.p.).

A legislação apresentou também solução quando a Reurb abranger imóveis em mais de uma circunscrição imobiliária. Nesse caso, o procedimento será efetuado perante cada um dos oficiais dos cartórios de registro de imóveis, sendo que, quando os imóveis regularizados estiverem situados na divisa das circunscrições imobiliárias, as novas matrículas das unidades imobiliárias serão de competência do oficial do Cartório de Registro de Imóveis em cuja circunscrição esteja situada a maior porção da unidade imobiliária regularizada, conforme art. 30.

A lei inova ao conceder à CRF caráter de título executivo extrajudicial, sendo que, após o seu registro, confere direitos reais aos beneficiários da Reurb, § 1º do art. 33.

Outra importante iniciativa do legislador foi a de conferir caráter social à Reurb-S, uma vez que cristalizou a dispensa de pagamento de tributos ou de qualquer responsabilidade tributária dos legitimados, além de isentar custas e emolumentos dos seguintes atos registrares: o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários; a emissão e o primeiro registro da

legitimação fundiária; a emissão, o primeiro registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade; o registro do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada; a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até 70 (setenta) metros quadrados; a aquisição de direito real prevista no art. 14; o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo. Na possibilidade de o Cartório de Registro de Imóveis descumprir as isenções, este ficará sujeito às sanções previstas no art. 44 da Lei nº 11.977/2009, como segue: “Art. 44. Os cartórios que não cumprirem os dispostos nos arts. 42 e 43 ficarão sujeitos à multa no valor de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), bem como a outras sanções previstas na Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994” (BRASIL, 2009, s.p.).

Diferentemente do que propunha a referida Lei, o procedimento da Reurb está quase todo processado perante o Município ou o Distrito Federal, o que contribui para a agilidade do processo, pois um dos grandes entraves para a regularização fundiária de interesse social era “convencer” os cartórios de registros de imóveis a fazerem os atos necessários para efetivar essa regularização, sendo que, com o novo procedimento, cumpre a eles apenas o registro da CRF.

Mesmo assim, a Medida Provisória ora referida prevê a possibilidade de o cartório recusar o registro da CRF. Porém, feito isso, deverá expedir nota devolutiva fundamentada, na qual indicará os motivos da recusa, e formulará as exigências.

Somente com a conclusão da Reurb, é que surgem as figuras da legitimação fundiária e de posse, já expostas anteriormente. Diante de sua conclusão, o ente público encaminhará ao registro, com o projeto de regularização fundiária, a listagem dos ocupantes e as devidas qualificações, e das áreas que ocupam, para registro imediato da aquisição de propriedade, dispensada a apresentação de título individualizado, no caso da legitimação fundiária. Para a legitimação de posse, esse título será concedido no final da Reurb aos ocupantes cadastrados pelo poder público que satisfaçam determinadas condições.

Por fim, cumpre destacar outros pontos de relevância previstos nesse dispositivo. O art. 27, por exemplo, prevê a possibilidade dos entes federativos celebrarem convênios ou outros instrumentos congêneres com a União, por meio do

Ministério das Cidades, a fim de cooperarem com a implantação da regularização fundiária urbana.

Embora o art. 22 da Lei nº 6.766/1979 estabeleça que, desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes no projeto e no memorial descritivo, a Medida Provisória reforçou que, após a conclusão da regularização fundiária urbana, serão incorporadas automaticamente ao patrimônio público as vias públicas, as áreas destinadas ao uso comum do povo, os prédios públicos e os equipamentos urbanos, na forma indicada no projeto de regularização fundiária aprovado, exceto em casos de regularização fundiária de condomínios.

Outro ponto fundamental presente na Medida Provisória e que gerava controvérsia refere-se aos imóveis vagos existentes em assentamentos irregulares. Ocorre que, em muitos casos, quando da regularização desses loteamentos, os lotes vagos eram escriturados em nome do dono da gleba, ou seja, daquele que, via de regra, deu causa à proliferação desses assentamentos precários, sem qualquer indenização ao ente público que fez a regularização.

Para resolver essa celeuma, o dispositivo legal prevê, em seu art. 40, que as unidades desocupadas alcançadas pela Reurb terão as suas matrículas abertas em nome do titular originário do domínio da área. Ficou consagrado nessa legislação que, nos casos do parcelamento do solo, conjunto habitacional ou condomínio informal, empreendido por particular, a Reurb confere direito de regresso aos beneficiários contra os responsáveis pela implantação dos núcleos urbanos informais. Assim, caso o Município seja o responsável pela regularização fundiária, este poderá solicitar indenização em face daqueles que deram causa aos núcleos urbanos informais.

Com base em uma análise sistemática desse instrumento legal, entende-se que essa indenização poderá ser objeto de termo de ajustamento de conduta previsto no art. 36 ou mesmo judicialmente, caso não se obtenha um acordo na fase administrativa da Reurb.

Em seu art. 31, a Medida Provisória estabelece também que, na Reurb-S, caberá ao ente público, direta ou indiretamente, implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais, previstos nos projetos de regularização fundiária, além de arcar com os custos de manutenção. Na

hipótese de a área a ser regularizada for de titularidade de ente público diverso do Município ou do Distrito Federal, poderá ser celebrado termo de ajuste entre o seu titular (União, Estado) e o Município Promotor, visando implementar a infraestrutura essencial de equipamentos comunitários e de melhorias habitacionais.

A Medida Provisória conferiu faculdade aos Municípios e ao Distrito Federal de criarem câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos relacionados à regularização fundiária urbana, mediante solução consensual, promovendo, no que couber, a celebração de termos de ajuste de condutas, de modo que a instauração de procedimento administrativo para a resolução consensual de conflitos no âmbito da Reurb suspende a prescrição.

Acertadamente, o referido instrumento dispõe que essas câmaras deverão ser criadas junto aos órgãos de advocacia pública, ou seja, perante as procuradorias gerais. Importa mencionar a importância dos entes municipais em implementarem em suas leis de organização administrativa uma procuradoria com independência e autonomia.

É perceptível, portanto, a simplificação trazida pela Medida Provisória nº 759/2016, especialmente por ter criado a legitimação fundiária, que se consagra como um novo meio de aquisição originária de propriedade, não sendo necessário um título individual de propriedade para cada possuidor.

Além da simplificação instituída pela legitimação fundiária, merece destaque na regularização fundiária de interesse social a flexibilização na Reurb para 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 edílios.

É competência do Município legislar suplementarmente à União acerca do parcelamento do solo urbano, podendo, para tanto, instituir restrições mais especiais do que a lei federal. Também, é cediço que compete ao Município o seu ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e ocupação do solo urbano, conforme inciso VIII do art. 30 da CF/88.

Com base nesses dispositivos, os Municípios devem elaborar códigos de edificações, posturas e leis de parcelamento do solo. Isto é, normas que especificam tamanhos de lotes, parâmetros urbanísticos, como testada de lotes, recuos laterais, frontais e de fundo, além de outros critérios.

Esses parâmetros contribuíram para a criação de um conceito urbanístico e de ordenação para as cidades. Por mais que sejam relevantes, muitos deles eram rígidos e contribuíam para travar a regularização fundiária de loteamentos irregulares e clandestinos. Dessa forma, o § 1º da Medida Provisória nº 759/2016 destravou a regularização ao permitir que esses parâmetros urbanísticos sejam atenuados para sua real efetivação.

Outra importante conquista dessa Medida, em termos de simplificação, foi a flexibilização de requisitos para a regularização fundiária urbana em áreas de preservação ambiental. Segundo o § 3º do art. 9º:

Art. 9º [...]

§ 3º Constatada a existência de área de preservação permanente, total ou parcialmente, em núcleo urbano informal, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese para a qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

[...]

§ 5º No caso de o projeto abranger área de unidade de conservação de uso sustentável que, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, admita a regularização, será exigida também a anuência do órgão gestor da unidade, desde que estudo técnico comprove que essa intervenção implique na melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior. (BRASIL, 2016, s.p.)

Pela dicção do § 3º, verifica-se que é tolerada a regularização fundiária urbana em áreas de preservação ambiental desde que existam estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação anterior e as compensações ambientais, quando for o caso.

O texto normativo determina que a Reurb observará os dispostos nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651/2012. Os parágrafos e incisos do art. 64 foram acrescentados pela Medida Provisória nº 759/2016, reafirmando a necessidade de estudos ambientais para a Reurb em áreas de preservação permanente, além de especificar os requisitos mínimos que esses estudos deverão ter:

Art. 64. Na regularização fundiária de interesse social dos núcleos urbanos informais inseridos em área urbana de ocupação consolidada e que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da Lei específica de Regularização Fundiária Urbana.

§ 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. (BRASIL, 2016, s.p.)

O art. 65 da Lei nº 12.651/2012 também foi modificado pela referida Medida Provisória. O caput do artigo trata, em específico, da Reurb-E, que exige a aprovação do projeto de regularização fundiária nos termos da lei, que, no presente caso, é a própria Medida Provisória nº 759/2016. O § 1º especifica o processo de regularização ambiental, devendo este ser instruído com: 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 com base na regularização; e X – a demonstração de garantia para a população de acesso livre e gratuito às praias e aos corpos d'água, quando couber.

Já o § 2º determina que, para fins da regularização ambiental prevista no caput, ou seja, na Reurb-E, deve ser mantida uma faixa não edificável com largura

mínima de 15 (quinze) metros de cada lado ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água. Nota-se, pois, que a nova legislação flexibilizou a questão das áreas de preservação ambiental, visto que, de acordo com o Código Florestal Nacional, dependendo do curso hídrico, a faixa não edificante mínima é de 30 (trinta) metros, podendo ser maior, dependendo do tamanho do curso hídrico.

O que chama ainda mais à atenção é que essa nova legislação foi omissa quanto à área não edificante ao longo dos corpos d'água, quando se trata da Reurb-S. Diante disso, parece que a omissão do legislador foi proposital, reconhecendo, na doutrina jurídica, o que se denomina de silêncio eloquente, isto é, se não tratou da matéria no corpo da norma, é porque não quis restringir, o que levaria à aceitação de que, ao longo dos cursos hídricos na Reurb-S, a área de preservação ambiental pode, inclusive, ser suprimida.

Assim, tanto na Reurb-E quanto e na Reurb-S o legislador priorizou a questão social em detrimento da ambiental, reduzindo ou até mesmo suprimindo as áreas de preservação ambiental ao longo dos corpos d'água.

### **1.7 Problemáticas comuns entre os processos de regularização fundiária de interesse social e sua efetividade em Aparecida de Goiânia-GO**

Dois movimentos importantes da política fundiária que visam à função social da propriedade urbana têm sido identificados no Brasil, quais sejam: o reconhecimento daqueles que ocupam as áreas clandestinas ou irregulares, e a garantia de instrumentos para melhorar o acesso à terra urbana para a população de baixa renda. O primeiro vem sendo conquistado por meio da legislação e de políticas públicas de regularização fundiária (usucapião urbano, concessão especial para fins de moradia); o segundo, por meio do Estatuto da Cidade, com as Zonas de Interesse Social, Plano Diretor e outros instrumentos de gestão do solo urbano (ROLNIK, 2006).

Ao compulsar alguns estudos acerca dos principais problemas entre os processos de regularização fundiária urbana de interesse social, Nascimento (2013) faz uma análise crítica da regularização fundiária urbana de interesse social, sobrelevando os dilemas comuns a esta espécie de organização de assentamentos irregulares, a saber:

**I – uma concepção restrita do instituto da regularização fundiária de interesse social.** O referido autor destaca a experiência vivenciada no Peru, onde se entendia que, com a transformação da posse ilegal em propriedade privada, o título poderia ser utilizado como garantia para empréstimos e financiamentos, fato que alimentaria a economia do mercado imobiliário do país. No entanto, o esperado impacto positivo na economia daquele país não se concretizou. Além disso, a concessão de títulos em grande escala para as populações menos favorecidas permitiu pressões do mercado imobiliário, o que contribuiu para que pessoas fossem expulsas para lugares ermos.

Apenas a concessão de títulos de propriedade como expressão da regularização fundiária de interesse social não tem o condão de integrar a população na cidade formal e não proporciona como decorrência lógica melhoria das condições de moradia. (NASCIMENTO, 2013, p. 154)

**II – a complexidade no desencadeamento do processo.** A lentidão característica de processos de legalização do exercício da posse, causada por diversos fatores que permeiam os procedimentos administrativos, em especial o registro dos títulos e o Judiciário, também é responsável por um desencantamento em efetivar a regularização fundiária. Destaca-se que, com o advento da Lei Federal nº 11.977/2009, o procedimento passou a ser inteiramente administrativo, sem necessidade de passar pelo Poder Judiciário.

**III – as intervenções públicas antes da legalização da posse.** Mesmo antes de se fazer a regularização fundiária, o Município traz benefícios ao local, como infraestrutura, escolas, postos de saúde, entre outros. Assim, a ocupação se consolida, criando uma espécie de sensação de segurança, o que desestimula a formalização da posse.

**IV – o custo em urbanizar uma área já ocupada.** O valor despendido pelo poder público para urbanizar uma área já ocupada irregularmente é maior do que aquele destinado para urbanizar uma área que será objeto de parcelamento do solo no futuro. É uma questão muito simples, pois decorre do próprio histórico de que as apropriações irregulares ocorrem, em geral, em terrenos inadequados para o uso, o que prejudica a promoção de infraestrutura, gerando maiores gastos.

Com relação às problemáticas externas, Nascimento (2013) elenca as seguintes:

**I – a ampliação das ocupações irregulares do espaço urbano como consequência dos processos de regularização fundiária de interesse social.** A formalização das ocupações ilegais gera mais irregularidades, haja vista contribuir para a proliferação de outras ocupações ilícitas. Isso decorre do caráter curativo dessa regularização, devendo este ser conjugado com políticas públicas de prevenções, como o aumento de produção de moradias de interesse social, bem como a busca por resgatar o produtor de áreas ilegais, com incentivos, e não apenas por meios tradicionais coercitivos.

**II – a ausência de continuidade de ações voltadas à regularização, bem como a sua utilização para fins eleitoreiros.** No Brasil, é comum a ruptura de programas sociais instituídos por um governo pelo seu sucessor, ainda mais se as filosofias políticas adotadas por esses governos forem distintas. “A melhor forma de se combater o desvirtuamento, seria por meio de institucionalização e um procedimento que contribua para uma decisão fundamentada e legitimada” (NASCIMENTO, 2013, p. 171).

