

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CAMPUS FLORIANÓPOLIS
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

LUIZ WACHHOLZ COAN

**COMPENSAÇÃO AMBIENTAL NO ÂMBITO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
URBANA (LEI 13.465/2017)**

Florianópolis

2022

LUIZ WACHHOLZ COAN

**COMPENSAÇÃO AMBIENTAL NO ÂMBITO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
URBANA (LEI 13.465/2017)**

Trabalho Conclusão do Curso de Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Carolina Sena Vieira

Florianópolis

2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Coan, Luiz Wachholz
Compensação Ambiental no âmbito da Regularização Fundiária
Urbana (Lei 13.465/2017) / Luiz Wachholz Coan ;
orientador, Carolina Sena Vieira, 2022.
98 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências
Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2022.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Direito Ambiental. 3. Direito
Urbanístico. 4. Regularização Fundiária Urbana. 5.
Compensação Ambiental. I. Sena Vieira, Carolina. II.
Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em
Direito. III. Compensação Ambiental no âmbito da
Regularização Fundiária Urbana (Lei 13.465/2017).

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado “**Compensação Ambiental no âmbito da Regularização Fundiária Urbana (Lei 13.465/2017)**”, elaborado pelo(a) acadêmico(a) “**Luiz Wachholz Coan**”, defendido em **27/07/2022** e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota **9 (nove)**, cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Florianópolis, 27 de julho de 2022.

Carolina Sena Vieira
Professor Orientador

Marina Marques de Sá Souza
Membro de Banca

Mateus Stallivieri da Costa
Membro de Banca



Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO

TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E
ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA

Aluno(a): Luiz Wachholz Coan
Matrícula: 17100088

Título do TCC: Compensação Ambiental no âmbito da Regularização Fundiária Urbana (Lei 13.465/2017)

Orientador(a): Carolina Sena Vieira

Eu, Luiz Wachholz Coan, acima qualificado(a); venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido

Florianópolis, 27 de julho de 2022.

Luiz Wachholz Coan

AGRADECIMENTOS

Gostaria de registrar minha profunda gratidão por aqueles que estiveram ao meu lado nesta etapa. Aos meus pais, Marival e Lisani, por todo carinho e apoio, pelo incondicional amor que me ajudou a seguir adiante em meio às adversidades. Aos meus irmãos, Gabriel e Letícia, pela sincera amizade, parceria e zelo que temos uns pelos outros. Vocês se doaram e me fortaleceram imensamente quando precisei, sem medir esforços, motivo pelo qual sou eternamente grato.

Ao Dr. Roberto Neves e à Dra. Michele Copetti, pela acolhida que recebi na jornada profissional, que se tornou uma verdadeira extensão da minha graduação, fonte de perspectivas pessoais, e consolidou um grande salto na minha experiência. Não pouparam esforços em ensinar, explicar ou até mesmo corrigir, compartilhando seus conhecimentos técnicos e pessoais sempre que possível.

Aos membros da banca, Dra. Marina Marques de Sá Souza e Dr. Mateus Stallivieri da Costa, que aceitaram contribuir com esta pesquisa, e à professora Dra. Carolina Sena Vieira, que deu todo suporte necessário à elaboração e conclusão do presente estudo.

RESUMO

Tendo em vista que o Brasil enfrenta uma crise habitacional histórica, que acaba por violar diversos direitos fundamentais tutelados na Constituição Federal, a Lei 13.465/2017, conhecida como Lei da Regularização Fundiária Urbana (REURB), oferece a solução jurídica, urbanística e ambiental para diversas destas ocupações. Na seara ambiental, a Lei possibilita a regularização de ocupações situadas em Áreas de Preservação Permanente (APP), Unidades de Conservação (UC) de Uso Sustentável ou Áreas de Proteção aos Mananciais (APM), mediante a realização de estudo técnico ambiental, e eventualmente, mediante a implementação de medidas de Compensação Ambiental. Assim, esta pesquisa tem por objetivo central analisar a Compensação Ambiental no procedimento de Regularização Fundiária Urbana, dada a novidade do tema. Para tanto, adotou-se como metodologia a pesquisa exploratória, baseada no levantamento bibliográfico, bem como na análise de legislação, doutrina e jurisprudência referente ao tema, buscando indicar, ao fim, através do método indutivo, as melhores vias a serem adotadas para execução das medidas compensatórias ambientais. Concluiu-se que a REURB é um instrumento completo e desburocratizado, cujo procedimento é administrativo, instaurado na prefeitura, sendo o instrumento de regularização fundiária com maior potencial de êxito atualmente. No que tange a Compensação Ambiental, restou evidente sua importância na reparação de danos causados ao meio ambiente, sendo fundamental que os municípios legislem sobre o tema, preferencialmente pautados em diagnósticos socioambientais. As modalidades de Compensação Ambiental que melhor cumprem sua função ambiental são aquelas que exigem contraprestações diretas ao meio ambiente, através da recuperação de áreas afetadas ou pela destinação de áreas semelhantes a serem conservadas. A contraprestação monetária, ou seja, a Compensação Ambiental através do pagamento de valores, também é uma via adequada, contanto que os recursos sejam destinados a fundos específicos, que aplicarão e reverterão os montantes em ações reparatórias do ecossistema, onde se faz necessária a previsão legal destes instrumentos.

Palavras-chave: Direito Ambiental; Direito Urbanístico; Direito Imobiliário; Regularização Fundiária; Compensação Ambiental.

ABSTRACT

Considering that Brazil faces a historic housing crisis, which ends up violating several fundamental rights protected in the Federal Constitution, the Law 13.465/2017, also known as Urban Land Regularization Law (REURB), offers the legal, urban and environmental solution to several of these occupations. In the environmental field, the Law makes it possible to regularize occupations located in Permanent Preservation Areas (APP), Sustainable Use Conservation Units (UC) or Water Source Protection Areas (APM), by carrying out a technical environmental study, and eventually, through the implementation of Environmental Compensation measures. Thus, this research has as its main objective to analyze the Environmental Compensation in the Urban Land Regularization procedure, given the novelty of the theme. In order to do so, an exploratory research methodology was adopted, based on the bibliographic survey, as well as on the analysis of legislation, doctrine and jurisprudence on the subject, seeking to indicate, at the end, through the inductive method, the best ways to be adopted for execution of environmental compensatory measures. It was concluded that the REURB is a complete and unbureaucratic instrument, whose procedure is administrative, established in the municipal administration, being the instrument of land regularization with the greatest potential for success today. Regarding Environmental Compensation, its importance in repairing damage caused to the environment remained evident, and it is essential that municipalities legislate on the subject, preferably based on socio-environmental diagnoses. The Environmental Compensation modalities that best fulfill their environmental function are those that require direct application to the environment, through the recovery of affected areas or by the allocation of similar areas to be conserved. Monetary Compensation, that is, Environmental Compensation through the payment of amounts, is also an appropriate way, as long as the resources are allocated to specific funds, which will apply and reverse the amounts in reparatory actions for the ecosystem, where the legal provision of these instruments is necessary.

Keywords: Environmental Law; Urban Law; Real Estate Law; Land regularization; Environmental compensation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC - Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI - Ação Direita de Inconstitucionalidade
AIA - Avaliação de Impactos Ambientais
APM - Área de Proteção de Mananciais
APP - Área de Preservação Permanente
APRM - Área de Proteção e Recuperação de Mananciais
CCAF - Comitê de Compensação Ambiental Federal
CFCA - Câmara Federal de Compensação Ambiental
CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente
CPCAM - Comissão Permanente de Compensação Ambiental
CRF - Certidão de Regularização Fundiária
CTCA - Câmara Técnica de Compensação Ambiental
CTCAUC - Câmara Técnica de Compensação Ambiental em Unidades de Conservação
EIA - Estudo de Impacto Ambiental
ETSA - Estudo Técnico Socioambiental
FA - Fator Ambiental
FLORAM - Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis
FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IMA/SC - Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina
MPSC - Ministério Público de Santa Catarina
PEUC - Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios
PMCMV - Programa Minha Casa, Minha Vida
PNMA - Política Nacional do Meio Ambiente
PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PRF - Projeto de Regularização Fundiária
REURB - Regularização Fundiária Urbana
RIMA - Relatório de Impacto Ambiental
SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
STF - Supremo Tribunal Federal
STJ - Superior Tribunal de Justiça
UC - Unidade de Conservação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 HABITAÇÃO E MEIO AMBIENTE	13
2.1 OCUPAÇÕES IRREGULARES E CRISE HABITACIONAL NO BRASIL	13
2.2 DIREITO DE PROPRIEDADE E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE.....	16
2.3 DIREITO À MORADIA	24
2.4 DIREITO À CIDADE	26
2.5 MEIO AMBIENTE: DIREITOS, PRINCÍPIOS E BREVE PANORAMA.....	29
3 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL	34
3.1 LEI 13.465/2017 - LEI DA REURB	36
3.2 O ESTUDO TÉCNICO AMBIENTAL.....	47
3.3 REURB EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP).....	50
3.4 REURB EM UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE USO SUSTENTÁVEL.....	57
3.5 REURB EM ÁREA DE PROTEÇÃO DE MANANCIAIS (APM)	60
4 COMPENSAÇÃO AMBIENTAL	62
4.1 COMPENSAÇÃO AMBIENTAL NO ÂMBITO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	80
4.1.1 Município de Florianópolis/SC	80
4.1.2 Município de Joaçaba/SC	84
4.1.3 Município de Serafina Corrêa/RS	85
4.1.4 Município de Putinga/RS	87
5 CONCLUSÃO	90
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	92

1 INTRODUÇÃO

O Brasil enfrenta uma crise habitacional de longa data, originada sobretudo pela formação desenfreada e desordenada das grandes cidades. A lógica dos interesses privados alavancou em grande medida tais ocupações, aliada a omissão do poder público, que não conseguiu impedir a consolidação desta situação de precarização da moradia/habitação. Neste cenário, diversos direitos consagrados pela Constituição Federal de 1988, bem como demais legislações, acabam sendo violados. O direito à propriedade, por exemplo, é violado em ocupações que carecem da titulação dos ocupantes. O direito à moradia e à cidade são violados na medida em que estas ocupações não contam com a infraestrutura mínima para garantir a dignidade àqueles que ali habitam. Por fim, as ocupações irregulares e precárias acabam afetando também o meio ambiente, seja pela falta de saneamento básico ou sistema individual de tratamento de efluentes, bem como a ocupação e descaracterização de áreas ambientalmente protegidas, gerando situações irreversíveis ao ecossistema, bem como expondo os ocupantes à riscos reiterados. Assim, o primeiro capítulo pretende examinar melhor tal situação das ocupações no território brasileiro, bem como compreender melhor os direitos relacionados à habitação e meio ambiente.

As políticas públicas de regularização fundiária são importantes ferramentas que visam remediar esta situação. A Lei 13.465/2017, conhecida como Lei da Regularização Fundiária Urbana - REURB, deu sequência ao processo legislativo de criação de tais políticas públicas, com importantes inovações nos seus procedimentos, com vistas sobretudo na celeridade e multidisciplinaridade do procedimento. A REURB se aplica à Núcleos Urbanos Informais Consolidados, que são assentamentos humanos, com uso e características urbanas, cuja ocupação é clandestina, irregular ou não titulada, além de ser de difícil reversão. Portanto, a Regularização Fundiária Urbana, se dá coletivamente, através da adoção de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam incorporar tais núcleos ao ordenamento territorial, bem como titular seus ocupantes. A Lei da REURB também criou duas modalidades, sendo a REURB de Interesse Social (REUB-S) e a REURB de Interesse Específico (REURB-E), garantindo maiores proteções e benefícios aos ocupantes enquadrados na definição de população de baixa renda.

Uma das inovações advindas da Lei 13.465/2017 se deu na questão ambiental do procedimento de Regularização Fundiária, uma vez que se possibilitou a regularização de ocupações situadas em Áreas de Preservação Permanente (APP), Unidades de Conservação (UC) de Uso Sustentável ou Áreas de Proteção aos Mananciais (APM). Para se efetivar a regularização de núcleos urbanos informais consolidados com ocupações inseridas parcial ou totalmente numa destas três previsões legais, a legislação exigiu a elaboração de estudo técnico ambiental, que deve estabelecer um diagnóstico e um prognóstico da situação ambiental constatada, ou seja, oferecer melhorias ambientais em relação à situação de informalidade. Desta maneira, o segundo capítulo pretende examinar a Regularização Fundiária no Brasil, sobretudo no procedimento estabelecido pela Lei 13.465/2017, com foco na questão ambiental do procedimento, isto é, no estudo técnico ambiental exigido pela Lei nas três hipóteses de condicionantes ambientais – APP, UC ou APM.

Além disso, é possível a exigência de Compensação Ambiental no âmbito da Regularização Fundiária, que são contraprestações que buscam a reparação das lesões causadas ao meio ambiente, o que pode ocorrer diretamente, através da recuperação das áreas degradadas ou de áreas semelhantes, pelo replantio ou recomposição da vegetação, dentre outros, ou indiretamente, pelo pagamento de valores a serem recolhidos e geridos pelo órgão responsável. Por fim, o terceiro capítulo pretende compreender a origem da Compensação Ambiental, bem como a evolução que o instituto percorreu ao longo dos anos, e, por fim, analisar alguns modelos de aplicação deste instituto no âmbito da REURB, propostos por municípios brasileiros que legislaram sobre o tema.

Assim, esta pesquisa tem por objetivo geral investigar o arcabouço jurídico pertinente à Compensação Ambiental no âmbito da Regularização Fundiária Urbana dada pela Lei 13.465/2017. Como objetivos específicos, compreender a situação de ocupações irregulares no Brasil, os direitos relacionados à habitação e meio ambiente, bem como a possível solução apresentada pela Lei 13.465/2017; apresentar os cenários nos quais se exige a elaboração do estudo técnico ambiental na Regularização Fundiária Urbana; explicar o que são medidas compensatórias ambientais, e quando elas são cabíveis na Regularização Fundiária Urbana, através da observação da normativa e atuação de diferentes municípios brasileiros que legislaram sobre o tema; e indicar modelos mais efetivos para a execução e efetivação da Compensação Ambiental, visando a reparação do meio ambiente afetado pela ocupação irregular.

Para atingir os objetivos elencados, adotou-se como metodologia a pesquisa exploratória, através do levantamento bibliográfico, bem como de legislação, doutrina e jurisprudência referente ao tema. Para além disso, adotou-se o método indutivo, buscando-se, ao fim, indicar os modelos de Compensação Ambiental que se mostrem mais adequados para conciliar o problema das ocupações irregulares e o meio ambiente.

2 HABITAÇÃO E MEIO AMBIENTE

O primeiro capítulo se delimita a entender de forma sucinta os contornos atuais da ocupação territorial no Brasil, no que tange a questão habitacional, bem compreender os direitos fundamentais garantidos pela Constituição e demais textos infraconstitucionais, em relação à propriedade, moradia e cidade. Por fim, traçar breves apontamentos sobre o meio ambiente e o Direito Ambiental.

2.1 OCUPAÇÕES IRREGULARES E CRISE HABITACIONAL NO BRASIL

Conforme disserta Thiago Aparecido Trindade, "as grandes cidades brasileiras e latino-americanas cresceram e se expandiram seguindo, sobretudo, a lógica dos interesses privados". Neste sentido, o ordenamento jurídico brasileiro do século passado, sobretudo no Código Civil de 1916, "defendia 'o direito de propriedade individual de maneira quase que absoluta', o que contribuiu para limitar de maneira drástica a ação do poder público ao longo do desenvolvimento urbano brasileiro. Esse liberalismo exacerbado em relação à propriedade privada estimulou em grande medida a prática da especulação imobiliária, que consiste basicamente na retenção de terra e imóveis em razão da expectativa de sua valorização futura." (TRINDADE, 2012, p. 146).

Sob esta perspectiva, Adauto Lúcio Cardoso (2003) afirma que o Estado se posiciona de maneira omissa às ocupações irregulares, por ser incapaz ou ineficaz ao frear este modelo de expansão das cidades. Segundo o autor:

[...] dada a incapacidade sistêmica de garantir mínimos sociais universais, a "solução" adotada foi a tolerância à transgressão, permitindo que os mecanismos informais ou ilegais, embora precários, garantissem o atendimento em algum nível às necessidades da população, sem a necessidade de investimentos públicos de vulto. Essa tolerância reflete a incapacidade de respeitar, para as populações pobres, os padrões mínimos de habitabilidade instituídos, já que isso implicaria associá-los a um conjunto de investimentos públicos que drenariam recursos que 'precisavam' ser alocados em outras prioridades. Nesse sentido, e parafraseando Turner, a irregularidade mais que um problema, foi uma solução, que possibilitou a progressão do processo de acumulação, sem contrapartidas sociais do poder público e sem gerar tensões insuportáveis [...] (CARDOSO, 2003, p. 21-22).

Esta transgressão acaba por dividir a cidade em duas ordens urbanas distintas, das quais o autor identifica como cidade formal/urbanizada e cidade informal/desurbanizada:

[...] a cidade formal, das elites e das camadas médias, cidade “urbanizada” onde opera o setor imobiliário formal ou as formas capitalistas de produção da moradia; e a cidade informal, ilegal, irregular, das camadas populares, cidade “desurbanizada”, onde operam os mecanismos informais de acesso à terra (não necessariamente não mercantis) ou as formas não capitalistas de produção da moradia. A oposição entre essas duas cidades (ou essa cidade partida) acentua-se pela permanência de um padrão de urbanização com baixos níveis de investimento público e com alto grau de disputa entre os grupos sociais pelo acesso a esses recursos escassos, sejam recursos de ordem material, sejam recursos de ordem simbólica, permitindo, além da diferenciação das condições de vida, a reafirmação da “distinção social” das elites. (CARDOSO, 2003, p. 21).

Embora elenque esta divisão, na sequência o autor explicita a necessidade de não se levar tal dualidade ao extremo, como se houvesse uma barreira intransponível entre as duas, uma vez que as “duas cidades” se integram, interagem e se mantêm mutuamente. Na verdade, trata-se de uma classificação que evidencia a divisão gerada pela omissão do Estado, seja ao promover a adequada povoação/urbanização da cidade, seja ao fornecer a infraestrutura para aquelas instaladas de forma precária.

Estudo da Fundação João Pinheiro, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Regional, concluiu que em 2019 "o déficit habitacional estimado para o Brasil foi de 5,876 milhões de domicílios, dos quais 5,044 milhões estão localizados em área urbana e 832 mil, em área rural. Em termos relativos, o número total representa 8,0% do estoque total de domicílios particulares permanentes e improvisados do país". A divisão deste déficit, segundo o estudo, se dá da seguinte forma:

Em 2019, o principal componente do deficit habitacional no Brasil foi o ônus excessivo com o aluguel urbano. Ao todo, 3,035 milhões de domicílios, cuja renda domiciliar era inferior a três salários mínimos, utilizaram mais de 30% dela com aluguel, o que representa 51,7% do total do deficit do país. Em seguida, vieram as habitações precárias, com 1,482 milhão de unidades, o que corresponde a 25,2% do deficit, e, por último, a coabitação, com 1,358 milhão de domicílios, equivalente a 23,1% do deficit total. (FJP, 2021, p. 19).

De forma semelhante, através de nota técnica divulgada em 2020, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontou que mais de 5 milhões (5.127.747) de domicílios se enquadravam no conceito de Aglomerados Subnormais. De acordo com o Instituto,

Os Aglomerados Subnormais, segundo classificação adotada pelo IBGE, são formas de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia (públicos ou privados) para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas que apresentam restrições à ocupação. (IBGE, 2020, p. 5).

Segundo a nota técnica, alguns estados, como Amazonas e Espírito Santo, detêm cerca de 34,59% e 26,10%, respectivamente, de todos domicílios em seu território enquadrados nesta definição. Ou seja, cerca de um terço e um quarto das habitações destes estados se encontram enquadradas como irregulares – enquanto aglomerados subnormais. Outros estados apresentam uma porcentagem muito menor, como Mato Grosso do Sul (0,74%), Santa Catarina (1,46%), Goiás (1,55%), Mato Grosso (1,99%).

Ocorre que, para efeitos de estudo da regularização fundiária e da REURB (Lei 13.465/2017), é correto afirmar que o índice de ocupações irregulares é muito maior que o apontado pelo IBGE (frise-se, a nota técnica alerta que o censo não foi totalmente concluído, podendo representar número inferior ao que de fato perdura). Isso se dá principalmente porque o conceito de irregularidade abarcado pela Lei 13.465/2017 não está restrito às ocupações irregulares em terrenos de propriedade alheia/aglomerados subnormais.

Sob esta ótica, diversas questões levam um imóvel a ser considerado irregular, sejam condicionantes urbanísticas, ambientais, registrais, dentre outras. Em Santa Catarina, por exemplo, cujo índice de habitações apontadas como aglomerados subnormais pelo IBGE é de “apenas” 1,46%, tal situação se mostra muito mais alarmante quando analisada sob este conceito mais abrangente de irregularidade.

Em um dos municípios de Santa Catarina, Florianópolis, capital do Estado, o diretor municipal de Urbanismo, André Vianna, em entrevista cedida ao ND+, apontou que, em 2021, cerca de 40% a 45% das ocupações da ilha são irregulares, uma vez que advindas de parcelamento irregular ou clandestino (e não somente). Tais ocupações, no geral, costumam não respeitar os limites e padrões estabelecidos pelas legislações, sobretudo municipais, no que tange o zoneamento e infraestrutura.

Com isso, é comum que nestas ocasiões seja precário o acesso à água, coleta de lixo, energia elétrica ou tratamento de esgoto, além de ruas sem pavimentação ou calçadas, com padrões inadequados, sem iluminação pública, etc.

É neste sentido que se estabelece uma crise habitacional no território brasileiro, que não atinge apenas indivíduos ou famílias que não tem onde habitar, mas também aqueles que não gozam de todos os requisitos para efetivar seu direito de propriedade, moradia. É uma situação que diz respeito à forma como o país foi historicamente povoado, mediante inércia do Estado em prover e gerir tais ocupações de forma a evitar a instauração de tal crise.

Para compreender melhor os direitos relacionados à temática, propõe-se uma breve revisão sobre os direitos à propriedade e a função social da propriedade, o direito à moradia (habitação) e o direito à cidade, bem como a intrínseca relação destes com o direito ao meio ambiente equilibrado.

2.2 DIREITO DE PROPRIEDADE E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

A discussão em torno da propriedade remonta a séculos, com importantes entraves no campo da ciência jurídica, gerando diferentes significações e paradigmas para o termo. Como bem assevera Silvio de Salvo Venosa:

Cada povo e cada momento histórico têm compreensão e extensão próprias do conceito de propriedade. [...] O conceito e a compreensão, até atingir a concepção moderna de propriedade, sofreram inúmeras influências no curso da história dos vários povos, desde a antiguidade. A história da propriedade é decorrência direta da organização política. (VENOSA, 2019, p. 220-221).

Aristóteles já discorria, na sua obra “Política”, em 322 a.C, que se tratando de propriedade, o interesse público se sobrepõe ao interesse privado, elencando o Bem Comum como finalidade maior do Estado. Assim, embora classificasse a propriedade como de domínio privado, defendia que o uso da mesma fosse comum (ARISTÓTELES, trad. 1988).

