

## A OCUPAÇÃO DAS CIDADES E A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE

### THE OCCUPATION OF CITIES AND THE PROTECTION OF THE ENVIRONMENT

Ronan Cardoso Naves Neto<sup>1</sup>  
Marina Araújo Campos Cardoso<sup>2</sup>  
Sebastião Sérgio da Silveira<sup>3</sup>

#### RESUMO

O artigo tem como escopo estudar a relação conflituosa entre a ocupação do solo urbano e a preservação do meio ambiente. O crescimento desordenado dos centros urbanos brasileiros, intensificado pelo crescente êxodo rural no século XX, implicou severos danos e ameaças ao equilíbrio ambiental, cujos efeitos são capazes de afetar as presentes e futuras gerações. A necessidade de cumprimento da função social da propriedade está intrinsecamente relacionada à observância da proteção ambiental nos empreendimentos e ocupações urbanas. A par de garantir moradia digna aos cidadãos, o poder público também tem o dever de exigir a preservação ambiental nos centros urbanos e nos entornos das cidades. A regularização fundiária de ocupações já consolidadas deve preocupar-se não apenas com questões jurídicas, mas, por imperativo legal, também deve abarcar medidas ambientais, sociais e urbanísticas. Assim, ao lado da necessária regularização e do inevitável e importante desenvolvimento e crescimento das cidades, imperiosa a preocupação com a preservação ambiental, seja por parte dos gestores públicos, seja por parte de toda a sociedade civil.

**Palavras-chave:** Urbanização. Meio Ambiente. Degradação. Proteção. Regularização Fundiária.

#### ABSTRACT

The article aims to study the conflicting relationship between the occupation of urban land and the preservation of the environment. The disorderly growth of Brazilian urban centers, intensified by the growing rural exodus in the 20th century, entailed severe damage and threats to the environmental balance, whose effects are capable of affecting present and future generations. The need to fulfill the social function of property is intrinsically related to the observance of environmental protection in urban developments and occupations. In addition to guaranteeing decent housing for citizens, the government also has a duty to demand environmental preservation in urban centers and in the surroundings of cities. The land regularization of already consolidated occupations must be concerned not only with legal issues, but, by legal imperative, must also encompass environmental, social and urban measures. Thus, alongside the necessary regularization and the inevitable and important development and growth of

<sup>1</sup> Doutorando e Mestre em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto junto ao Programa de Mestrado Stricto Sensu em Direitos Coletivos e Cidadania - UNAERP. Email: [ronan\\_cardoso1@hotmail.com](mailto:ronan_cardoso1@hotmail.com)

<sup>2</sup> Doutoranda e Mestre em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto junto ao Programa de Mestrado Stricto Sensu em Direitos Coletivos e Cidadania - UNAERP. Email: [marinaaraujoc@hotmail.com](mailto:marinaaraujoc@hotmail.com)

<sup>3</sup> Mestre e Doutor em Direito pela PUC-SP. Pós-doutorado em Direito pela Universidade de Coimbra. Coordenador do Curso e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Ribeirão Preto-UNAERP. Professor Doutor junto ao Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP). Promotor de Justiça MP/SP. Email: [ssilveira@unaerp.br](mailto:ssilveira@unaerp.br)

cities, there is an imperative concern with environmental preservation, whether on the part of public managers or on the part of the entire civil society.

**Keywords:** Urbanization. Environment. Degradation. Protection. Land regularization.

## **INTRODUÇÃO**

O adensamento populacional e a ocupação desenfreada dos espaços urbanos são realidades mundiais que despertam preocupações de gestores públicos, de operadores do direito e dos cidadãos, em razão da necessidade e dificuldade de manutenção do equilíbrio econômico, social e ambiental nas cidades.

No cenário brasileiro, assim como em outros países, a ocupação desordenada das cidades, com sacrifício principalmente da população mais necessitada, deu origem a inúmeros cortiços, favelas, loteamentos e parcelamentos clandestinos, conjuntos habitacionais irregulares e construções em áreas de risco, sem qualquer preocupação com a manutenção do equilíbrio do meio ambiente natural, artificial ou cultural.

A relação entre a ocupação das cidades e a proteção ambiental nos centros urbanos é um desafio constante, pois impõe aos gestores públicos medidas capazes de mitigar ou eliminar a devastação de áreas ambientalmente protegidas e que merecem proteção, bem como impõe o desestímulo às ocupações que ameacem o direito ao meio ambiente equilibrado.

Nesse contexto, partindo da análise dos problemas advindos da ocupação desordenada do solo urbano, o presente artigo tem como escopo investigar a relação entre as ocupações urbanas e a garantia do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de modo a equalizar o necessário adensamento do solo urbano com a proteção ambiental. O cumprimento da função social da propriedade impõe aos gestores públicos e à sociedade civil a garantia do equilíbrio do meio ambiente nas cidades.