Aqui, faz-se necessário mencionar um novo problema observado no processo para a efetivação da regularização fundiária de interesse social: a burocracia administrativa para conseguir as licenças ambientais necessárias para aprovação do projeto. Essa questão não foi caracterizada por Nascimento (2013), porém é um dos objetos de estudo do presente trabalho.

Nota-se que as prefeituras têm encontrado dificuldades em harmonizar as legislações de regularização fundiária com as de licenciamento ambiental, para fins de legalização da situação daqueles que vivem em locais irregulares ou clandestinos.

O caráter da regularização fundiária de interesse social é curativo, ou seja, resolve um problema de fato consolidado, mas não tem condições de atuar preventivamente, revertendo o processo de acesso ilegal ao solo urbano. Sendo assim, deve a Administração estabelecer políticas públicas capazes de prevenir o acesso ilegal a áreas urbanas e edificações.

Diante disso, Nascimento (2013, p. 160) ressalta a importância de a regularização fundiária de interesse social ser combinada com políticas preventivas

que viabilizem a oferta de moradias para a população de baixa renda no âmbito do mercado formal. Algumas ações regularmente desenvolvidas pelos governos podem ser observadas, tais como: I) a produção de novas unidades habitacionais voltadas ao atendimento da população de baixa renda; II) a reforma de imóveis abandonados, frequentemente encontrados em centros urbanos; III) o oferecimento de subsídio para locação; IV) melhorias nas condições de financiamento, para facilitar a aquisição de imóveis; V) o provimento de terrenos urbanizados a preços acessíveis, entre outras.

Somente essas medidas não são suficientes para reduzir o déficit habitacional da população mais carente. São necessárias outras iniciativas que sejam atrativas, para que o mercado informal passe a se desenvolver na formalidade.

O modelo das Parcerias Público-Privadas – PPP, que por ser a remuneração atrelada ao início da prestação de serviços, pode ser complementada com receitas ancilares, bem como não ser o equilíbrio contratual fundado em planilha de preços dos materiais de custo, mas sim da composição entre obrigações e riscos assumidos pelas partes, torna a etapa de obras célere, de um lado, porque o parceiro privado deseja receber a remuneração o quanto antes e, de outro, porque são reduzidas as hipóteses que ensejam um pleito de reequilíbrio contratual, fator que atrasa o andamento das obras. (NASCIMENTO, 2013, p. 162)

O Distrito Federal vivenciou essa experiência com o modelo das Parcerias Público-Privadas (PPP). Desse modo, teve sua sustentabilidade econômica garantida por meio de contraprestação pública pecuniária, com o pagamento mensal de serviços de gestão condominial, e não pecuniária, a qual foi dada com o direito de exploração econômica do empreendimento, a venda das unidades de moradia e a gestão do financiamento de tais unidades (NASCIMENTO, 2013).

Outras experiências bem sucedidas de PPP foram realizadas no Estado de São Paulo, por meio do Chamamento Público nº 4/2012, e, em Porto Alegre, por meio do programa Urbanizador Social. Nos empreendimentos promovidos pelo Urbanizador Social, o poder público ficou responsável por: priorizar a agilidade na tramitação dos processos administrativos para aprovação do empreendimento; possibilitar a urbanização parcial e/ou progressiva; gravar a área como área de especial interesse social, podendo alterar parâmetros urbanísticos; e transferir o potencial construtivo dos terrenos que serão objeto da destinação pública, conforme a Lei Municipal de Porto Alegre nº 9.162/2003 (NASCIMENTO, 2013).

De acordo com essa lei municipal, as principais obrigações do urbanizador social (empreendedor do loteamento urbano) são: realizar a urbanização progressiva; apresentar planilha de custo do empreendimento, a fim de demonstrar a relação do custo dos compradores e o valor investido no empreendimento; apresentar o perfil socioeconômico dos compradores; destinar a contrapartida do município, anteriormente acordado com os parceiros; produzir lotes a preços acessíveis à urbanização social; e atender a todas as exigências do termo de compromisso. São ainda exigidas: a doação de terreno a ser destinado a finalidades públicas e a construção de equipamentos urbanos comunitários ou de geração de renda.

Com relação ao município de Aparecida de Goiânia, após diligências em suas Secretarias de Planejamento, de Regulação Urbana e Rural e de Habitação, constatou-se que, até o presente momento, não foram feitas regularizações fundiárias de interesse social nos termos da lei federal. Segundo relatos obtidos no próprio município, a despeito da existência de diversos loteamentos irregulares ou clandestinos, como os setores Norte Sul, Serra das Brisas e Belo Horizonte, as dificuldades de se aplicar a regularização fundiária nos moldes da Lei Federal nº 11.977/2009 residem, principalmente, na falta de conhecimento técnico dos institutos nela previsto por parte dos agentes públicos, bem como no desconhecimento de sua aplicabilidade por parte do único Cartório de Registro de Imóveis existente na cidade. Aliados a essas problemáticas, encontram-se, também, os obstáculos enfrentados pela legislação ambiental.

Do mesmo modo comporta-se o estado de Goiás, por meio da Agência Goiana de Habitação (AGEHAB). Ainda não foi realizada nenhuma regularização fundiária com base na Lei Federal nº 11.977/2009, por mais que estejam procedentes algumas regularizações com procedimentos diversos do previsto na referida lei.

Nota-se, portanto, que, malgrado a vigência da lei desde meados de 2009, sua aplicabilidade ainda é temerária e de pouca valia no estado de Goiás.

## **CAPÍTULO II – LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO PARCELAMENTO DO SOLO**

Neste capítulo comprovar-se-á a dificuldade de se obter uma licença ambiental para o parcelamento do solo urbano, em especial para ordenar os loteamentos irregulares e clandestinos. Preliminarmente, serão apresentadas algumas considerações gerais sobre o licenciamento ambiental para fins urbanísticos, para somente depois serem especificados alguns estudos ambientais que podem ser utilizados para obtenção da licença no parcelamento do solo e na própria regularização fundiária. Portanto, o objetivo é demonstrar os obstáculos em se obter a autorização. Apresenta-se, inclusive, a falta de compreensão doutrinária acerca da aplicabilidade do procedimento ambiental na regularização fundiária de interesse social.

### **2.1 Considerações gerais**

Neste tópico, faz-se necessário apresentar os conceitos de licenciamento ambiental e de licença propriamente dita, apresentando as diferenças entre ambos, as etapas dos procedimentos e a discussão da aplicação dos requisitos gerais do licenciamento para parcelamento do solo à luz da regularização fundiária de interesse social, além da necessidade de estudos ambientais como requisito para a obtenção da LP.

Essas informações servirão de suporte para a compreensão do processo de licenciamento ambiental na regularização fundiária de interesse social e dos conflitos que, porventura, possam existir entre os princípios constitucionais de se garantir um meio ambiente equilibrado e moradia digna aos munícipes.

Steigleder (2004, apud JELINEK, 2016) apresenta as principais funções do licenciamento ambiental, a saber:

O licenciamento objetiva o controle de atividades potencialmente poluentes, procurando imprimir-lhes um padrão de atuação sustentável, de modo a prevenir danos ambientais. Nesse sentido, o licenciamento operacionaliza os princípios da precaução, da prevenção e poluidor-pagador, pois cuida de identificar os riscos e impactos inerentes a determinado empreendimento ou atividade, tais como a capacidade de gerar líquidos poluentes (despejo de efluentes), resíduos sólidos, emissões atmosféricas, ruídos, etc., com vistas a informar o processo decisório sobre a implementação destes e sobre a eleição das medidas preventivas mais adequadas para mitigar a degradação ambiental. Também é função importante do licenciamento

ambiental a imposição de medidas mitigadoras e compensatórias para a degradação ambiental – aqui entendida como perda das características essenciais do sistema ecológico – que está prestes a ser autorizada, de modo a causar o menor impacto possível ao meio ambiente. O licenciamento também exerce a função de demarcar o limite de tolerância dos impactos ambientais, traduzindo que um determinado nível de degradação deverá ser suportado, eis que inerente ao convívio em sociedade. A licença ambiental conterá os níveis máximos de degradação considerados aceitáveis para a atividade ou empreendimento. (JELINEK, 2016, p. 7)

O doutrinador entende que o licenciamento tem a potencialidade de inserir determinada atividade em um contexto de programação e planificação do desenvolvimento econômico nacional, regional ou local, percebendo os fins públicos e de composição preventiva de múltiplos interesses públicos, privados e coletivos, relativamente às garantias do particular, que se manifesta de forma pregnante e urgente nos procedimentos diretamente incidentes sobre os direitos fundamentais.

Para que essa função seja observada adequadamente, é imprescindível a existência prévia de um zoneamento ambiental, que defina os usos do solo e suas potencialidades, de acordo com as características ambientais da região e um planejamento de desenvolvimento econômico e ambiental para ela. Assim, o licenciamento ambiental torna-se instrumento voltado para o desenvolvimento sustentável, procurando harmonizar o princípio da defesa do meio ambiente com os princípios da propriedade privada, da livre iniciativa e da exploração de atividades econômicas.

Quanto ao conceito de licenciamento ambiental, a seguir são apresentadas as noções legais de licenciamento ambiental e de licença ambiental, estatuídas pela Resolução nº 237/1997:

Art. 1º Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

I – **Licenciamento Ambiental**: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

II – **Licença Ambiental**: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental. (BRASIL, 1997, s.p., grifos nosso)

A Lei Complementar Federal nº 140, de 08 de dezembro de 2011, que trata da cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição, em qualquer de suas formas, e à preservação das florestas, da fauna e da flora, ratifica o conceito de licenciamento ambiental apresentado anteriormente:

Licenciamento ambiental: o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental. (BRASIL, 2011, s.p.)

Verifica-se que licenciamento é o procedimento administrativo pelo qual se chegará ao ato de liberação do empreendimento ou da atividade pelo órgão ambiental responsável, denominado de licença ambiental.

Quanto se trata de licenciamento ambiental, diversos empreendimentos ou atividades estão sujeitos a ele. A própria Resolução do Conama nº 237/1997, § 1º art. 1º, remete ao Anexo I, o qual elenca os empreendimentos e as atividades que devem realizar tal procedimento. Dentre esses, encontra-se o parcelamento do solo. Assim, a doutrina passou a denominar esse procedimento para o parcelamento do solo como licenciamento ambiental para fins urbanísticos.

O licenciamento ambiental para fins urbanísticos envolve a implantação de parcelamentos de solo nas áreas urbanas, bem como a sua regularização quando implantados sem a autorização do poder público. As atividades de implantação e regularização de parcelamentos do solo urbano, além de atenderem à legislação urbanística, devem submeter-se ao licenciamento ambiental, de acordo com a Resolução nº 237/1997.

As normas jurídicas, tanto de regularização urbana quanto de parcelamento do solo – incluindo a maioria das normas municipais sobre o assunto –, exigem o licenciamento ambiental, ou para implantação de loteamentos ou para regularizá-los. De acordo com Motta e Pêgo (2013):

O **licenciamento ambiental** é o procedimento administrativo destinado a permitir atividades ou quaisquer empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar a degradação ambiental. Trata-se, portanto, de um instrumento essencial para conciliar o meio ambiente e o desenvolvimento econômico e social – por meio do qual o órgão competente verifica a

adequação de um projeto ou atividade ao meio ambiente, licenciando, em diferentes etapas, a sua implantação. (MOTTA; PÊGO, 2013, p. 12, grifo nosso)

E seguem discorrendo:

O licenciamento ambiental para fins urbanísticos não tem conseguido ser efetivo na prevenção e mitigação dos impactos ambientais de empreendimentos de parcelamento e regularização do solo urbano. Os motivos para isso abrangem desde questões relativas aos procedimentos administrativos do processo de licenciamento ambiental até o conflito entre as intenções de proteção e preservação ambiental e a realidade urbana brasileira. (MOTTA; PÊGO, 2013, p. 12)

O Decreto nº 99.274/1990, que regulamenta a Lei nº 6.938/1981, estabelece que o licenciamento ambiental deve ocorrer em três etapas de licenças sucessivas, a saber:

I – **Licença Prévia (LP)**, na fase preliminar do planejamento de atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo;

II – **Licença de Instalação (LI)**, autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado; e

III – **Licença de Operação (LO)**, autorizando, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas Licenças Prévia e de Instalação. (BRASIL, 1990, s.p., grifos nosso)

A Resolução do Conama nº 237/1997 também trata das etapas das licenças, conceituando-as nos mesmos moldes do referido decreto, acrescentando algumas informações, conforme segue:

Art. 8º O poder público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I – **Licença Prévia (LP)** – concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II – **Licença de Instalação (LI)** – autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III – **Licença de Operação (LO)** – autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Parágrafo único. As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade. (BRASIL, 1997, s.p., grifos nosso)

Quanto aos procedimentos das licenças ambientais para parcelamento do solo com fins urbanísticos, Motta e Pêgo (2013) entendem que:

A **Licença Prévia – LP** é solicitada na fase de planejamento do empreendimento. Autoriza a localização, concepção e viabilidade ambiental do parcelamento e as condições a serem observadas na elaboração dos projetos executivos. Seu prazo de validade é estabelecido em função do cronograma apresentado pelo empreendedor para elaboração dos projetos executivos, não podendo ser superior a cinco anos.

A **Licença de Instalação – LI** autoriza a implantação do empreendimento de acordo com projetos aprovados, incluindo toda a infraestrutura urbana e os dispositivos de controle ambiental especificados. Seu prazo de validade é definido em função do cronograma de implantação do parcelamento e das obras de infraestrutura, não podendo exceder seis anos.

A **Licença de Operação – LO** é concedida após a realização de vistoria que confirme a instalação da infraestrutura e o funcionamento dos sistemas de controle ambiental exigidos nas licenças anteriores. Seu prazo de validade pode variar entre quatro e dez anos. (MOTTA; PÊGO, 2013, p. 44, grifos nosso)

Com relação aos parcelamentos já implantados e em processo de regularização, Salgado (2006) argumenta que não há sentido em exigir as três licenças – LP, LI e LO –, tendo em vista que os empreendimentos já existem, estando, de certa forma, consolidados. Nesses casos, apenas a LO deveria ser emitida. Na prática, porém, as três licenças têm sido exigidas na regularização de parcelamentos já implantados, o que dificulta a efetivação da regularização urbana de loteamentos clandestinos e irregulares.