No Direito Romano, a definição de propriedade ganhou roupagem de direito absoluto, uma vez que oponível *erga omnes*, mas não ilimitada frente ao interesse público. Modulou-se frente às transformações da sociedade romana, partindo de uma concepção individualista, e atingindo, mais tarde, uma concepção justinianéia, altruísta e de cunho social. Surgiu no direito romano os direitos de propriedade visíveis no atual direito brasileiro, quais são: *jus utendi*, o *jus fruendi* e o *jus abutendi* (CRETELLA JÚNIOR, 1973).

Mais tarde, Hobbes, Rousseau e Locke, autores consagrados no campo jurídico, debatem a questão do Estado e da propriedade, num modelo conhecido como Contratualismo.

Hobbes defendia que “a introdução da propriedade é um efeito do Estado, que nada pode fazer a não ser por intermédio da pessoa que o representa, ela só pode ser um ato do soberano, e consiste em leis que só podem ser feitas por quem tiver o poder soberano” (HOBBS, trad. 2002, p. 120). Assim, para Hobbes, a propriedade era concedida e limitada pelo poder soberano, na persecução do Bem Comum, fruto da renúncia ao direito universal que os homens detinham no estado de natureza.

Rousseau, por sua vez, e de forma semelhante a Hobbes, vê a origem da propriedade na instituição do Estado, ao afirmar que “o que o homem perde pelo contrato social é a liberdade natural de um direito ilimitado a tudo quanto aventura e pode alcançar. O que com ele ganha é a liberdade civil e a propriedade de tudo que possui”. (ROUSSEAU, trad. 2003, p. 43). O autor critica a propriedade privada, na medida que esta é causa de desigualdade na sociedade. Outros escritores, como Jeremy Bentham e Montesquieu também aderem à ideia de que a propriedade só passa a existir quando instituído o Estado.

Já John Locke trouxe uma concepção da propriedade enquanto um direito natural (*ius naturale*), uma prerrogativa do homem no estado de natureza, sendo o Estado instituído com a finalidade de proteger a propriedade e demais direitos naturais. Para ele, "o fim maior e principal para os homens unirem-se em sociedades políticas e submeterem-se a um governo é, portanto, a conservação da propriedade". (LOCKE, trad. 1998, p. 495). Embora reconhecesse a propriedade como direito de suma importância, incapaz de ser suprimido pelo poder soberano, afirmava que este limitava-se ao interesse de terceiros, ou seja, não poderia alguém se apropriar de extensões de terra que não fosse capaz de dar utilidade (LOCKE, trad. 1998).

A Revolução Francesa de 1789, com fulcro nos autores iluministas, incluindo John Locke, reascendeu o conceito romano de propriedade, enquanto um direito individualista, absolutista e até mesmo sagrado. Tanto é verdade, que o Código Civil Francês de 1804 (Código de Napoleão), fruto da Revolução, instituiu a propriedade sob a ótica burguesa liberal, visando destruir os privilégios da nobreza, tornando a propriedade acessível ao povo pela positivação deste direito. Segundo Xavier (2011), o artigo 544 do referido código assim definia o conceito de propriedade: “A propriedade é o direito de gozar e de dispor das coisas da maneira mais absoluta, desde que não se faça uso proibido pelas leis ou pelos regulamentos”. Este mesmo código influenciou fortemente as posteriores legislações brasileiras.

Na via oposta, Karl Marx criticava a propriedade privada, esta enquanto pilar do capitalismo, geradora de desigualdades, visto que a burguesia se mantinha no poder graças ao

protecionismo que dava ao que havia expropriado dos trabalhadores, de maneira desproporcional. A propriedade privada seria responsável pela alienação do homem. Não se confunde com “a propriedade adquirida pessoalmente”. A propriedade privada, segundo Marx, serve à exploração da mais-valia, instrumento de alienação da classe operária, conforme o autor:

Têm-nos censurado, a nós, comunistas, de que quereríamos abolir a propriedade adquirida pessoalmente, fruto do trabalho próprio — a propriedade que formaria a base de toda a liberdade, atividade e autonomia pessoais.

Propriedade fruto do trabalho, conseguida, ganha pelo próprio! Falais da propriedade pequeno-burguesa, pequeno-camponesa, que precedeu a propriedade burguesa? Não precisamos de a abolir, o desenvolvimento da indústria aboliu-a e abole-a diariamente. Ou falais da moderna propriedade privada burguesa?

Mas será que o trabalho assalariado, o trabalho do proletário, lhe cria propriedade? De modo nenhum. Cria o capital, a propriedade que explora o trabalho assalariado, que só pode multiplicar-se na condição de gerar novo trabalho assalariado para de novo o explorar. A propriedade, na sua figura hodierna, move-se na oposição de capital e trabalho assalariado. (MARX e ENGELS, 2010, np).

A abordagem coletiva/social da propriedade remete à função social da propriedade. Enquanto termo jurídico, trata-se de um conceito atual, mas já pincelado de longa data, conforme elencado anteriormente. Assim como Aristóteles defendeu o Bem Comum acima do direito de propriedade, do mesmo modo se sucedeu nas discussões jurídicas e filosóficas do Império Romano. Sopesava-se o bem-estar e o interesse comum da sociedade *versus* o direito pessoal de possuir e usufruir irrestritamente da propriedade. Vislumbrava-se este caminho social através da limitação/submissão do poder de proprietário.

A função social da propriedade fora densamente ressignificada por Augusto Comte e Léon Duguit, enraizando-se até a visão moderna do termo, com um novo paradigma. Comte já vislumbrava a ideia de deveres do ser humano no que tange a propriedade, através da conciliação com o princípio da função social. Orlando Gomes cita Duguit neste novo entendimento:

A propriedade deixou de ser o direito subjetivo do indivíduo e tende a se tornar a função social do detentor da riqueza mobiliária e imobiliária; a propriedade implica para todo detentor de uma riqueza a obrigação de empregá-la para o crescimento da riqueza social e para a interdependência social. Só o proprietário pode executar uma certa tarefa social. Só ele pode aumentar a riqueza geral utilizando a sua própria; a propriedade não é, de modo algum, um direito intangível e sagrado, mas um direito em contínua mudança que se deve modelar sobre as necessidades sociais às quais deve responder. (GOMES, 2012, p. 121).

Importante ressaltar que Duguit, um dos precursores desta mudança, não pretendia um retorno às formas coletivistas ou próximas do sistema socialista, ainda que negasse o caráter de direito subjetivo da propriedade, mas sim buscava conciliar os interesses da coletividade com os interesses individuais, onde o interesse individual acabava se submetendo à utilidade coletiva. Não propunha, então, uma função social decorrente do direito de propriedade, mas sim a transformação da propriedade em função social. Assim, o proprietário detinha um direito-dever resultante do seu pertence, uma espécie de missão social. Estes ideais ganham ênfase na Constituição de Weimar, uma vez que surge nela, formalmente, o conceito da função social da propriedade:

A regra vem do art. 153 *in fine* da Constituição alemã de 1919 (Constituição de Weimar), que estabeleceu, por inspiração dos civilistas Martin Wolff (..) e Otto von Gierke (...), os princípios de que ‘a propriedade obriga’ (*Eigentum verpflichtet*) e da ‘função social da propriedade’ (*Gebrauch nach Germeinem Besten*) (NERY JUNIOR, 2007, p. 848).

Breve apanhado histórico do conceito de propriedade e da função social demonstra que estes paradigmas são discutidos pela sociedade desde tempos remotos – embora, obviamente, não tivessem à época a mesma carga garantista e complexa que tem nas Constituições atuais. Analisa-se, então, o direito de propriedade à luz do paradigma legislativo atual, isto é, com enfoque no artigo 5º da atual Carta Magna, em seu inciso XXII e seguinte, bem como nos demais textos infraconstitucionais, dos quais depreende-se:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; (BRASIL, 1988).

De maneira idêntica, o artigo 170 do texto constitucional aduz que:

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

[...]

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade; (BRASIL, 1988).

Por sua vez, o artigo 1.225 do Código Civil estabelece a propriedade como um direito real:

Art. 1.225. São direitos reais:
I - a propriedade;
[...] (BRASIL, 2002).

Na sequência, o artigo 1.228 do mesmo código especifica os poderes do proprietário, bem como estabelece limitantes à propriedade, dentre eles a promoção do equilíbrio ecológico:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.
§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.
[...]
§ 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente. (BRASIL, 2002).

O caput do artigo 1.228 do Código Civil remete à concepção do direito romano elencada inicialmente. O direito de usar (*jus utendi*) ou servir-se da coisa; o direito de fruir (*jus fruendi*) no sentido de tirar proveito econômico da coisa, perceber os frutos da propriedade; ou o direito de dispor (*jus abutendi*) da coisa como lhe prouver, seja pela alienação, por dá-la em garantia e afins;

O direito de propriedade está tutelado no inciso XXII do artigo 5º, considerado como um direito fundamental, também protegido nos demais códigos infraconstitucionais, conforme verificado. Resta evidente pela leitura do código que este direito é absoluto porque oponível *erga omnes*, e não porque de forma irrestrita. O direito de propriedade não é irrestrito. Na verdade, está condicionado e limitado pelo direito público. Pode ser delimitado pela função social, mas também por restrições administrativas, pelo direito de vizinhança, pela passagem forçada, dentre tantas outras previsões legais. Neste sentido, Fernanda Marinela leciona:

O direito da propriedade consiste em um direito individual que assegura ao seu titular uma série de poderes de cunho privado, civilista, dentre os quais estão os poderes de usar, gozar, usufruir, dispor e reaver um bem, de modo absoluto, exclusivo e perpétuo, com fundamento no art. 5º, XXII e XXIII, da CF. O caráter absoluto da propriedade garante ao proprietário o direito de dispor da coisa como bem entender, sujeito apenas

a determinadas limitações impostas pelo direito público e pelo direito de propriedade de outros indivíduos. É um direito oponível erga omnes. O caráter exclusivo significa exercer sozinho o direito (sem interferência de outros), portanto um mesmo bem não pode pertencer com exclusividade e simultaneamente a duas pessoas, já que o direito de um exclui o direito do outro. (MARINELA, 2013, p. 885).

A leitura do inciso XXIII do artigo 5º, bem como do inciso III do artigo 170, transparece que este direito não é irrestrito, uma vez que a função social da propriedade se apresenta como uma espécie de condicionante para o mesmo. A propriedade, na atual concepção do direito brasileiro, não se sobrepõe aos interesses maiores da coletividade, como por exemplo na busca pela justiça social. E, neste sentido, a função social é um limitante do direito de propriedade. Esta síntese é perfeitamente representada por Clóvis Beznos, ao concluir que:

[...] não há incompatibilidade entre o direito de propriedade e a função social da propriedade, desde que compreendidos o direito subjetivo em um momento estático, que legitima o proprietário a manter o que lhe pertence, imune a pretensões alheias, a e função em um momento dinâmico, que impõe ao proprietário o dever de destinar o objeto de seu direito aos fins sociais determinados pelo ordenamento jurídico. (BEZNOS, 2006, p. 122).

Venosa segue por esta linha de pensamento, ao afirmar que:

Assim como não existe concepção de Direito para o homem só, isolado em uma ilha, não existe propriedade, como entidade social e jurídica, que possa ser analisada individualmente. A justa aplicação do direito de propriedade depende do encontro do ponto de equilíbrio entre o interesse coletivo e o interesse individual. Isso nem sempre é alcançado pelas leis, normas abstratas e frias, ora envelhecidas pelo ranço de antigas concepções, ora falsamente sociais e progressistas, decorrentes de oportunismos e interesses corporativos. (VENOSA, 2019, p. 227).

Na seara rural, o artigo 186 da Constituição Federal delimita os contornos para que se cumpra a função social da propriedade, isto é, seus requisitos necessários:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. (BRASIL, 1988).

A função social, neste caso, não se trata da mera utilização do solo, mais sim do cumprimento de um conjunto de requisitos que visam promover valores existenciais, sociais. O descumprimento destes preceitos pode dar ensejo à desapropriação, competência da União, conforme caput do artigo 184 do mesmo código:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei. (BRASIL, 1988).

Por sua vez, o artigo 182 estabelece a função social da propriedade nas cidades, isso é, no perímetro urbano, relacionando-a com o direito à cidade e sua devida organização/estruturação. Preceitua a necessidade de que a propriedade atenda às disposições do plano diretor da cidade:

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

[...]

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

[...]

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento[...] (BRASIL, 1988).

A execução da política urbana disposta nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal é dada pela Lei n.º 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, com importantes mecanismos de coerção para a efetivação da função social de imóveis urbanos.

Por fim, e de maneira distinta da doutrina apresentada, alguns juristas entendem a posse como direito autônomo à propriedade, atrelando a função social à posse. Teori Zavascki infere que:

Tal princípio não está, de forma alguma, confinado a mero apêndice do direito de propriedade, a simples elemento configurador de seu conteúdo. É muito mais do que isso. Por função social da propriedade há de se entender o princípio que diz respeito à utilização dos bens, e não à sua titularidade jurídica, a significar que sua força normativa ocorre independentemente dá específica consideração de quem detenha o título jurídico de proprietário. Os bens, no seu sentido mais amplo, as propriedades,

genericamente consideradas, é que estão submetidas a uma destinação social, e não o direito de propriedade em si mesmo. (ZAVASCKI, 2005, p. 50).

No direito brasileiro, a posse foi concebida pela teoria objetiva, traçada por Rudolf von Ihering. Por esta teoria, apenas o elemento objetivo é suficiente para caracterizar a posse. Elencado antes dos Direitos Reais, o artigo 1.196 do Código Civil de 2002 estabelece como possuidor “todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade”. (BRASIL, 2002). Desta maneira, percebe-se que a transmissão da posse se dá pela tradição ou entrega do bem, ao contrário da propriedade, cuja transmissão se dá pelo registro do título translativo. Um indivíduo pode deter a propriedade do bem, e não sua posse, bem como é possível situação inversa, onde se detém a posse, mas não a propriedade de fato.

É neste sentido que se vislumbra a função social da posse, uma vez que a mesma está atrelada à utilização dos bens e não propriamente à sua titularidade jurídica. (ZAVASCKI, 2005). A posse tem especial proteção conferida no Código Civil, nos interditos possessórios, uma vez que através desta o possuidor pode dar aproveitamento econômico à propriedade abandonada, por exemplo, e assim promover a moradia, o trabalho, logo, efetivar a função social e a justiça social.

A Constituição Federal não elenca expressamente a posse de forma autônoma, apesar de reconhecê-la no instituto da usucapião, nos artigos 183 e 191:

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (BRASIL, 1988).

O artigo 183 estabelece a usucapião especial urbana, enquanto o artigo 191 estabelece a usucapião especial rural. Ambas se dirigem àquele que toma posse de bem imóvel por cinco anos ininterruptos, não sendo proprietário de outro imóvel, e com a condição de que tal imóvel

não seja público. Outras modalidades de usucapião de bens imóveis são previstas no ordenamento pátrio, dentre elas: a extraordinária, a ordinária – previstas nos artigos 1.238 e 1.242 do Código Civil; a especial coletiva – no artigo 10 do Estatuto da Cidade; a especial indígena – no artigo 33 do Estatuto do Índio; e, por fim, e mais recente, a usucapião extrajudicial – prevista no Código de Processo Civil de 2015, artigo 1.071. A usucapião é instrumento de regularização fundiária, modalidade originária de aquisição da propriedade, conforme se versará adiante.

Assim, a posse e a propriedade dizem respeito exclusivamente à relação do bem imóvel com o proprietário/possuidor, embora possam ser restringidas, por exemplo, pela função social, em busca da satisfação do bem comum, dos anseios da coletividade. A ampliação para uma visão coletiva relacionada aos direitos fundamentais se encontra do Direito à Moradia e à Cidade.

2.3 DIREITO À MORADIA

A Declaração Universal de Direitos Humanos, advinda pós-guerra em 1948, trouxe, por meio da Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas, no artigo XXV, dentre outros direitos, a garantia do direito à habitação:

Artigo 25

1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (ONU, 1948).

Da mesma maneira, o direito à moradia é consagrado como direito social dentro da Constituição Federal de 1988, no artigo 6º, sendo assim um pressuposto do princípio da dignidade da pessoa humana (tal qual estabelece a Declaração Universal dos Direitos Humanos).

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).

O direito à moradia é um direito fundamental, previsto como um dos requisitos mínimos para uma existência digna, bem como um direito universal, e, portanto, deve resguardar toda a coletividade. Tanto que, em interpretação extensiva do artigo 60, § 4º, IV, da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal decidiu que os direitos sociais também devem ser considerados cláusulas pétreas. (NUNES JÚNIOR, 2018).

Este direito supõe muito mais do que o simples erigir de uma estrutura para abrigar quem nela habita, é necessário que neste recinto a família consiga “encontrar condições concretas para realizar o exercício de sua cidadania, liberdades e dignidade” (PAGANI, 2009, p. 122). Situações que degeneram o local de residência do indivíduo acabam por também violar este direito, uma vez que não se cumpre plenamente o direito à moradia em local onde falta infraestrutura básica, onde há presença de risco constante, dentre outros.

O entendimento mais extensivo do direito à moradia é predominante nas discussões atuais. Conforme Nelson Saule Júnior, "a finalidade do direito à moradia, que pode ser extraído das normas internacionais de direitos humanos, é fruto da combinação dos valores da dignidade da pessoa humana e da vida que resulta na finalidade de toda pessoa ter um padrão de vida digno". O "direito à moradia pode ser considerado plenamente satisfeito a partir da existência de três elementos que são: viver com segurança, viver em paz, e viver com dignidade. O núcleo básico do direito à moradia é constituído, portanto, pela segurança, pela paz e pela dignidade". (SAULE JUNIOR, 2004, p. 133).

Sérgio Nunes de Souza, em pensamento semelhante, assevera que:

[...] o direito à moradia pode ser mencionado como elemento tipificado da integridade moral do indivíduo. Isto porque não há como conceber o direito ao segredo pessoal, doméstico e profissional, direito à identidade pessoal, familiar e social, se não for concebido, primeiramente ou paralelamente, o direito à moradia. Este é o pressuposto, em verdade, daqueles, para o seu exercício de forma plena. (SOUZA, 2008, p. 230).

Através do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no ano de 1966, ratificado pelo Brasil em 06 de julho de 1992, em seu artigo 11, se estabeleceram obrigações por parte dos Estados signatários, para a promoção e proteção do direito à moradia:

ARTIGO 11

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse

direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. [...] (ONU, 1966).

A Agenda Habitat, fruto da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, discutiu de forma ampla o conceito de moradia adequada para todos, bem como os fatores necessários para o desenvolvimento dos assentamentos. De acordo com Emanuele Bonaldi:

A Agenda Habitat constitui-se em um programa detalhado, que contém preâmbulo, objetivos, princípios, compromissos e estratégias de concretização, formando tais estratégias uma espécie de “Plano de Ação Mundial”. Em seu preâmbulo, aborda-se a moradia adequada – descrita como segura e saudável – como uma condição para o bem estar físico, psicológico, social e econômico do ser humano. Afirma-se, também, que o **desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos é composto por desenvolvimento econômico, social, proteção ao meio ambiente e respeito pleno aos direitos humanos**. Neste preâmbulo são destacados, ainda, problemas graves enfrentados pelas cidades e seus habitantes, sendo citados, por exemplo: o desenvolvimento urbano descoordenado, a insuficiência de recursos financeiros, a expansão de assentamentos irregulares, de pessoas sem teto, o uso indevido do solo e a posse insegura da terra. Outro aspecto relevante presente neste preâmbulo é o reconhecimento de que os processos participativos que tratam da formação das cidades, vilas e bairros devem merecer atenção especial a fim de se utilizar o conhecimento e a criatividade que dali emergem. (BONALDI, 2018, online).

A Constituição Federal traz no seu artigo 23:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
[...]
IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; (BRASIL, 1988).

Portanto, por ser signatário destes pactos internacionais, o Brasil firma compromissos no sentido de, através de prestações positivas (leia-se políticas públicas), buscar a efetivação dos direitos fundamentais de segunda dimensão - direitos sociais, econômicos e culturais, onde se inclui o direito à moradia. Tanto que internalizou estes pactos em seu principal texto, a Constituição Federal.

2.4 DIREITO À CIDADE

A concepção de um direito à cidade é ainda mais recente. Um dos autores que iniciou discussão sobre o tema é o filósofo Henri Lefebvre. O autor concebia o direito à cidade como uma utopia, uma vez que defendia o espaço urbano subordinado ao valor de uso e não ao valor de troca (logo, não se deve cogitar que Lefebvre buscou a institucionalização do direito à cidade no ordenamento jurídico). Na verdade, o autor buscava esmiuçar, através de sua obra *Le Droit à la ville*, a dinâmica de organização e formação das cidades sob a concepção marxista. O autor salientava que a sociedade urbana e a cidade se formavam em decorrência da industrialização e serviam à mesma, ou seja, o processo de urbanização se dava por e a favor do capital, pois os aglomerados permitiam ao capital o fácil acesso a mão de obra concentrada e mais barata, além de fomentar uma demanda consumista concentrada. (LEFEBVRE, 2001). Criticava também que o poder estatal, enquanto operacionalizador das cidades, por vezes fosse deturpado por grupos influentes no mercado e na política, de modo a surrupiar os interesses da população.

David Harvey também identifica a predominância da vontade do capital na urbanização e criação das cidades:

Desde o início, as cidades emergiram da concentração social e geográfica do produto excedente. Portanto, a urbanização sempre foi um fenômeno de classe, já que o excedente é extraído de algum lugar e de alguém, enquanto o controle sobre sua distribuição repousa em umas poucas mãos. Esta situação geral persiste sob o capitalismo, claro, mas como a urbanização depende da mobilização de excedente, emerge uma conexão estreita entre o desenvolvimento do capitalismo e a urbanização. Os capitalistas têm de produzir excedente para obter mais-valia; esta, por sua vez, deve ser reinvestida a fim de ampliar a mais-valia. O resultado do reinvestimento contínuo é a expansão da produção de excedente a uma taxa composta – daí a curva lógica (dinheiro, produto e população) ligada à história da acumulação de capital, paralela à do crescimento da urbanização sob o capitalismo. A necessidade perpétua de encontrar terreno lucrativo para a produção e absorção de excedente de capital molda a política do capitalismo e, também, confronta os capitalistas com várias barreiras à contínua e problemática livre expansão. (HARVEY, 2008, p. 74).

Enquanto instituto jurídico, o Direito à Cidade ganhou grande impulso com a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, que promove este direito difuso com grande ênfase nas múltiplas facetas essenciais para a garantia da dignidade humana. Na parte 1, artigo 1º, expõe-se resumidamente a complexidade da construção da cidade enquanto direito:

Artigo I. Direito à cidade:

[...]

2. O Direito a Cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e

desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos. Este supõe a inclusão do direito ao trabalho em condições eqüitativas e satisfatórias; de fundar e afiliar-se a sindicatos; de acesso à seguridade social e à saúde pública; de alimentação, vestuário e moradia adequados; de acesso à água potável, à energia elétrica, o transporte e outros serviços sociais; a uma educação pública de qualidade; o direito à cultura e à informação; à participação política e ao acesso à justiça; o reconhecimento do direito de organização, reunião e manifestação; à segurança pública e à convivência pacífica. Inclui também o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, e o respeito aos migrantes. (Carta Mundial pelo Direito à Cidade, 2005).