Assim, será objeto de estudo a sensível interface entre o direito constitucional e fundamental ao meio ambiente equilibrado e a ocupação do solo urbano, de modo a identificar como a regularização fundiária e outras políticas públicas podem minimizar ou evitar maiores danos ambientais nos espaços urbanos brasileiros.

### **1. A OCUPAÇÃO DESORDENADA DO SOLO URBANO BRASILEIRO**

O Brasil é um país de população predominantemente urbana, cuja população rural é quantitativamente bastante inferior à população que vive nas cidades. A propósito, um país é

considerado urbanizado quando a população urbana representa mais de metade da população total, o que atualmente é a realidade brasileira.<sup>4</sup>

Historicamente, o Brasil se apresentou como um país predominantemente agrícola, cenário que foi modificado apenas após a segunda metade do século XX. Entre as décadas de 1940 e 1980, o ritmo de urbanização brasileiro se acentuou consideravelmente. A taxa de urbanização teve crescimento de 26,35% em 1940 para 68,86% em 1980, o que culminou em verdadeira revolução no local em que vive a população brasileira.<sup>5</sup> De acordo com censo de 2010 do IBGE<sup>6</sup>, a população urbana do Brasil já superava 84,4% da população total.

Em razão do crescimento desenfreado das ocupações urbanas, pode-se apontar que os cortiços foram os primeiros núcleos urbanos considerados focos de pobreza, violência, epidemias e vícios. Esses eram os locais que concentravam a parcela carente e necessitada da população. Por influência do movimento ocorrido na Europa pela reforma urbana higienista, as cidades brasileiras começaram a edificar grandes avenidas e implantar saneamento básico, com o fito de atender aos interesses da burguesia do período industrial. Nessas cidades, a população mais vulnerável foi expulsa dos centros e passaram a ocupar desordenadamente as periferias e entornos das cidades.

O crescimento das cidades e das áreas de expansão urbana é visível na maioria dos municípios, o que traz a reboque problemas estruturais, sociais e ambientais, como destaca Cintia Maria Scheid:

O adensamento populacional havido com a migração rural-urbana e a dificuldade de absorção total de seu contingente pela cidade, aliados ao aumento demográfico, foram determinantes para a urbanização brasileira tal como conhecemos hoje. Esse ritmo de urbanização acentuado não ocorreu sem deixar marcas. A passagem para uma população predominantemente urbana acarretou a expansão periférica e precária das cidades.

Além da explosão urbana, o processo de industrialização propulsor da urbanização não incluiu no valor dos salários o custo da ‘mercadoria da habitação’, de forma que o operário brasileiro jamais ganhou o suficiente para pagar o preço fixado pelo mercado formal para a moradia. Aliado a isso, a legislação urbanística e fundiária sempre se mostrou de tal forma exigente e complexa que criou um padrão de uso e ocupação do solo que, ao lado de políticas e investimentos públicos destinados ao setor mais abastado e ‘promissor’ da cidade, formou a especulação fundiária.  
(...)

Dessa maneira, a realidade urbana brasileira é alicerçada sobre uma situação de extrema exclusão social a partir de uma desigualdade aviltante na

<sup>4</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 26.

<sup>5</sup> SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1994, p. 29.

<sup>6</sup> Disponível em <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8>, acesso em 20 set. 2022.

distribuição de rendas, do descaso do Poder Público, notadamente com a especulação imobiliária, de uma legislação, por muito tempo, elitista, de ausência de políticas públicas habitacional e urbana eficientes, da ausência de previsão e do não atendimento da função social da propriedade urbana.<sup>7</sup>

De fato, o expressivo crescimento populacional urbano sem a efetivação de políticas públicas capazes de suportar as inúmeras mudanças ocorridas no solo urbano agravou a existência de problemas estruturais, sociais e habitacionais. Com o passar do tempo, inclusive com a migração significativa da população da região nordeste para a região sudeste, acentuou-se os processos de periferização, segregação, degradação ambiental, má qualidade de vida e violência nas cidades brasileiras. Com efeito, a população urbana brasileira no ano 2000 já correspondia a mais de 2/3 da população total, correspondendo a 138 milhões de pessoas.<sup>8</sup>

Muitas políticas habitacionais brasileiras tiveram como escopo solucionar a problemática da ocupação desenfreada e desordenada do solo urbano. Algumas tiveram como objetivo facilitar o acesso à moradia pela população mais necessitada e outras simplesmente visaram expulsar a população mais pobre dos centros e áreas “nobres” das maiores cidades brasileiras, nenhuma delas como muitas preocupações em proteção do meio ambiente.

Imperioso asseverar que a irregularidade da ocupação do solo não se verifica apenas em relação a uma faixa socioeconômica da população, pois, enquanto realidade marcante do cenário atual, a proliferação de condomínios e loteamentos fechados de alto luxo também representam problemas ao crescimento e sustentabilidade das cidades brasileiras.