Segundo a Secretaria de Meio Ambiente do Município de Aparecida de Goiânia, para a regularização fundiária de loteamentos irregulares ou clandestinos é necessária apenas a LO, o que confere ao procedimento certa agilidade, não necessitando passar pelas etapas anteriores, LP e LI.

Entretanto, há também um entendimento de que a LO, que se justifica no licenciamento ambiental de uma fábrica, por exemplo, não se aplica a um parcelamento urbano, em função da instalação progressiva da infraestrutura, na medida em que o parcelamento é ocupado. Por conseguinte, a instalação completa de toda a infraestrutura em um parcelamento, antes que este seja ocupado, não ocorre na prática, o que implica renovações sucessivas da LO.

Além disso, não se pode considerar a existência de desnecessidade de licença ambiental para fins de regularização fundiária de loteamentos irregulares e clandestinos, dado que a própria Lei nº 11.977/2009, § 1º do art. 53, reza que essa regularização depende da aprovação do projeto pelo Município, sendo que esse projeto deve corresponder ao licenciamento urbanístico do projeto de regularização fundiária de interesse social, bem como do licenciamento ambiental, caso o ente federativo tenha conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado.

Ademais, a Resolução nº 237/1997, que dispõe acerca do licenciamento ambiental, estabelece a possibilidade de os órgãos ambientais definirem os procedimentos específicos para as licenças, além de poderem estabelecer procedimentos simplificados ou um processo único de licenciamento ambiental para as atividades de pequeno potencial de impacto ambiental ou até mesmo um único processo de licenciamento, conforme art. 12. E ainda, em seu Anexo I, prevê a obrigatoriedade de licenciamento ambiental para atividades e empreendimentos, incluindo, nesses casos, o parcelamento do solo.

Sendo assim, embora haja entendimentos diversos, verifica-se a obrigatoriedade do licenciamento ambiental para a regularização fundiária de interesse social.

Importa destacar que não existe um único procedimento de licenciamento ambiental nos diversos entes federativos. Alguns são mais simples, outros, mais complexos, o que dificulta e favorece a morosidade das licenças ambientais, inclusive das que dizem respeito às regularizações fundiárias.

## **2.2 Estudos Ambientais**

Associado a esses obstáculos procedimentais para a aprovação de uma regularização fundiária de interesse social, existe, ainda, a exigência de estudos ambientais, tais como o EIA.

Desse modo, importa pôr em evidência o que venha a ser os estudos ambientais. A Resolução nº 237/1997 conceitua estudos ambientais do seguinte modo:

São todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da

licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco. (BRASIL, 1997, s.p.)

O estudo ambiental é peça fundamental no licenciamento ambiental. Segundo Motta e Pêgo (2013, p. 48), nesse estudo são apresentados o diagnóstico ambiental da área do empreendimento, a identificação, a previsão, a análise e a mensuração dos impactos ambientais, a definição das medidas mitigadoras, os programas de acompanhamento e monitoramento dos impactos, dentre outros aspectos. Diante desse estudo, o órgão ambiental competente define as exigências previstas na LP, LI e LO.

No que tange ao parcelamento de solo urbano em área superior a 100 hectares (um milhão de metros quadrados), a legislação federal exige a elaboração de Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA (inciso XV, art. 2º, Resolução 001/86). Nas legislações de alguns estados e municípios, essa exigência vale também para parcelamentos urbanos com área inferior a 100 hectares. Em muitos casos, o EIA/RIMA é exigido no licenciamento ambiental para regularização de parcelamentos implantados à revelia da legislação.

Salienta-se que existem outras espécies de estudos ambientais de menores complexidades, podendo ser citados: o Relatório Ambiental Preliminar (RAP); o Relatório de Controle Ambiental (RCA); o Plano de Controle Ambiental (PCA); o Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD); e o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Alguns desses que tenham liame com a regularização fundiária serão tratados sinteticamente ainda neste tópico.

O EIA é o conjunto de estudos realizados por especialistas de diversas áreas, com dados técnicos detalhados para analisar os prováveis impactos ambientais causados por um empreendimento ou atividade. Esse estudo tem por finalidade analisar os impactos causados pela obra, propondo condições para sua implantação e demonstrando o procedimento que deverá ser adotado para sua construção.

Por sua vez, o RIMA é o relatório conclusivo do EIA, que traduz os termos técnicos para esclarecimento, analisando o impacto ambiental que poderá ser causado pelo empreendimento ou pela atividade.

A Resolução Conama nº 001/86, trata da questão do EIA/RIMA, e traça as diretrizes gerais e as atividades técnicas desenvolvidas. Dentre as diretrizes gerais,

destacam-se: contemplar todas as opções tecnológicas e de localização de projeto; identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade; definir os limites da área geográfica direta ou indiretamente afetada pelos impactos; considerar os planos e programas governamentais propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade.

Acerca das atividades técnicas mínimas, o legislador elencou:

I – Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:

a) o meio físico – o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas;

b) o meio biológico e os ecossistemas naturais – a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente;

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

II – Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

III – Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas.

IV – Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento. (BRASIL, 1986, s.p.)

O estudo de impacto ambiental será realizado por equipe multidisciplinar habilitada, não dependente do proponente do projeto, sendo esta responsável tecnicamente pelos resultados apresentados.

Finalizados os estudos ambientais de um empreendimento ou de uma atividade, os responsáveis técnicos devem concluir o procedimento com a emissão do RIMA, o qual tem os requisitos mínimos previstos na Resolução nº 001/86, art. 9º. Ao verificar esses requisitos, nota-se que se trata de um estudo complexo, detalhado, feito por profissionais qualificados e habilitados; portanto, é uma pesquisa

onerosa e bastante demorada, o que motiva críticas por parte de empreendedores e, também, de ambientalistas, por não ser um instrumento eficaz de controle ambiental.

Bursztyn (1994) acrescenta que, nos casos em que o EIA/RIMA é exigido na regularização de parcelamentos, este não cumpre o preceito constitucional de ser um estudo prévio, da mesma forma que não é plenamente explorado como instrumento de planejamento urbano. Observa-se que é utilizado apenas para cumprir uma exigência da legislação ambiental, limitando-se a justificar o empreendimento tal como já está implantado. Nota-se que os aspectos locacionais do projeto não são discutidos profundamente, e os casos em que os estudos concluem pela não viabilidade de execução do empreendimento são nulos, além de não cumprirem efetivamente seu papel na prevenção.

Motta e Pêgo (2013, p. 51) destacam que, na regularização fundiária, a LO deveria ser a única a ser exigida, posto que se trata de loteamentos já instalados e consolidados. Todavia, como esses parcelamentos geralmente são implantados sem autorização do poder público, estudos ambientais, projetos executivos e planos de controle ambiental são exigidos para se proceder à adequação dos parcelamentos à legislação urbana e ambiental, bem como para recuperar e mitigar os danos já provocados ao meio ambiente.

Os autores supracitados asseveram que compete ao órgão ambiental a fiscalização do cumprimento das exigências de licença e a implantação dos programas de monitoramento e controle ambiental pelo empreendedor, sendo que, nos casos de regularização fundiária, deve ser exigida, especialmente, a instalação das infraestruturas de saneamento ambiental, dos equipamentos públicos coletivos (escola, unidades de saúde, posto policial, dentre outros) e a implantação de praças e áreas verdes, antes da ocupação do loteamento. Ressalta, por fim, que a municipalidade deve fiscalizar a implantação de programas ambientais previstos, como os de delimitação e conservação de áreas protegidas, de recuperação de áreas degradadas, o plano de coleta e a destinação de resíduos sólidos, o monitoramento da qualidade da água, a recarga de aquíferos, o monitoramento da qualidade do ar, dentre outros.

Em virtude disso, o Conama flexibilizou a necessidade de se realizar o EIA/RIMA, por meio da Resolução nº 237/97, que previu a possibilidade de se realizar procedimentos simplificados para os empreendimentos e atividades de pequeno potencial de impacto ambiental, podendo, assim, valer-se de estudos

ambientais simplificados no parcelamento urbano, como o RAS, o RAP e o Relatório de Impacto Ambiental Complementar (RIAC). Geralmente, esses estudos são solicitados pelos órgãos ambientais para empreendimentos de interesse social de menor porte ou localizados em áreas já submetidas a estudo ambiental anterior.

Entretanto, mesmo com essa flexibilização, nos projetos urbanísticos acima de 100 ha ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério dos órgãos ambientais competentes, alguns doutrinadores defendem a necessidade da elaboração do EIA/RIMA, em virtude da determinação expressa na Resolução nº 001/86, inciso XV, art. 2º. Logo, o parcelamento de solo (loteamento, desmembramento, remanejamento) com mais de um milhão de metros quadrados de um projeto urbanístico, visto ser um instrumento que auxilia na organização de um território ou até mesmo de uma cidade, deve se sujeitar ao EIA/RIMA.

Como mencionado anteriormente, existem outros tipos de estudos ambientais. De acordo com o Ministério do Meio Ambiente (2009, p. 38), alguns estudos podem ser destacados, como o Projeto Básico Ambiental (PBA), que é determinado pela Resolução Conama nº 006, de 16 de setembro de 1987. De acordo com essa resolução, deve-se apresentar um detalhamento de todos os programas e projetos ambientais previstos, ou seja, aqueles provenientes do EIA/RIMA, bem como os considerados pertinentes pelo órgão licenciador. O PBA é um dos documentos base para a obtenção da LI. Embora tenha sido concebido para empreendimentos do setor de energia, alguns órgãos têm solicitado a apresentação do PBA para os diversos tipos de empreendimentos. Outro estudo ambiental é o PCA, exigido pela Resolução Conama nº 009/90, para a concessão da LI de atividade de extração mineral de todas as classes. O PCA é uma exigência adicional ao EIA/RIMA, apresentado na fase anterior à concessão da LP. Da mesma forma que o PBA, o PCA tem sido exigido para o licenciamento de outras atividades ou empreendimentos.

Sobressaem nesse contexto o PRAD, o RCA e o RAS. O PRAD foi concebido para a recomposição de áreas degradadas pela atividade de exploração de recursos minerais, sendo que tem sido utilizado para diversos tipos de empreendimentos, e, geralmente, é previsto no escopo dos Estudos Ambientais. O RCA, por sua vez, é exigido pela Resolução Conama nº 010/90, na hipótese de dispensa do EIA/RIMA para a obtenção da LP de algumas atividades de extração mineral. Por fim, o RAS tem sido exigido por alguns órgãos de meio ambiente, também para o licenciamento

de outros tipos de atividade, em especial aqueles relacionados com a localização, a instalação e a operação de novos empreendimentos habitacionais, incluindo as atividades de infraestrutura de saneamento básico, viária e de energia, apresentadas como subsídio para a concessão da licença requerida.

A seguir, é analisado o procedimento para licenciamento ambiental no parcelamento de solo regular, isto é, aquele que é realizado nos termos das normas jurídicas, seguindo um rito estabelecido tanto pela Lei nº 6.766/1979 quanto pelas legislações de cada ente municipal.

### 2.3 Licenciamento ambiental no parcelamento do solo regular

Embora diversas questões a respeito do licenciamento ambiental para o parcelamento do solo tenham sido apresentadas, cumpre trazer agora o procedimento básico que visa à emissão das licenças ambientais para o parcelamento do solo para fins urbanísticos. Para tanto, tomar-se-á como paradigma o modelo elaborado por Motta e Pêgo (2013, p. 44-52), o qual considera a legislação federal, em especial as resoluções do Conama:

Quadro 2 – Fases da Licença Prévia para parcelamento do solo urbano (continua).

<b>Fases da Licença Prévia para parcelamento do solo urbano</b>	
<b>Fase 1</b>	<p>Requerimento de LP apresentado em formulário específico pelo empreendedor ao órgão ambiental.</p> <p>O requerimento deve ser acompanhado da seguinte documentação, em geral:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Breve descrição com informações básicas do empreendimento (geralmente em formulário próprio);</li> <li>• Escritura registrada no Cartório de Registro de Imóveis competente ou contrato de arrendamento/concessão de uso com o órgão responsável;</li> <li>• Parecer sobre situação fundiária (DF);</li> <li>• Estudo urbanístico preliminar aprovado pelo órgão de desenvolvimento urbano;</li> <li>• Anuência das concessionárias de serviços públicos (DF);</li> <li>• Cópia da publicação do requerimento de LP em jornal de grande circulação estadual/local; e</li> <li>• Comprovante de recolhimento de taxa de análise do processo de licenciamento.</li> </ul>

Quadro 2 – Fases da Licença Prévia para parcelamento do solo urbano (conclusão).

<b>Fase 2</b>	Definição dos estudos ambientais necessários. O empreendedor de posse das informações que caracterizam o parcelamento (passo 1) realiza consulta ao órgão ambiental sobre a necessidade e, caso positivo, do tipo de estudo ambiental a ser elaborado. O órgão ambiental, após análise prévia da documentação, apresenta parecer técnico definindo se é necessário apresentar estudo ambiental e, caso positivo, de qual tipo: EIA/Rima, RAP, Relatório de Impacto Ambiental Prévio (RIAP), Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV), Relatório de Impacto Ambiental Complementar (RIAC) etc. Nesta fase, técnicos do órgão ambiental realizam vistoria no local ao qual será implantado o parcelamento. A vistoria pode ser realizada também quando da elaboração do Termo de Referência.
<b>Fase 3</b>	O órgão ambiental apresenta o Termo de Referência para elaboração do estudo ambiental definido. Em alguns casos, o órgão ambiental só define diretrizes para elaboração do Termo de Referência sendo o preliminar elaborado pelo empreendedor que o encaminha ao órgão ambiental para elaboração do definitivo. Se o licenciamento envolver a manifestação de outros órgãos (por exemplo, órgão federal ou estadual de meio ambiente, patrimônio histórico, órgão de saneamento ambiental etc.), o órgão ambiental submete o Termo de Referência a estes órgãos para sua manifestação e contribuição.
<b>Fase 4</b>	O empreendedor, de posse do Termo de Referência, elabora o estudo ambiental definido.
<b>Fase 5</b>	Se o estudo ambiental for um EIA/Rima, o Rima deve ser colocado à disposição para consulta do público no órgão ambiental e em locais de fácil acesso à população, estipulando-se um prazo máximo de 45 dias para manifestações e comentários.
<b>Fase 6</b>	O órgão ambiental fixa em edital e anuncia pelo Diário Oficial da União (DOU) o recebimento do estudo ambiental, fixando um prazo para solicitação da audiência pública (EIA/Rima – 45 dias) por entidade civil, MP, por grupo de cinquenta ou mais cidadãos. Em alguns estados, a realização de audiência pública é obrigatória.
<b>Fase 7</b>	O órgão ambiental recebe o estudo ambiental elaborado pelo empreendedor e constitui comissão de técnicos para análise do estudo. Esta comissão pode conter técnicos dos demais órgãos envolvidos no licenciamento.
<b>Fase 8</b>	Emissão do parecer técnico pela comissão de análise do estudo ambiental, aprovando na íntegra ou solicitando esclarecimentos e/ou complementações no estudo.
<b>Fase 9</b>	Concluída a análise técnica e de posse do parecer técnico, o órgão ambiental emite ou não a LP.
<b>Fase 10</b>	Expedida a LP, com validade não superior a cinco anos, o empreendedor deverá cumprir todas as exigências solicitadas antes de expirar a sua validade ou quando da entrega da solicitação da LI. Prazos – De acordo com a Resolução Conama nº 237/1997, o órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença (LP, LI e LO), em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que observado o prazo máximo de seis meses a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/Rima e/ou audiência pública, quando o prazo será de até doze meses.