Os novos moldes do direito à cidade estabelecem a necessidade de se efetivar a moradia digna, bem como o fornecimento adequado de toda infraestrutura, como o acesso ao transporte público, saneamento, coleta de lixo, segurança pública, a cultura e o lazer, a proteção do meio ambiente, dentre outros.

As delimitações e direções da política urbana brasileira, que norteiam o desenvolvimento urbano, estão tuteladas sobretudo no Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001). O artigo 1º, no seu parágrafo único, explica brevemente os objetivos que permeiam sua aplicação:

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.
Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. (BRASIL, 2001).

Denota-se, portanto, que referido código direciona a atuação estatal à busca do interesse coletivo, da segurança pública, do bem-estar e do meio ambiente. Por consequência, a cidade é um direito difuso, cujos titulares são todos aqueles que a habitam. O artigo 2º dispõe:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
[...] (BRASIL, 2001).

Assim, o direito à cidade engloba os demais direitos examinados anteriormente, efetivando-se como uma ampliação do direito à propriedade e moradia, sob a ótica coletiva, pairando sob todos indivíduos da comunidade, bairro, município, e se aliando sobretudo à proteção ambiental e sustentabilidade. É um direito essencial na construção e ordenamento das cidades. Finalmente, analisa-se as bases do Direito Ambiental brasileiro, de forma a relacionar os princípios e direitos decorrentes deste ramo aos demais direitos já expostos.

2.5 MEIO AMBIENTE: DIREITOS, PRINCÍPIOS E BREVE PANORAMA

A busca latente por moradia e acesso à cidade gera impactos significantes na estrutura das cidades, especialmente nos grandes centros, que variam desde problemas sociais, urbanísticos, jurídicos, e que ao fim reiteradamente afetam o meio ambiente. A preocupação com o fator ambiental tem ganhado prioridade nos debates das últimas décadas.

Na Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada em Estocolmo, no ano de 1972, elaborou-se ao todo 26 princípios relativos ao meio ambiente, bem como se criou o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Este programa, bem como demais sobrevenientes em prol do meio ambiente, merecem especial atenção, uma vez que fundamentam a Agenda 2030. Os governos das nações signatárias passaram a reconhecer que seus princípios e objetivos somente serão cumpridos com atuação conjunta, global.

No século passado, o Direito Ambiental passou por longa evolução até se firmar enquanto ramo jurídico autônomo, inclusive no Brasil. Anteriormente, vislumbrava-se este apenas como uma subárea do Direito Administrativo. Pouco antes da promulgação da Constituição de 1988, através da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabeleceu-se a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Mas, somente no atual texto constitucional que se elencou o meio ambiente enquanto direito fundamental da pessoa humana. O meio ambiente passou a ser caracterizado então como bem jurídico, na seara do Direito Ambiental, com conceitos, princípios e mecanismos/instrumentos próprios. (FIORILLO, 2020).

Diferentemente de outras áreas jurídicas, o Direito Ambiental não conta com um código próprio e unificado que emana todas as legislações ambientais, tal como ocorre no Código Penal ou no Código Civil, por exemplo.

Uma breve análise dos princípios norteadores deste importantíssimo ramo do direito se faz necessária. Celso Fiorillo elenca os princípios do Direito Ambiental na Constituição Federal de 1988: Princípio da legalidade; Princípio do desenvolvimento sustentável; Princípio do poluidor-pagador; Princípio da prevenção; Princípio da Participação; Princípio da Ubiquidade; Princípio da vedação do retrocesso; Princípio da Soberania. (FIORILLO, 2020).

O princípio da legalidade não advém do Direito Ambiental, porém o autor enfatiza a sua importância, uma vez que identifica a comum prática jurídica de se interpretar o direito ambiental com fundamento em Resoluções e Portarias, desprezando-se o comando legal de estrita obediência à lei. Segundo o autor, “trata-se de necessariamente observar na aplicação do direito ambiental brasileiro o princípio chamado por Pontes de Miranda de 'legalitariedade', a saber, 'qualquer regra jurídica que crie dever de ação positiva (fazer) ou de ação negativa (deixar de fazer, abster-se) tem de ser regra de lei com as formalidades que a Constituição exige', ou seja, 'ninguém, brasileiro ou estrangeiro, pode ser compelido a fazer, a deixar de fazer ou a tolerar que se faça alguma coisa, senão em virtude de lei', como adverte José Celso de Mello Filho.” (FIORILLO, 2020, p. 47).

O princípio do desenvolvimento sustentável, cuja terminologia nasce na Conferência Mundial de Meio Ambiente, em Estocolmo, “tem por conteúdo a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantindo igualmente uma relação satisfatória entre os homens e destes com o seu ambiente, para que as futuras gerações também tenham oportunidade de desfrutar os mesmos recursos que temos hoje à nossa disposição.” (FIORILLO, 2020, p. 48). É deste princípio que decorre a função socioambiental da propriedade.

O princípio do poluidor-pagador visa estabelecer uma relação de responsabilidade a quem poluí, não no sentido de “pagar para poder poluir”, mas sim estabelecer o dever de arcar com as despesas de prevenção dos danos ao meio ambiente que a sua atividade possa ocasionar, num primeiro momento (caráter preventivo), e o dever de reparar os danos ao meio ambiente que decorrem da atividade desenvolvida (caráter repressivo). Neste caso, “o ressarcimento do dano ambiental pode ser feito de duas formas. A primeira delas ocorre com o que se denomina reparação natural ou específica, em que há o ressarcimento “in natura”. A segunda é a indenização em dinheiro.” Desta maneira, estabelece-se neste princípio uma introdução/fundamentação ao conceito da Compensação Ambiental, objeto de análise do presente trabalho. (FIORILLO, 2020, p. 51).

O princípio da prevenção estabelece o preceito de que os danos ambientais são, na maioria das vezes, irreparáveis. Com isto, a busca do Direito Ambiental gira em torno de efetivamente evitar tais danos, através de punições mais duras aos poluidores, incentivos a tecnologias mais limpas, dentre outros. Não se trata de “inviabilizar a atividade econômica, mas tão somente excluir do mercado o poluidor que ainda não constatou que os recursos ambientais são escassos, que não pertencem a uma ou algumas pessoas e que sua utilização se encontra limitada na utilização do próximo, porquanto o bem ambiental é um bem de uso comum do povo.” O princípio da precaução também decorre do princípio constitucional de prevenção. Assim, “sempre que existirem incertezas científicas sobre a possibilidade de um produto, evento ou serviço desequilibrar o meio ambiente ou atingir a saúde dos cidadãos, incide o denominado princípio da precaução.” (FIORILLO, 2020, p. 58).

O princípio da participação pressupõe a participação coletiva na proteção e preservação do meio ambiente. Também, busca assegurar o direito à informação e participação na elaboração e persecução das políticas públicas ambientais. A informação ambiental, educação ambiental e a política nacional de educação ambiental decorrem deste princípio. A busca pelo meio ambiente equilibrado é um dever de todos. (FIORILLO, 2020).

O princípio da ubiquidade remete ao fato de que as questões ambientais devem ser consideradas em todas atividades do ser humano, isto é, em todos âmbitos de atuação do ser humano o meio ambiente deve ser avaliado, bem como “visa a demonstrar qual é o objeto de proteção do meio ambiente, quando tratamos dos direitos humanos, pois toda atividade, legiferante ou política, sobre qualquer tema ou obra deve levar em conta a preservação da vida e, principalmente, da sua qualidade.” (FIORILLO, 2020, p. 62).

O princípio da vedação do retrocesso estabelece que a norma mais favorável ao meio ambiente preferencialmente deve prevalecer. Como bem salienta o autor, pelo julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 42, afastou-se a tese de que a norma mais favorável ao meio ambiente deve sempre prevalecer. Opções validamente eleitas pelo legislador não devem ser anuladas pelo fato de não promoverem os interesses ambientes no máximo patamar possível.

O princípio da soberania delimita que “o uso dos bens ambientais, particularmente no que se refere aos recursos naturais/recursos ambientais no Brasil, está submetido aos princípios do direito ambiental constitucional. Portanto, o uso de referidos bens está também submetido ao princípio da soberania”. Portanto, “é fundamental destacar que a soberania nacional é um

dos princípios que balizam no plano constitucional a ordem econômica (art. 170,1). Destarte, ao lado da defesa do meio ambiente (art. 170, VI), a soberania nacional tem previsão específica em nossa ordem econômica constitucional, merecendo lugar de destaque nos princípios gerais da atividade econômica.” (FIORILLO, 2020, p. 67).

Conhecendo melhor os fundamentos do Direito Ambiental, parte-se, assim, para breve análise do código constitucional vigente. O artigo 225 da Constituição Federal estabelece:

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.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

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

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. (BRASIL, 1988).

Depreende-se que a constituição elenca o meio ambiente equilibrado como um direito humano fundamental e difuso, que alcança inclusive o estrangeiro. Todos, quais são as pessoas naturais, jurídicas de direito privado e jurídicas de direito público, são titulares deste. Além da coletividade ter direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, também tem o dever de agir para que assim se cumpra o mandamento legal. A ordem econômica também deve observar a defesa do meio ambiente, conforme artigo 170 da Constituição:

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

[...]

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (BRASIL, 1988).

É do Estado que deve emanar a força principal na proteção do meio ambiente. O artigo 23 é cristalino ao estabelecer tal obrigação aos entes federados:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; (BRASIL, 1988).

Ou seja, embora o meio ambiente seja um direito-dever de todos, é por parte do Estado que deve partir a maior atuação em prol de sua proteção, através da edição de comandos legais, da criação de órgãos e políticas públicas competentes para tal, da fiscalização dos ditames legais, do poder punitivo, etc. A persecução dos direitos elencados neste primeiro capítulo exige extensa atuação por parte do Estado, inicialmente pela necessidade de previsão legal, pela necessidade de gerir e prover recursos para obedecer ao comando legal, bem como pela fiscalização e atuação através de políticas públicas ativas no sentido de efetivar o que a Lei dispõe. Uma destas políticas públicas é a regularização fundiária, a qual será abordada na sequência.

3 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL

A regularização fundiária desempenha papel necessário enquanto política pública, sobretudo nas cidades, com vistas a efetivação dos direitos elencados anteriormente. Até que se chegasse na Lei 13.465/2017, nos moldes atuais, com importantes inovações para o instituto da regularização fundiária, outras leis tentaram dar solução ao problema habitacional em solo brasileiro.

Conforme adverte André Abelha, estas inovações advêm de um longo processo legislativo, inspirado no Estatuto da Cidade, na Medida Provisória n.º 2.220/2001, na Lei n.º 11.124/2005 que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, na Lei n.º 11.481/07 que versa sobre o acesso aos imóveis da União e na Lei n.º 11.977/09 que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida (ABELHA, 2017). Um breve resumo deste processo se mostra pertinente.

O Estatuto da Cidade, resultante do Projeto de Lei n.º 181/1989 (transformado no Projeto de Lei n.º 5.788/1990) que culminou na Lei Federal n.º 10.257/2001, foi um dos primeiros passos rumo à modernização da legislação urbanística brasileira no que tange a regularização fundiária, ainda que em tímidos passos. O capítulo 5º da Seção II estabelece o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC):

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

[...] (BRASIL, 2001).

Esta ferramenta foi pouco aplicada ou explorada pelos municípios brasileiros. Até janeiro de 2014, dentre os municípios com população superior a 100 habitantes, apenas 25 regulamentaram o PEUC e 8 iniciaram a sua aplicação. (DENALDI et al, 2017). Na mesma lei, o artigo 9º previa a usucapião especial de imóvel urbano, nos moldes da Constituição Federal:

Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição,

utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (BRASIL, 2001).

De outro lado, a Medida Provisória n.º 2.220/2001 estabelecia a concessão de uso especial para fins de moradia, bem como a criação do CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. A concessão de uso especial de para fins de moradia tem como objetivo promover a utilização de imóvel público, onde o ocupante não adquire a propriedade do imóvel/título de domínio (uma vez que os imóveis públicos são considerados insuscetíveis de usucapião), e sim obtém a efetivação de sua posse, conferindo-se direito real de uso ao imóvel público, preenchidos os requisitos. Cabe ressaltar que este instituto já estava previsto nos artigos 15 a 20 do Estatuto da Cidade, mas acabaram vetados. Os artigos 1º e 3º da Medida Provisória originalmente estipulavam:

Art. 1º Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

Art. 3º Será garantida a opção de exercer os direitos de que tratam os arts. 1º e 2º também aos ocupantes, regularmente inscritos, de imóveis públicos, com até duzentos e cinquenta metros quadrados, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que estejam situados em área urbana, na forma do regulamento. (BRASIL, 2001).

Em outra seara, a Lei n.º 11.124/2005 instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, bem como o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS. O SNHIS, tal qual o nome sugere, foi criado para viabilizar o acesso à terra urbanizada e à habitação digna para a população de baixa renda. O FNHIS, por sua vez, com o objetivo de levantar e gerir recursos orçamentários para os programas propostos no SHNIS – incluindo construção e reformas de residências daqueles que se enquadrem no programa.

A Lei n.º 11.977/09, que criou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), representou outro grande salto na política pública de habitação e regularização fundiária. O texto da lei já possibilitava maiores flexibilizações de parâmetros urbanísticos e ambientais. Também se buscava priorizar a regularização fundiária de interesse social, embora a lei abarcasse também a regularização fundiária de interesse específico.

O PMCMV ficou conhecido popularmente pelo financiamento do acesso à moradia pela população de baixa renda, seja pela aquisição, produção ou reforma dos imóveis, embora já disponibilizasse ferramentas inovadoras para a regularização fundiária, que serviram como base para a Lei 13.465/2017 em diversos aspectos. A Lei de 2009 definia regularização fundiária como o “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). A Lei de Regularização Fundiária Urbana de 2017 mantém definição semelhante, mas cria novas sistemáticas para facilitar este procedimento.

3.1 LEI 13.465/2017 - LEI DA REURB

Dentre os diversos mecanismos de regularização fundiária já aplicados no Brasil, o mais recente e notório, objeto de análise desta pesquisa, foi instituído pela Lei 13.465/2017. A Lei n.º 13.465/2017 surgiu da conversão da MP n.º 759/2016, editada pelo ex-presidente Michel Temer. A mesma revogou todo o capítulo da Lei n.º 11.977/09 (Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV), que até então disciplinava a regularização fundiária no território brasileiro. Em uma definição simplista, com fulcro no artigo 9º da Lei 13.465/2017, a REURB é o conjunto de “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (BRASIL, 2017).

O artigo 10 do referido texto, elenca os objetivos deste procedimento:

Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

[...]

II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a **priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;**

IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;

VI - **garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;**

VII - garantir a efetivação da função social da propriedade. (BRASIL, 2017, grifo do autor).

Analisando-se a *mens legis* da Lei Federal 13.465/2017, denota-se o anseio pela efetivação do direito de propriedade, moradia e cidade em todos os seus aspectos, isto é, não apenas assegurar a titulação da propriedade para famílias que se encontram em situação irregular, mas também promover toda a infraestrutura necessária para o núcleo objeto de regularização. Mais do que a permanência dos ocupantes, buscam-se os meios para que tal procedimento traga benefícios e melhorias em relação à situação anterior (de informalidade, irregularidade).

Assim, denota-se que a Lei da REURB estabelece a busca da segurança jurídica (escritural, principalmente), da efetivação da função social da propriedade, da adequação dos Núcleos Informais ao ordenamento territorial urbano, da ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda (criando flexibilizações ou gratuidades no âmbito da REURB Social), dentre outros.

As medidas jurídicas adotadas visam, sobretudo, solucionar os problemas dominiais do núcleo/propriedade, mas não se restringem a isto. As medidas urbanísticas são as soluções para adequar o núcleo à cidade regularizada, com a promoção da infraestrutura essencial, por exemplo. As medidas sociais são as soluções dadas à população beneficiária da REURB, sobretudo nas ocupações de baixa renda, proporcionando o exercício do direito à moradia e à cidadania. Já as medidas ambientais são aquelas que visam regularizar as irregularidades ambientais, onde o núcleo inteiro ou parte se encontram em desacordo com a legislação de proteção ao meio ambiente.

Com o advento da Lei 13.465/2017, em muitos casos onde não era possível a regularização da situação informal do núcleo, surge uma solução para os problemas enfrentados, visto que a lei trouxe inovações e flexibilizações necessárias para que de forma prática, se promova a regularização do máximo de ocupações possível.

Não se trata, portanto, de uma mera titulação do núcleo, tal qual uma usucapião coletiva, mas sim um conjunto de medidas que promovem melhorias em relação ao status anterior do núcleo. O conceito de núcleo, por sua vez, está presente no artigo 11 da referida lei, sendo dividido em três situações distintas:

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

I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972 ,

independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município;

[...] (BRASIL, 2017).

Assim, o conceito de núcleo urbano trazido pela lei de 2017 abarca os assentamentos humanos com uso e características urbanas, podendo, inclusive, incidir sobre a zona rural. Tal denominação visa conceituar, de forma genérica, o que antes se chamava de “área urbana”, tal qual ocorria no artigo 47, I, da Lei n.º 11.977/09 (PMCMV), este revogado. Os imóveis situados em área rural podem ter uso e características urbanas, motivo pelo qual não se analisa, para fins de REURB, a localidade do imóvel (se construído em zona rural ou urbana), mas sim a finalidade/uso do imóvel. É possível, portanto, um imóvel situado dentro da cidade não se enquadrar no conceito de núcleo urbano, bem como um ou mais imóveis na área rural que se enquadrem em um núcleo urbano.

Os núcleos urbanos informais, por sua vez, são aqueles que são clandestinos (aqueles não aprovados pela administração pública), irregulares (aqueles aprovados pela administração, mas executados de forma diferente dos moldes aprovados) ou nos quais não foi possível realizar a titulação de seus ocupantes (por exemplo, quando há um descuido na fase registral do loteamento).

A lei ainda traz o conceito de núcleo urbano informal consolidado, como sendo “aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município”, e são estes, portanto, os núcleos passíveis de regularização fundiária urbana.

Usa-se analogicamente os requisitos da base de cálculo do IPTU para fins de apuração da consolidação do núcleo, conforme sugere inciso III do artigo 11 (III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município). (BRASIL, 2017). Estes requisitos estão dispostos no artigo 32 do Código Tributário Nacional (Lei n.º 5.172/1966):

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado. (BRASIL, 1966).

No artigo 13 da Lei 13.465/2017, são elencadas as duas modalidades da REURB:

Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e

II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo. (BRASIL, 2017).

A Lei buscou priorizar algumas situações para famílias que se enquadrem como baixa renda. O § 1º do referido artigo elenca as isenções para o caso de REURB-S (de interesse social):

§ 1º Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrares relacionados à Reurb-S:

I - o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários;

II - o registro da legitimação fundiária;

III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade;

IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;

V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados;

VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S;

VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e

VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo.

(BRASIL, 2017).

A principal diferença entre estas modalidades se encontra na responsabilidade pela implantação e adequação das obras de infraestrutura essenciais, bem como os demais estudos que possam ser necessários. O município é responsável por delimitar as responsabilidades quanto ao custeio e implementação da REURB, em ato próprio durante o procedimento, conforme o artigo 33: “Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.” Estas responsabilidades serão delimitadas pelo município durante a aprovação do projeto de regularização fundiária.

Uma vez instaurado um procedimento de REURB, com ocupações classificadas como de Interesse Social – REURB-S, estes custos e responsabilidades ficam a cargo do poder público, consoante com o artigo 37. Já quando instaurada uma REURB de Interesse Específico – REURB-E, estes custos serão definidos pela prefeitura, via de regra sendo arcados pelos requerentes/beneficiários, conforme o artigo 38 da mesma Lei:

Art. 37. Na Reurb-S, caberá ao poder público competente, diretamente ou por meio da administração pública indireta, implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais previstos nos projetos de regularização, assim como arcar com os ônus de sua manutenção.

Art. 38. Na Reurb-E, o Distrito Federal ou os Municípios deverão definir, por ocasião da aprovação dos projetos de regularização fundiária, nos limites da legislação de regência, os responsáveis pela:

I - implantação dos sistemas viários;

II - implantação da infraestrutura essencial e dos equipamentos públicos ou comunitários, quando for o caso; e

III - implementação das medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental, e dos estudos técnicos, quando for o caso.

§ 1º As responsabilidades de que trata o caput deste artigo poderão ser atribuídas aos beneficiários da Reurb-E.

§ 2º Os responsáveis pela adoção de medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental deverão celebrar termo de compromisso com as autoridades competentes como condição de aprovação da Reurb-E. (BRASIL, 2017).

Guardadas as devidas diferenças entre as modalidades, o procedimento de regularização é o mesmo para ambas, tendo o legislador primado por agasalhar as ocupações de famílias de baixa renda, ao trazer o ônus destas para o poder público, bem como elencando maiores flexibilizações para este grupo.

Para que seja instaurado um procedimento de Regularização Fundiária Urbana, se faz necessário o requerimento inicial por parte de um legitimado. Os legitimados, por força do artigo 14, são:

Art. 14. Poderão requerer a Reurb:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;

II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;

III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;

IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e

V - o Ministério Público. (BRASIL, 2017).

Os legitimados são os responsáveis por promover o requerimento, bem como todos os atos necessários ao procedimento da REURB, inclusive os atos registrais, conforme § 1º do mesmo artigo: “os legitimados poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro”.

Embora a Lei da REURB tenha sido redigida com foco em imóveis de uso residencial, o § 4º do artigo 13 explicita que “os Municípios e o Distrito Federal poderão admitir o uso misto de atividades como forma de promover a integração social e a geração de emprego e renda no núcleo urbano informal regularizado.” Logo, são admitidas edificações destinadas aos serviços, comércio e indústria, por exemplo.

O artigo 15 elenca os diversos institutos jurídicos que podem ser empregados na REURB, em um rol exemplificativo:

Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:

I - a legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos desta Lei;

II - a usucapião, nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), dos arts. 9º a 14 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e do art. 216-A da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973;

III - a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

IV - a arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

V - o consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

VI - a desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962;

VII - o direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

VIII - a transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

IX - a requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do § 3º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

- X - a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 ;
- XI - a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da alínea f do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 ;
- XII - a concessão de uso especial para fins de moradia;
- XIII - a concessão de direito real de uso;
- XIV - a doação; e
- XV - a compra e venda. (BRASIL, 2017).

Uma das grandes novidades trazida pela Lei 13.465/2017 é o instituto da legitimação fundiária, mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da REURB, cujo marco temporal para sua aplicação foi delimitado em 22 de dezembro de 2016, conforme o artigo 23:

Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.
[...] (BRASIL, 2017).

A Lei da REURB elenca as fases obrigatórias do procedimento no seu artigo 28, que se inicia pelo requerimento dos legitimados:

Art. 28. A Reurb obedecerá às seguintes fases:
I - requerimento dos legitimados;
II - processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes;
III - elaboração do projeto de regularização fundiária;
IV - saneamento do processo administrativo;
V - decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade;
VI - expedição da CRF pelo Município; e
VII - registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada. (BRASIL, 2017).