Nesse contexto, imperiosa a exigência de cumprimento da função social da propriedade, vez que observância das normas de proteção ambiental por parte dos gestores públicos, dos proprietários e empreendedores é crucial para a garantia do direito ao meio ambiente equilibrado. Nesse sentido, destaca José Afonso da Silva:

A propriedade urbana é formada e condicionada pelo direito urbanístico a fim de cumprir sua função social específica: realizar as chamadas funções urbanísticas de propiciar habitação (moradia), condições adequadas de trabalho, recreação e circulação humana; realizar em suma, as funções sociais da cidade.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> SCHEID, Cintia Maria. O princípio da função social da propriedade e sua repercussão na evolução da regularização fundiária urbana no ordenamento jurídico brasileiro. In: *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 83, ano 40, julho-dezembro 2017, p. 433-434.

<sup>8</sup> Disponível em: <[www.ibge.gov.br/ibgeteen/pesquisas/demograficas.html](http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/pesquisas/demograficas.html)>. Acesso em: 20 set. 2022.

<sup>9</sup> SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 74.

Leon Duguit<sup>10</sup> foi quem desconstruiu o conceito individualista e egoísta de propriedade. Em 1912, aludido autor questionou a condição do proprietário como titular de direito subjetivo. Em sua visão, o proprietário é mero detentor de riqueza, pois a propriedade é, ela mesma, função social. A propósito, enquanto o proprietário cumpre a função social, ele detém riqueza. Caso não o faça, sujeita-se à intervenção estatal, para alguns sem qualquer direito à indenização. Nesse contexto, o proprietário tem o dever de dar à propriedade função que aproveite a si e também à coletividade.<sup>11</sup>

O problema de ocupação desordenada do solo urbano e descumprimento da função social da propriedade pode ser alçado como preocupação global, impondo ações planejadas e específicas, mormente nas grandes metrópoles mundiais. Nesse sentido, vale reproduzir as considerações de assim pontuam Pablo Ciccolella e Iliana Mignaqui:

A globalização econômica, como os processos de integração regional (NAFTA, UE, MERCOSUL), é acompanhada pela criação de normas supranacionais que não se limitam apenas às leis de troca comercial, mas também às de planejamento territorial, desenvolvimento econômico-territorial e modelos de gestão sócio-urbana funcional para a nova ordem mundial. Nesta estrutura, é essencial considerar os seguintes problemas.

- Repensar a estrutura do Estado. Analise o aparato burocrático e os marcos regulatórios e regulatórios dos estados nacionais para enfrentar a nova burocracia global. Avance para uma verdadeira descentralização para fortalecer os governos locais, alocando recursos proporcionais aos poderes delegados.

- Rediscutindo modelos de desenvolvimento. Considere o território como um recurso estratégico: a identidade local como uma chave para a especificidade competitiva. Valorize o território e procure maneiras de capturar ganhos de capital urbano do Estado para que possam ser redistribuídos em projetos sociais. Implementar políticas de reconversão e reorganização territorial visando objetivos de competitividade, mas também de equidade socioterritorial.

- As grandes economias metropolitanas urbanas aparecem como concorrentes das economias nacionais de base territorial. É essencial modernizar e reorganizar o Estado nesse novo contexto. Recorrer ao planejamento urbano como instrumento público para gerar nova solidariedade interterritorial e novas formas de complementaridade econômico-territorial que articulem competitividade territorial com equidade social. (tradução livre)<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Hely Lopes Meireles pontua que Leon Duguit certamente se inspirou em São Tomás de Aquino para cunhar a expressão “função social”. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, p. 140.

<sup>11</sup> HUMBERT, George Louis Hage. **O direito urbanístico e a função socioambiental da propriedade urbana**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 92.

<sup>12</sup> CICOLELLA, Pablo; MIGNAQUI, Iliana. Capitalismo global y transformaciones metropolitanas: enfoques e instrumentos para repensar el desarrollo urbano. **In Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática**. Compilado por Héctor Poggiese y Tamara Tania Cohen Egler. 1ª ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2009, p. 46. Original: “La globalización económica como los procesos de integración regionales (NAFTA, UE, MERCOSUR) están acompañados por la creación de normas supranacionales que no se limitan sólo a las leyes de intercambio comercial sino también a las de ordenamiento territorial, desarrollo económico-territorial y modelos de gestión sociourbana funcionales al nuevo orden mundial. En este marco se hace imprescindible considerar las siguientes cuestiones.- Repensar la estructura

Diante da relevância do tema relacionado ao direito urbanístico, a Constituição Federal de 1988 despendeu atenção especial à matéria, com previsão de vários dispositivos sobre o desenvolvimento urbano (art. 21, XX, e 182), sobre planos urbanísticos (arts. 21, IX; 30, VIII; e 182) e também sobre preservação ambiental (arts. 23, III, IV, VI e VII; 24, VII e VIII; e 225).