Fonte: (MOTTA; PÊGO, 2013, p. 44-52).

Ratifica-se que o licenciamento ambiental para fins urbanísticos apresenta as seguintes fases: LP, LI e LO, já analisadas anteriormente. É notória que a LP é a mais importante das etapas do licenciamento, pois é nela que são realizados os estudos ambientais, e fixadas as exigências para as outras licenças.

Segundo Motta e Pêgo (2013), as fases para obtenção da LP podem sofrer pequenas variações, de acordo com o órgão ambiental, mas, de um modo geral, são as seguintes:

- **Requerimento da LP** pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, pertinentes, com a sua devida publicidade;
- Definição pelo órgão ambiental do **tipo de estudo ambiental** a ser elaborado pelo empreendedor;
- Entrega ao empreendedor, pelo órgão ambiental, do **Termo de Referência** para elaboração do estudo ambiental;
- Elaboração do **estudo ambiental** pelo empreendedor;
- **Análise** pelo órgão ambiental dos documentos, projetos e **estudos ambientais** apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;
- **Consulta pública** aos afetados pelos empreendimentos e demais interessados e realização de audiência pública do estudo ambiental, caso exigida;
- Solicitação pelo órgão ambiental de **esclarecimentos** e complementações ao estudo;
- Emissão de **parecer técnico conclusivo**;
- **Deferimento ou indeferimento** do pedido de licença, dando-se a devida publicidade; e
- Cumprimento das exigências elaborado pelo empreendedor para solicitação da LI. (MOTTA; PÊGO, 2013, p. 44-52, grifos nosso)

Algumas das etapas da LP já foram apresentadas em tópicos anteriores; no entanto, importa o esclarecimento acerca do Termo de Referência. Após o requerimento da LP pelo empreendedor ao órgão ambiental competente, este define, inicialmente, que tipo de estudo solicitará e, por meio de um documento, estabelece o conteúdo mínimo que deverá ser observado na confecção do estudo ambiental definido para o empreendimento ou a atividade. Este documento é o Termo de Referência.

Existem muitas críticas com relação ao Termo de Referência, pois não há um modelo para cada tipo de empreendimento, adotando-se um padrão genérico do Conama, o que deixa de abranger peculiaridades de cada atividade. Entende-se, por exemplo, que o paradigma utilizado para o licenciamento de uma indústria química não deve ser o mesmo utilizado para o parcelamento do solo.

Emitida a LP, iniciam-se as preparações para que a LI seja expedida, lembrando sempre que as obras só devem começar após a emissão desta última, sendo que, no licenciamento ambiental para fins de parcelamento, o ideal é começar a ocupação dos imóveis e as construções das edificações somente após o término de toda a infraestrutura no local. Porém, não é isso que ocorre na prática. A influência dos construtores é tão grande que, inúmeras vezes, mesmo sem a aprovação do loteamento, a comercialização de imóveis se inicia.

Ratifica-se, portanto, que, para fins de parcelamento do solo urbano, é necessária, além das licenças ambientais, a aprovação municipal dos projetos urbanísticos apresentados pelo empreendedor. Desse modo, o empreendimento deve obter, inicialmente, a LP; logo após, o Município estabelece as diretrizes urbanísticas de uso e ocupação do imóvel, repassando-as ao empreendedor, o qual elaborará os projetos urbanísticos e técnicos de acordo com as bases elencadas pelo ente público. Com o término dos projetos, o particular apresenta-os ao órgão municipal responsável para fins de aprovação, via de regra, por meio de um decreto do Chefe do Poder Executivo, caso este não solicite correções.

Com a LP emitida e o projeto de loteamento aprovado, o empreendedor dará entrada na licença ambiental de instalação. Obtendo esta, poderá iniciar a execução das obras de infraestrutura e o registro do parcelamento do solo em um Cartório de Registro de Imóvel local.

Jelinek (2016) elaborou um fluxograma que demonstra a sequência de elaboração dos levantamentos, estudos e projetos, sua aprovação e a concessão das licenças ambientais e urbanísticas para o parcelamento do solo urbano:

Figura 3 – Parcelamento do solo urbano.



Fonte: (JELINEK, 2016, p. 4-5).

Acerca do licenciamento ambiental na regularização fundiária de interesse social – questão principal deste estudo –, o próximo capítulo análise a compatibilização dos conflitos existentes entre princípios constitucionais: o do direito a um meio ambiente equilibrado e o do direito social à moradia digna.

## CAPÍTULO III – A ANTINOMIA ENTRE QUESTÕES AMBIENTAIS, SOCIAIS E LEGAIS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL

### 3.1 Considerações gerais

No capítulo anterior foram evidenciadas as principais fases e o procedimento legal para a obtenção das licenças ambientais e da aprovação do parcelamento do solo para fins urbanísticos. Verifica-se que nem sempre os assentamentos urbanos são originários de um procedimento regular, isto é, nem todos percorrem as etapas legais para somente depois de aprovado pelo Município os imóveis resultantes desse parcelamento serem ocupados.

A expansão urbana ocorrida de maneira desordenada e, muitas vezes, não planejada nas grandes cidades brasileiras fez surgir a necessidade da regularização fundiária. Em contrapartida, problemas burocráticos são encontrados por aqueles que exercem a regularização fundiária nos moldes da lei brasileira, uma vez que esbarram nos entraves do licenciamento ambiental.

Assim, o operador público se vê, diariamente, diante de dois direitos (princípios) igualmente importantes e contemplados na CF/88: o direito à moradia e o direito ao meio ambiente equilibrado.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, **a moradia**, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988, s.p., grifo nosso)

Art. 225. Todos têm direito ao **meio ambiente ecologicamente equilibrado**, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988, s.p., grifo nosso)

Esses direitos garantidos e igualmente importantes para todo cidadão brasileiro aparecem em conflito quando da necessidade de se realizar a regularização fundiária, e, ao mesmo tempo, de se proceder adequadamente ao licenciamento ambiental.

Nesse sentido, este capítulo tem como objetivo compreender a importância dos princípios na esfera constitucional, a função da antinomia jurídica nesse

processo de resolução dos problemas de tensão principiológica e a solução proposta quando o poder público se vê diante de uma situação conflitante.

Na realidade jurídica brasileira, os princípios têm um papel muito relevante. No Estado democrático de direito, o princípio é tratado seriamente, como bem pontua Canotilho (2000). A CF/88, denominada também de constituição democrática, tem suas bases em diversos princípios do Estado democrático de Direito, demonstrando quais são os valores máximos defendidos pelo seu povo. Todas as normas inferiores que derivam da Constituição devem ser fiéis aos princípios que constam dentro da Supremacia Constitucional, sob pena de inconstitucionalidade.

Segundo Bonavides (1997), os princípios exercem uma função importante dentro da Constituição, sendo eles o pensamento diretivo que serve de base e domina a formação das organizações particulares do Direito de uma instituição jurídica, de um código ou de um Direito Positivo.

Bobbio (1997) faz a seguinte ponderação acerca do conceito de princípios:

Faz-se mister assinalar que se devem considerar como princípios do ordenamento jurídico aquelas orientações e aquelas diretivas de caráter geral e fundamental que se possam deduzir da conexão sistemática, da coordenação e da íntima racionalidade das normas, que concorrem para formar assim, num dado momento histórico, o tecido do ordenamento jurídico. (BOBBIO, 1997, p. 232)

O conceito proposto por Bonavides defende que princípios são fundamentais para o desenvolvimento das regras como um todo. Para Bobbio são premissas depreendidas da interação entre as normas.

Ainda sobre as propostas conceituais de princípios, Ávila (2004) afirma que estes são regras instantaneamente finalísticas, primariamente prospectivas, com presunção de complementariedade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da ligação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos da conduta fundamental a sua ascensão.

Tendo em vista que os princípios são normas fundamentais do ordenamento jurídico e estão postos em destaque, eles carregam consigo um peso valorativo maior do que as demais regras e certo grau de abstração, possibilitando uma abertura da justiça, da sociedade, e uma aproximação entre o direito e ideais sobre o justo (ZAGURSKI, 2011).

Para Alexy (2008), os princípios são normas que demandam que alguma coisa seja realizada da melhor maneira possível dentro das alternativas jurídicas existentes. Os princípios têm uma característica peculiar de serem *prima facie*, uma vez que suas razões podem ser relativizadas diante de um caso concreto, quando existirem sérias divergências entre eles. “Um princípio cede lugar quando, em um determinado caso, é conferido um peso maior a um outro princípio antagônico” (ALEXY, 2008, p. 105).

Dworkin (1999), ao tomar os princípios como exigências de justiça, faz uma análise mais profunda:

O direito como integridade pede que os juízes admitam, na medida do possível, que o direito é estruturado por um conjunto coerente de princípios sobre a justiça, a equidade e o devido processo legal adjetivo, e pede-lhes que os apliquem nos novos casos que se lhes apresentem, de tal modo que a situação de cada pessoa seja justa e equitativa segundo as mesmas normas. (DWORKIN, 1999, p. 291)

A Constituição brasileira é democrática e plural, composta por diversos princípios e regras, sendo que necessita desses dois institutos normativos para dar seus comandos. No entanto, em casos concretos, eles podem ser conflitantes. Os princípios e as regras que se encontram nos ordenamentos infraconstitucionais devem encontrar sua base naqueles constitucionais.

Normas que se encontram no texto da Constituição possuem valoração hierárquica semelhante (com exceção do princípio da dignidade da pessoa humana, que, de acordo com alguns doutrinadores, estaria hierarquicamente acima dos demais princípios), porém é comum se colidirem, precisando de uma análise criteriosa, fazendo-se necessárias as técnicas de soluções de conflitos constitucionais. Normalmente, a resolução do conflito se dá por meio da renúncia ou restrição de um ou outro direito, por meio da regra da proporcionalidade ou da técnica da ponderação.

Ressalta-se que, da análise do caso concreto, um princípio não invalida outro, havendo somente um afastamento do princípio específico aplicado ao caso concreto para que seja feita a justiça. Alexy (1997) ensina que, quando dois princípios se colidem – por exemplo, princípios proibitivos colidindo com princípios permissivos –, um deles deve ceder lugar ao outro. Isso não significa tornar inválido qualquer dos dois princípios.

A doutrina brasileira tem utilizado com frequência a regra da proporcionalidade para a solução de conflitos entre princípios constitucionais. É utilizada como meio de controle da legalidade das leis e como princípio interpretativo toda vez que ocorre antagonismo entre direitos fundamentais (SILVA, 2000).

Observados a importância e o papel dos princípios no ordenamento jurídico brasileiro, passa-se agora para a análise específica daqueles que são objeto de estudo deste trabalho, quais sejam: o direito à moradia e o direito ao meio ambiente equilibrado.

### **3.2 Dos princípios constitucionais do direito à moradia e do direito ao meio ambiente equilibrado**

A CF/88 traz, de maneira difusa, no decorrer do seu texto, uma série de direitos, que são os norteadores dos valores da soberania brasileira. No entanto, é possível que diante de casos concretos sejam observados conflitos entre direitos fundamentais (princípios).

No município de Aparecida de Goiânia, essa situação se materializa por meio da tentativa do poder público de realizar a regularização fundiária nos moldes da Lei nº 11.977/2009, e agora da Medida Provisória nº 759/2016. Porém, encontra obstáculos nas regras de licenciamento ambiental, o que impede que uma situação fática social de urgência não se resolva, em função do conflito aparente de normas constitucionais. Para equacionar o problema, será realizada uma análise dos direitos em colisão.

Por mais que exista a possibilidade de um conflito entre os direitos, a equação moradia e meio ambiente precisa ser harmonizada, devido à sua importância para a fruição do princípio da vida. Quando houver a necessidade de promover o desenvolvimento habitacional de determinada região, é imprescindível considerar a questão ambiental; caso contrário, calamidades públicas de grandes proporções podem ser observadas no futuro.

Autoridades internacionais têm se atentado para que esses temas estejam relacionados. O Fórum Habitat II, realizado em Istambul, em 1996, teve como base a Conferência Rio 92; a Conferência habitacional de 2001, Istambul + 5, realizada em Nova York, teve como base a Declaração do Milênio, lançada em 2000, adotando estes objetivos: “promover o desenvolvimento sustentável, reduzir a perda da

diversidade biológica e reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população sem acesso a água potável e esgotamento sanitário” (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014, s.p.).

Tanto o direito à moradia quanto o direito ao meio ambiente equilibrado estão previstos na CF/88, e possuem características de princípios, assim como os demais direitos e garantias dispostos por ela. Os direitos fundamentais, em uma visão mais ampla, como a defendida por Alexy (2008), são compreendidos como princípios, reforçando, assim, o sentido de proteção desses direitos.

Assim sendo, faz-se necessária uma análise dos dois direitos fundamentais (objetos de estudo), ressaltando sua importância, seus valores, seus déficits, para que, no final, seja realizada a análise da proporcionalidade.

Os direitos fundamentais tiveram origem na Declaração Universal dos Direitos Humanos, votada pela Organização das Nações Unidas no dia 10 de dezembro de 1948. Desde então, esse texto tem servido de base para a institucionalização dos direitos fundamentais de diversas constituições pelo mundo. Os Direitos fundamentais são didaticamente divididos entre direitos de primeira, segunda, terceira e quarta geração.