É ao Município que compete a aprovação deste requerimento inicial, conforme estabelece o artigo 32:

Art. 32. A Reurb será instaurada por decisão do Município, por meio de requerimento, por escrito, de um dos legitimados de que trata esta Lei.
Parágrafo único. Na hipótese de indeferimento do requerimento de instauração da Reurb, a decisão do Município deverá indicar as medidas a serem adotadas, com vistas à reformulação e à reavaliação do requerimento, quando for o caso. (BRASIL, 2017).

Com o requerimento inicial feito pelos legitimados, inicia-se o prazo de 180 dias para que o Município classifique e fixe umas das modalidades de REURB, ou, alternativamente, que indefira o requerimento de forma fundamentada, pois caso se suceda a inércia, a modalidade é automaticamente fixada, bem como se dá o prosseguimento do procedimento, consoante com os §§ 2º e 3º do artigo 30:

Art. 30. Compete aos Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados:

I - classificar, caso a caso, as modalidades da Reurb;

II - processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária; e

III - emitir a CRF.

§ 1º Na Reurb requerida pela União ou pelos Estados, a classificação prevista no inciso I do caput deste artigo será de responsabilidade do ente federativo instaurador.

§ 2º O Município deverá classificar e fixar, no prazo de até cento e oitenta dias, uma das modalidades da Reurb ou indeferir, fundamentadamente, o requerimento.

§ 3º A inércia do Município implica a automática fixação da modalidade de classificação da Reurb indicada pelo legitimado em seu requerimento, bem como o prosseguimento do procedimento administrativo da Reurb, sem prejuízo de futura revisão dessa classificação pelo Município, mediante estudo técnico que a justifique. (BRASIL, 2017).

Na sequência, elabora-se o Projeto de Regularização Fundiária (PRF) a ser apresentado à municipalidade. Este pode ser apresentado já no requerimento inicial, juntamente com os demais estudos, porém a REURB pode ser executada em diferentes momentos. O artigo 35 elenca os requisitos mínimos do PRF:

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

I - levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado;

II - planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível;

III - estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental;

IV - projeto urbanístico;

V - memoriais descritivos;

VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;

VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;

VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso;

IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e

X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo.
 Parágrafo único. O projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público, quando for o caso. (BRASIL, 2017).

Assim, denota-se que o Projeto de Regularização Fundiária deve minimamente discriminar as glebas e unidades imobiliárias que serão regularizadas, contendo levantamento planialtimétrico e cadastral, incluindo também o mapeamento de toda infraestrutura do núcleo – construções, ruas, calçadas, postes, valas de drenagem, etc. – bem como conter todos os estudos necessários para o procedimento, dentre eles o urbanístico, ambiental e de risco, se for o caso, juntamente com o cronograma de serviços e implantação de obras de infraestrutura.

A exigência do estudo técnico ambiental está atrelada à existência de parte ou totalidade do núcleo objeto de regularização 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, conforme o § 2º do artigo 11:

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

[...]

§ 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso. (BRASIL, 2017).

A aprovação do projeto da REURB, bem como demais estudos, também cabe ao Município, conforme artigo 12: "A aprovação municipal da Reurb corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária e, na hipótese de o Município ter órgão ambiental capacitado, à aprovação ambiental." (BRASIL, 2017).

Portanto, nas hipóteses em que se faça necessária a presença de um estudo ambiental no procedimento de regularização fundiária, a aprovação ambiental deste será de responsabilidade da municipalidade, no caso de esta ter órgão ambiental capacitado. O § 2º do artigo 12 assim delimita órgão ambiental capacitado:

§ 1º Considera-se órgão ambiental capacitado o órgão municipal que possua em seus quadros ou à sua disposição profissionais com atribuição técnica para a análise e a aprovação dos estudos referidos no art. 11, independentemente da existência de convênio com os Estados ou a União. (BRASIL, 2017).

No caso de o município não possuir órgão ambiental próprio e capacitado, consoante com o § 4º do artigo 12, a aprovação será feita pelos Estados (pelo órgão ambiental estadual): “A aprovação ambiental da Reurb prevista neste artigo poderá ser feita pelos Estados na hipótese de o Município não dispor de capacidade técnica para a aprovação dos estudos referidos no art. 11.” (BRASIL, 2017).

O artigo 39 também prevê a necessidade de estudos técnicos para núcleos situados em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei:

Art. 39. Para que seja aprovada a Reurb de núcleos urbanos informais, ou de parcela deles, situados em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, estudos técnicos deverão ser realizados, a fim de examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela por eles afetada.

§ 1º Na hipótese do caput deste artigo, é condição indispensável à aprovação da Reurb a implantação das medidas indicadas nos estudos técnicos realizados.

§ 2º Na Reurb-S que envolva áreas de riscos que não comportem eliminação, correção ou administração, os Municípios deverão proceder à realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado. (BRASIL, 2017).

Aprovado o projeto de regularização fundiária, bem como os estudos técnicos demandados, ocorre a expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) pelo município, sendo a emissão da CRF o objetivo final da REURB. Conforme o artigo 11, inciso V, a Certidão de Regularização Fundiária é o “documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos”. O artigo 41 estabelece os requisitos mínimos que devem integrar a CRF:

Art. 41. A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é o ato administrativo de aprovação da regularização que deverá acompanhar o projeto aprovado e deverá conter, no mínimo:

I - o nome do núcleo urbano regularizado;

II - a localização;

III - a modalidade da regularização;

IV - as responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma;

V - a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver;
 VI - a listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o número de inscrição no cadastro das pessoas físicas do Ministério da Fazenda e do registro geral da cédula de identidade e a filiação. (BRASIL, 2017).

Com este título em mãos, o beneficiário se dirige ao oficial do cartório de registro de imóveis da comarca do seu imóvel, para assim efetivar a abertura da matrícula, nos moldes da Lei 13.465/2017:

Art. 42. O registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado será requerido diretamente ao oficial do cartório de registro de imóveis da situação do imóvel e será efetivado independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público.

Parágrafo único. Em caso de recusa do registro, o oficial do cartório do registro de imóveis expedirá nota devolutiva fundamentada, na qual indicará os motivos da recusa e formulará exigências nos termos desta Lei.

Art. 44. Recebida a CRF, cumprirá ao oficial do cartório de registro de imóveis prenotá-la, autuá-la, instaurar o procedimento registral e, no prazo de quinze dias, emitir a respectiva nota de exigência ou praticar os atos tendentes ao registro.

§ 1º O registro do projeto Reurb aprovado importa em:

I - abertura de nova matrícula, quando for o caso;

II - abertura de matrículas individualizadas para os lotes e áreas públicas resultantes do projeto de regularização aprovado; e

III - registro dos direitos reais indicados na CRF junto às matrículas dos respectivos lotes, dispensada a apresentação de título individualizado.

§ 2º Quando o núcleo urbano regularizado abranger mais de uma matrícula, o oficial do registro de imóveis abrirá nova matrícula para a área objeto de regularização, conforme previsto no inciso I do § 1º deste artigo, destacando a área abrangida na matrícula de origem, dispensada a apuração de remanescentes.

§ 3º O registro da CRF dispensa a comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias de responsabilidade dos legitimados.

§ 4º O registro da CRF aprovado independe de averbação prévia do cancelamento do cadastro de imóvel rural no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

§ 5º O procedimento registral deverá ser concluído no prazo de sessenta dias, prorrogável por até igual período, mediante justificativa fundamentada do oficial do cartório de registro de imóveis.

§ 6º O oficial de registro fica dispensado de providenciar a notificação dos titulares de domínio, dos confinantes e de terceiros eventualmente interessados, uma vez cumprido esse rito pelo Município, conforme o disposto no art. 31 desta Lei.

Art. 52. Registrada a CRF, será aberta matrícula para cada uma das unidades imobiliárias regularizadas.

Parágrafo único. Para os atuais ocupantes das unidades imobiliárias objeto da Reurb, os compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão valerão como título hábil para a aquisição da propriedade, quando acompanhados da prova de quitação das obrigações do adquirente, e serão registrados nas matrículas das unidades imobiliárias correspondentes, resultantes da regularização fundiária. (BRASIL, 2017).

Com este breve panorama das etapas e conceitos gerais da REURB, inicia-se o exame das questões ambientais deste procedimento, a começar pelo estudo técnico ambiental, anteriormente referenciado.

3.2 O ESTUDO TÉCNICO AMBIENTAL

O estudo prévio da situação ambiental não pode ser confundido com o estudo técnico ambiental (ou com o diagnóstico socioambiental). O primeiro é necessário em todo procedimento de REURB, e se trata de uma breve análise, necessária para a compreensão da situação jurídica-ambiental do núcleo a ser regularizado, fundamentada no Projeto de Regularização Fundiária. Assim, de forma preliminar, serão avaliadas as condicionantes ambientais, de forma a constatar, por exemplo, se determinado núcleo está inserido em Áreas de Preservação Permanente, Unidades de Conservação ou Áreas de Proteção de Mananciais. Sendo constatada tal situação, conforme demanda a Lei 13.465/2017, torna-se necessária a elaboração do estudo técnico ambiental.

Caso o estudo prévio não logre êxito em encontrar tais condicionantes, e sustente a desnecessidade de posterior estudo técnico ambiental, o órgão responsável pela análise ambiental do município (ou Estado) poderá contestar tal alegação, ou, no caso de anuir com a afirmação, de fato será dispensado o estudo técnico ambiental – uma vez que se constatou que o núcleo não se situa em APP, Unidade de Conservação ou Área de Proteção de Mananciais.

Cabe um breve apontamento: é possível encontrar “confusão” referente aos termos “estudo técnico ambiental” e “diagnóstico socioambiental” - por vezes são identificados como sinônimos, e tratados com mesma terminologia. No presente estudo, associa-se o estudo técnico ambiental àquele estudo requisitado pelo § 2º do artigo 11 da Lei 13.465/2017, bem como pelo inciso VIII do artigo 35 da mesma Lei. Em primeiro momento, no decorrer da REURB, caso por força do § 2º do artigo 11 se faça necessária a presença deste instrumento, o mesmo será elaborado por profissionais capacitados, geralmente por equipe multidisciplinar, observando os moldes dispostos nos artigos 64 e 65 do Código Florestal de 2012. É o instrumento técnico capaz de proporcionar os dados necessários para um diagnóstico e um prognóstico da situação enfrentada. Isto é, obrigatoriamente o estudo explicitará a situação que se encontra o núcleo, e oferecerá melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.

Tamanha sua importância, todos os profissionais envolvidos terão parcela de responsabilidade sobre as conclusões apresentadas, mediante registro e recolhimento das Anotações de Responsabilidade Técnica (ART/RRT) nos respectivos conselhos de classe, com detalhamento de quais itens do estudo são de responsabilidade de cada profissional.

Num segundo momento, e mais apropriadamente sendo chamado de diagnóstico socioambiental, é uma ferramenta que o município pode se valer para mapear as condicionantes socioambientais de seu território, independente de instauração de procedimento de REURB, com a finalidade de identificar ocupações em áreas do ecossistema legalmente protegidas, bem como antever possibilidades para a regularização das mesmas. Ou seja, é um mapeamento prévio do território do município, com fulcro de direcionar as políticas públicas a serem adotadas no que tange a questão habitacional e ambiental do município.

Assim, o diagnóstico socioambiental pode (e, de certa forma, deve) ser feito pela municipalidade, para que esta tenha maior capacidade de conduzir eventuais procedimentos de regularização fundiária, uma vez que através deste diagnóstico se mapeia previamente as áreas afetadas e passíveis de regularização. É verdade que o diagnóstico socioambiental não deixa de ser um estudo técnico realizado na seara ambiental, mas para fins de terminologia, tal divisão de termos se mostra mais pertinente.

O Ministério Público de Santa Catarina (MPSC), nos Enunciados de Delimitação de Áreas de Preservação Permanente em Núcleos Urbanos Informais Consolidados, destaca a necessidade do estudo técnico socioambiental – ETSA – na REURB:

ENUNCIADO 6: DA NECESSIDADE DE ESTUDO TÉCNICO SOCIOAMBIENTAL COMO PRESSUPOSTO PARA A REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL DE NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS CONSOLIDADOS LOCALIZADOS TOTAL OU PARCIALMENTE EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE, DE PROTEÇÃO DOS MANANCIAIS, EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E EM ÁREAS DE RISCO

A elaboração de estudo técnico socioambiental – entendido como aquele feito por equipe multidisciplinar, que comprove que as intervenções de regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior com a adoção das medidas nele preconizadas, inclusive por meio de compensações ambientais, quando necessárias – constitui condição indispensável para a regularização ambiental de núcleos urbanos informais consolidados situados em área de preservação permanente, aplicando-se o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei n. 12.651/2012 e nos arts. 11, § 2º, e 12, ambos da Lei n. 13.465/2017. (MPSC, 2020).

A denominação dada pelo MPSC aponta que o conceito de Estudo Técnico Socioambiental (ETSA) engloba também aqueles estudos citados na Lei n.º 13.465/2017, tais como:

- os estudos técnicos (art. 11, § 2º);
- o estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental (art. 35, inc. III);
- o estudo técnico para situação de risco (art. 35, inc. VII); e
- o estudo técnico ambiental (art. 35, inc. VIII). (MPSC, 2020).

Embora tal denominação vise edificar um conceito maior e mais abrangente para o estudo técnico ambiental, a lei da REURB não constrói tais necessidades de forma conjunta. O estudo técnico para situação de risco é dispensável para áreas onde não subsista situações de risco, por exemplo. O estudo preliminar é elencado como etapa anterior a estes estudos, sendo obrigatório para todos procedimento de REURB, responsável por indicar a necessidade ou não de estudo técnico ambiental ou de análise/mitigação de risco. Neste sentido, o conceito de Estudo Técnico Socioambiental proposto pelo MPSC abarca mais situações do que estritamente a ambiental.

Na condução da Regularização Fundiária, denota-se que o estudo técnico ambiental é mais simples para a REURB Social. O legislador deu preferência por salvaguardar as ocupações irregulares de interesse social, ao passo que removê-las implicaria obrigatoriamente em um custo adicional ao Estado – o que não significa um salvo-conduto para qualquer tipo de ocupação/violação, principalmente se estas oferecem risco em sua subsistência ou para os demais. Conforme o artigo 64 do Código Florestal de 2012, são elementos obrigatórios do estudo técnico ambiental da REURB Social:

- 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, 2012).

Já o estudo técnico ambiental da REURB Específica é ainda mais exigente, conforme o artigo 65, onde são obrigatórios os seguintes elementos:

- I - a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área;
- II - a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;
- III - a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos;
- IV - a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas;
- V - a especificação da ocupação consolidada existente na área;
- VI - a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico;
- VII - a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
- VIII - a avaliação dos riscos ambientais;
- IX - a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e
- X - a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber. (BRASIL, 2012).

Denota-se que o estudo técnico ambiental da REURB Específica requer maior atenção aos aspectos ambientais. No inciso VII do artigo 65 se verifica a necessidade da demarcação das áreas não passíveis de regularização, isto é, aquelas que estão na faixa de 15 metros não edificáveis, estabelecida pelo próprio Código Florestal.

Portanto, no procedimento de Regularização Fundiária Urbana, é obrigatória a elaboração de estudo técnico ambiental, nos moldes dos artigos 64º e 65º do Código Florestal de 2012, quando o estudo prévio da situação ambiental constatar a presença de parte ou totalidade do núcleo objeto de regularização em Área de Preservação Permanente, Unidade de Conservação de Uso Sustentável ou Área de Proteção de Mananciais. Neste sentido, cabe analisar melhor estas três diferentes previsões legais de proteção ao meio ambiente, e sua relação com a REURB.

3.3 REURB EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP)

As Áreas de Preservação Permanente já são reconhecidas e protegidas pela legislação brasileira desde o advento do Código Florestal de 1965. De suma importância para a

conservação do ecossistema, são limitações administrativas impostas aos proprietários e posseiros. O código de 1965 estabelecia metragens bem diferentes daquelas fixadas atualmente, isto é, de forma bem menos restritiva. A faixa de proteção de curso d'água com menos de 10 metros de largura, por exemplo, era de apenas 5 metros. A Lei Federal n.º 7.511/1986 foi responsável pela mudança desta faixa de proteção, aumentando-a para os atuais 30 metros.

No Código Florestal de 2012 (Lei n.º 12.651/2012), a definição de APP está no artigo 3º, inciso II:

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

[...]

II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas; (BRASIL, 2012).

O artigo 4º, por sua vez, estabelece quais são as Áreas de Proteção Permanente, bem como as faixas de segurança a serem respeitadas em cada uma delas:

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

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

- a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
- b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
- c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
- d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
- e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

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

- a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros;
- b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas;

III - as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento;

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

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

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

VII - os manguezais, em toda a sua extensão;

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

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

X - as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação;

XI - em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado. (BRASIL, 2012).

O artigo 6º elenca demais possibilidades de áreas de preservação permanente, em função da sua finalidade:

Art. 6º Consideram-se, ainda, de preservação permanente, quando declaradas de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo, as áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação destinadas a uma ou mais das seguintes finalidades:

I - conter a erosão do solo e mitigar riscos de enchentes e deslizamentos de terra e de rocha;

II - proteger as restingas ou veredas;

III - proteger várzeas;

IV - abrigar exemplares da fauna ou da flora ameaçados de extinção;

V - proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico, cultural ou histórico;

VI - formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;

VII - assegurar condições de bem-estar público;

VIII - auxiliar a defesa do território nacional, a critério das autoridades militares.

IX - proteger áreas úmidas, especialmente as de importância internacional. (BRASIL, 2012).

Embora o atual Código Florestal delimite as Áreas de Preservação Permanente no artigo 4º, o faz de forma exemplificativa, logo, ainda é possível que se crie novas áreas através de ato do Poder Público, mediante a existência de cobertura com florestas ou outras formas de vegetação, com finalidades que atendam ao disposto no código florestal federal. (SETTE, 2018).

As hipóteses de intervenção em APPs estão delimitadas no artigo 8º:

Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei. (BRASIL, 2012).

Com redação dada pela Lei n.º 13.465/2017, o Código Florestal de 2012 passou a prever nos artigos 64 e 65 os requisitos necessários para o estudo técnico ambiental para fins de Regularização Fundiária de núcleos situados total ou parcialmente em Áreas de Preservação

Permanente, conforme discutido anteriormente. O artigo 64 delimita os casos de REURB-S, e o artigo 65 os casos de REURB-E, conforme visto anteriormente:

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.

§ 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.

[...]

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.

[...]

§ 2º Para fins da regularização ambiental prevista no caput, ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, será mantida faixa não edificável com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado.

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

Como se denota, no procedimento de regularização fundiária, tanto de Interesse Específico quanto de Interesse Social, exige-se a apresentação de estudo técnico que demonstre melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior do núcleo.

Já o § 2º do artigo 65 cria uma limitação que afeta exclusivamente a REURB Específica: será mantida faixa não edificável com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado. Neste sentido, o julgamento do Tema 1010 pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) merece breve estudo. A controvérsia que envolve o julgamento do Tema 1010 surgiu, em essência, pois haviam duas leis federais conflitantes em relação ao distanciamento mínimo de curso d'água, isto é, a faixa não edificável, quando se trata de loteamento urbano (área urbana consolidada): o atual Código Florestal, Lei Federal n.º 12.651/2012 e a Lei do Parcelamento do Solo, Lei Federal n.º 6.766/79. Enquanto a primeira define a metragem mínima de 30 metros do curso d'água, a segunda define 15 metros. Este assunto foi densamente debatido nos diversos Tribunais de Justiça do Brasil, e acabou gerando diferentes interpretações em cada Estado.

O questionamento surgiu em mandado de segurança, impetrado contra a Secretaria Municipal de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente de Rio do Sul/SC, que reprovou projeto arquitetônico de alteração de imóvel localizado em APP (Rio Itajaí-Açu). A segurança acabou concedida, de forma que a consulta de viabilidade fosse analisada de acordo com as

disposições da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, e não pelo Código Florestal. Por fim, os Recursos Especiais n.º 1.770.760/SC, n.º 1.770.808/SC e n.º 1.770.967/SC, do MP/SC foram admitidos pelo Superior Tribunal de Justiça, que suspendeu a tramitação de todos os processos pendentes que versassem sobre a distância mínima de curso d'água em loteamentos urbanos.

Desta maneira, surgiu o Tema 1010, julgado em 28 de abril de 2021. O STJ decidiu pelo afastamento mínimo de 30 metros, isto é, pela vigência do Código Florestal de 2012. Neste sentido, a tese firmada atesta:

Na vigência do novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), a extensão não edificável nas Áreas de Preservação Permanente de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, deve respeitar o que disciplinado pelo seu artigo 4º, caput, inciso I, alíneas a, b, c, d e e, a fim de assegurar a mais ampla garantia ambiental a esses espaços territoriais especialmente protegidos e, por conseguinte, à coletividade". (STJ, 2021).

O STJ não modulou os efeitos da decisão, o que gerou certa insegurança jurídica aos parcelamentos em áreas urbanas, que foram regularmente aprovados pela norma menos restritiva – esta, por exemplo, era aplicada pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Por outro lado, o STJ alegou que sempre seguiu esta orientação, que acabou sendo descumprida ao longo dos anos pelos diversos entes e tribunais brasileiros. Neste sentido, Roberto Ventura Neves e Michele Copetti de Almeida lecionam:

Sob o argumento de que não se trata de tese nova e sim pacificação da já adotada pelos Tribunais Superiores, o STJ deixou de modular os efeitos da definição da tese, gerando enorme insegurança jurídica perante os imóveis situados próximos dos cursos d'água, e, por efeito cascata a situações outras, ao menos até a edição da Lei Federal n. 7.803/1989, que passou a contemplar, de modo expresso, a aplicabilidade do Código Florestal às áreas urbanas, no parágrafo único do art. 2º do Código Florestal de 1965. (NEVES; ALMEIDA, 2022, p. 298).

Apesar disso, esta decisão acaba por não afetar a normativa da REURB propriamente, afinal, o STJ decidiu pela aplicação do Código Florestal de 2012, cujo artigo 65, § 2º, estabelece exceção para os casos de REURB Específica – uma faixa *non aedificandi* de 15 metros. Ou seja, a Lei 13.465/2017 estabeleceu uma faixa de proteção menor que aquela disposta no Código Florestal de 2012, para fins de Regularização Fundiária Urbana. É importante frisar que o artigo 64, que trata da REURB Social, nada menciona quanto à faixa *non aedificandi*, tão somente o artigo 65 o faz. Assim, o legislador firmou que não há necessidade de se conservar tal faixa

mínima de proteção ao longo dos cursos d'água, quando se trata de REURB Social, e que a faixa não edificável é de 15 metros quando se trata de REURB Específica – e não de 30 metros das faixas de proteção, como preconiza o próprio Código Florestal. Porém, na situação que antes era regular, e que agora, por conta da decisão do Tema 1010 se encontra irregular, é cabível a REURB:

Desta feita, os imóveis parcelados/edificados sob a égide da Lei de Parcelamento de Solo Urbano, próximos aos cursos d'água, em desacordo com a metragem do Código Florestal, estão agora irregulares, sob pujante risco de serem objeto de ações judiciais. Para essas situações, é possível a re-regularização por meio da REURB (Lei n. 13.465/2017), pela qual o projeto de regularização fundiária indicará a possibilidade e as consequências advindas, como as compensações ambientais previstas na legislação. (NEVES; ALMEIDA, 2022, p. 299).