É certo que o Direito urbanístico, tal como as políticas públicas habitacionais, evoluiu ao longo do tempo, até culminar na edição do Estatuto da Cidade e mais recentemente nas leis 11.977/09 e 13.465/17, que criam instrumentos jurídicos voltados para a regularização da ocupação do solo, de modo a amenizar os nefastos efeitos da omissão estatal no processo de ocupação do solo urbano nacional. Todavia, historicamente, são precárias ou até inefetivas as previsões legais relacionadas à proteção ambiental nos espaços urbanos.

## **2. AS OCUPAÇÕES URBANAS E A NECESSIDADE DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE**

Conforme repisado no presente trabalho, o crescimento desordenado e à margem das normas urbanística enseja ocupações irregulares ou informais em áreas de preservação permanente, áreas de unidades de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, pelos Estados ou Municípios.

Desde os primórdios da urbanização brasileira, o desafio de manter o equilíbrio entre o meio ambiente natural e o meio ambiente artificial é problemática visível, conforme exemplifica Raphael Bischof dos Santos:

É o que ocorre com as várzeas do Anhangabaú e Tamanduateí, em São Paulo; no Ribeirão dos Arrudas, em Belo Horizonte; na Cidade Nova e na zona sul carioca; no rio Guaíba, em Porto Alegre; no Capiberibe, em Recife. Apesar de a

---

del Estado. Rever los aparatos burocráticos y marcos normativos y regulatorios de los estados nacionales para hacer frente a la nueva burocracia global. Avanzar hacia una descentralización real para fortalecer los gobiernos locales, asignando recursos proporcionales a las competencias delegadas. - Rediscutir los modelos de desarrollo. Considerar al territorio como un recurso estratégico: la identidad local como clave de la especificidad competitiva. Valorizar el territorio y buscar formas de captación de plusvalías urbanas desde el Estado para que puedan ser redistribuidas en proyectos sociales. Implementar políticas de reconversión y reordenamiento territorial persiguiendo objetivos de competitividad pero también de equidad socioterritorial. - Las grandes economías urbano-metropolitanas aparecen como competidoras de las economías de base territorial nacional. Es imprescindible modernizar y reorganizar al Estado en este nuevo contexto. Recurrir a la planificación urbana como instrumento público para generar nuevas solidaridades interterritoriales y nuevas formas de complementariedad económico-territorial que articulen competitividad territorial con equidad social.”

engenharia haver superado a preferência de retificação, drenagem e escoamento rápido, a verdade é que o avanço do ambiente construído sobre APPs pouco se alterou. Desde a retificação do Rio Tietê, projetada por Saturnino de Brito nos anos 1920, até a ampliação viária das pistas expressas marginais do mesmo curso d'água quase um século depois, o uso dessas áreas por diferentes classes sociais urbanas e também pelo Poder Público é intenso. Sobre elas consolidaram-se regimes jurídicos gerais, cujo instrumental tem sido bastante diferenciado em função do destinatário. (...).<sup>13</sup>

Em meio a esse desafio de equalizar a necessidade de ocupação do solo urbano com a proteção ambiental, o respeito às normas urbanísticas e à garantia de direitos dos cidadãos, merece destaque a edição da lei 13.465/17, que regulamenta a regularização fundiária urbana. Aludida lei tem como escopo minimizar os efeitos da negligência do estado brasileiro com a ocupação desordenada do solo urbano, de modo a conferir maior proteção ao direito à moradia, conferindo legitimidade aos ocupantes do solo, evitando a sonegação fiscal e conflitos fundiários. Uma das grandes preocupações da lei é promover maior segurança jurídica através da integração entre a realidade fática e a realidade registral, com preocupação com as questões socioambientais. Como bem destaca Alberto Gentil de Almeida Pedroso:

A Lei 13.465/2017 é fruto do descaso de um Estado negligente por muitas décadas com o uso da terra por seu povo. A proliferação de ocupações irregulares, clandestinas, desorganizadas, em desprestígio ao ordenamento jurídico (parcelamento do solo, incorporações imobiliárias, Estatuto da Terra e tantos outros diplomas legais), foi facilitada por um Estado fraco quanto à fiscalização e observância dos nortes legais disciplinados pelo Legislador. (...) A Lei 13.465/2017 é importante para a legitimação dos ocupantes das áreas irregulares, bem como para o reconhecimento e acolhida da nova realidade urbanístico-ambiental pelo estado (com reflexos imediatos no fôlio real). Esgotada a fase administrativa de maneira bem-sucedida para identificação das áreas irregulares e dos ocupantes, cabe ao Registro de Imóveis receber os títulos e registral a nova moldura urbanístico-ambiental da área em que lhe compete atuar.<sup>14</sup>

A regularização fundiária pode ser sintetizada como o conjunto de medidas jurídicas, ambientais e sociais cujo objetivo é regularizar assentamentos urbanos irregulares e conferir titulação aos seus ocupantes. Visa, portanto, garantir a efetividade do direito fundamental à moradia e garantir o desenvolvimento da função social da propriedade, englobando expressamente as necessárias medidas ambientais.