Foram denominados direitos fundamentais de primeira geração aqueles que versam sobre as liberdades. Surgiram nos séculos XVII e XVIII, e foram os primeiros a serem contemplados em constituições. Eles representam os direitos civis e políticos inerentes ao homem, aos quais o Estado não pode se opor (ação negativa do Estado). Essas garantias surgiram mediante a necessidade de se lutar contra a opressão absolutista da época. São direitos que compreendem essa geração: direito à vida, à liberdade, à propriedade, ao voto, ao pensamento e à locomoção.

Os direitos fundamentais de segunda geração são conhecidos como os direitos da igualdade, e surgiram após a Segunda Guerra Mundial, com o Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*). São conhecidos como direitos sociais, econômicos e culturais, tendo como base a prestação positiva do Estado por meio de suas políticas públicas. Representam uma noção de justiça distributiva, e compreende muitos direitos coletivos. São direitos envolvidos na segunda geração: saúde, trabalho, educação, moradia e lazer.

Os direitos fundamentais de terceira geração compreendem os direitos coletivos ou difusos, também conhecidos como direitos de fraternidade ou solidariedade. De acordo com Bonavides (1997), os direitos de terceira geração não

se destinam à proteção dos interesses de um indivíduo específico, de um grupo ou de um determinado Estado; têm como principal destinatário o gênero humano, em um momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta. São exemplos de direitos de terceira geração: o desenvolvimento, a comunicação e o meio ambiente equilibrado.

Os direitos de quarta geração compreendem o universo da democracia da informação e do pluralismo, elementos imprescindíveis para a legitimidade da globalização e da afirmação de minorias (BONAVIDES, 1997).

Portanto, ambos os direitos (à moradia e ao meio ambiente equilibrado) possuem suas relevâncias específicas dentro da sua esfera constitucional e reforçam a proteção fundamental à vida e à dignidade humana, por isso foram contemplados como princípios e carecem de proteção do Estado. O direito à moradia insere-se na segunda geração de direitos fundamentais, e o direito ao meio ambiente equilibrado, na terceira.

O direito à moradia enquanto norma constitucional formal foi institucionalizado por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 2000. Seu objetivo é garantir, além da moradia digna, toda a infraestrutura necessária para que ela seja sadia, de acordo com a Agenda Habitat I: espaço adequado; acessibilidade física; segurança adequada; segurança da posse; estabilidade e durabilidade estrutural; iluminação, calefação e ventilação adequadas; infraestrutura básica adequada, com serviços de abastecimento de água, esgoto e coleta de lixo, qualidade ambiental e fatores relacionadas à saúde apropriados; e localização adequada no que diz respeito ao local de trabalho e aos equipamentos urbanos, os quais devem estar disponíveis a um custo razoável (UN-HABITAT, 2003).

Apesar de a moradia não ser considerada um direito fundamental explícito, ficou implícita, segundo Novelino (2012), por meio do dispositivo que previa a competência administrava concorrente para a realização de programas voltados ao implemento da moradia e do saneamento básico. Faltava-lhe um status de direito fundamental, aspecto necessário ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Para além disso, sempre haveria como reconhecer um direito fundamental à moradia como decorrência do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, da Constituição Federal), já que este reclama, na sua dimensão positiva, a satisfação das existenciais básicas para uma vida com dignidade, podendo servir até mesmo como fundamento direto e autônomo para o reconhecimento de direitos fundamentais não expressamente

positivados, mas inequivocamente destinados à proteção da dignidade. (SARLET, 2009, p. 12)

O direito à moradia, pertencente ao grupo dos direitos de segunda geração, é, inegavelmente, a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana. Sarlet (2009) afirma que esse princípio se assenta na ideia de justiça social, estabelecendo uma conexão entre pobreza, exclusão social e direitos sociais, por versar sobre o respeito e a proteção da dignidade da pessoa. Como bem assevera Rosenfeld: “Onde homens e mulheres estiverem condenados a viver na pobreza, os direitos humanos estarão sendo violados” (ROSENFELD apud SARLET, 2009, p. 15).

Mais amplo do que o direito à propriedade, o direito à moradia consiste no espaço de liberdade da pessoa. Sem um espaço para dar proteção a si e à sua família na intimidade e privacidade, gozando de saúde e bem-estar, seria impossível a qualquer pessoa ter assegurada a dignidade, nem sequer assegurada a própria existência, ou seja, o direito à vida. Além disso, o direito à moradia exerce, ao mesmo tempo, a função de direito de defesa – negativo – e o direito prestacional – positivo (SARLET, 2009). A função prestacional, de acordo com a Constituição, refere-se àquela em que qualquer pessoa que demonstrar necessidade pode exigir do poder público ou até mesmo de particulares moradia digna. Portanto, relaciona-se com um dos objetos de estudo em questão, a regularização fundiária.

Apesar de ser uma norma que, por sua característica finalística, estabelece a prestação do Estado, não existe por si só uma garantia de que ela se cumpra pura e simplesmente, pois fatores externos à própria Constituição (leis, ações políticas, orçamento) são necessários para o seu cumprimento. Por isso, o direito à moradia vem sendo recorrentemente negado à parcela mais carente da população. Embora o Programa Nacional de Habitação (PNH) tenha sido criado para que o déficit habitacional fosse reduzido, boa parte da população carente ainda vive em áreas não regularizadas, esperando alguma ação do Estado.

Por mais que esteja contemplado explicitamente na CF/88, necessitando da contraprestação positiva do Estado, o direito à moradia encontra diversas barreiras, sejam elas econômicas, sociais, políticas ou regionais. O déficit habitacional brasileiro, que, em 2008, era 5,8 milhões de domicílios, evidencia a necessidade da construção de novas moradias. Nos últimos anos, foram desenvolvidos pelo governo federal programas de grande abrangência, com o objetivo de diminuir esse déficit

habitacional. O Plano Nacional de Habitação (PlanHab), lançado em 2009, prevê uma série de ações habitacionais (BRASIL, 2009), a saber:

- Objetivo geral:

Criar um novo modelo de financiamento e subsídios, capaz de garantir recursos para a urbanização de assentamentos precários e para uma produção massiva de unidades novas, com foco nas faixas de baixa renda, onde se concentram as necessidades habitacionais.

- Estratégias:

1. Ampliar os recursos não onerosos destinados à habitação de interesse social, garantindo estabilidade e previsibilidade;

2. Destinar recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) para a urbanização e regularização de assentamentos precários e a produção de unidades novas a serem destinadas às famílias sem capacidade de tomar financiamento (G1);

3. Reduzir os custos e ampliar o orçamento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para aumentar o volume de financiamento para famílias que necessitam de subsídio parcial (G2 e G3);

4. Criar Carta Subsídio para operacionalizar com agilidade a política de subsídios, com recursos do FGTS e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS);

5. Criar Fundo Garantidor para reduzir o risco de crédito do agente financeiro e garantir o atendimento às faixas de baixa renda com alto risco de crédito (G2);

6. Estimular, por meio de direcionamento, a utilização de recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) para financiar imóveis destinados ao G4.

O PlanHab, que culminou no programa Minha Casa Minha Vida, tem sido um dos principais programas da política habitacional do Brasil de combate ao déficit habitacional. No entanto, em pesquisa desenvolvida pelo IPEA, verificou-se que esse programa tem fraca aderência ao enfrentamento do déficit habitacional, especialmente aquela de interesse social, uma vez que tem atendido às faixas de maior renda (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013).

A questão habitacional no Brasil não passa somente pelas políticas públicas puramente ineficientes, mas também pelo interesse do capital especulativo, que

interfere diretamente nessas políticas. A lógica urbana dominada pelo interesse do mercado imobiliário é pressionada pelo capital.

A especulação da terra não é exclusividade do mercado brasileiro. Esse comportamento tem sido observado em todo mundo globalizado regido pelo capital. Nos países em desenvolvimento, a questão da submoradia tem sido tema de preocupação recorrente no tocante às políticas públicas, uma vez que a desigualdade social é acentuada, e os problemas sociais tendem a se agravar. No Brasil, o PlanHab, com projeção até o ano de 2023, apresentou como meta reduzir consideravelmente o déficit populacional. Para tanto, uma de suas estratégias passa pela questão fundiária, com o objetivo de garantir o acesso à terra legalizada e urbanizada (BRASIL, 2009).

A moradia é, certamente, o bem de necessidade básica e essencial mais caro a que uma família precisa necessariamente ter acesso para sobreviver nas cidades, o que tem inviabilizado a aquisição de uma habitação adequada pronta. O custo de produção da unidade habitacional está fortemente relacionado com o valor de terra, que é formado a partir de um mercado especulativo, posto que o mercado fundiário está baseado na escassez. A lógica atual das políticas fundiárias municipais não favorece a produção de habitação de interesse social. Na maior parte dos municípios brasileiros, as leis de uso e ocupação do solo, zoneamento e demais regulações urbanísticas destinam um grande percentual do território urbano para as tipologias habitacionais correspondentes aos produtos imobiliários de alta e média renda e, em relação às tipologias praticadas pelos mercados de baixa renda, a regulação urbanística é omissa ou, quando é explícita, destina parcelas muito inferiores à dimensão das necessidades deste segmento nas cidades. (BRASIL, 2009, s.p.)

O direito à moradia, assim como muitos direitos fundamentais, não tem sido garantido pelo Estado brasileiro para parte de sua população, principalmente quando esse direito apresenta característica prestacional. Esse direito, por ser objeto de especulação pelo capital, tem suas peculiaridades, visto que, muitas vezes, é o setor imobiliário que decide as questões urbanas e fundiárias de determinadas localidades, o que claramente fere os princípios constitucionais.

Dando continuidade às análises dos direitos fundamentais em conflito, tem-se, neste contexto, o direito ao meio ambiente equilibrado. Sendo considerado um direito fundamental de terceira geração, de característica difusa, denominado de direitos da paz, da solidariedade e da fraternidade, remetendo ao bem comum essencial à sadia qualidade de vida de todos os seres humanos, para as presentes e futuras gerações.

A concepção sobre proteção do meio ambiente teve sua origem no começo do século XVIII. Conforme Heisenberg (1962), considerar a natureza diferente do mundo divino começou a ser fortalecida a partir desse século. A natureza deixou de ser vista como cenário participante da vida divina e humana, e passou a ser objeto indiferente e homogêneo das experiências científicas. Natureza passou a designar muito mais uma descrição científica dela do que ela mesma.

Os anos de 1970 marcaram profundamente os rumos que tomariam as questões ambientais. Em 1972, foi realizada, na cidade de Estocolmo, com o intermédio da Organização das Nações Unidas, a Conferência sobre o Meio Ambiente, que ocorreu entre os dias 5 e 16 de junho daquele ano. Essa Conferência fomentou diversas questões que influenciaram e motivaram as relações internacionais em favor do meio ambiente. Assim, foi elaborado um documento com alguns princípios importantes que norteariam as políticas e legislações ambientais nos países signatários. Destaca-se o posicionamento da Declaração de Estocolmo em relação ao meio ambiente nos pontos 1, 2 e 4 (AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE, 1972):

- 1) O homem é ao mesmo tempo obra e construtor do meio ambiente que o cerca, o qual lhe dá sustento material e lhe oferece oportunidade para desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente. Em larga e tortuosa evolução da raça humana neste planeta chegou-se a uma etapa em que, graças à rápida aceleração da ciência e da tecnologia, o homem adquiriu o poder de transformar, de inúmeras maneiras e em uma escala sem precedentes, tudo que o cerca. Os dois aspectos do meio ambiente humano, o natural e o artificial, são essenciais para o bem-estar do homem e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida mesma.
- 2) A proteção e o melhoramento do meio ambiente humano é uma questão fundamental que afeta o bem-estar dos povos e o desenvolvimento econômico do mundo inteiro, um desejo urgente dos povos de todo o mundo e um dever de todos os governos. [...]
- 4) Nos países em desenvolvimento, a maioria dos problemas ambientais estão motivados pelo subdesenvolvimento. Milhões de pessoas seguem vivendo muito abaixo dos níveis mínimos necessários para uma existência humana digna, privada de alimentação e vestuário, de habitação e educação, de condições de saúde e de higiene adequadas. Assim, os países em desenvolvimento devem dirigir seus esforços para o desenvolvimento, tendo presente suas prioridades e a necessidade de salvaguardar e melhorar o meio ambiente. Com o mesmo fim, os países industrializados devem esforçar-se para reduzir a distância que os separa dos países em desenvolvimento. Nos países industrializados, os problemas ambientais estão geralmente relacionados com a industrialização e o desenvolvimento tecnológico. (AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE, 1972, s.p.)

Nota-se que, naquele momento, estava presente a consciência das dimensões dos problemas ambientais, a relação desses problemas com o processo de desenvolvimento humano e a importância de atitudes que visassem combater a destruição do meio ambiente em escala global. A partir da Conferência sobre o Meio Ambiente de 1972, outros importantes fóruns ambientais foram realizados, com a finalidade de promover a proteção ambiental de forma mais ampla. Desse modo, diversos países passaram a elaborar internamente legislações ambientais em consonância com os dispositivos dos tratados firmados no decorrer dos anos seguintes.

[...] antes da Conferência de Estocolmo, o meio ambiente era tratado, em plano mundial, como algo dissociado da humanidade. Porém, a partir de 1972, logrou-se modificar o foco do pensamento ambiental do planeta, classificando-se as determinações decorrentes da Declaração de Estocolmo como normas que visam a regulamentar futuros comportamentos dos Estados, pois ainda que não detenham um status de 'norma jurídica', impõem, além de sanções de conteúdo moral, outras que podem ser consideradas como extrajurídicas, em caso de descumprimento ou inobservância de seus postulados. (PASSOS, 2009, p. 13)

As conferências mais importantes desde Estocolmo foram a Eco-92 e a Rio + 20. A Eco-92 ou Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento ou, ainda, Cúpula da Terra, realizada na cidade do Rio de Janeiro no ano 1992, teve uma grande cobertura da mídia, com a presença de representantes de 172 países, além de diversas organizações ambientais. O resultado dessa conferência foi a assinatura de cinco importantes acordos ambientais: a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; a Agenda 21; os Princípios para a Administração Sustentável das Florestas; a Convenção da Biodiversidade; e a Convenção do Clima. A Rio + 20 ou Conferência da ONU sobre o Desenvolvimento Sustentável, realizada no ano de 2012, reuniu representantes de 193 países, e uma das mais complexas coberturas jornalísticas do mundo. O resultado foi a avaliação das políticas ambientais adotadas desde a Eco-92, e a produção de um documento final intitulado "O futuro que queremos", reafirmando uma série de compromissos.