Nos Enunciados de Delimitação de Áreas de Preservação Permanente em Núcleos Urbanos Informais Consolidados, apresentado pelo Ministério Público de Santa Catarina, tal entendimento se confirma. O Enunciado 3, que trata da REURB Específica, dispõe:

ENUNCIADO 3: DAS FAIXAS MARGINAIS APLICÁVEIS A NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS CONSOLIDADOS OCUPADOS PREDOMINANTEMENTE POR POPULAÇÃO NÃO CONSIDERADA DE BAIXA RENDA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE
Para fins de regularização ambiental dos imóveis localizados em núcleos urbanos informais consolidados ocupados predominantemente por população não considerada de baixa renda, com incidência sobre áreas de preservação permanente ao longo de cursos d'água, aplica-se a faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros, prevista no art. 65, § 2º, da Lei n. 12.651, desde que cumprido o procedimento legal e observados os marcos temporais, a realização de estudo técnico socioambiental, bem como a inexistência de riscos no local. (MPSC, 2020).

Já o Enunciado 4 estabelece que o município pode exigir a manutenção de faixa não edificável nos casos de REURB Social, caso haja interesse ecológico e/ou a ocorrência de ameaça de risco:

ENUNCIADO 4: DAS FAIXAS MARGINAIS APLICÁVEIS A NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS CONSOLIDADOS OCUPADOS PREDOMINANTEMENTE POR POPULAÇÃO CONSIDERADA DE BAIXA RENDA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE
Para fins de regularização ambiental dos imóveis situados em núcleos urbanos consolidados ocupados preponderantemente por população de baixa renda, a legislação municipal poderá exigir a manutenção de faixa não edificável ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água de, no mínimo, 15 (quinze) metros, observado o interesse ecológico e/ou a ocorrência de ameaça de risco. (MPSC, 2020).

Outra discussão recorrente sobre a REURB em APP está na prevalência do marco temporal para a regularização destas ocupações. Parte da doutrina vislumbra que este marco temporal se dá na data da vigência do Novo Código Florestal, em 28 de maio de 2012. Tal entendimento surge porque os artigos 64 e 65 do referido Código Florestal não estipularam propriamente um marco temporal, e por conta do artigo 8º, § 4º, da Lei n.º 12.651/2012, que aduz que “Não haverá, em qualquer hipótese, direito à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa, além das previstas nesta lei.”

Este marco temporal mais restritivo foi reforçado pelo Manual de Atuação: Regularização Fundiária Urbana em Áreas de Preservação Permanente, disponibilizado pelo Ministério Público Federal:

Assim sendo, diante da necessária interpretação das normas que se sucederam na matéria, e visando melhor atender aos fins almejados pelo Novo Código Florestal, entende-se que o marco temporal deve ser fixado na data de sua vigência, qual seja, 28 de maio de 2012.

Dessa maneira, continua a proibição de regularização de intervenções futuras em APP, disposta no art. 8º, § 4º, da Lei Federal nº 12.651/2012. E diante de tal proibição, a melhor conclusão é, realmente, a de que a Lei Federal nº 13.465/2017 não alterou o marco temporal vigente em relação às áreas de preservação permanente, qual seja, a data de vigência do Código Florestal de 2012. (MPF, 2018).

O Enunciado 5 do MP/SC, por exemplo, apresenta um marco temporal misto, a depender da modalidade de REURB instaurada:

ENUNCIADO 5: DO MARCO TEMPORAL DE CONSOLIDAÇÃO DO NÚCLEO URBANO INFORMAL

A regularização ambiental em áreas de preservação permanente ao longo de cursos d'água urbanos somente poderá ser aplicada aos núcleos urbanos informais consolidados comprovadamente existentes até 22 de dezembro de 2016 (data de publicação da Medida Provisória n. 759/2016), quando ocupados predominantemente por população considerada de baixa renda, e até 28 de maio de 2012 (data de publicação do Código Florestal), quando ocupados por população não qualificada como baixa renda, nos termos dos arts. 8º, § 4º, c/c 3º, IX, “d”, todos da Lei n. 12.651/12, admitidas, nesses casos, após a conclusão e a aprovação do estudo técnico socioambiental (Enunciado 6), novas construções em terrenos ociosos inseridos no respectivo núcleo urbano informal.

Ocorre que a Lei 13.465/2017 não parece ter sido omissa neste ponto, como que deixasse margem para tais interpretações. Na verdade, o legislador optou por não restringir a regularização fundiária em APPs por conta de determinado marco temporal. Embora a análise da questão ambiental deva se suceder preferencialmente com fulcro nos princípios da precaução

e prevenção, isto é, sob uma ótica mais restritiva em favor do meio ambiente, não parece pertinente a acolhida do marco temporal baseado na vigência do Código Florestal no ponto suscitado, sob pena de também se restringir a possibilidade de regularização fundiária de núcleos em situações irreversíveis, ou de difícil reversão, localizados em APP, ao passo que o legislador buscou abarcá-los no procedimento da REURB – sendo, muitas das vezes, a única solução possível para aquela ocupação irregular. A legislação é cristalina ao estabelecer marcos temporais para os instrumentos de titulação, bem como ao não estabelecer um marco temporal para regularização de núcleos situados em APP. Neste sentido, o Enunciado 5 acaba apontando dois marcos temporais diferentes, aplicando “os arts. 8º, § 4º, c/c 3º, IX, ‘d’, todos da Lei n. 12.651/12” apenas à hipótese de REURB Específica, enquanto flexibiliza estes mesmos artigos para a hipótese de REURB Social – o que se mostrou uma arbitrariedade.

Outros dois marcos temporais são previstos pela doutrina, além daquele que se estabelece na vigência do Código Florestal: 1) utilizar o próprio marco temporal da legitimação fundiária da REURB, 22/12/2016, para esta questão ambiental; ou 2) a inexistência de marco temporal para a REURB em APPs. Do ponto de vista legislativo, o último condiz de maneira mais fiel ao que fora idealizado para a Regularização Fundiária.

3.4 REURB EM UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE USO SUSTENTÁVEL

Por força do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal, com a finalidade de assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado à coletividade, incumbe ao Poder Público a definição de espaços territoriais a serem especialmente protegidos:

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.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

[...]

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (BRASIL, 1988).

Neste sentido, a Lei n.º 9.985 de 2000 criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. Mais do que estabelecer e delimitar os espaços a serem

preservados, a Lei criou instrumentos importantes para a Política Nacional do Meio Ambiente, com a fundação e gestão das Unidades de Conservação e demais órgãos correlacionados.

No inciso I do artigo 2º do referido diploma legal, encontra-se a definição de unidade de conservação:

Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção; (BRASIL, 2000).

De acordo com Sandra Mara Garbelini, “as Unidades de Conservação constituem o meio para o estudo e preservação da fauna e flora nativas de um bioma e caracteriza-se como importante instituto na proteção ambiental e compatibilização do uso dos recursos naturais com o desenvolvimento econômico, social e turístico de uma região”. (GARBELINI, 2011, p. 7).

As unidades de conservação do SNUC são divididas em dois grupos: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável, conforme o artigo 7º da referida lei:

Art. 7º As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas:

I - Unidades de Proteção Integral;

II - Unidades de Uso Sustentável.

§ 1º O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.

§ 2º O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. (BRASIL, 2000).

As Unidades de Proteção Integral são elencadas no artigo 8º, sendo elas: I - Estação Ecológica; II - Reserva Biológica; III - Parque Nacional; IV - Monumento Natural e V - Refúgio de Vida Silvestre.

Já as Unidades de Uso Sustentável são elencadas no artigo 14: I - Área de Proteção Ambiental; II - Área de Relevante Interesse Ecológico; III - Floresta Nacional; IV - Reserva Extrativista; V - Reserva de Fauna; VI - Reserva de Desenvolvimento Sustentável e VII - Reserva Particular do Patrimônio Natural.

A criação destes se dá “por ato do Poder Público, nos termos do art. 22, caput, da Lei Federal nº 9.985/00, o que não impede a utilização de lei para este fim. Antes de sua criação

formal, deverão ser realizados estudos técnicos e consulta pública (art. 22, § 2º, da Lei Federal nº 9.985/00), que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a Unidade. Na criação da Estação Ecológica ou Reserva Biológica esta consulta é facultativa (art. 22, § 4º).” (GARBELINI, 2011).

Conforme o § 2º do artigo 11 da Lei 13.465/2017, dos núcleos situados total ou parcialmente em Unidades de Conservação, somente aqueles que estão em Unidade de Conservação de Uso Sustentável são passíveis de regularização fundiária, mediante elaboração de estudo técnico ambiental e posterior aprovação municipal. O legislador elencou taxativamente as situações na qual cabe procedimento de REURB, portanto, infere-se que é impossível a instauração de REURB em área de Unidades de Conservação de Proteção Integral.

No mesmo artigo, o § 3º elenca outro requisito para a regularização dos núcleos situados em Unidades de Conservação de Uso Sustentável:

§ 3º No caso de a Reurb abranger área de unidade de conservação de uso sustentável que, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, admita regularização, será exigida também a anuência do órgão gestor da unidade, desde que estudo técnico comprove que essas intervenções de regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior. (BRASIL, 2017).

Com redação semelhante, o artigo 3º do decreto n.º 9.310/2018 estabelece:

Art. 3º Para fins do disposto na Lei nº 13.465, de 2017, e neste Decreto, considera-se: [...]

§ 5º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em 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, a anuência do órgão gestor da unidade será exigida, desde que estudo técnico comprove que essas intervenções de regularização fundiária impliquem a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, o órgão gestor da unidade de conservação de uso sustentável deverá se manifestar, para fins de Reurb, no prazo de noventa dias, contado da data do protocolo da solicitação.

§ 6º Na hipótese de recusa à anuência a que se refere o § 5º pelo órgão gestor da unidade, este emitirá parecer, técnica e legalmente fundamentado, que justifique a negativa para realização da Reurb. (BRASIL, 2018).

Ou seja, constatada a existência de núcleo situado parcial ou totalmente em área de Unidade de Conservação, somente será cabível a REURB caso a UC seja classificada como de Uso Sustentável (observadas as particularidades e requisitos), vedado o procedimento naquelas classificadas como de Proteção Integral. Será necessária a elaboração de estudo técnico

ambiental, a ser aprovado pela municipalidade, caso esta tenha órgão ambiental capacitado nos termos da lei, ou pelo Estado, no caso de o Município não ter. Também, exigir-se-á a anuência do órgão gestor da unidade, e o estudo técnico ambiental deverá elencar melhorias das condições ambientais em relação à situação informal anterior. O órgão gestor poderá se recusar a anuir com o procedimento da REURB, mediante parecer devidamente fundamentado.

3.5 REURB EM ÁREA DE PROTEÇÃO DE MANANCIAIS (APM)

A previsão legal da REURB em Áreas de Proteção de Mananciais advém do cuidado tido pelos legisladores ao dar especial proteção às fontes de captação de recursos hídricos, com inspiração sobretudo nas legislações do Estado de São Paulo.

A primeira legislação paulista sobre a proteção dos mananciais veio em 1975, pela Lei n.º 898/1975, dando enfoque à região metropolitana. Conforme o artigo 1º: “Esta lei disciplina o uso do solo para a proteção dos mananciais, cursos e reservatórios de água e demais recursos hídricos de interesse da Região Metropolitana da Grande São Paulo [...]”. (SÃO PAULO, 1975).

No ano seguinte, a Lei n.º 1.172/1976 complementou as normas de restrição de uso das áreas de proteção relativas aos mananciais, cursos e reservatórios de água. Um ano depois, o decreto 9.714 de 1977 regulamentou as duas leis anteriores, estabelecendo ao todo 18 bacias hidrográficas de interesse público na captação de água.

Mais tarde, surgiu a Lei Estadual n.º 9.866/1997, considerada a “lei mãe” na proteção dos mananciais. Diferente das leis anteriores, a novel legislação abrangia o Estado de São Paulo inteiro, e tratava também da recuperação dos mananciais afetados – instituindo Áreas de Preservação e Recuperação de Mananciais – APRM:

Artigo 12 - Nas APRMs, para a aplicação de dispositivos normativos de proteção, recuperação e preservação dos mananciais e para a implementação de políticas públicas, serão criadas as seguintes Áreas de Intervenção:

- I - Áreas de Restrição à Ocupação;
- II - Áreas de Ocupação Dirigida; e
- III - Áreas de Recuperação Ambiental.

Artigo 13 - São Áreas de Restrição à Ocupação, além das definidas pela Constituição do Estado e por lei como de preservação permanente, aquelas de interesse para a proteção dos mananciais e para a preservação, conservação e recuperação dos recursos naturais.

Artigo 14 - São Áreas de Ocupação Dirigida aquelas de interesse para a consolidação ou implementação de usos rurais e urbanos, desde que atendidos os requisitos que garantam a manutenção das condições ambientais necessárias à produção de água em quantidade e qualidade para o abastecimento das populações atuais e futuras.

Artigo 15 - São Áreas de Recuperação Ambiental aquelas cujos usos e ocupações estejam comprometendo a fluidez, potabilidade, quantidade e qualidade dos mananciais de abastecimento público e que necessitem de intervenção de caráter corretivo.

Parágrafo único - As Áreas de Recuperação Ambiental serão reenquadradas através do PDPA em Áreas de Ocupação Dirigida ou de Restrição à Ocupação, quando comprovada a efetiva recuperação ambiental pelo Relatório de Situação da Qualidade da APRM. (SÃO PAULO, 1997).

Da redação disposta, é possível inferir que estas áreas de preservação de mananciais via de regra também são protegidas enquanto Áreas de Preservação Permanente, uma vez que mananciais são fontes de água doce (corpos hídricos interiores subterrâneos, superficiais, fluentes, emergentes ou em depósito), efetiva ou potencialmente utilizáveis para o abastecimento público. Assim, na maioria dos casos, a proteção disposta no Código Florestal também abarcará estes corpos hídricos, lhe conferindo proteção jurídica. Ocorre que os entes federativos poderão fixar áreas maiores de proteção aos mananciais do que aquelas tuteladas em âmbito federal, ou seja, prever faixas marginais de proteção superiores àquelas mínimas dispostas no Código Florestal.

Assim, resta evidente que o legislador buscou conferir especial proteção aos mananciais, fontes essenciais de captação de água, e, portanto, fundamentais para a manutenção da vida. Constatada a presença de núcleo que se situe em área de manancial, quer seja por regulamentação municipal, estadual ou federal, a regularização fundiária somente se dará observados os preceitos ambientais já discutidos anteriormente, sendo necessário elaborar estudo técnico ambiental que proponha "melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.", conforme rege o § 2º, artigo 11. (Brasil, 2017).

Compreendidas as situações que ensejam a elaboração e aprovação de estudo técnico ambiental, passa-se ao estudo do instituto da Compensação Ambiental.

4 COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

Conforme destacado no primeiro capítulo, um dos princípios mais importantes para o Direito Ambiental é o Princípio do Poluidor-Pagador. Fiorillo (2020) ressalta que “podemos identificar no princípio do poluidor-pagador duas órbitas de alcance: a) busca evitar a ocorrência de danos ambientais (caráter preventivo); e b) ocorrido o dano, visa à sua reparação (caráter repressivo).” Conforme afirma o autor, não é correto entender o princípio como a tutela da permissão para impactar/degradar o meio ambiente, como se o poluidor afirmasse “poluo, mas pago”, “pago para poder poluir”. Na verdade, o caráter preventivo deste princípio busca tornar mais onerosa a degradação do meio ambiente do que as ações preventivas, proativas que poderiam evitar tais danos – porque via de regra são irreversíveis. Neste sentido, Cristiane Derani disserta:

Durante o processo produtivo, além do produto a ser comercializado, são produzidas “externalidades negativas”. São chamadas externalidades porque, embora resultantes da produção, são recebidas pela coletividade, ao contrário do lucro, que é percebido pelo produtor privado. Daí a expressão “privatização de lucros e socialização de perdas”, quando identificadas as externalidades negativas. Com a aplicação do princípio do poluidor-pagador, procura-se corrigir este custo adicionado à sociedade, impondo-se a sua internalização. (DERANI, 2008, p. 158).

Em um primeiro momento, analisa-se a Compensação Ambiental enquanto instituto presente no licenciamento ambiental, incidente nos casos onde há impacto ambiental que resultam em danos ambientais. Conforme Ivan Dutra Faria:

A Compensação Ambiental, *strictu sensu*, é um mecanismo financeiro que visa a contrabalançar os impactos ambientais ocorridos ou previstos no processo de licenciamento ambiental. Trata-se, portanto de um instrumento relacionado com a impossibilidade de mitigação e imposto pelo ordenamento jurídico aos empreendedores, sob a forma preventiva implícita nos fundamentos do Princípio do Poluidor-Pagador. Nesse contexto, a licença ambiental elimina o caráter de ilicitude do dano causado ao ambiente do ato, porém não isenta o causador do dever de indenizar. (FARIA, 2008, p. 70).

O artigo 1º da Resolução n.º 01/1986 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que trata das diretrizes gerais para avaliação de impacto ambiental, traz a definição legal de impacto ambiental:

Art. 1º Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

II - as atividades sociais e econômicas;

III - a biota;

IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V - a qualidade dos recursos ambientais.

Art. 2º Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do SEMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente [...] (CONAMA, 1986).

Nesta seara, a Avaliação de Impactos Ambientais (AIA) é considerada um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n.º 6.938/1981), conforme artigo 9º:

Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

[...]

III - a avaliação de impactos ambientais; (BRASIL, 1981).

Assim, a Avaliação de Impactos Ambientais é um importante instrumento de política ambiental, constituído pelo conjunto de procedimentos capazes de assegurar o exame sistemático dos impactos ambientais de uma ação proposta (projeto, programa, plano ou política), de modo que seus resultados sejam apresentados ao público e aos responsáveis pela tomada de decisão. Em resumo, Fernando Basto Ferraz e Tiago José Soares Felipe descrevem "a Avaliação de Impacto Ambiental como um processo sistemático que examina as consequências ambientais de ações humanas, servindo para identificar, prever, avaliar e mitigar os efeitos relevantes de ordem biofísica, social ou outros de projetos ou atividades antes que decisões importantes sejam tomadas." (FERRAZ; FELIPE, 2012, p. 149-150).

Por sua vez, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) é um dos elementos do processo de Avaliação de Impacto Ambiental. Se dá pela execução das tarefas técnicas e científicas, por equipe multidisciplinar, analisando as consequências da implantação de determinado empreendimento/projeto ao meio ambiente. O Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) é o documento que apresenta os resultados destes estudos técnicos e científicos, normalmente voltado para a sociedade em geral. Os autores finalizam:

Nessa ótica, o estudo inicial do licenciamento ambiental e a avaliação de impactos ambientais são institutos distintos, embora se complementem. Os estudos ambientais são modalidade, espécie, de avaliação de impacto ambiental. Embora todo estudo

ambiental inicial, tal como o EIA/RIMA, seja uma espécie de avaliação de impacto ambiental, nem toda avaliação de impacto ambiental resume-se a um estudo ambiental. (FERRAZ ; FELIPE, 2012, p. 150).

No licenciamento ambiental, o artigo 3º da Resolução CONAMA n.º 237/1997 assevera a necessidade do EIA/RIMA para os casos de licença ambiental de empreendimentos cuja implementação cause significativa degradação ambiental:

Art. 3º - A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetivas ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

Parágrafo único. O órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento. (CONAMA, 1997).

Nesta toada, o artigo 36 da Lei 9.985/2000 estabelece a necessidade da Compensação Ambiental:

Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.

§ 1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento.

§ 2º Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação.

§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o caput deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.

§ 4º A obrigação de que trata o caput deste artigo poderá, em virtude do interesse público, ser cumprida em unidades de conservação de posse e domínio públicos do grupo de Uso Sustentável, especialmente as localizadas na Amazônia Legal. (BRASIL, 2000).

Desta maneira, a Lei 9.985/2000 determina que o empreendedor, no processo de licenciamento de empreendimento de significativo impacto ambiental, tem a obrigação de

apoiar a implantação e a manutenção de unidade de conservação, através da destinação de no mínimo 0,5% dos custos totais da implementação. O § 3º estabelece a necessidade de autorização do órgão responsável pela administração da unidade afetada. É importante ressaltar que o artigo 36 foi regulamentado pelo Decreto n.º 4.340/2002. Com redação do referido decreto, o artigo 31 estabelece:

Art. 31. Para os fins de fixação da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei no 9.985, de 2000, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA estabelecerá o grau de impacto a partir de estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, ocasião em que considerará, exclusivamente, os impactos ambientais negativos sobre o meio ambiente.

§ 1º O impacto causado será levado em conta apenas uma vez no cálculo.

§ 2º O cálculo deverá conter os indicadores do impacto gerado pelo empreendimento e das características do ambiente a ser impactado.

§ 3º Não serão incluídos no cálculo da compensação ambiental os investimentos referentes aos planos, projetos e programas exigidos no procedimento de licenciamento ambiental para mitigação de impactos, bem como os encargos e custos incidentes sobre o financiamento do empreendimento, inclusive os relativos às garantias, e os custos com apólices e prêmios de seguros pessoais e reais.

§ 4º A compensação ambiental poderá incidir sobre cada trecho, naqueles empreendimentos em que for emitida a licença de instalação por trecho. (BRASIL, 2002).

De forma a instruir o cálculo, o artigo 31-A estabelece:

Art. 31-A. O Valor da Compensação Ambiental - CA será calculado pelo produto do Grau de Impacto - GI com o Valor de Referência - VR, de acordo com a fórmula a seguir:

$CA = VR \times GI$, onde:

CA = Valor da Compensação Ambiental;

VR = somatório dos investimentos necessários para implantação do empreendimento, não incluídos os investimentos referentes aos planos, projetos e programas exigidos no procedimento de licenciamento ambiental para mitigação de impactos causados pelo empreendimento, bem como os encargos e custos incidentes sobre o financiamento do empreendimento, inclusive os relativos às garantias, e os custos com apólices e prêmios de seguros pessoais e reais; e

GI = Grau de Impacto nos ecossistemas, podendo atingir valores de 0 a 0,5%. (Incluído pelo Decreto nº 6.848, de 2009)

§ 1º O GI referido neste artigo será obtido conforme o disposto no Anexo deste Decreto.

§ 2º O EIA/RIMA deverá conter as informações necessárias ao cálculo do GI.

§ 3º As informações necessárias ao cálculo do VR deverão ser apresentadas pelo empreendedor ao órgão licenciador antes da emissão da licença de instalação.

§ 4º Nos casos em que a compensação ambiental incidir sobre cada trecho do empreendimento, o VR será calculado com base nos investimentos que causam impactos ambientais, relativos ao trecho. (BRASIL, 2002).

A efetivação do cálculo disposto no artigo 31-A caberá ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), conforme artigo 31-B do Decreto. O artigo 32 prevê a instituição de câmara de compensação ambiental:

Art. 32. Será instituída câmara de compensação ambiental no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de:

I - estabelecer prioridades e diretrizes para aplicação da compensação ambiental;

II - avaliar e auditar, periodicamente, a metodologia e os procedimentos de cálculo da compensação ambiental, de acordo com estudos ambientais realizados e percentuais definidos;

III - propor diretrizes necessárias para agilizar a regularização fundiária das unidades de conservação; e

IV - estabelecer diretrizes para elaboração e implantação dos planos de manejo das unidades de conservação. (BRASIL, 2002).