<sup>13</sup> SANTOS, Raphael Bischof dos. A Reurb e o regime jurídico de áreas de preservação permanente: evolução de entendimentos e alterações legais. In **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei nº 13.465/2017**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 515.

<sup>14</sup> PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. *Impressões práticas sobre o sistema da regularização fundiária urbana idealizado pela lei 13.465/17 (arts. 9º a 54)*. In: Regularização Fundiária: Lei 13.465/2017. Alberto Gentil de Almeida Pedroso, coordenador. 1. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p.39.

O objetivo primordial da lei é legalizar assentamentos irregulares, de ocupação consolidada há anos e, mediante a identificação dos núcleos urbanos informais, criar unidades imobiliárias compatíveis e constituir sobre eles direitos reais em favor de seus ocupantes. Infelizmente, fruto do crescimento populacional e urbano desordenada, muitos brasileiros residem em imóveis sem qualquer titulação, a título de posse decorrente de ocupação irregular, o que não lhes garante o acesso ao mínimo de infraestrutura e possibilidade de comercializar e transferir *causa mortis* os bens adquiridos ao longo da vida, afetando a própria dignidade da pessoa humana.

A regularização fundiária encampada pela legislação brasileira não se limita às questões jurídicas e de titulação dos ocupantes, mas exige uma regularização plena, que engloba medidas sociais, urbanísticas e, no que interessa ao presente estudo, ambientais.

Com efeito, a estreita e muitas vezes conflituosa relação entre o direito de propriedade e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado merece atenção especial dos operadores do direito, mormente no tocante à ocupação do solo urbano e à regularização fundiária. No âmbito da realidade portuguesa, no tocante à interseção entre propriedade e natureza, Madalena Teixeira destaca que:

Considerando o objeto sujeito a registro predial, é pois no normativo legal destinado à proteção e conservação do solo, da paisagem e do patrimônio histórico e cultural, e na atividade de planificação que tem por escopo principal concretizar o direito ao ambiente por referência à realidade fundiária (ou que, assentando sobre uma preocupação geográfica, acaba por ter significado e relevância ambiental), que precisamente encontramos a medida jurídica do direito ao ambiente que aqui nos interessa e alguns dos limites ao direito de propriedade, que se inscrevem na dita ‘causa ecológica ambiental’ e que podem assumir dimensão registral.

Não obstante a vigência de uma Lei de Bases do Ambiente, contendo os princípios que devem prevalecer em matéria ambiental e a disciplina de determinadas matérias ambientais, a verdade é que muito do Direito Ambiental que hoje se desenvolve à margem desta Lei, dentro de um quadro de regulação transnacional e suportado num conjunto cada vez mais vasto e disperso de diplomas legais, ao ponto de se reivindicar uma sistematização jus-ambiental e um esforço de codificação do Direito existente, pondo-se cobro à dispersão legislativa existente e ao que já se designou por ‘selva de regulação’ ou ‘poluição normativa’.

Ainda sim, importante é não abdicar de uma tutela vital e imediata do ambiente, pelo que, neste fio de pensamento, de manifesta importância como instrumentos diretos de prossecução ambiental são, com certeza, ao diplomas legislativos que aprovam a ‘reserva agrícola nacional’, defendendo áreas de maior aptidão agrícola, e a ‘reserva ecológica nacional’, condicionando a utilização de áreas com características ecológicas específicas.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> TEIXEIRA, Madalena. O direito ao ambiente e o registro predial. In **Direito Notarial e Registral: homenagem às varas de registros públicos da comarca de São Paulo**. Tânia Mara Ahualli e Marcelo Benacchio (Coord.), 1. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2016, p. 924-925.

As medidas ambientais compõem o próprio conceito de regularização fundiária e devem ser uma das preocupações principais dos gestores públicos no procedimento de regularização fundiária, no controle da ocupação do solo e dos empreendimentos urbanísticos, como condomínios e loteamentos. A propósito, o direito ao meio ambiente equilibrado, a par de estar intrinsecamente relacionado ao direito à moradia digna, é direito fundamental garantido expressamente na Constituição da República<sup>16</sup>.

Atenta a essa realidade, o art. 11, parágrafo 2º, da lei n. 13.465/17<sup>17</sup>, fazendo alusão às normas do Código Florestal (arts. 64<sup>18</sup> e 65<sup>19</sup> da lei n. 12.651/12), determina a realização obrigatória de estudos técnicos, no âmbito da regularização fundiária, que justifiquem as melhorias ambientais face à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, se for caso. Com efeito, atenta à questão ambiental, a lei n. 13.465/17 alterou os supracitados artigos 64 e 65 do Código Florestal.