No período que antecedeu a CF/1988, diversos dispositivos legais com relação à proteção ao meio ambiente foram internalizados, haja vista a existência de leis (Política Nacional do Meio Ambiente, promulgada em 1981) e órgãos importantes

de proteção ambiental (Conama). No entanto, foi com a promulgação da CF/88 que os processos de proteção e prevenção aceleraram-se.

Com relação ao direito ao meio ambiente equilibrado enquanto direito fundamental, apesar de não estar previsto no rol expresso de direitos e garantias fundamentais do art. 5º, estão consolidadas pela doutrina brasileira que demais garantias no decorrer do texto constitucional dizem respeito a direitos e garantias fundamentais. Portanto, o princípio do meio ambiente equilibrado é uma delas. O próprio art. 5º LXXIII/CF prevê a ação popular como expediente jurídico contra ato atentatório ao meio ambiente, conferindo, ao princípio do meio ambiente equilibrado, caráter de direito fundamental implícito.

Esse direito está previsto no artigo 225 da CF/88 desde o seu texto original. Assim como o direito à moradia, a proteção do meio ambiente é um meio de cumprimento dos direitos fundamentais, uma vez que está diretamente ligado à vida, à saúde e ao bem-estar de qualquer pessoa. A qualidade do meio ambiente é fundamental à vida daqueles que hoje vivem e daqueles que amanhã viverão. Do mesmo modo, os direitos ambientais dependem do exercício dos direitos humanos fundamentais – como a participação política, o direito à informação, à tutela judicial – para terem eficácia (GOMES, 2006).

O meio ambiente ecologicamente equilibrado, protegido pelo art. 225 da CF/1988, é um bem de uso comum de toda humanidade, fundamental à manutenção da vida. Dessa forma, a proteção do meio ambiente é um direito difuso, pertencente a toda coletividade. O fato de sua administração ficar sob a custódia do poder público não exclui a obrigação da comunidade como um todo de contribuir para a conservação e a preservação do direito a que é titular (SILVA, 2000). Ou seja, mesmo que caiba ao poder público zelar pela proteção do meio ambiente, por ser um bem comum, todos devem atuar na proteção do meio ambiente, uma vez que a humanidade divide o mesmo espaço, o planeta Terra. Entende-se, dessa forma, que um problema ambiental regional tem de ser entendido como um problema global, podendo repercutir em futuras gerações, pois estas terão de lidar com os problemas ocasionados por seus antecessores.

Por apresentar característica difusa, esse direito fundamental tem sofrido dificuldades em ser tutelado tanto no Brasil quanto nos demais países. Os diversos fóruns ambientais que surgiram nos últimos anos têm sofrido com a resistência de alguns países, que, em detrimento da proteção do meio, prezam somente pelo

desenvolvimento e crescimento econômico. Nesse sentido, não basta somente a simples existência de uma legislação ambiental rigorosa (por exemplo, o Brasil possui uma legislação ambiental muito rígida), dado que, diariamente, são testemunhadas diversas agressões ao meio ambiente. Assim, o Direito Ambiental não pode ficar restrito ao estudo das leis ambientais, pois ele é o exercício da ciência a serviço de uma ética (CARVALHO, 2003). Como bem pontuaram Morin e Kern (2003, p. 79), “o mito do desenvolvimento determinou a crença de que era preciso sacrificar tudo por ele”.

O paradigma da proteção ambiental em muito se parece com os apresentados no direito à moradia: a dinâmica do capital e do lucro se sobrepõe a esse direito. Nota-se, neste contexto, que, mais uma vez, as classes menos favorecidas economicamente são constantemente prejudicadas, ou pelo descaso do poder público (até mesmo da própria sociedade) com o meio ambiente ou em prol do “bem comum” (o meio ambiente, no caso), sendo tolhidas dos demais direitos fundamentais. Nesse sentido:

Em uma sociedade em que se constata a existência de uma assimetria estrutural de poder entre dominantes e dominados e de uma enorme desigualdade material (de renda e patrimônio), até mesmo situações que não se caracterizam por ser estritamente um ‘jogo de soma zero’ correm o risco de contribuir, simplesmente, para estabilizar o status quo. Nos marcos de uma tal sociedade, defender abstratamente o ‘bem comum’, e ainda pior, embarcar em um raciocínio utilitarista de ‘maximização de utilidade’ que sirva para justificar o sacrifício de ‘alguns’ (invariavelmente os pobres e certas minorias, cuja presença na hora ou no lugar ‘errado’ amiúde é encarada como um ‘obstáculo ao progresso’) em benefício de uma suposta ‘maioria’, possui um inegável conteúdo de injustiça social. Infelizmente, o *mainstream* do ativismo ambientalista tem, pelo mundo afora, encarnado uma espécie de opção preferencial pelo ‘meio ambiente’ que é, com frequência, indiferente aos pobres e às situações de injustiça – isso quando não é, de forma direta, nitidamente contra os pobres. (SOUZA, 2015, s.p.)

O desenvolvimento urbano brasileiro caracteriza-se pela apropriação do setor imobiliário, pela intervenção da iniciativa privada e por instrumentos de planejamento urbano que nasceram tardiamente. A má execução de políticas habitacionais fez com que as periferias e regiões fragilizadas ambientalmente fossem objetos de ocupação pelas populações de baixa renda (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007; HOLZ; MONTEIRO, 2008). O Brasil serve de exemplo para ilustrar claramente as questões de injustiça urbana relacionadas com o parcelamento do solo e a apropriação do capital pelo espaço da cidade. Conforme Souza (2015), o Rio de

Janeiro é um clássico exemplo de estrutura urbana utilizada pelo discurso ecológico, com o intuito de fazer um controle do uso do solo e também um controle social. Com o apoio da classe média, são propostas remoções e constrição de favelas sob o argumento de zelar pela sustentabilidade e pelo bem comum. Com o respaldo desses argumentos, as classes mais favorecidas economicamente não se sentem culpadas.

O programa Ecolimites, na cidade do Rio de Janeiro, que tem por objetivo conter a expansão de favelas, tem gerado muita polêmica desde a sua criação. Conforme reportagem do Jornal O Globo, de 5 de maio de 2015, o programa foi criado na gestão do prefeito César Maia, nos anos 2000. Aproximadamente 50 áreas verdes da cidade do Rio, que corriam o risco de serem invadidas por favelas, tiveram seu perímetro delimitado. No entanto, o crescimento desordenado das favelas fez com que a prefeitura anunciasse a construção de alambrados para proteger essas áreas delimitadas. Tal medida foi considerada por muitos como uma ação que reforça a segregação social (ROBERTO JR.; SCHMIDT, 2015).

O modelo de desenvolvimento econômico vigente é tido como um dos grandes responsáveis pelas injustiças e pelos conflitos socioambientais da atualidade, dado que tem como características a hegemonia e o extrativismo predatório excludente e insustentável. Nesse sentido, as injustiças ambientais são analisadas como produtos das desigualdades e dicotomias advindas de processos econômicos e sociais que ocorrem entre “centros” e “periferias” regionais e mundiais (SEZERINO, 2016).

Essa dialética pode ser percebida de diversas formas: nas relações comerciais e políticas desiguais; no espaço político-institucional por meio de processos decisórios que tendem a excluir a participação e os interesses dos afetados pelas decisões; no espaço geográfico através da conformação nos territórios de áreas ricas e ‘salubres’ isoladas daquelas pobres, sem infraestrutura básica de serviços, perigosas e insalubres, as chamadas zonas de sacrifício. (PORTO; MÁRTINEZ-ALIER, 2007, s.p.)

A ocupação ilegal do terreno urbano representa o modelo de desenvolvimento do Brasil. A execução das leis assume um papel de manutenção do poder e dos privilégios nas cidades, na medida em que acentua a desigualdade social no território urbano (MARICATO, 1997; 2003). As ocupações ilegais ou irregulares nos últimos anos, principalmente de áreas localizadas nas periferias, avançam no sentido das áreas de preservação permanente ou das unidades de conservação.

Diante disso, um dos objetivos desses institutos ambientais é o de proteger áreas que, por suas características, precisam de uma ampla proteção, não sendo propícias à ocupação humana (SEZERINO, 2016).

Observa-se que a CF/88 foi considerada um avanço para a legislação ambiental no Brasil. Porém, a pressão econômica exercida pelas grandes construtoras, que têm interesse no território da cidade, faz com que alguns aspectos da legislação sejam flexibilizados em prol de seus empreendimentos.

Desde a promulgação da referida Constituição e a inclusão desses direitos fundamentais dentro da Carta, conflitos entre o direito à moradia digna e ao meio ambiente equilibrado podem ser verificados, visto que as duas políticas precisam lidar com questões antagônicas.

Ao analisar a aplicação destas políticas no contexto local, podemos perceber as congruências e as encruzilhadas entre elas, assim como os entraves existentes na garantia dos direitos fundamentais da moradia e do meio ambiente equilibrado, estabelecidos constitucionalmente. Contudo, fica evidente que ambas as problemáticas, para terem resultados efetivos precisam ser planejadas e implementadas integradamente, pois demandam políticas intersetoriais. Conjuntamente, a participação social deve ser assegurada, na tentativa de identificar novas possibilidades e alternativas locais para a construção de habitações de interesse social, pois nem sempre a realocação, ou seja, a transferência espacial, significa o cessamento das dificuldades e das injustiças ambientais sofridas pelas populações. (SEZERINO, 2016, p. 111)

A par dessas considerações, entende-se que os conflitos ambientais e habitacionais precisam ser solucionados. Para tanto, há a necessidade de políticas públicas sérias, que trabalhem com essas demandas de maneira a evitar conflitos, visto que a solução proposta passa pelo afastamento desse ou daquele direito, o que significa um prejuízo coletivo.

### **3.3 A proporcionalidade e a ponderação como meios de resolução de conflitos constitucionais**

O crescimento desordenado das cidades, a desigualdade social e a degradação ambiental mostram que os instrumentos de disciplina e fiscalização do uso do solo não são suficientes para evitar problemas. O ser humano, ao lidar com as questões ambientais, demonstra-se paradoxal, pois, por um lado, assume a supremacia do interesse público na conservação do meio ambiente, e, por outro,

entende que o crescimento econômico é necessário, a despeito da destruição do meio ambiente.

A irregularidade fundiária representa o desrespeito às leis, aos limites territoriais e ambientais, levando a população de baixa renda a viver sem condições mínimas de salubridade. Portanto, é imprescindível o enfrentamento dessa situação por meio de políticas preventivas, a fim garantir o direito fundamental tutelado constitucionalmente (JELINEK, 2016).

No caso específico da cidade de Aparecida de Goiânia, a demanda pela regularização fundiária tem sofrido com problemas legais referentes à política de licenciamento ambiental. Para tanto, a fim de solucionar o problema, lançou-se mão de um instrumento jurídico de hermenêutica constitucional.

Os princípios constitucionais exercem importante função no ordenamento jurídico, pois estão imbuídos de adequação valorativa. A unidade interior e a ordenação axiológica são a base e os vetores do sistema jurídico. Desse modo, tanto os princípios explícitos como os implícitos precisam ser compreendidos como uma conexão entre direito e moral, meio pelo qual se dá o processo de comunicação entre a realidade social e o ordenamento jurídico (CRISTÓVAM, 2005).

Os direitos fundamentais sociais, da moradia digna e do meio ambiente equilibrado, ambos protegidos pela CF/88, possuem o peso de princípios, como demonstrado anteriormente. De acordo com Dworkin (1999), os princípios possuem uma maior carga valorativa, um fundamento ético, uma decisão política relevante, indicando uma direção a ser seguida.

[...] tendo em vista que os princípios, e apenas eles são dotados da dimensão do peso e da importância, diante de uma colisão entre eles deverá ser aplicada à norma principiológica de maior relevância para o caso concreto, sendo necessário levar em consideração o peso de cada um frente aos elementos fáticos, realizando concessões recíprocas. (DWORKIN, 1999, p. 274)

O conflito entre normas constitucionais tem se tornado recorrente em função da amplitude e da carga de proteção dos direitos fundamentais. As liberdades tornaram-se multifacetadas, gerando possibilidade de colisões maiores (ANDRADE, 1998). O conflito entre princípios, diante da necessidade do afastamento de um direito para aplicação de outro, não significa a eliminação de um deles ou sua

retirada do ordenamento jurídico. Em uma nova situação, princípios que, antes, se antagonizaram podem assumir posições diferentes (SANTOS, 2006).

Bobbio (1997) define antinomia jurídica como uma circunstância de discordância entre duas normas jurídicas, que fazem parte do mesmo ordenamento jurídico e com âmbito de validade comum, sob os prismas temporal, espacial, pessoal e material. Assim, existe antinomia jurídica em situações em que se ordena que se faça algo, enquanto outra regra proíbe; ou quando uma se ordena fazer, e outra não é permitida; ou em situações em que a norma proíbe que se faça algo, e outra permite fazê-lo. Ratificando o conceito de Bobbio e demonstrando a importância da antinomia no caso dos princípios constitucionais, Cristóvam (2005, p. 212) pontua: “as colisões entre princípios são casos de antinomias jurídicas, inclusive com um status mais elevado que os conflitos entre regras, até porque se configuram em antinomias verdadeiramente teleológicas”.

A doutrina e, principalmente, a jurisprudência brasileira têm se posicionado no sentido de adotar a proporcionalidade como um dos instrumentos de solução desses possíveis conflitos constitucionais e a técnica da ponderação. De acordo com Sarmiento (2004, p. 55), “o equacionamento das tensões principiológicas só pode ser empreendido à luz das variáveis fáticas do caso, as quais indicarão ao intérprete o peso específico que deve ser atribuído a cada cânone constitucional em confronto”.

O princípio da proporcionalidade, que tem ganhado espaço na doutrina e na jurisprudência brasileira, é aplicado em situações em que há relação entre dois elementos distinguíveis: um, meio; e outro, fim. Para tanto, são analisados três importantes pontos: adequação (o meio promove o fim?); necessidade (dos meios disponíveis, não existe algum outro menos restritivo dos direitos fundamentais prejudicados?); e proporcionalidade em sentido estrito (as vantagens promovidas pelo fim compensam as desvantagens provocadas pela adoção do meio?). A análise da proporcionalidade deve ser feita quando existir uma situação concreta destinada a realizar uma finalidade. Nesse sentido, é preciso que sejam feitos o exame de adequação, de necessidade, e o exame da proporcionalidade em sentido estrito, com a finalidade de se evitar maiores prejuízos (ÁVILA, 2004).