Os artigos 31 e 32 citados anteriormente foram alterados pelo Decreto Federal n.º 6.848/2009, trazendo para a redação do Decreto n.º 4.340/2002 os cálculos para fins de compensação ambiental. Por fim, o artigo 33º elenca a destinação e aplicação dos recursos levantados através da compensação ambiental nas unidades de conservação:

Art. 33. A aplicação dos recursos da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei no 9.985, de 2000, nas unidades de conservação, existentes ou a serem criadas, deve obedecer à seguinte ordem de prioridade:

I - regularização fundiária e demarcação das terras;

II - elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo;

III - aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento;

IV - desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação; e

V - desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento.

[...] (BRASIL, 2002).

Mais tarde, a Resolução n.º 371/2006 do CONAMA estabeleceu diretrizes aos órgãos ambientais para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos advindos da Compensação Ambiental. Conforme o artigo 1º:

Art. 1º Esta resolução estabelece diretrizes para cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos financeiros advindos da compensação ambiental decorrente dos impactos causados pela implantação de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em Estudos de Impacto Ambiental - EIA e Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, conforme o art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e no art. 31 do Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. (CONAMA, 2006).

O artigo 9º da referida Resolução elenca a preferência ou ordem de prioridade de quais unidades de conservação deverão ser beneficiadas pela Compensação Ambiental:

Art. 9º O órgão ambiental licenciador, ao definir as unidades de conservação a serem beneficiadas pelos recursos oriundos da compensação ambiental, respeitados os critérios previstos no art. 36 da Lei nº 9.985, de 2000 e a ordem de prioridades estabelecida no art. 33 do Decreto nº 4.340 de 2002, deverá observar:

I - existindo uma ou mais unidades de conservação ou zonas de amortecimento afetadas diretamente pelo empreendimento ou atividade a ser licenciada, independentemente do grupo a que pertençam, deverão estas ser beneficiárias com recursos da compensação ambiental, considerando, entre outros, os critérios de proximidade, dimensão, vulnerabilidade e infra-estrutura existente; e

II - inexistindo unidade de conservação ou zona de amortecimento afetada, parte dos recursos oriundos da compensação ambiental deverá ser destinada à criação, implantação ou manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral localizada preferencialmente no mesmo bioma e na mesma bacia hidrográfica do empreendimento ou atividade licenciada, considerando as Áreas Prioritárias para a Conservação, Utilização Sustentável e Repartição dos Benefícios da Biodiversidade, identificadas conforme o disposto no Decreto nº 5.092, de 21 de maio de 2004, bem como as propostas apresentadas no EIA/RIMA.

Parágrafo único. O montante de recursos que não forem destinados na forma dos incisos I e II deste artigo deverá ser empregado na criação, implantação ou manutenção de outras unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral em observância ao disposto no SNUC. (CONAMA, 2006).

Pela leitura da Resolução, observa-se que as unidades ou zonas de amortecimento afetadas pelo empreendimento devem ser beneficiadas pela Compensação Ambiental; caso o empreendimento não se localize nestas, os recursos devem se destinar à criação, implantação ou manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral localizada preferencialmente no mesmo bioma e na mesma bacia hidrográfica do empreendimento ou atividade licenciada.

Embora o Decreto n.º 4.340/2002 previsse no artigo 32 a instituição de câmara de compensação ambiental no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, tal anseio se concretizou apenas com a Portaria MMA n.º 416/2010, que criou no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, a Câmara Federal de Compensação Ambiental (CFCA), com as seguintes atribuições:

Art. 3º São atribuições da CFCA:

I - estabelecer prioridades e diretrizes para aplicação da compensação ambiental federal;

II - avaliar e auditar, periodicamente, a metodologia e os procedimentos de cálculo da compensação ambiental;

III - propor diretrizes necessárias para agilizar a regularização fundiária das unidades de conservação;

- IV - estabelecer diretrizes para elaboração e implantação dos planos de manejo das unidades de conservação;
- V - deliberar, na sua esfera de competência, sob forma de resoluções, proposições e recomendações, visando o cumprimento da legislação ambiental referente à compensação ambiental federal; e
- VI - elaborar seu regimento interno. (MMA, 2010).

Mais tarde, a Portaria Conjunta MMA/IBAMA/ICMBio n.º 225/2011 criou, no âmbito do IBAMA, o Comitê de Compensação Ambiental Federal – CCAF, composto pelo Ministério do Meio Ambiente, IBAMA e ICMBIO (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade), com as atribuições de:

Art. 3º São atribuições do CCAF:

- I - deliberar sobre a divisão e a finalidade dos recursos oriundos da compensação ambiental federal para as unidades de conservação beneficiadas ou a serem criadas, inclusive as atividades necessárias ao fortalecimento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação-SNUC, informando ao empreendedor, à DILIC/IBAMA, ao órgão central ou aos Órgãos executores, integrantes do SNUC e observando:
 - a) o art. 36, §§ 2º e 3º, da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000;
 - b) o Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, com a redação dada pelo Decreto nº 6.848, de 14 de maio de 2009;
 - c) a Resolução CONAMA nº 371, de 5 de abril de 2006;
 - d) as diretrizes e prioridades estabelecidas pela Câmara Federal de Compensação Ambiental-CFCA; e
 - e) as informações contidas no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação-CNUC.
- II - manter registros dos termos de compromisso firmados entre o empreendedor e o órgão, integrante do SNUC, gestor da unidade de conservação beneficiada;
- III - manter registro dos relatórios de execução dos recursos aplicados a serem fornecidos pelo órgão, integrante do SNUC, gestor da unidade de conservação beneficiada;
- IV - receber, do órgão, integrante do SNUC, gestor da unidade de conservação beneficiada, documento atestando o cumprimento das obrigações quanto à Compensação Ambiental;
- V - consolidar os documentos recebidos na forma do inciso anterior, com vistas a demonstrar a quitação das obrigações do empreendedor, por empreendimento, com a compensação ambiental;
- VI - receber do órgão, integrante do SNUC, gestor da unidade de conservação beneficiada, com a finalidade de instrução dos respectivos processos, eventuais relatórios relacionados à auditoria, monitoria e avaliação dos recursos aplicados;
- VII - relatar à CFCA sobre suas atividades; e
- VIII - elaborar seu regimento interno. (MMA, 2011).

A Portaria n.º 1.039/2018 do ICMBio instituiu o Fundo de Compensação Ambiental – FCA:

Art. 1º Esta Portaria define os critérios, as políticas e as diretrizes para criação, gestão e execução do Fundo de Compensação Ambiental - FCA, que deverão ser observados no regulamento e no regimento interno do fundo.

Art. 2º Para os fins desta Portaria, entende-se por:

I - Fundo de Compensação Ambiental - FCA: fundo privado, regido por estatuto próprio, a ser criado pela instituição financeira oficial selecionada pelo Instituto Chico Mendes, para recepcionar os recursos da compensação ambiental prevista no art. 36 da Lei nº 9.985/2000, destinados pelos órgãos licenciadores às unidades de conservação instituídas pela União, a serem aportados por empreendedores públicos e privados; (ICMBio, 2018).

Conforme o artigo 3º, “o Fundo de Compensação Ambiental terá como objetivos exclusivos receber integralizações oriundas da compensação ambiental prevista no art. 36 da Lei nº 9.985/2000 e viabilizar a aplicação dos recursos na implantação e manutenção das unidades de conservação instituídas pela União”.

No ano seguinte, a Portaria nº 651/2019 do ICMBio instituiu a Comissão Permanente de Compensação Ambiental (CPCAM). Um dos objetivos da Comissão é formular propostas sobre a destinação de recursos oriundos da Compensação Ambiental:

Art. 2º A CPCAM é órgão consultivo destinado a:

I - formular propostas sobre:

a) destinação ou redestinação de recursos de compensação ambiental relacionados às unidades de conservação instituídas pela União;

[...] (ICMBio, 2019).

Em suma, o mecanismo da Compensação Ambiental surge para viabilizar a existência de uma Unidade de Conservação (uma área de proteção, portanto, e preferencialmente do tipo Estação Ecológica) em áreas afetadas pela implementação de determinado projeto, com a finalidade de manter para as futuras gerações uma área e características o mais semelhantes possível às da região afetada. Inicialmente, presente nos grandes projetos do setor elétrico brasileiro na Amazônia, “tratava-se de uma proposta que visava à criação de UC voltadas para a conservação da biodiversidade das áreas afetadas por projetos hidrelétricos. A criação de áreas destinadas a, minimamente, servir de testemunho das características do ambiente original é a origem do mecanismo da Compensação Ambiental.” (FARIA, 2008, p. 110).

Já a Compensação Ambiental instituída pela Lei do SNUC estabelece que “o licenciamento de obras de grande porte deveria ter como pré-requisito a implantação de uma estação ecológica pela entidade ou empresa responsável pelo empreendimento.” (FARIA, 2008, p. 110). Desta maneira, “para fazer face à reparação dos danos ambientais causados pela destruição de florestas e outros ecossistemas, essas UC deveriam estar situadas,

preferencialmente, na região do empreendimento e visar à preservação de amostras representativas dos ecossistemas afetados.” (FARIA, 2008, p. 110). Nesta toada, Bechara alerta:

Por isso tudo, acreditamos não haver espaço para se confundir ou se equiparar a compensação ambiental com a “venda do direito de poluir”. Esse direito não existe. O que existe, isso sim, é o direito de todos à dignidade e à qualidade de vida, cujo atendimento pleno demanda a conjugação de diversos fatores, alguns deles, inclusive, conflitantes, como o equilíbrio ambiental e as atividades industriais e econômicas degradadoras, porém fornecedoras de diversos e imprescindíveis bens. A compensação ambiental busca ajustar e harmonizar essas atividades discordantes e não, obviamente, viabilizar os “desejos poluidores” do empreendedor. Tanto é que, em casos de degradação grave ou nas hipóteses em que os benefícios propostos pelo projeto não sejam expressivos, se comparados aos seus impactos negativos, nem a compensação ambiental logrará justificar o empreendimento, o qual, por conseguinte, não será licenciado. (BECHARA, 2007, p. 231).

Por outro lado, esta aplicação da Compensação Ambiental, proposta sobretudo pela Lei 9.985/2000, acabou por gerar críticas à sua validade, principalmente por parte de empreendedores. A legislação estabeleceu um percentual do valor do empreendimento, sem que este valor necessariamente reflita na magnitude e abrangência do impacto ambiental provocado. A lei também restou omissa ao não estabelecer de forma eficaz a metodologia de cálculo a ser empregado. Conforme Faria, “o art. 36 da Lei do SNUC, ao trazer uma nova forma de entendimento da Compensação Ambiental, não levou em consideração a complexidade do processo de gradação dos impactos ambientais dos empreendimentos”. (FARIA, 2008, p. 112). Tanto que tal porcentagem estabelecida foi alvo de Ação Direita de Inconstitucionalidade, na ADI n.º 3.378:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 36 E SEUS §§1º, 2º E 3º DA LEI 9.985, DE 18 DE JULHO DE 2000. CONSTITUCIONALIDADE DA COMPENSAÇÃO DEVIDA PELA IMPLANTAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS DE SIGNIFICATIVO IMPACTO AMBIENTAL. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL DO §1º DO ART. 36.

1. O compartilhamento-compensação ambiental de que trata o artigo 36 da Lei 9.985/2000 não ofende o princípio da legalidade, dado haver sido a própria lei que previu o modo de financiamento dos gastos com as unidades de conservação da natureza. De igual forma, não há violação ao princípio da separação dos Poderes, por não se tratar de delegação do Poder Legislativo para o Executivo impor deveres aos administrados.
2. Compete ao órgão licenciador fixar o quantum da compensação, de acordo com a compostura do impacto ambiental a ser dimensionado no relatório – EIA/RIMA.
3. O artigo 36 da Lei 9.985/2000 densifica o princípio usuário-pagador, este a significar um mecanismo de assunção partilhada da responsabilidade social pelos custos ambientais derivados da atividade econômica.
4. Inexistente desrespeito ao postulado da razoabilidade. Compensação ambiental que se revela como instrumento adequado à defesa e preservação do meio ambiente para

as presentes e futuras gerações, não havendo outro meio eficaz para atingir essa finalidade constitucional. Medida amplamente compensada pelos benefícios que sempre resultam de um meio ambiente ecologicamente garantido em sua higidez.

5. Inconstitucionalidade da expressão “não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento”, no §1º do artigo 36 da Lei 9.985/2000. O valor da compensação-compartilhamento é de ser fixado proporcionalmente ao impacto ambiental, após estudo em que se assegurem o contraditório e a ampla defesa. Prescindibilidade da fixação de percentual sobre os custos do empreendimento.

6. Ação parcialmente procedente" (STF. ADI 3.378/DF, 2008).

No que se refere à natureza da Compensação Ambiental, é possível encontrar divisão na doutrina: uma parte minoritária identifica que a Compensação Ambiental se trata de medida tributária, ou de preço público, e não uma medida reparatória. Erika Bechara sustenta que na verdade a Compensação Ambiental é uma medida reparatória antecipada:

É verdade que o fato da compensação ambiental ser exigida antes mesmo da concretização do dano que se quer compensar acaba por criar uma certa resistência da doutrina e dos tribunais em aceitá-la como medida reparatória (e não tributária).

Contudo, para minar essa resistência basta percorrer a própria doutrina civilista que de há muito defende, em sede de responsabilidade civil, a possibilidade de reparação de danos futuros, contanto que certos, i.e, de ocorrência garantida. Citamos como exemplo Aguiar Dias, Caio Mário da Silva Pereira, Carlos Roberto Gonçalves e o administrativista Celso Antonio Bandeira de Mello.

Assim posto, não parece haver óbices jurídicos à conclusão acima esposada, sobre a natureza jurídica da compensação: trata-se de reparação civil antecipada, equivale dizer, reparação por danos ambientais ainda não ocorridos porém antevistos no licenciamento ambiental, com segurança suficiente para se reputá-los certos. (BECHARA, 2008, p. 6).

Portanto, em se tratando de licenciamento ambiental, no qual ainda não houve efetiva expedição da licença ambiental, a obrigação de que determinado empreendimento realize a Compensação Ambiental tem caráter reparatório (antecipado), uma vez que o dano ambiental ainda não ocorreu de fato, mas já é previsto – em face do estudo técnico realizado. O julgamento da ADI n.º 3.378 acabou por trazer diferente entendimento sobre a natureza jurídica da compensação ambiental: o Supremo Tribunal Federal (STF) concluiu que a natureza jurídica não é reparatória, mas sim uma forma de compartilhar as despesas com as medidas adotadas nos empreendimentos com significativo impacto ambiental.

A Compensação Ambiental de que trata a Lei n.º 9.985/2000 bem como as resoluções do CONAMA elencadas anteriormente, dizem respeito à implantação de empreendimentos causadores de significativa degradação ambiental. Porém, outras formas de Compensação Ambiental também são tuteladas em demais áreas da legislação brasileira.

A Lei 11.428/2006, conhecida como Lei da Mata Atlântica, estabelece a Compensação Ambiental nos artigos 17 e 32:

Art. 17. O corte ou a supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica, autorizados por esta Lei, ficam condicionados à compensação ambiental, na forma da destinação de área equivalente à extensão da área desmatada, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica, e, nos casos previstos nos arts. 30 e 31, ambos desta Lei, em áreas localizadas no mesmo Município ou região metropolitana.

§ 1º Verificada pelo órgão ambiental a impossibilidade da compensação ambiental prevista no caput deste artigo, será exigida a reposição florestal, com espécies nativas, em área equivalente à desmatada, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica.

§ 2º A compensação ambiental a que se refere este artigo não se aplica aos casos previstos no inciso III do art. 23 desta Lei ou de corte ou supressão ilegais.

Art. 32. A supressão de vegetação secundária em estágio avançado e médio de regeneração para fins de atividades minerárias somente será admitida mediante:

I - licenciamento ambiental, condicionado à apresentação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA, pelo empreendedor, e desde que demonstrada a inexistência de alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto;

II - adoção de medida compensatória que inclua a recuperação de área equivalente à área do empreendimento, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica e sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica, independentemente do disposto no art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. (BRASIL, 2006).

Portanto, para o corte ou supressão de vegetação primária ou secundária, nos estágios médio ou avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica, quando autorizados pela Lei, ficam estes condicionados à compensação ambiental, devendo ser destinada determinada área com características ecológicas semelhantes, ou, alternativamente, e no caso de impossibilidade da primeira, a reposição florestal.

Para a autorização do corte ou supressão da vegetação deste Bioma, a Lei estipula:

Art. 14. A supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública, sendo que a vegetação secundária em estágio médio de regeneração poderá ser suprimida nos casos de utilidade pública e interesse social, em todos os casos devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, ressalvado o disposto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 desta Lei.

Art. 20. O corte e a supressão da vegetação primária do Bioma Mata Atlântica somente serão autorizados em caráter excepcional, quando necessários à realização de obras, projetos ou atividades de utilidade pública, pesquisas científicas e práticas preservacionistas.

Parágrafo único. O corte e a supressão de vegetação, no caso de utilidade pública, obedecerão ao disposto no art. 14 desta Lei, além da realização de Estudo Prévio de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA.

Art. 21. O corte, a supressão e a exploração da vegetação secundária em estágio avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica somente serão autorizados:

I - em caráter excepcional, quando necessários à execução de obras, atividades ou projetos de utilidade pública, pesquisa científica e práticas preservacionistas;

III - nos casos previstos no inciso I do art. 30 desta Lei.

Art. 22. O corte e a supressão previstos no inciso I do art. 21 desta Lei no caso de utilidade pública serão realizados na forma do art. 14 desta Lei, além da realização de Estudo Prévio de Impacto Ambiental, bem como na forma do art. 19 desta Lei para os casos de práticas preservacionistas e pesquisas científicas. (BRASIL, 2006).

É importante salientar que por força do artigo 30, “é vedada a supressão de vegetação primária do Bioma Mata Atlântica, para fins de loteamento ou edificação, nas regiões metropolitanas e áreas urbanas consideradas como tal em lei específica”, sendo que “nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração dependerá de prévia autorização do órgão estadual competente e somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio avançado de regeneração em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por esta vegetação [...]”. Já “nos perímetros urbanos aprovados após a data de início de vigência desta Lei, é vedada a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica para fins de loteamento ou edificação.” (BRASIL, 2006).

O Código Florestal de 2012 (Lei 12.651/2012) também fixa a Compensação Ambiental em determinados casos, como por exemplo no descumprimento da área de Reserva Legal:

Art. 66. O proprietário ou possuidor de imóvel rural que detinha, em 22 de julho de 2008, área de Reserva Legal em extensão inferior ao estabelecido no art. 12, poderá regularizar sua situação, independentemente da adesão ao PRA, adotando as seguintes alternativas, isolada ou conjuntamente:

I - recompor a Reserva Legal;

II - permitir a regeneração natural da vegetação na área de Reserva Legal;

III - compensar a Reserva Legal. (BRASIL, 2012).

Conforme o inciso I do § 3º do mesmo artigo, para fins de recomposição "de que trata o inciso I do caput poderá ser realizada mediante o plantio intercalado de espécies nativas com exóticas ou frutíferas, em sistema agroflorestal". Também, "o plantio de espécies exóticas deverá ser combinado com as espécies nativas de ocorrência regional;" Já para fins de compensação de que trata o inciso III do caput:

§ 5º A compensação de que trata o inciso III do caput deverá ser precedida pela inscrição da propriedade no CAR e poderá ser feita mediante:

- I - aquisição de Cota de Reserva Ambiental - CRA;
- II - arrendamento de área sob regime de servidão ambiental ou Reserva Legal;
- III - doação ao poder público de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização fundiária;
- IV - cadastramento de outra área equivalente e excedente à Reserva Legal, em imóvel de mesma titularidade ou adquirida em imóvel de terceiro, com vegetação nativa estabelecida, em regeneração ou recomposição, desde que localizada no mesmo bioma. (BRASIL, 2012).

Em Santa Catarina, o Código Florestal Estadual (Lei n.º 14.675/2009) também trouxe a previsão da Compensação Ambiental, criando Fundo específico para tal:

Art. 25. Fica criado o Fundo de Compensação Ambiental e Desenvolvimento - FCAD com a finalidade de gerenciar os recursos provenientes de:

- I – fundos e organismos internacionais, públicos e privados, que queiram investir no desenvolvimento sustentável do Estado;
- II – doações de pessoas físicas e jurídicas, nacionais e internacionais; e
- III – a compensação ambiental prevista na Subseção V, Seção VI, Capítulo V, Título IV desta Lei. (SANTA CATARINA, 2009).

A compensação da Reserva Legal, nos moldes do codex federal, também foi elencada:

Art. 127-E. O proprietário ou possuidor de imóvel rural que detinha, em 22 de julho de 2008, área de Reserva Legal em extensão inferior ao estabelecido no art. 125-A, poderá regularizar sua situação, independentemente da adesão ao PRA, adotando as seguintes alternativas, isolada ou conjuntamente:

- I – recompor a Reserva Legal;
- II – permitir a regeneração natural da vegetação na área de Reserva Legal; ou
- III – compensar a Reserva Legal. (SANTA CATARINA, 2009).

Além desta, a Compensação Ambiental pela implementação de empreendimentos de atividades de significativo impacto ambiental, nos moldes do SNUC:

Art. 135-A. A compensação ambiental constitui uma obrigação do empreendedor responsável pela implantação de atividade/empreendimento de significativo impacto ambiental, de natureza indenizatória nos termos do art. 36 da Lei federal nº 9.985, de 2000.

Art. 135-C. A compensação ambiental pode ser aplicada:

- I – na execução, pelo empreendedor, de atividades conveniadas entre o órgão licenciador e o empreendedor, mediante termo de compromisso, com base em plano de trabalho detalhado e aprovado pelo órgão licenciador e o órgão executor do SEUC, observando-se a boa praxe comercial na prestação de serviços e aquisição de bens móveis ou imóveis, devendo o empreendedor depositar os valores em conta específica

e remunerada em seu próprio nome, cujo saque somente pode ocorrer com a anuência do órgão executor do SEUC;

II – na execução das atividades por terceiros, por intermédio de fundo de compensação ambiental, na mesma modalidade executada na esfera federal; ou

III – por meio do órgão executor do SEUC, quando os recursos financeiros acordados forem depositados em nome do órgão executor em contas especiais, específicas para fins de compensação ambiental, não integrantes da Conta Única do Estado, devendo ser utilizados, preferencialmente, para ações de regularização fundiária. (SANTA CATARINA, 2009).

Mais recentemente, a Portaria n.º 136/2018 do Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina (IMA/SC) institui a Compensação Ambiental por supressão de vegetação em Unidades de Conservação administradas pelo órgão:

Art. 1º A compensação ambiental, definida pelos artigos 17, da Lei Federal 11.428/2006, quando ocorrer em unidade de conservação, deverá se dar, preferencialmente, em unidade de conservação localizada na mesma bacia hidrográfica em que ocorreu a supressão de vegetação.