Para garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado compete ao Poder Público restaurar e preservar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico dos ecossistemas e espécies. Cabe ainda definir os espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, estabelecendo que a exploração e supressão apenas se dará através de lei. Incumbe ainda promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização da necessidade de preservação do meio ambiente.

Caso se trate de ocupação em unidade de conservação de uso sustentável que admita regularização, nos termos da lei 9.985/00, será imprescindível anuência do órgão gestor da unidade, desde que se ateste que as intervenções de regularização fundiária implicarão melhores condições ambientais que aquelas existentes na ocupação ambiental anterior.

---

<sup>16</sup> BRASIL. **Constituição da República. 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.

<sup>17</sup> (...) § 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos [arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012](#), hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

<sup>18</sup> Art. 64. Na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. (...).

<sup>19</sup> Art. 65. Na Reurb-E dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. (...).

É sabido que o meio ambiente não se resume à esfera natural, abrangendo o meio ambiente artificial e também cultural. No aspecto cultural, um dos principais institutos úteis à preservação é o tombamento, ato administrativo declaratório do valor artístico, cultural, paisagístico ou arqueológico de determinado inscrito no livro do Tombo e que impõe restrições ao direito de propriedade, dentre as quais o tolhimento do potencial construtivo do imóvel.

Nesse ponto, a transferência do direito de construir representa instrumento hábil a compensar eventuais prejuízos ou limitações do proprietário e servir como fonte de recursos para a manutenção do imóvel, com vistas à proteção de seu valor histórico ou cultural:

Não bastasse a dificuldade de valorar o prejuízo econômico decorrente da declaração de tombamento de um bem imóvel, há de se reconhecer que no tempo, os custos e os ônus de restaurar e conservar as características do imóvel tombado estão carreados apenas para o seu proprietário quando, na prática, toda a coletividade vem sendo beneficiada com a preservação do bem. (...) Considerando as restrições decorrentes do tombamento faz com que proprietário do imóvel tombado não mais poderá livremente utilizar o respectivo potencial construtivo, a TDC consiste em uma permissão para que esse potencial construtivo básico seja utilizado em outro local ou vendido para outros imóveis localizados na Cidade que, por sua vez, ao invés de pagar a outorga onerosa para a Prefeitura Municipal, utiliza esse potencial construtivo negociado diretamente com o proprietário do bem tombado para construir a área que excede o potencial básico permitido no imóvel receptor.<sup>20</sup>

O estudo técnico a ser realizado no âmbito da regularização fundiária deve contar, pelo menos a caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada; a especificação dos sistemas de saneamento básico; a proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações; a recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; a 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 garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água.

No caso de Reurb-e que ocupe Área de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida, desde que haja aprovação do projeto de regularização fundiária e não esteja situada em área de risco.

---

<sup>20</sup> ALMEIDA, Marcelo Manhães de Almeida. TDC – Transferência do Direito de Construir: a real dimensão deste instrumento para proprietários de bens tombados. In **Direito Imobiliário e Urbanístico: temas atuais**. Wilson Levy e Marcelo Manhães de Almeida, 1. ed. Indaiatuba/SP: Editora Foco, 2019, p. 267-272.

Na hipótese de Reurb-e, o processo de regularização a ser submetido ao órgão ambiental competente, além de demonstrar melhora na situação ambiental anterior, deverá ser instruído com a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área; a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área; a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos; 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; a especificação da ocupação consolidada existente na área; 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; 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; a avaliação dos riscos ambientais; a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.

Além disso, no caso de regularização ambiental ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, será mantida faixa não edificável com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado. No tocante ao meio ambiente cultura, a faixa não edificável deve respeitar os parâmetros do ato de tombamento.

A relação entre o meio ambiente e a regularização fundiária é bastante sensível e deve ser detidamente analisada pelos operadores do direito. Não se pode ignorar que, a par das normas ambientais e urbanísticas, existem cidadãos em busca de efetivar seu direito à moradia digna. O seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo destaca esta delicada situação:

Nas áreas de preservação permanente, de trinta metros da margem do córrego, ou de declividade acentuada, não pode haver ação antrópica, ou seja, não pode haver intervenções humanas por meio de construções não autorizadas, ou qualquer forma de ocupação danosa ao ecossistema ou causadora de risco para a integridade física das pessoas.