A adequação é o primeiro dos três pontos a ser considerado quando do uso do princípio da proporcionalidade em uma situação de conflito. De acordo com Cristóvam (2005), ela se refere à adoção de medidas apropriadas com o objetivo de alcançar a finalidade prevista na máxima que deve se cumprir. Portanto, deve ser

pertinente aos fins previstos em lei, com foco no interesse público perseguido por meios corretos, proporcionais e apropriados.

A necessidade, segundo ponto da proporcionalidade, refere-se à importância de se analisar se existem outras possibilidades que podem ser tomadas menos gravosas à coletividade, para que o conflito se solucione. De acordo com Cristóvam (2005):

Compete ao juiz averiguar se a medida tomada pela Administração ou pelo Poder Legislativo, dentre as aptas à consecução do fim pretendido, é a que produz menor prejuízo aos cidadãos. Dentre as medidas disponíveis deve ser escolhida a menos onerosa, que em menor dimensão restrinja e limite os direitos fundamentais dos cidadãos. A máxima da necessidade exige que 'a medida restritiva seja indispensável para a conservação do próprio ou de outro direito fundamental e que não possa ser substituída por outra igualmente eficaz, mas menos gravosa'. (CRISTÓVAM, 2005, p. 165)

O terceiro ponto é o da proporcionalidade em sentido estrito. Isso significa analisar se o meio utilizado para solucionar o conflito é desproporcional em relação ao seu fim, haja vista a necessidade do afastamento de determinado direito fundamental para que outro seja garantido. Tal situação poderia acarretar alguns danos à sociedade. Assim, “nos termos da máxima da proporcionalidade em sentido estrito, a atuação levada a cabo deve estar afinada com a ideia de ‘justa medida’” (CANOTILHO, 1998, p. 64).

A ponderação é outra técnica utilizada para a solução entre conflitos constitucionais. Também conhecida como *balancing* pela doutrina norte-americana, configura-se como técnica jurídica para a solução de conflitos de normas que se relacionam com tensões que não puderam ser equacionadas por meio de soluções hermenêuticas tradicionais (BARCELLOS, 2005).

Assim como na proporcionalidade, a técnica da ponderação baseia-se em três análises (etapas) específicas, que são fundamentais para garantir a mais justa aplicabilidade de normas em situação conflituosa, quais sejam: identificação dos enunciados normativos em tensão; identificação de fatos relevantes; e decisão.

Para a realização da primeira, é necessário identificar claramente os componentes principais de que são constituídas as colisões. Serão analisados nessa fase do processo todos os elementos e argumentos, o mais exaustivamente possível. O objetivo é identificar todos os enunciados normativos que teoricamente se encontram em conflitos, e agrupá-los em razão da solução normativa sugerida

para o caso concreto. Feito isso, verifica-se se a colisão não poderia ser solucionada por métodos hermenêuticos tradicionais. A técnica da ponderação só deve ser utilizada quando essa possibilidade for descartada (BARCELLOS, 2005).

A segunda análise refere-se à identificação de fatos relevantes. Nesse ponto é preciso averiguar os fatos relevantes e a sua repercussão sobre demais possibilidades aventadas na análise anterior, podendo, assim, demonstrar, com exatidão, o papel de cada um dos direitos em conflito e a sua influência. Segundo Barcellos (2005, p. 116), “a ponderação depende substancialmente do caso concreto e de suas particularidades, daí a necessidade de examinar as circunstâncias concretas do caso e suas repercussões sobre os elementos normativos”.

Na última análise da ponderação, procede-se à tomada de decisão sobre qual direito no caso concreto analisado deve prevalecer sobre outro.

Pois bem: nessa fase dedicada à decisão, os diferentes grupos de normas e repercussão dos fatos do caso concreto estarão sendo examinados de forma conjunta, de modo a apurar os pesos que devem ser atribuídos aos diversos elementos em disputa, portanto, o grupo de normas que deve preponderar no caso. Em seguida, é preciso ainda decidir quão intensamente esse grupo de normas – e a solução por ele indicada – deve prevalecer em detrimento dos demais, isto é: sendo possível graduar a intensidade da solução escolhida, cabe ainda decidir qual deve ser o grau apropriado em que a solução deve ser aplicada. Todo este processo tem como fio condutor o princípio instrumental da proporcionalidade ou razoabilidade. (BARROSO, 2006, p. 360)

Como demonstrado, o princípio da proporcionalidade e a técnica da ponderação são os meios atuais mais utilizados para a solução de conflitos constitucionais aparentes. Isto é, uma vez detectado o conflito, aplica-se o princípio da proporcionalidade, que, diante do fato real, favorecerá uma aplicação segura da norma constitucional, dosando a incidência de cada instituto, e procurando preservar o máximo de direitos e garantias possíveis (CAMPOS, 2004).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme demonstrado, na regularização fundiária de interesse social poderá ocorrer conflito entre os princípios constitucionais do direito à moradia digna e do direito ao meio ambiente equilibrado. Diante disso, a hermenêutica jurídica propõe para a resolução dessa antinomia a aplicação do princípio da proporcionalidade, dado que a aplicação de um princípio não invalida outro; faz-se apenas uma ponderação de valores no caso concreto.

No primeiro capítulo desta dissertação, procurou-se demonstrar os problemas sociais e ambientais ocasionados pelos loteamentos irregulares e clandestinos. Logo após, apresentou-se a regularização fundiária, em especial a de interesse social, com base na Lei Federal nº 11.977/2009, que foi derogada pela Medida Provisória nº 759/2016, a qual implicou nova roupagem para a regularização fundiária na norma federal. Ao final, foram evidenciados os principais problemas nos procedimentos de regularização fundiária de interesse social e sua efetividade no município de Aparecida de Goiânia.

No segundo capítulo, atentou-se para as dificuldades em se obter uma licença ambiental tanto para o parcelamento do solo urbano regular quanto para os assentamentos precários. Realizou-se, assim, um apanhado de alguns estudos ambientais que podem ser utilizados para a obtenção da licença no parcelamento do solo e na própria regularização fundiária. Nesse cenário, foram demonstrados os obstáculos enfrentados para conseguir a autorização. Apresentou-se, inclusive, a falta de compreensão doutrinária acerca da aplicabilidade do procedimento ambiental na regularização fundiária de interesse social.

No terceiro capítulo, houve a preocupação de se cuidar inicialmente dos princípios do direito à moradia digna e do direito ao meio ambiente equilibrado, ambos considerados constitucionais e classificados como de segunda e terceira geração, respectivamente, sendo eles desdobramentos da Constituição Federal, pois se relacionam com o princípio da dignidade da pessoa humana. Por conseguinte, estão no mesmo patamar de relevância e aplicabilidade.

Além disso, analisou-se a antinomia entre as questões ambientais, sociais e legais na regularização fundiária de interesse social, com estudo acerca da colisão entre princípios constitucionais.

Com relação ao problema desta pesquisa, isto é, o de entender e aplicar o licenciamento ambiental na regularização fundiária de interesse social, nota-se que se está diante de uma colisão entre princípios constitucionais, a qual deverá ser solucionada por meio dos critérios da proporcionalidade e da ponderação no caso concreto. Busca-se, com isso, pontuar como a Administração Pública pode, de fato, contribuir para amenizar os transtornos ambientais, sociais e legais proporcionados pelos assentamentos irregulares e clandestinos.

A própria evolução da legislação federal já sinaliza um caminho para a aplicação do licenciamento ambiental na regularização fundiária de interesse social. Inicialmente, a Lei nº 6.766/1979 – Lei Federal do Parcelamento do Solo – trouxe elementos facilitadores para a aprovação de loteamentos populares ou de habitações de interesse social. Um grande avanço legislativo foi a Lei Federal nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade –, que apresenta como uma de suas diretrizes gerais a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais. No entanto, essa norma não enfrentou diretamente a questão da regularização fundiária no Brasil, pois apresentou apenas diretrizes, que são normas programáticas, para que o legislador pudesse tratar de fato da questão da regularização fundiária de maneira objetiva, com base em uma norma específica.

Apenas em 2009 sobreveio a Lei Federal nº 11.977/2009 – Lei do Programa Minha Casa Minha Vida –, que destina um capítulo específico para a regularização de assentamentos urbanos, inovando ao trazer o conceito de regularização fundiária, além de criar novos instrumentos jurídicos e procedimentos. Nesta norma, o legislador introduziu facilitadores para a efetivação da regularização dos assentamentos precários. Preliminarmente, estabeleceu a diferenciação entre a regularização fundiária de interesse social e a específica, facilitando o procedimento da primeira, por tratar de pessoas de baixa renda. Além disso, criou institutos, em especial a demarcação urbanística, que tem como objetivo facilitar e otimizar o direito à moradia.

A demarcação urbanística diz respeito a um procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo limites, área, localização e

confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses, de acordo com o inciso III do art. 47 da referida lei.

Finalizado o auto, o poder público deverá encaminhá-lo ao Cartório de Registro de Imóveis competente. Assim, o Oficial do Registro deverá tomar todas as providências necessárias para finalizar o procedimento de demarcação urbanística, conforme exposto no primeiro capítulo deste estudo. Em seguida, a parte interessada deverá apresentar o projeto de regularização fundiária para análise e aprovação, que corresponde ao licenciamento urbanístico, bem como ao licenciamento ambiental. Após a aprovação, deverá submeter-se ao parcelamento, de acordo com o registro.

Quanto ao licenciamento ambiental, não há desnecessidade de licença ambiental para fins de regularização fundiária de loteamentos irregulares e clandestinos, uma vez que a própria Lei nº 11.977/2009, no § 1º do art. 53, reza que essa regularização depende da aprovação do projeto, sendo que este deve corresponder ao licenciamento urbanístico do projeto de regularização fundiária de interesse social, bem como do licenciamento ambiental, caso o ente federativo tenha conselho de meio ambiente e órgão próprio capacitado.

Com relação aos parcelamentos já implantados e em processo de regularização, não há sentido em exigir as três licenças – LP, LI e LO –, tendo em vista que os empreendimentos já existem, estando, de certa forma, consolidados. Nesses casos, apenas a LO deveria ser emitida. Na prática, porém, as três licenças têm sido exigidas na regularização de parcelamentos já implantados, o que dificulta a efetivação da regularização urbana de loteamentos clandestinos e irregulares.

Após a aprovação da licença urbanística e ambiental pelo Município, o poder público competente concederá o título de legitimação de posse aos ocupantes cadastrados, que, em regra, após 5 (cinco) anos, deverão solicitar a legitimação em título definitivo de propriedade.

Importa mencionar que, em dezembro de 2016, o Presidente da República, Michel Temer, editou a Medida Provisória nº 759, que foi convertida em lei pelo Congresso Nacional, em junho de 2017. Essa nova legislação revogou por completo os capítulos da Lei nº 11.977/2009, que tratava da regularização urbana. Inovou em alguns institutos e procedimentos, porém manteve a essência e as espécies da regularização urbana.

Com o fito de favorecer aqueles que defendem o direito à moradia em detrimento do direito ao meio ambiente equilibrado, essa Medida Provisória flexibilizou os requisitos para a regularização fundiária urbana em áreas de preservação ambiental, mantendo, porém, a necessidade de estudos técnicos que justifiquem as melhorias e as compensações ambientais, quando for o caso.

Nota-se que o referido instrumento alterou o art. 65 da Lei nº 12.651/2012, sendo que, na regularização fundiária urbana específica, deve ser mantida uma faixa não edificável com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água. Mais uma vez, observa-se que esse instrumento flexibilizou a questão das áreas de preservação ambientais, pois, de acordo com o Código Florestal Nacional, dependendo do curso hídrico a faixa não edificante mínima é de 30 (trinta) metros, podendo ser maior, dependendo do tamanho do curso hídrico.

O que também chama à atenção é a omissão da Medida Provisória com relação à área não edificante ao longo dos corpos d'água, quando se trata da Reurb-S. Diante disso, parece que a omissão do legislador foi proposital, reconhecendo, na doutrina jurídica, o que se denomina de silêncio eloquente, isto é, se não tratou da matéria no corpo da norma, é porque não quis restringir, o que levaria a aceitar que, ao longo dos cursos hídricos na Reurb-S, a área de preservação ambiental pode, inclusive, ser suprimida.

Assim, tanto na Reurb-E quanto na Reurb-S, o legislador priorizou a questão social em detrimento da ambiental, reduzindo ou até mesmo suprimindo as áreas de preservação ao longo dos corpos d'água.

Além da questão da evolução legislativa acerca da regularização fundiária no Brasil, que parece ter facilitado esse procedimento, especialmente no que diz respeito às questões ambientais, o conflito entre os princípios do direito à moradia digna e do direito ao meio ambiente equilibrado deve ser harmonizado com base nos princípios da proporcionalidade e da ponderação no caso concreto.

Como demonstrado no terceiro capítulo, a análise da proporcionalidade deve ser aplicada quando existir uma situação concreta destinada a realizar uma finalidade. Desse modo, é preciso que sejam feitos o exame de adequação, de necessidade, e o exame da proporcionalidade em sentido estrito, com a finalidade de se evitar maiores prejuízos.

A adequação se refere à adoção de medidas apropriadas, com o objetivo de alcançar a finalidade prevista na máxima que deve se cumprir, devendo ela ser pertinente aos fins previstos em lei, com foco no interesse público perseguido por meios corretos, proporcionais e apropriados.

A necessidade, por sua vez, diz respeito à importância da análise da existência de outras possibilidades menos gravosas à coletividade que podem ser tomadas, com vistas à solução do conflito.

Por fim, a proporcionalidade em sentido estrito significa analisar se os meios utilizados para solucionar o conflito são desproporcionais em relação ao seu fim, dado que foi necessário o afastamento de determinado direito fundamental para a garantia de outro. No caso concreto de uma regularização fundiária de interesse social, o Administrar Público, diante de um conflito entre questões ambientais, sociais e legais, deve ter em mente o princípio da proporcionalidade, com o objetivo de evitar injustiças.

Por exemplo, para a regularização fundiária de interesse social em determinado assentamento que se encontra em uma APP, o Administrador deverá se atentar para a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito.

Outra questão que pode ser resolvida por meio do princípio da proporcionalidade ou mesmo da ponderação é relativa aos estudos ambientais necessários à efetivação de uma regularização fundiária de interesse social.