§ 1º A compensação ambiental em unidade de conservação se dará pela aquisição de área equivalente em tamanho, à área objeto de autorização de supressão, conforme art. 26 do decreto federal 6660/2008.

§ 2º O órgão ambiental verificando a impossibilidade de realizar a compensação em Unidades de Conservação localizadas na mesma bacia hidrográfica em que ocorreu a supressão, poderá ser selecionada outra Unidade de Conservação localizada em qualquer outra Bacia Hidrográfica da Vertente do Atlântico de Santa Catarina. (IMA, 2018).

O artigo 2º divide a Compensação Ambiental em dois tipos:

Art. 2º Para fins da aplicação desta portaria são duas as formas de compensação de área em Unidades de Conservação:

I – Compensação Direta, quando o empreendedor compra imóvel e faz a doação ao IMA, via escritura pública, conforme art. 26 do Decreto Federal 6.660/2008, de área no interior de Unidade de Conservação de domínio público;

II – Compensação Indireta, quando o empreendedor deposita, em conta-bancária específica do IMA valor referente ao custo equivalente a compra de área em Unidade de Conservação e o IMA fica responsável pela aquisição de área equivalente em Unidade de Conservação; (IMA, 2018).

Quando o empreendedor opta pela Compensação Indireta, que se dá de forma pecuniária, este dinheiro é destinado para aquisição de imóveis para regularização fundiária em unidades de conservação estadual. O problema de imóveis situados nessas áreas é latente, motivo pelo qual é dada maior prioridade na indenização aos proprietários, de forma a possibilitar a integridade destas unidades. É o que diz o artigo 4º da Portaria:

Art. 4º Caso o empreendedor opte pela compensação indireta, a Diretoria de Biodiversidade e Florestas realizará o cálculo da compensação, conforme metodologia de cálculo (Anexo 1), e incluirá a informação no Termo de Compromisso que será assinado pelas partes, indicando o valor a ser depositado na conta específica em nome do IMA [...] destinada única e exclusivamente para aquisição de imóveis para regularização fundiária em unidades de conservação estadual. (IMA, 2018).

Já a Portaria n.º 98/2020 do IMA/SC dispõe sobre a compensação pelo uso de Área de Preservação Permanente (APP) para atividades potencialmente poluidoras a serem instaladas, em operação, ou atividades já instaladas passíveis de regularização, nos casos de inexistência de alternativa locacional, conforme o artigo 1º:

Art. 1º Publicar a presente Portaria que se aplica à compensação pelo uso de APP de atividades potencialmente poluidoras que serão instaladas, que estão em operação, ou atividades desenvolvidas em APP que serão regularizadas, de acordo com art. 122-D da Lei Estadual nº 14.675/2009, além de outras situações previstas em legislação.

§ 1º A compensação pelo uso de APP será exigida na fase de LAI para empreendimentos a serem instalados junto a edificações já existentes, com possibilidade de acréscimo de área apenas para os casos de implantação de controles ambientais;

§ 2º Os empreendimentos em operação que não fizeram a compensação pelo uso de APP deverão ser notificados pelo órgão ambiental para que cumpram com a obrigação, devendo apresentar termo de compensação pelo uso da APP juntamente com os documentos do requerimento de renovação de LAO ou LAO corretiva.

§ 3º Os empreendimentos que ainda não se instalaram deverão fazer a proposição do tipo de compensação na LAP e efetivar seu cumprimento até a formalização do pedido de LAO, para os casos estabelecidos em Lei. (IMA, 2020).

O artigo 2º delimita que a sua aplicação se dá nas APPs estabelecidas pelo Código Florestal Federal de 2012 e pelo Código Florestal Estadual de 2009; elenca as atividades em APP das quais a compensação ambiental incidirá; delimita as duas formas de compensação, a saber Compensação por área e Compensação pecuniária:

Art. 2º Para os efeitos desta Portaria, entende-se por:

I - área de preservação permanente (APP): aquelas estabelecidas nas Leis Federal nº 12.651/2012 e Lei Estadual nº 14.675/2009 . Área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;

[...]

IV - atividades em APP: referem-se a atividades que, por sua natureza, necessitam intervir ou suprimir nas áreas de preservação permanente, tais como: empreendimentos de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental;

[...]

VIII - compensação pelo uso de APP: medida adotada quando se verifica que a atividade necessita intervir/suprimir em APP, ou já está implantada em APP, em

processo de licenciamento ambiental ou supressão de vegetação conforme o art. 1º desta Portaria, podendo abranger Compensação por área e Compensação pecuniária; IX - a compensação por área consiste na efetiva recuperação de APP e deverá ocorrer na mesma sub-bacia hidrográfica e preferencialmente:

- a) recuperação de APP na área de influência direta do empreendimento;
- b) recuperação de APP em área dentro de Unidade de Conservação Estadual; e,
- c) recuperação de APP em Área fora de Unidade de Conservação Estadual.

X - a Compensação Pecuniária se dará nos moldes do Capítulo III desta Portaria, para casos de regularização ou inexistência comprovada de alternativa para realização da compensação por área, devidamente justificada; (IMA, 2020).

A Compensação Ambiental por área está definida no artigo 5º:

Art. 5º A modalidade de Compensação Ambiental por área poderá ocorrer de três formas, preferencialmente na seguinte ordem

- I - recuperação de APP na área de influência direta do empreendimento;
- II - recuperação de APP em área dentro de Unidade de Conservação Estadual; e,
- III - recuperação de APP em área fora de Unidade de Conservação Estadual.

Art. 6º A recuperação de APP se refere à restituição de um ecossistema a uma condição não degradada por meio de métodos e procedimentos reconhecidos na literatura técnica e estabelecidos na Resolução CONAMA nº 429/2011 .

Parágrafo único. A área a ser recuperada deve se situar nas áreas aptas à compensação, definidas no art. 3º desta Portaria. (IMA, 2020).

A Portaria n.º 98/2020 do IMA estabeleceu nos pormenores de que forma se realiza a Compensação Ambiental por área, fornecendo todos os cálculos, índices e tabelas necessários para tal, conforme artigo 7º:

Art. 7º A extensão da APP a ser recuperada dar-se-á pela adição entre os índices ecológicos determinados pelos critérios A, T, R e C, definidos abaixo. A área para compensação (AC) poderá variar de proporções entre 1:2 a 1:4, conforme tabela 8, e dependerá dos índices somados.

$$FCA = A+T+R+C$$

Onde:

FCA = Fator de compensação ambiental

A= área de APP

T= Tipologia Florestal

R= Raridade

C= Conectividade (IMA, 2020).

Todos estes índices que compõe a fórmula estão bem descritos em tabelas anexas à portaria. Tanto que a portaria do IMA/SC se preocupou ao cabo com a tutela das Áreas de Preservação Permanente, ao estabelecer que a Compensação Pecuniária deve ser aplicada em último caso, e que preferencialmente deve a área degradada ser beneficiada diretamente pela recuperação de área:

Art. 13. Este tipo de compensação [Compensação Pecuniária] deve ser adotado preferencialmente quando for comprovada a inexistência de alternativa para recuperação de área, com devida justificativa e comprovação. A impossibilidade da aplicação da compensação por área deverá ser analisada e justificada no parecer técnico da equipe de análise do processo em questão.

Art. 14. O valor da Compensação pecuniária será calculado de acordo com a área da APP ocupada (APPU), do fator ambiental (FA), do valor venal territorial (VVT), no caso de área urbana e, valor territorial por hectare da tabela CEPA/EPAGRI ou outro documento de valoração territorial oficial, no caso de área rural.

$$VCA = VVT \times APPU \times FA$$

Onde:

- VCA (R\$) = Valor da Compensação Ambiental

- VVT (R\$/m²) = Valor Venal Territorial (estabelecido pela Prefeitura Municipal, base do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU)

- APPU (m²) = Área de Preservação Permanente Utilizada, onde incidiu a intervenção

- FA = Fator Ambiental (tabelas 4,5,6 e 7 somadas)

Parágrafo único. Os valores serão depositados pelo empreendedor, no prazo máximo de 12 (doze) meses, a contar do recebimento da licença ou AuC., mediante depósito identificado em conta específica para compensação pelo uso de APP, conforme estipulado no Termo de Compromisso. (IMA, 2020).

A Portaria n.º 98/2020 do IMA/SC ficou vigente por um breve período, sendo posteriormente revogada em 2021 pela Portaria IMA n.º 43/2021. Com isto, restringiu-se a compensação pelo uso de Área de Preservação Permanente (APP), nas hipóteses de utilidade pública e interesse social estabelecidas nos arts. 124-B e 124-C do Código Estadual do Meio Ambiente – Lei Estadual n.º 14.675/2009 e no art. 3º, VIII e IX do Código Florestal – Lei Federal n.º 12.651/2012.

Diferentemente da Portaria anterior, já não se aplica mais para a supressão de vegetação localizada em APP, somente o uso do solo nestas áreas. Assim, a nova Portaria se tornou mais restrita, abarcando menos situações do que era previsto inicialmente. Também, a nova Portaria deixou de ser aplicada às intervenções de baixo impacto em APP. Conforme o artigo 4º, surgiram novas modalidades de Compensação por área – anteriormente, eram apenas três, agora são cinco:

Art. 4º A modalidade de compensação ambiental por área poderá ocorrer de 5 (cinco) formas, na mesma bacia hidrográfica do empreendimento e sempre que possível na mesma microbacia e sucessivamente, nas seguintes modalidades:

I – recuperação de APP e/ou áreas degradadas na área de influência direta do empreendimento;

II – recuperação de APP e/ou áreas degradadas dentro de unidade de conservação estadual, desde que identificadas no seu plano de manejo ou em mapeamento atualizado;

III - recuperação de APP e/ou áreas degradadas em área dentro de unidade de conservação municipal, desde que identificadas no seu plano de manejo ou em mapeamento atualizado.

IV - recuperação de APP e/ou áreas degradadas dentro de unidade de conservação particular (Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN), desde que identificadas no seu plano de manejo ou em mapeamento atualizado.

V - recuperação de APP e/ou áreas degradadas dentro da mesma bacia hidrográfica do empreendimento. (IMA, 2021).

A Compensação Pecuniária se manteve de maneira semelhante:

Art. 11. O valor da compensação pecuniária será calculado de acordo com a área da APP ocupada (APPU), do fator ambiental (FA), do valor venal territorial (VVT), no caso de área urbana e, valor territorial por hectare da tabela CEPA/EPAGRI ou outro documento de valoração territorial oficial, no caso de área rural.

$VCA = VVT \times APPU \times FA$

Onde:

- VCA (R\$) = Valor da Compensação Ambiental

- VVT (R\$/m²) = Valor Venal Territorial (estabelecido pela Prefeitura Municipal, com base no Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU ou valor territorial por hectare de acordo com a tabela CEPA/EPAGRI ou outro documento de valoração territorial oficial, no caso de área rural.

- APPU (m²) = Área de Preservação Permanente Utilizada, onde incidiu a intervenção

- FA = Fator Ambiental (tabelas 1,2,3 e 4 somados os índices aplicáveis). (IMA, 2021).

Assim, é notória a evolução que o instituto da Compensação Ambiental vem atravessando ao longo dos anos. Primordialmente, no âmbito do SNUC, muito criticado por oferecer uma porcentagem que se mostrou irrazoável e inconstitucional, quiçá arbitrária, sem que fosse muito explícita a destinação dos recursos obtidos, atualmente se percebe o movimento adotado pelos diversos órgãos ambientais brasileiros, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, com esforços para definir critérios técnicos, precisos e que de fato tragam retorno ao meio ambiente afetado pela atividade humana.

É interessante observar que tanto a Lei da Mata Atlântica quanto o Código Florestal de 2012 diferenciam e segregam a reposição/recomposição florestal e a compensação ambiental, enquanto termos distintos; ao tratar da compensação, relacionam a mesma *stricto sensu*, ou seja, somente com o significado de medidas alternativas que compensam, contrabalanceiam o dano ocasionado ou previsto. Já a recomposição florestal é fixada como instituto diferente da compensação, esta no sentido de reposição do bioma afetado, replantio de áreas afetadas.

Porém, não é equivocado entender tanto a compensação *stricto sensu* quanto a recomposição/reposição florestal como espécies e modalidades de Compensação Ambiental,

porque a reposição do ecossistema afetado, a contraprestação pecuniária (em caráter reparatório), a compensação com áreas semelhantes/afins, dentre outras medidas cabíveis, configuram possibilidades de Compensação Ambiental, em sentido mais amplo – embora parte da doutrina divirja sobre este conceito, ao dividir ambos termos.

4.1 COMPENSAÇÃO AMBIENTAL NO ÂMBITO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

No âmbito da regularização fundiária, a Compensação Ambiental exigida pela Lei 13.465/2017 tem natureza reparatória inequívoca: aqueles que por inobservância ou desobediência à legislação ambiental ocuparam áreas legalmente protegidas do ecossistema, poderão ser obrigados a oferecer contraprestação ambiental pela lesão causada, o que pode se dar por diferentes moldes. Destaca-se desde já que, via de regra, se favorece as situações de carência financeira, através da dispensa da cobrança da Compensação Ambiental nos casos de REURB-S, por meio de normativas mais específicas.

Destarte, este capítulo analisará diferentes legislações do âmbito municipal, para compreender melhor de que forma a Compensação Ambiental está sendo prevista nos casos de Regularização Fundiária, bem como discutir modelos e destinações para estes recursos. Dada a escassez de municípios que legislaram especificamente sobre o tema, procedeu-se a análise da legislação municipal de quatro cidades distintas, uma vez que cada uma destas fixou de maneira peculiar a Compensação Ambiental para fins de Regularização Fundiária Urbana.

4.1.1 Município de Florianópolis/SC

Na cidade de Florianópolis, capital catarinense, o procedimento de REURB foi regulado pela Instrução Normativa SMDU n.º 5/2021. A questão ambiental é analisada pela Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis (FLORAM), órgão ambiental municipal, que também fixa as diretrizes sobre o tema, conforme artigo 11 e 12 da Instrução Normativa:

Art. 11. Durante o prazo das notificações, o processo será encaminhado ao Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis - IPUF, para expedição das Diretrizes Urbanísticas, quando incidentes condicionantes urbanísticas, assim como para a Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis para expedição de Diretrizes Ambientais, quando incidentes condicionantes ambientais.

Parágrafo único: Retornando as diretrizes urbanísticas e/ou ambientais, o processo será remetido aos requerentes para elaboração do projeto de regularização fundiária, nos termos da lei de regência, em um prazo de 60 (sessenta) dias, prorrogáveis por igual período.

Art. 12. Apresentado o projeto de regularização fundiária, o mesmo será analisado, observando os requisitos previstos na lei de regência, os parâmetros das Diretrizes Urbanísticas, assim definidos pelo IPUF, assim como as Diretrizes Ambientais, assim definidos pela FLORAM, quando for o caso. (SMDU, 2021).

Também cabe à FLORAM a análise de eventual plano de recuperação de áreas degradadas ou definições de compensações ambientais:

Art. 15. Eventual projeto de regularização ambiental, plano de recuperação de áreas degradadas (PRAD) e/ou eventuais definições de compensações ambientais serão analisados pela FLORAM, sendo facultado aos requerentes promoverem o protocolo, em apartado, após a aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária. (SMDU, 2021).

Assim, dada a competência da FLORAM para estabelecer definições e diretrizes sobre o tema no município de Florianópolis, a Portaria FLORAM n.º 11/2019 dispõe sobre a Compensação Ambiental por intervenções em Área de Preservação Permanente - APP, bem como cria a Câmara Técnica de Compensação Ambiental – CTCA. O artigo 1º determina que toda intervenção em APPs do município deve ser compensado nos termos da Portaria:

Art. 1º Toda intervenção em Área de Preservação Permanente - APP, prevista no art. 8º da Lei nº 12.651/2012 e na Resolução CONSEMA nº 128/2019 para os casos de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental, deverá ser compensada com base nos termos desta Portaria. (FLORAM, 2019).

A compensação ambiental fica compreendida como o “mecanismo que visa à substituição de bens ambientais degradados por outros funcionalmente equivalentes, ou por indenização pecuniária”, conforme o artigo 2º, e se dará em função da existência de danos provocados ao meio ambiente, conforme o artigo 4º:

Art. 4º A compensação por intervenção em Área de Preservação Permanente - APP será definida pela Floram e se dará em função da existência de dano provocado por atividade permanente, mediante comprovação de inviabilidade de alternativa locacional, com base em critérios utilizados na busca da qualificação dos agravos e seus impactos sobre a água, solo e subsolo, flora, fauna e paisagem. (FLORAM, 2019).

Ainda no artigo 4º, a Portaria estabelece a necessidade de se firmar Termo de Compromisso quando for estipulada a Compensação Ambiental, entre o requerente e a FLORAM, precedido de Parecer Técnico Ambiental. O Termo e o Parecer citados serão documentos integrantes do processo de autorização ambiental. Conforme o § 4º, “no caso da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (Reurb-E), o Parecer Técnico Ambiental e o Termo de Compromisso serão partes integrantes do processo específico de regularização.”

Também se estabelece no artigo 6º que na composição do valor da compensação ambiental será utilizado um Fator Ambiental (FA), disposto em quadro anexo. Este Fator Ambiental varia de acordo com o tipo de intervenção na Vegetação, no Solo, na Fauna ou nos Recursos Hídricos. O artigo 8º estabelece o cálculo propriamente, para se definir o montante devido para fins de compensação:

Art. 8º O Valor da Compensação Ambiental - VCA será calculado da forma que segue:

$VCA = VVT \times APPU \times FA$

Onde - VCA (R\$) = Valor da Compensação Ambiental

- VVT (R\$/m²) = Valor Venal Territorial

- APPU (m²) = Área de Preservação Permanente Utilizada, onde incidiu a intervenção

- FA = Fator Ambiental (FLORAM, 2019).

O artigo 9º elenca as possibilidades de compensação ambiental pelas intervenções em APPs do município:

Art. 9º São formas de compensação do dano ambiental pelas intervenções em APPs, exclusivamente:

I - A recuperação de Áreas de Preservação Permanente - APPs degradadas;

II - A recuperação ambiental em Unidades de Conservação Municipais;

II - A regularização fundiária em Unidades de Conservação Municipais;

III - O custeio de projetos ambientais da Fundação Municipal do Meio Ambiente;

IV - O aprimoramento da estrutura física, material e tecnológica da Fundação Municipal do Meio Ambiente;

V - A capacitação profissional para os técnicos da área ambiental da Fundação Municipal do Meio Ambiente.

Parágrafo único. Serão aplicados no mínimo 30% dos valores da compensação ambiental para recuperação ambiental em Áreas de Preservação Permanente ou Unidades de Conservação Municipais. (FLORAM, 2019).

Por fim, a Portaria FLORAM n.º 11/2019 também criou a Câmara Técnica de Compensação Ambiental – CTCA:

Art. 10. Fica criada a Câmara Técnica de Compensação Ambiental - CTCA vinculada diretamente ao Superintendente da Fundação Municipal do Meio Ambiente, como órgão colegiado de caráter deliberativo, responsável por definir o cálculo de Compensação Ambiental por intervenção em Área de Preservação Permanente - APP de que trata esta Portaria.

Art. 11. Compete à Câmara Técnica de Compensação Ambiental - CTCA:

- I - Analisar os pedidos de compensação ambiental pelo uso de APP e o respectivo parecer técnico;
- II - Definir o Fator Ambiental - FA das atividades sujeitas ao pagamento da Compensação Ambiental por intervenção em Área de Preservação Permanente - APP;
- III - Definir o Valor da Compensação Ambiental - VCA;
- IV - Definir as formas de aplicação das medidas compensatórias relativas ao uso de Áreas de Preservação Permanente - APPs de forma a observar o interesse público e a preservação do meio ambiente;
- V - Estabelecer prioridades e diretrizes para a aplicação dos recursos da Compensação Ambiental;
- VI - Julgar os recursos administrativos contra a fixação do Valor da Compensação Ambiental - VCA;
- VII - Elaborar o Termo de Compromisso;
- VIII - Acompanhar, manter registro e aprovar a execução dos Termos de Compromisso de Compensação Ambiental bem como dos Planos e Relatórios nos casos de execução da obrigação pelo empreendedor;
- IX - Manter o registro e atas das reuniões realizadas. (FLORAM, 2019).

Buscando suprir a lacuna das intervenções em Unidades de Conservação, a FLORAM editou a Portaria n.º 03/2020, que dispõe sobre a Compensação Ambiental pela supressão de vegetação nativa aplicada à Regularização Fundiária em Unidades de Conservação Municipais, geridas pela FLORAM no âmbito do município de Florianópolis, com foco no licenciamento ambiental. O seu artigo 2º delimita duas formas de compensação para as Unidades de Conservação:

Art. 2º Para fins da aplicação desta Portaria são duas as formas de compensação de área em Unidades de Conservação:

- I - Compensação Direta - quando o empreendedor compra imóvel e faz a doação à Floram, via escritura pública ou documento equivalente, conforme art. 26 do Decreto Federal nº 6.660/2008, de área no interior de Unidade de Conservação de domínio público;
- II - Compensação Indireta - em caso de impossibilidade de realização da Compensação Direta devidamente justificada e aceita pelo órgão ambiental, o empreendedor poderá depositar, em conta bancária específica da Floram para esta finalidade, o valor referente ao custo da área suprimida e a Floram fica responsável pela aquisição de área equivalente em Unidade de Conservação Municipal; (FLORAM, 2020).

Foi instituída Câmara Técnica de Compensação Ambiental em Unidades de Conservação (CTCAUC), conforme artigos 11 e 12:

Art. 11. Fica criada a Câmara Técnica de Compensação Ambiental em Unidades de Conservação - CTCAUC vinculada diretamente ao Superintendente da Fundação Municipal do Meio Ambiente - Floram, como órgão colegiado de caráter deliberativo responsável por analisar os processos de compensação ambiental, resultante da supressão de vegetação, em regularização fundiária em Unidades de Conservação Municipais.

Art. 12. Compete à Câmara Técnica de Compensação Ambiental em Unidades de Conservação - CTCAUC:

I - Analisar as propostas apresentadas pelos empreendedores para a Compensação Ambiental, em regularização fundiária em Unidades de Conservação Municipais, resultante da supressão de vegetação;

II - Verificar os possíveis imóveis territoriais presentes nas Unidades de Conservação passíveis de regularização fundiária;

III - Definir o Fator Ambiental - FA que compõe o cálculo do valor da Compensação Ambiental;

IV - Definir o Valor da Compensação Ambiental - VCA;

V - Estabelecer prioridades e diretrizes para a aquisição de áreas em Unidades de Conservação;

VI - Definir a aplicação dos recursos depositados na conta bancária específica para a regularização fundiária em Unidades de Conservação;

VII - Julgar os recursos administrativos contra a fixação do Valor da Compensação Ambiental - VCA;

VIII - Manter o registro e atas das reuniões realizadas. (FLORAM, 2020).

Portanto, denota-se que o município estabeleceu metodologias e regras próprias para fins de Compensação Ambiental, seja na regularização de danos ambientais causados em APPs ou no procedimento de licenciamento ambiental dentro de Unidades de Conservação. O município também criou câmaras técnicas específicas, de forma a facilitar a gestão e aplicação dos recursos oriundos da Compensação Ambiental.