Assim é evidente que a Municipalidade deve evitar o agravamento dos riscos e das agressões ao meio ambiente no local, para o que deverão ser demolidas as construções situadas nas áreas de preservação e nas sujeitas a deslizamento de terra. Entretanto, esta medida não exclui a necessidade de levantamento sócio-econômico e

a adoção de cronograma de desocupação e realocação dos ocupantes dessa área, com eventuais indenizações, quando for o caso, além de medidas imediatas de remoção de lixo e entulho impeditivas de novas ocupações ou construções.<sup>21</sup>

Assim, a preocupação ambiental e efetivação de melhorias que acarretem maior bem-estar ao meio ambiente natural, cultural ou artificial devem permear todo o processo de regularização fundiária, como bem pontua Hermes Wagner Betete Serrano:

É sabido que um dos maiores desafios de sociedade brasileira hodierna é a garantia da qualidade de vida no ambiente urbano. No que tange aos assentamentos irregulares se faz necessário que a qualidade de vida também esteja ao alcance de todos para que se promova um desenvolvimento sustentável. Neste rumo, é imperioso que sejam executadas obras de infraestrutura urbana. A falta ou a precariedade de infraestrutura urbana, tais como redes de água e esgoto e coleta de lixo acarretam impactos ambientais e sanitários negativos, o que repercute em gastos excessivos com a saúde pública destas cidades. Pelas razões expostas, o poder público tem o ônus de defender o interesse público do espaço urbano, concedendo licenças para edificar. Também é de sua competência verificar se o projeto da edificação oferece qualidade e se respeita as normas de segurança. Ressalte-se que a qualidade do projeto e o respeito às normas são fiscalizadas pelo Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA.<sup>22</sup>

No mesmo sentido aponta Rafael Bischof dos Santos:

Se reconhecer o problema é parte da solução, entende-se que a Reurb se colocou na agenda ambiental de forma definitiva, como primeiro passo para melhoria da qualidade ambiental das cidades. Conhecer os problemas para incorporá-los nas políticas públicas, juntamente a demais áreas estruturadas das cidades, deve ser o fim a que se propõem as políticas urbanas e ambientais no espaço das cidades. A Lei nº 13.465/2017 atende a essa finalidade no aspecto específico da regularização urbana. Contudo, o caráter tão amplo assumido pelo regime jurídico da Reurb antecipa seus riscos potenciais, quais sejam que as cidades brasileiras não aprimorem seus instrumentos de planejamento urbano e atendimento habitacional de forma inclusiva, digna e bem localizada. Além disso, as cidades precisam incorporar definitivamente em seu planejamento uma relação mais harmônica entre os ambientes construídos (por todas as classes e atores) e o natural.<sup>23</sup>

Ao tratar da regularização fundiária nas unidades de conservação e a preocupação com o equilíbrio ambiental Marcos Roberto Funari destaca:

Exige-se compatibilidade entre o Plano de Manejo e o Plano Diretor: A delimitação da zona de amortecimento não pode ignorar o disposto no plano diretor, caso esse já tenha sido elaborado e aprovado. O contrário também é verdadeiro. O

<sup>21</sup> AC 0019589-27.2013.8.25.0000 – TJSP – Rel. Des. Celso Aguilar Cortez – j. 25.02.2013 In: DIP, Ricardo (Coord.). Regularização Fundiária Urbana: Jurisprudência Paulista. São Paulo: Quartier Latin, 2016, p. 90-91.

<sup>22</sup> SERRANO, Hermes Wagner Betete. **A regularização fundiária como meio adequado para a solução de conflitos de massa**. Universidade de Ribeirão Preto. Disponível em: <<http://pergamum.unaerp.br:8080/pergamumweb/vinculos/000005/00000586.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2022.

<sup>23</sup> SANTOS, Raphael Bischof dos. A Reurb e o regime jurídico de áreas de preservação permanente: evolução de entendimentos e alterações legais. In **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei nº 13.465/2017**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 33.

mesmo imperativo vale para as respectivas revisões desses planos. Um instrumento útil para o controle de novas ocupações em unidades de conservação é o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação previsto no art. 50 da Lei nº 9.985/2000, a ser obrigatoriamente organizado, mantido e divulgado pelo Ministério do Meio Ambiente, com a colaboração do Ibama e dos órgãos estaduais e municipais competentes.<sup>24</sup>

Verifica-se, pois, que no âmbito da regularização fundiária tentou-se conciliar o direito ao meio ambiente com o bem-estar dos moradores de determinado assentamento. Admitiu-se a interferência em áreas especialmente protegidas, sem se descurar da preservação ambiental.

As remoções de pessoas em áreas de ocupação consolidadas são situações extremamente sensíveis que potencialmente violam vários direitos fundamentais das populações envolvidas que, na maioria das vezes, não dispõem de outro local para morar e desenvolver suas atividades. Deve ser medida excepcionalíssima, apenas se justificando quando colocar em risco os próprios ocupantes e sempre exigem uma atuação efetiva e positiva do Poder Público para mitigar as perdas de todos os envolvidos. Deve-se proceder com diálogo e transparência na oferta de alternativas aos cidadãos atingidos.