Conforme exposto no segundo capítulo, existem diversos tipos de estudos ambientais, sendo uns mais complexos do que outros, como o caso EIA e seu relatório, RIMA, conhecidos como EIA/RIMA. No parcelamento do solo comum, isto é, daquele em que o empreendedor cumpre com todas as etapas legais, a legislação pátria exige que se façam estudos ambientais. Desse modo, deve-se proceder à consulta ao órgão ambiental sobre a necessidade do estudo; em caso afirmativo, verifica-se qual estudo deve ser elaborado.

Importa mencionar que o órgão ambiental, após análise prévia da documentação, apresenta parecer técnico, definindo se há necessidade de apresentar estudo ambiental, e seu tipo: EIA/RIMA, RAP, RIAP, RIV, RIAC, entre outros.

Caso a área a ser loteada ultrapasse a medida de um milhão de metros quadrados, faz-se necessário proceder ao EIA/RIMA, que, em alguns casos, pode

durar cerca de um ano ou mais. Essa situação se refere a um parcelamento regular, em que são adotados os procedimentos legais para a sua concretização.

Já em uma regularização fundiária de interesse social de uma área acima de um milhão de metros quadrados, pode-se questionar a necessidade do EIA/RIMA, uma vez que grande parte dos problemas ambientais encontra-se consolidada. Isso serve como exemplo de aplicação do princípio da proporcionalidade para resolver o conflito entre questões ambientais, sociais e legais, pois não há necessidade da realização de um estudo ambiental tão complexo como o EIA/RIMA, que, em diversos casos, inviabiliza a regularização fundiária, deixando de aplicar a legislação ambiental concretamente.

Contudo, com a entrada em vigor da Medida Provisória nº 759/2016, o legislador tornou menos rígida a questão do licenciamento ambiental, evitando, assim, colisões entre normas e princípios. O referido texto normativo determina que a Reurb observará os dispostos nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651/2012. O art. 64, seus §§ e incisos foram acrescentados pela Medida Provisória, reafirmando a necessidade de estudos ambientais para a Reurb em áreas de preservação permanente. Ressalta-se, porém, que o estudo técnico passou a ser menos exigente, inclusive em áreas acima de um milhão de metros quadrados, onde se exigia o EIA/RIMA.

Desse modo, o projeto de regularização fundiária de interesse social deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior por meio da adoção das medidas nele preconizadas. Esse estudo deverá conter os seguintes elementos: caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada; especificação dos sistemas de saneamento básico; proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações; recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; 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; comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e a garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água.

Observa-se, portanto, que a nova legislação priorizou a questão social da moradia em detrimento de algumas questões ambientais, que, outrora, eram

dogmas, em especial a possibilidade de se efetivar uma regularização fundiária de interesse social numa Área de Preservação Ambiental, mesmo “desrespeitando” as distâncias dos corpos hídricos previstos tanto no Código Florestal Nacional quanto nas leis municipais. No entanto, isso não significa ausência total de adequação das regularizações fundiárias às normas ambientais, mas, sim, um facilitador, para que, com a ordenação de assentamentos precários, se possa também corrigir problemas ambientais que se perduravam, uma vez que nessas áreas o poder público se fará mais presente com obras de infraestruturas.

Outra importante flexibilização trazida pela Medida Provisória nº 759/2016 diz respeito aos parâmetros urbanísticos previstos tanto na Lei nº 6.766/1979 quanto nas leis dos Municípios. Isso significa que, em se tratando de regularização fundiária de interesse social, diversos parâmetros urbanísticos – como tamanho de vias públicas, calçadas, lotes, recuos frontais, laterais e de fundo – poderão ser estabelecidos em desacordo com o que se prevê para um parcelamento de solo novo.

Destaca-se ainda que, com esse instrumento legal, o procedimento da regularização fundiária de interesse social passou a ser quase todo realizado pelo Município, diferentemente do que ocorria com a Lei nº 11.977/2009, contribuindo para a agilidade do processo, pois um dos grandes entraves da regularização era “convencer” os cartórios de registros de imóveis a fazerem os atos necessários para sua concretização. Com o novo procedimento, cumpre a eles apenas o registro da CRF. Pontua-se que a Medida Provisória prevê a possibilidade de o cartório recusar o registro da CRF; porém, este deverá expedir nota devolutiva fundamentada, na qual indicará os motivos da recusa, e formulará as exigências.

Inicialmente, esta pesquisa tinha como foco verificar como se encontra a regularização fundiária de interesse social nos termos da revogada Lei nº 11.977/2009 no município de Aparecida de Goiânia. Sucede-se que, ao procurar os órgãos competentes pelo parcelamento do solo nesse município para a elaboração de uma pesquisa de campo, constatou-se que, até o final do ano de 2016, não havia nenhum procedimento finalizado, nem mesmo em andamento, acerca da regularização fundiária.

Malgrado a falta de paradigmas para um estudo prático, a pesquisa evidenciou problemas corriqueiros no processo de urbanização brasileiro, como a concepção restrita do instituto da regularização fundiária de interesse social; a

complexidade no desencadeamento do processo; as intervenções públicas antes da legalização da posse; o custo em urbanizar uma área já ocupada; a ampliação das ocupações irregulares do espaço urbano como consequência de processos de regularização fundiária de interesse social; e a ausência de continuidade das ações voltadas à regularização, bem como sua utilização para fins eleitoreiros. Além disso, observou-se a dificuldade em harmonizar as legislações de regularização fundiária com as de licenciamento ambiental, com o objetivo de legalizar a situação daqueles que vivem em situação clandestina ou irregular.

Por mais que as normas ambientais voltadas para a regularização fundiária de interesse social sejam menos rígidas, espera-se que, com a ordenação dos loteamentos clandestinos e irregulares, se faça justiça social para as pessoas que habitam esses assentamentos, e que, com a chegada da infraestrutura nesses locais, os problemas ambientais existentes possam ser resolvidos ou mitigados. Ademais, com a nova legislação e com a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da ponderação na aplicabilidade das normas ambientais, espera-se uma maior disseminação da Reurb-S em território brasileiro.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – 1972**. Disponível em: <[https://www.apambiente.pt/\\_zdata/Políticas/DesenvolvimentoSustentavel/1972\\_Declaracao\\_Estocolmo.pdf](https://www.apambiente.pt/_zdata/Políticas/DesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2017.

ALEXY, R. **Teoria de los derechos fundamentales**. Versión castellana de Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

\_\_\_\_\_. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

ANDRADE, J. C. V. de. **Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. Coimbra: Almedina, 1998.

ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes. 2002.

ÁVILA, H. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

AZEVEDO JR., M. T. Regularização de assentamentos urbanos e sustentabilidade. **Caderno MetrÓpole 21**, p. 219-231, 1º sem. 2009.

BARCELLOS, A. P. de. **Ponderação, Racionalidade e Atividade Jurisdicional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

BARROSO, L. R. **Interpretação e aplicação da constituição**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

BOBBIO, N. **Teoria do ordenamento jurídico**. 10. ed. Brasília: UnB, 1997.

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente, sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 6 jun. 1990.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da

flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 dez. 2011.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 jul. 2001.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 jul. 2009.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 ago. 1981.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009**. Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Instituto de Pesquisas Tecnológicas. **Mapeamento de riscos em encostas e margens de rios**. Brasília: Ministério das Cidades; Instituto de Pesquisas Tecnológicas, 2007. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PrevencaoErradicacao/Livro\\_Mapeamento\\_Enconstas\\_Margens.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PrevencaoErradicacao/Livro_Mapeamento_Enconstas_Margens.pdf)>. Acesso em: 28 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Resolução Conama nº 1, de 23 de janeiro de 1986. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 fev. 1986.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 dez. 1997.

BURSZTYN, M. A. A. **Gestão Ambiental: instrumentos e práticas**. Brasília: Ibama, 1994.

CAIADO, M. C. S. O padrão de urbanização brasileiro e a segregação espacial da população na Região de Campinas: o papel dos instrumentos de gestão urbana. **IX Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP**, p. 457-488, 2016. Disponível em:

<<http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/853/819>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

CAMPOS, H. N. Princípio da proporcionalidade: a ponderação dos direitos fundamentais. **Caderno de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico**, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 23-32, 2004.

CANOTILHO, J. J. G. A “principalização” da jurisprudência através da constituição. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 98, abr./jun. 2000.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2. ed. Coimbra, PT: Almedina, 1998.

CARVALHO, C. G. de. **O que é direito ambiental: dos descaminhos da casa à harmonia da nave**. Florianópolis, SC: Habitus, 2003.

CRISTÓVAM, J. S. da S. **Colisões entre Princípios Constitucionais: uma abordagem a partir da teoria de Robert Alexy**. 2005. 245 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp032730.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

DWORKIN, R. **O império do direito**. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisas**. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, D. V. A solidariedade social e a cidadania na efetivação do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. **Revista Direito e Liberdade**, Mossoró, v. 3, n. 2, p. 203-214, set. 2006.

HARVEY, D. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução de Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HOLZ, S.; MONTEIRO, T. V. D. A. Política de habitação social e o direito a moradia no Brasil. In: **X Colóquio Internacional de Geocrítica**. Barcelona: Universidade de Barcelona, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

JELINEK, R. **Licenciamento ambiental e urbanístico para o parcelamento do solo**. 2016. Disponível em <[http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparc\\_19.pdf](http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparc_19.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2016.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1979.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica política habitacional?** Brasília: Ipea, 2013.

LABORATÓRIO DE HABITAÇÃO E ASSENTAMENTOS HUMANOS. **Parâmetros para urbanização de favelas.** Rio de Janeiro: FINEP/CEF, 1999.

MARICATO, E. A cidade sustentável. **9º Congresso Nacional de Sindicatos de Engenheiros (Consenge).** Porto Velho: Fisenge, 2011.

\_\_\_\_\_. Brasil 2000: qual planejamento urbano? **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, n. 1-2, p. 113-130, 1997. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/index/index?page=108>>. Acesso em: 23 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-167, 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142003000200013&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142003000200013&script=sci_arttext)>. Acesso em: 23 abr. 2017.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Nacional de Habitação.** Governo Federal, 2009. Disponível em: <[http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/285/Publicacao\\_PlanHab\\_Capa.pdf?sequence=1](http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/285/Publicacao_PlanHab_Capa.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 15 maio 2017.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Programa Nacional de Capacitação de gestores ambientais: licenciamento ambiental.** Brasília: MMA, 2009.

MORIN, E.; KERN, A. B. **Terra-Pátria.** Tradução de Paulo Neves. 4. ed. Porto Alegre: Sulina, 2003.

MOTTA, D. M. da; PÊGO, B. **Licenciamento ambiental para o desenvolvimento urbano: uma avaliação de instrumentos e procedimentos.** Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

NASCIMENTO, M. C. G. **Regularização fundiária urbana de interesse social no Direito Brasileiro.** 2013. 189 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

NOGUEIRA, W. R. F. Parcelamento do solo. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, VI, n. 14, ago. 2003. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=3866](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=3866)>. Acesso em: 03 jun. 2017.

NOVELINO, M. **Direito constitucional.** 6. ed. São Paulo: Método, 2012.

PASSOS, P. N. C. de. A Conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do meio ambiente. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Paraná, v. 6, n. 6, p. 1-25, 2009. Disponível em:

<<http://apps.unibrasil.com.br/ojs235/index.php/rdfd/article/view/18>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

PORTO, M. F. S.; MÁRTINEZ-ALIER, J. Ecologia política, economia ecológica e saúde coletiva: interfaces para a sustentabilidade do desenvolvimento e para a promoção da saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, sup. 4, p. 503-512, 2007.

RIBEIRO, F. V. **A luta pelo espaço**: da segurança da posse à política de regularização fundiária de interesse social em São Paulo. 2012. 349 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

RIBEIRO, L. C. de Q. **Cidade e cidadania**: inclusão urbana e justiça social. Cidade, segregação urbana e planejamento. Coordenado por Aristides Moysés. Goiânia: Ed. da UCG, 2005.

ROBERTO JR., P.; SCHMIDT, S. **Barreiras ecológicas em favelas não conseguem conter avanço de comunidades mata adentro**. 2015. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/barreiras-ecologicas-nao-conseguem-conter-avanco-de-comunidades-mata-adentro-16059081>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

ROLNIK, R. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. **Políticas Sociais – acompanhamento e análise**, v. 12, p. 199-210, fev. 2006.

SALGADO, G. S. M. **Relatório licenciamento ambiental de parcelamentos do solo no Distrito Federal**. Brasília: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação, Governo do Distrito Federal, 2006.

SANTOS, M. G. T. **Ponderação de interesses entre princípios processuais constitucionais**. 2006. 203 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Vale do Rio Verde, Rio Verde, 2006.

SARLET, I. W. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n. 20, p. 1-46, dez./jan./fev. 2009.

SARMENTO, D. **Os princípios constitucionais e a ponderação de bens**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

SBRAGIA, R. **Uma análise das características da estrutura matricial em instituições de pesquisa e desenvolvimento industrial**. 1977. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1977.

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS. **Licenciamento ambiental**: documento para discussão. Brasília: SAE, 2009.

SELLTIZ, C. et al. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. Tradução de Dante Moreira Leite. 5. ed. São Paulo: E.P.U., 1975.

SEZERINO, F. de S. **Entre a floresta e a periferia: vulnerabilização humana e projeção de cenários para o entorno de unidades de conservação da Mata Atlântica de Paranaguá**. 2016. 231 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Territorial Sustentável) – Universidade Federal do Paraná, Setor Litoral, Matinhos, Paraná, 2016. Disponível em: <<http://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/43569>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

SILVA, J. A. da. **Direito ambiental constitucional**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SOUZA, M. L. de. Proteção Ambiental para quem? A instrumentalização da Ecologia contra o direito à moradia. **Revista Mercator**, Fortaleza, v. 14, n. 4, p. 25-44, dez. 2015. Disponível em: <<http://www.mercator.ufc.br/index.php/mercator/article/view/1827/615>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

UN-HABITAT. **Monitoring housing rights: developing a set of indicators to monitor the full and progressive realization of the human right to adequate housing**. Nairobi, KE: UN-Habitat; OHCHR, 2003.

ZAGURSKI, A. T. dos Santos. Antinomia de princípios e proporcionalidade (um olhar sobre a doutrina de Dworkin e Alexy). **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 89, jun. 2011. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9674](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9674)>. Acesso em 29 nov. 2016.