Assim, embora importante a regularização de áreas com ocupações consolidadas, urge que o Poder Público impeça novas ocupações desordenadas que acarretem prejuízo ao equilíbrio ambiental. É certo que o crescimento constante das cidades impõe a realização de políticas públicas voltadas à infraestrutura e escoreito zoneamento urbano, mas deve-se manter hígida a preocupação com áreas ambientalmente sensíveis, de modo a mitigar os consequentes prejuízos que uma ocupação descompromissada com o meio ambiente pode gerar em determinada comunidade ou até mesmo em uma grande cidade. Mais do que regularizar, deve o Poder Público mitigar novos danos ambientais irreversíveis, sempre equalizando a proteção ao meio ambiente, com o desenvolvimento e a proteção ao direito à moradia, bem como apresentando alternativas aos cidadãos envolvidos.

## CONCLUSÃO

---

<sup>24</sup> FUNARI, Marcos Roberto. A regularização fundiária urbana nas unidades de conservação e nas áreas de proteção aos mananciais. In **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei nº 13.465/2017**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 471.

Diante de todo o exposto, é possível concluir que muitos problemas surgiram com a ocupação desordenada, desenfreada e clandestina do solo urbano brasileiro. A inércia e inefetividade do Estado foram fatores decisivos para o aguçamento da violação de direitos fundamentais nas cidades brasileiras, sejam relacionados ao direito à moradia digna, sejam relacionados ao equilíbrio do meio ambiente nos adensamentos urbanos.

O direito constitucional e fundamental ao meio ambiente equilibrado merece especial atenção dos gestores públicos e da sociedade civil, de modo que sejam minimizados ou evitados maiores danos às áreas ambientalmente protegidas existentes nos centros urbanos brasileiros.

Muitas políticas públicas tiveram como escopo tentar remediar o déficit habitacional brasileiro, mas poucas delas atentaram-se para a necessidade de proteção do meio ambiente no solo urbano. O resultado atual são ocupações consolidadas em áreas ambientalmente sensíveis e a expansão desordenada das cidades capazes de ameaçar o equilíbrio ambiental.

De forma positiva, a lei nº 13.465/17 impõe que a regularização fundiária no Brasil deve ser pela, vale dizer, deve consistir em medidas não apenas jurídicas, mas também urbanísticas, sociais e, no que concerne ao presente estudo, ambientais. Assim, ao regularizar núcleos urbanos consolidados, mister seja dada atenção especial às questões ambientais e à proteção do ecossistema envolvido na ocupação do solo urbano.

Ao lado da necessária regularização fundiária, imperioso que o poder público, a sociedade civil e os empreendedores, no tocante aos novos empreendimentos e às novas ocupações, estejam atentos à necessária preservação ambiental, pois ao mesmo tempo que é imprescindível a garantia de desenvolvimento e crescimento das cidades, também deve-se garantir o equilíbrio do meio ambiente, tão caro às presentes e futuras gerações.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Marcelo Manhães de Almeida. TDC – Transferência do Direito de Construir: a real dimensão deste instrumento para proprietários de bens tombados. *In Direito Imobiliário e Urbanístico: temas atuais*. Wilson Levy e Marcelo Manhães de Almeida, 1. ed. Indaiatuba/SP: Editora Foco, 2019.
- CICOLELLA, Pablo; MIGNAQUI, Iliana. Capitalismo global y transformaciones metropolitanas: enfoques e instrumentos para repensar el desarrollo urbano. *In Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*. Compilado por Héctor

Poggiese y Tamara Tania Cohen Egler. 1ª ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2009.

DIP, Ricardo (Coord.). **Regularização Fundiária Urbana: Jurisprudência Paulista**. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

FUNARI, Marcos Roberto. A regularização fundiária urbana nas unidades de conservação e nas áreas de proteção aos mananciais. In **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei nº 13.465/2017**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

HUMBERT, George Louis Hage. **O direito urbanístico e a função socioambiental da propriedade urbana**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. *Impressões práticas sobre o sistema da regularização fundiária urbana idealizado pela lei 13.465/17 (arts. 9º a 54)*. In: **Regularização Fundiária: Lei 13.465/2017**. Alberto Gentil de Almeida Pedroso, coordenador. 1. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1994.

SERRANO, Hermes Wagner Betete. **A regularização fundiária como meio adequado para a solução de conflitos de massa**. Universidade de Ribeirão Preto. Disponível em: <<http://pergamum.unaerp.br:8080/pergamumweb/vinculos/000005/00000586.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2022.

SANTOS, Raphael Bischof dos. A Reurb e o regime jurídico de áreas de preservação permanente: evolução de entendimentos e alterações legais. In **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei nº 13.465/2017**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

SCHEID, Cintia Maria. O princípio da função social da propriedade e sua repercussão na evolução da regularização fundiária urbana no ordenamento jurídico brasileiro. In: **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 83, ano 40, julho-dezembro 2017.

SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

TEIXEIRA, Madalena. O direito ao ambiente e o registro predial. In **Direito Notarial e Registral: homenagem às varas de registros públicos da comarca de São Paulo**. Tânia Mara Ahualli e Marcelo Benacchio (Coord.), 1. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

Submetido em 07.10.2022

Aceito em 15.10.2022