4.1.2 Município de Joaçaba/SC

No município catarinense de Joaçaba, a Lei Complementar n.º 429/2021 dispõe sobre a REURB e sobre as medidas necessárias para a regularização ambiental no município, com características próprias. Conforme artigo 5º, “o imóvel clandestino ou irregular existente às margens dos cursos d’água será passível de regularização fundiária e ambiental.” Para tal, “a regularização fundiária e ambiental do imóvel deverá ser requerida em procedimento de regularização perante o Município de Joaçaba e será conferida por meio de Certidão de Conformidade Fundiária e Ambiental, mediante compensação financeira, a título de compensação ambiental”, conforme artigo 8º.

No artigo 21, restringiu-se a regularização dos imóveis situados à margem dos cursos d’água naturais, devendo estes estar inseridos entre a APP Florestal e o afastamento mínimo de

15 (quinze) metros do curso d'água - conforme o Enunciado 4 do MPSC. Dada a peculiaridade que o município enfrenta no que se refere à excessiva ocupação das margens dos Rio do Tigre e Rio do Peixe, delimitou-se no artigo 31:

Art. 31. Para fins de regularização dos lotes às margens do Rio do Tigre e do Rio do Peixe, será considerada como área passível de regularização aquelas inseridas entre a APP Florestal e a APP Resultante.

§ 1º Para os demais cursos d'água não previstos no artigo anterior, são consideradas como áreas passíveis de regularização aquelas inseridas entre a APP Florestal e o afastamento mínimo de 15 (quinze) metros do curso d'água.

§ 2º Nas margens dos cursos d'água previsto no caput deste artigo, não serão passíveis de regularização as áreas dos lotes que estejam inseridas na faixa de afastamento mínimo de 15 (quinze) metros do curso d'água, ficando vedada a sua utilização para futuras edificações. (JOAÇABA, 2021).

A APP Florestal é aquela faixa de proteção disposta no Código Florestal de 2012, já a APP Resultante é “uma faixa marginal do curso d'água obtida a partir da largura média das urbanizações existentes nas Áreas de Preservação Permanente - APP do Rio do Peixe e Rio do Tigre”.

O artigo 37 estabelece a espécie da compensação fundiária e ambiental aplicável à regularização fundiária no município, bem como sua finalidade:

Art. 37. A medida de compensação fundiária e ambiental consistirá na destinação de recursos financeiros pelos interessados à municipalidade, a fim de financiar políticas públicas que visem à redução dos efeitos dos impactos ambientais e sociais do processo de ocupação urbana. (JOAÇABA, 2021).

Os recursos oriundos das medidas de compensação mitigatória serão destinados para a conta do Fundo Municipal de Meio Ambiente, conforme o § 3º do artigo 41.

Neste sentido, a legislação de Joaçaba deu preferência pela forma de Compensação Ambiental indireta, mediante pagamento de valores a serem revertidos para o Fundo Municipal de Meio Ambiente, de forma a reaplicar em demais ações de fiscalização e recuperação do meio ambiente, e não possibilitou na mesma redação formas de Compensação Ambiental direta. Também, verificou-se que a questão ocupacional em torno de seus principais rios foi levada em conta para fixar as áreas passíveis de regularização e compensação.

4.1.3 Município de Serafina Corrêa/RS

No município de Serafina Corrêa, no Rio Grande do Sul, a Lei nº 4.017/2022 criou o Marco Regulatório para as Áreas de Preservação Permanente consolidadas junto aos corpos hídricos da sede do perímetro urbano do Município, bem como definiu critérios referentes à regularização fundiária.

Tal Lei foi redigida com apoio técnico de estudos acerca da situação do Arroio Feijão Cru. O município optou por fixar o marco temporal para regularização das edificações consolidadas no dia 31 de dezembro de 2021, conforme artigo 12:

Art. 12. Será admitida a regularização das edificações consolidadas até 31.12.2021 e inseridas nas Faixas Não Edificantes (FNE) e Áreas de Preservação Permanente (APP) indicadas nos artigos 8º, 9º, 10 e 11, sendo proibidas ampliações, reformas e novas construções no imóvel.

§1º Na hipótese prevista no caput será obrigatória compensação financeira.

§2º Na hipótese prevista no caput a compensação ambiental será complementar, definida por equipe multidisciplinar a ser designada pelo Prefeito Municipal, mediante Portaria.

§3º Os valores provenientes da compensação financeira serão revertidos para o Fundo Municipal de Meio Ambiente para investimentos em projetos e serviços ambientais. (SERAFINA CORRÊA, 2022).

A finalidade principal é de proibir novas ocupações após estas datas, bem como estancar a expansão daquelas já existentes:

Art. 13. As Áreas de Preservação Permanente (APP) atualmente com edificações irregulares consolidadas deverão ser regularizadas mediante processo administrativo próprio e monitoradas pelo órgão ambiental municipal, em conjunto com os demais setores da administração pública, não podendo sofrer qualquer tipo de acréscimo de uso ou ocupação, além daquele já existente na data de 31.12.2021, constantes no Marco Regulatório.

Parágrafo único. As áreas referidas no caput somente poderão ser utilizadas para fins urbanísticos, desde que não sejam realizadas novas agressões ao meio ambiente, além daquelas já ocorridas quando do uso e ocupação irregular, nem coloquem em risco a população residente, de acordo com a legislação vigente. (SERAFINA CORRÊA, 2022).

O município gaúcho optou por duas formas de compensação, sendo a Compensação Financeira e a Compensação Ambiental, da seguinte forma:

Art. 17. A Compensação Financeira (COF) a que se refere esta Lei sempre resultará em um valor em reais, que será calculado em procedimento administrativo de regularização do imóvel, sendo o resultado da multiplicação do Valor do Imóvel (VI) pelo Impacto da Irregularidade (IR), representada pela seguinte fórmula:

$COF = VI \times IR \dots$

Art. 21. A compensação ambiental de que trata esta Lei poderá ser feita isolada ou conjuntamente pelos seguintes métodos:

I – condução de regeneração natural de espécies nativas;

II – plantio de espécies nativas;

III – plantio de espécies nativas do estado conjugado com a condução da regeneração natural de espécies nativas;

IV – outros serviços ambientais de proteção e compensação ao meio ambiente em área urbana.

Parágrafo único. Para fins de compensação ambiental será necessária aprovação de projeto de recuperação de área degradada (PRAD). (SERAFINA CORRÊA, 2022).

Desta forma, a legislação municipal de Serafim Corrêa previu a obrigatoriedade da Compensação Financeira, nos moldes do artigo 17, devendo esta ser revertida para o Fundo Municipal de Meio Ambiente, bem como estabeleceu a possibilidade de Compensação Ambiental em alguns casos, de forma complementar, nos moldes do artigo 21, especialmente quando ocorrerem novos parcelamentos.

4.1.4 Município de Putinga/RS

Ainda no Rio Grande do Sul, o município de Putinga editou a Lei n.º 2.184/2019, que instituiu o processo de Compensação Ambiental e Monetária no âmbito da Regularização Fundiária de Interesse Específico. Neste sentido, também criou o Sistema Municipal de Compensação Ambiental, conforme o artigo 3º:

Art. 3º Atendendo a Lei Federal nº 13.465 de 11 de julho de 2017 e o Decreto Federal nº 9.310, de 15 de março de 2018, fica estabelecido e criado o Sistema Municipal de Compensação Ambiental, composto pelo Conselho Municipal de Compensação e o Fundo Municipal de Compensação, os quais terão as suas estruturas e funções desempenhadas pelos mesmos elementos do Sistema Municipal de Meio Ambiente.

1. As funções do Conselho Municipal de Compensações serão desempenhadas pelo Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente - COMDEMA, criado pela Lei Municipal nº 1.071 /1999, de 31 de dezembro de 1999.

2. As funções do Fundo Municipal de Compensações serão atendidas pelo Fundo Municipal do Meio Ambiente - FUMDEMA, criado pela Lei Municipal nº 1.073/1999, de 31 de dezembro de 1999. (PUTINGA, 2019).

O Conselho Municipal de Compensação é o órgão superior do sistema e irá estabelecer as prioridades das aplicações financeiras da compensação e controlar os gastos públicos, sendo o órgão deliberativo e consultivo e instancia de deliberação final e julgamento dos temas pertinentes, enquanto o Fundo Municipal de Compensação é o fundo específico que irá receber os valores de compensação e permitirá a sua aplicação nos programas, planos e projetos

específicos, deliberados pelo Conselho, órgão superior do sistema, de acordo com os artigos 4º e 5º. Já o artigo 9º estabelece a Compensação Ambiental:

Art. 9º Para atendimento do objetivo de melhoria das condições ambientais da cidade são estabelecidas duas ações de intervenção que degradam os recursos hídricos ocorrentes, sendo a ação de recomposição da mata ciliar e a implantação de sistema de tratamentos de efluentes domésticos, sendo ambos estabelecidos e detalhados em programas.

1. Programa de recuperação da mata ciliar: atenderá a ações de manutenção, recuperação e reintrodução de vegetação nativa junto das margens dos recursos hídricos, na faixa mínima de 5 m na margem de incidência da APP no lote.

1. Será dada preferência a vegetação florestal composta por frutíferas nativas, sendo que as definições técnicas serão estabelecidas pelo Programa específico elaborado pelo Setor do Meio Ambiente do Município e aprovado pelo Conselho Municipal de Compensação.

2. A aquisição, plantio e manutenção das mudas ficarão ao encargo do proprietário do imóvel.

3. A execução do plantio das mudas é obrigatório em todos os lotes urbanos com incidência de APP. Caso o lote urbano não possua espaço para receber o plantio das mudas ou somente o seu plantio parcial, o mesmo poderá ser executado em outro local a ser avaliado e aprovado pelo Setor de Meio Ambiente.

4. Na condição do proprietário não se dispor ou estar impossibilitado em realizar o plantio, poderá ser feita a conversão em valor monetário, sendo cobrado pelo município o valor pecuniário correspondente a 8 (oito) UPFs / RS por muda, valor suficiente para a aquisição das mudas florestais nativas, plantio e manutenção pelo período mínimo de 4 anos. (PUTINGA, 2019).

É interessante observar que a legislação propõe a recuperação da vegetação nativa enquanto medida prioritária, cujo encargo da aquisição, plantio e manutenção das mudas fica com o proprietário, devendo todos os lotes urbanos com incidência de APP receber tal ação. Alternativamente, no caso de impossibilidade por conta de espaço, poderá ser plantado em outra localidade. Caso o proprietário prefira, poderá converter a Recomposição em Valor Monetário a ser pago para o município. A Compensação Monetária está disposta no artigo 10, aplicada aos casos de REURB-E:

Art. 10 A ocupação de área protegida por Lei Federal e a sua regularização faz necessária a compensação monetária a ser recolhida e gerida no Sistema Municipal de Compensação Ambiental, de acordo com os índices e níveis definidos pela Lei Municipal do REURB E.

1. Destaca-se que estes valores de compensação monetária incidirão permanentemente sobre o uso de APP incidente nos lotes urbanos destacados nos estudos do REURB E.

2. Os valores de compensação monetária estabelecidos nesta lei municipal levam em consideração a classificação dos lotes e seus usos. (PUTINGA, 2019).

Assim, é interessante observar que o município prezou pela recuperação das áreas degradadas através da Compensação Ambiental direta, isto é, pelo Replântio/Recomposição nas áreas de APPs ocupadas, bem como a busca pela implantação dos sistemas de tratamento de efluentes. Pelo artigo 10, toda ocupação de área protegida por Lei Federal enseja o pagamento de Compensação Ambiental, a ser revertida para o Fundo Municipal de Compensação, de forma a reverter posteriormente estas verbas em contraprestações ao meio ambiente, por meio de programas, planos e projetos específicos.

5 CONCLUSÃO

Diante do cenário exposto no primeiro capítulo, resta evidente que o Brasil sofre de uma crise habitacional que assola milhões de vidas no país, que vivem em condições precárias e degradantes, muitas vezes não usufruindo do mínimo necessário para se ter dignidade na sua habitação. Muito além de questões dominiais e registrais da propriedade, alguns destes núcleos carecem de acesso à água e energia elétrica, ao saneamento básico, à infraestrutura necessária, como pavimentação, calçadas e afins, além de muitas vezes exporem os ocupantes à riscos de vida, por exemplo.

A Regularização Fundiária Urbana estabelecida pela Lei 13.465/2017 se mostrou uma importante ferramenta para a solução de parte destes problemas, uma vez que se propõe um procedimento multidisciplinar capaz de solucionar diversas situações enfrentadas. Na questão ambiental, por exemplo, inovou ao permitir, mediante compensação ambiental, a manutenção das ocupações em áreas de preservação permanente, desde que haja melhoria ambiental em comparação aos *status quo ante*. Via de regra, nessas situações, exige-se estudo técnico ambiental elaborado por equipe capacitada, posteriormente analisado pelos órgãos ambientais competentes a fim de se obter a aprovação necessária.

A Compensação Ambiental, examinada no capítulo final, é uma importante ferramenta para efetivar a reparação de danos causados ao meio ambiente. No âmbito da REURB, a exigência desta está atrelada à observância dos ditames legais na legislação federal. Por este motivo, é importante que os municípios disponham em lei municipal própria, bem como normativas dos seus órgãos ambientais, os moldes mais eficazes e pertinentes, de acordo com a situação ambiental do município. Desta forma, torna-se viável a implementação de medidas que efetivamente reparem o meio ambiente afetado.

Dentre as diversas possibilidades para a Compensação Ambiental, a que parece cumprir melhor a sua função ambiental é aquela que exige contraprestações diretas ao meio ambiente, isto é, a recuperação de áreas afetadas (ou de áreas semelhantes às afetadas), através do plantio de vegetação nativa ou de vegetação que cumpra tal função (recomposição/reposição), ou ainda a destinação de áreas semelhantes destinadas à conservação das mesmas. A contraprestação monetária também pode ser exigida, sobretudo por facilitar a execução da Compensação Ambiental no procedimento de REURB, porém, para que se imponha tal medida, é

recomendada a existência de um fundo específico para receber tais valores, bem como destiná-los da melhor forma possível. O mero pagamento de valores aos órgãos ambientais, na forma de receita aos cofres públicos, a ser aplicada em outros setores ou serviços, acaba por se distanciar dos preceitos da Compensação Ambiental, uma vez que a função desta está diretamente atrelada à reparação/proteção do ecossistema. Embora a arrecadação de recursos para os órgãos ambientais também fortaleça o poder de polícia destes, bem como promova outros serviços com foco no meio ambiente, tal formato favorece a distorção ou má aplicação dos valores levantados, ao passo que a criação de fundos específicos para tal, dotados de câmaras técnicas, permitem maior assertividade e transparência na destinação destes montantes.

Dada a novidade do tema, constatou-se na presente pesquisa que poucos municípios brasileiros estabeleceram os moldes de aplicação e cobrança da Compensação Ambiental no procedimento de Regularização Fundiária Urbana. Inclusive, muitos ainda sequer possuem regulamentação própria da aplicação da Lei 13.465/2017, restringindo-se à aplicação da normativa federal. Portanto, ressalta-se a importância de que os municípios, em especial por meio de seus órgãos ambientais, legislem sobre o tema, preferencialmente pautados em diagnósticos socioambientais, de forma a estabelecer critérios técnicos e eficazes para a questão ocupacional-ambiental.

Por fim, resta clara a importância e complexidade da REURB para a regularização dos imóveis, seja sua irregularidade jurídica, urbanística, social e/ou ainda ambiental. Em determinadas situações encontra-se todas as irregularidades em um só núcleo, mas por vezes depara-se com apenas uma delas. O processo da REURB é completo e sua multidisciplinariedade permite o alcance de todas essas situações, independente da classe econômica, e seguindo seus requisitos, mostra-se hoje o instrumento de regularização fundiária com maior potencial de êxito. Ele é completo, desburocratizado e complexo ao mesmo tempo!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABELHA, André. **Lei 13.465/17 (Parte VI): desmistificando a Reurb**. Migalhas, 2017. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI264717,61044-Lei+1346517+Parte+VI+desmistificando+a+Reurb/>>. Acesso em 28 de março de 2022.

ARISTÓTELES. **A Política**. Tradução de Nestor Silveira Chaves. 15º ed. Rio de Janeiro: Ediouro Publicações, 1988.

BECHARA, Erika. **A Compensação Ambiental para a implantação de empreendimentos sujeitos ao EPIA/RIMA e para empreendimentos dispensados do EPIA/RIMA**. 2008. Disponível em: <http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20131101100137_8512.pdf>. Acesso em: 15 de junho de 2022.

BECHARA, Erika. **Uma contribuição ao aprimoramento do instituto da compensação ambiental previsto na lei 9.985/2000**. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/7713/1/Erika%20Bechara.pdf>>. Acesso em 07 de junho de 2022.

BEZNOS, Clóvis. Desapropriação em nome da política urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade (comentários à lei nº 10.257/2001)**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BONALDI, Emanuele Fraga Isidoro. **Direito à moradia – Diretrizes internacionais sobre o tema**. Jus Navigandi, 2018. Disponível em <<https://jus.com.br/artigos/68877/direito-a-moradia-diretrizes-internacionais-sobre-o-tema/1>>. Acesso em 25 de abril de 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2022.

BRASIL. **Decreto nº 4.340**, de 22 de agosto de 2002. Brasília, DF. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm>. Acesso em: 30 de abril de 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.310**, de 15 de março de 2018. Brasília, DF. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm>. Acesso em: 27 de fevereiro de 2022.

BRASIL. **Lei nº 5.172**, de 25 de outubro de 1966. Brasília, DF. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm>. Acesso em: 14 de junho de 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Brasília, DF. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 11 de março de 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Brasília, DF. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 09 de março de 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.985**, de 18 de julho de 2000. Brasília, DF. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm>. Acesso em: 20 de abril de 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 03 de janeiro de 2012. Brasília, DF. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 22 de março de 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Brasília, DF. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 07 de março de 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.124**, de 16 de junho de 2005. Brasília, DF. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm>. Acesso em: 14 de maio de 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.428**, de 22 de dezembro de 2006. Brasília, DF. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm>. Acesso em: 14 de maio de 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.977**, de 7 de julho de 2009. Brasília, DF. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 15 de maio de 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.651**, de 25 de maio de 2012. Brasília, DF. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 14 de abril de 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.465**, de 11 de julho de 2017. Brasília, DF. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 26 de fevereiro de 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.220**, de 4 de setembro de 2001. Brasília, DF. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm>. Acesso em: 14 de maio de 2022.

CARDOSO, Adauto Lucio. **Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses**. Cadernos Metrôpole., n. 10, p. 9-25, 2003. Disponível em <<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/download/9197/6812/22877>>. Acesso em 21 de março de 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). **Resolução CONAMA nº 1** de 23 de janeiro de 1986. Disponível em <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=95508>>. Acesso em: 16 de junho de 2022.

Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). **Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Disponível em <https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf>. Acesso em: 21 de junho de 2022.

Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). **Resolução CONAMA nº 371** de 05 de abril de 2006. Disponível em <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=104078>>. Acesso em: 20 de junho de 2022.

CORREIA, Arícia Fernandes, MOTA, Maurício Jorge Pereira, MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Comentários à Lei de Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2019.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Romano**. 5 ed, Rio de Janeiro: Forense, 1973.

DENALDI, R.; SOUZA, C. V. C.; FROTA, H. B. **A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC)**. Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v.9, p. 172-186, maio/agosto, 2017.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3a ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

FARIA, Ivan Dutra. **Compensação ambiental: os fundamentos e as normas; a gestão e os conflitos**. In: Consultoria Legislativa do Senado Federal: textos para discussão n.º 43. Brasília. 2008. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-43-compensacao-ambiental-os-fundamentos-e-as-normas-a-gestao-e-os-conflitos>>. Acesso em 28 de maio de 2022.

FERRAZ, F. B.; FELIPE, T. J. S. **Análise Comparativa entre Avaliação e Estudo de Impacto Ambiental**. NOMOS - Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, vol. 32.2, julho/dezembro de 2012. Disponível em: <<http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/355/337>>. Acesso em 19 de junho de 2022.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 20 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

Fundação João Pinheiro (FJP). **DEFICIT HABITACIONAL NO BRASIL – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/RelatorioDeficitHabitacionalnoBrasil20162019v1.0.pdf>>. Acesso em 04 de março de 2022.

Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis (FLORAM). **Portaria FLORAM nº 11** de 01 de agosto de 2019. Florianópolis, SC. Disponível em <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=381526>>. Acesso em: 12 de julho de 2022.

Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis (FLORAM). **Portaria FLORAM nº 3** de 17 de fevereiro de 2020. Florianópolis, SC. Disponível em <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=390233>>. Acesso em: 12 de julho de 2022.

GADOTTI, Fabio. **“40% a 45% da ocupação é irregular em Florianópolis”**. ND+, 31 de julho de 2021. Disponível em: <<https://ndmais.com.br/cidadania/40-a-45-da-ocupacao-e-irregular-em-florianopolis>>. Acesso em: 13 de março de 2022.

GARBELINI, Sandra Mara. **Manual Prático de Unidades de Conservação**. Goiânia: Ministério Público do Estado de Goiás, ESMP (GO), 2011.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 19ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

HARVEY, David. **O direito à cidade**. Título original: The right to the city. Tradução: Jair Pinheiro. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf>. Acesso em: 01 de abril de 2022.

HOBBS, Thomas. **O Leviatã**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2002.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Aglomerados Subnormais 2019: Classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19**. Rio de Janeiro. 2020. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_notas_tecnicas.pdf>. Acesso em 25 de fevereiro de 2022.

Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). **Portaria nº 1.039**, de 29 de novembro de 2018. Disponível em <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/52753695>. Acesso em: 05 de julho de 2022.

Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). **Portaria nº 651**, de 31 de outubro de 2019. Disponível em <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-651-de-31-de-outubro-de-2019-225243763>>. Acesso em: 05 de julho de 2022.

Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina (IMA). **Portaria IMA nº 43** de 18 de março de 2021. Santa Catarina. Disponível em <<https://intranet.ima.sc.gov.br/capa/fileDownload/10474>>. Acesso em: 25 de junho de 2022.

Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina (IMA). **Portaria IMA nº 98** de 13 de maio de 2020. Santa Catarina. Disponível em <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=395638>>. Acesso em: 26 de junho de 2022.

Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina (IMA). **Portaria IMA nº 136** de 19 de junho de 2018. Santa Catarina. Disponível em <<https://intranet.ima.sc.gov.br/capa/fileDownload/6348>>. Acesso em: 25 de junho de 2022.

JOAÇABA. **Lei Complementar nº 429**, de 30 de agosto de 2021. Joaçaba, SC. Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/j/joacaba/lei-complementar/2021/43/429/lei-complementar-n-429-2021-consolida-as-leis-que-tratam-sobre-a-regularizacao-fundiaria-e-ambiental-de-imoveis-situados-as-margens-dos-cursos-d-agua-do-municipio-de-joacaba-que-especifica-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 15 de julho de 2022.

LEFEBVRE, Henri. **Direito à cidade**. Traduzido por Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro. 2001.

LOCKE, John. **Dois Tratados sobre o Governo Civil**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 7. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2013.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista**. São Paulo: Boitempo, 2010.

Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Portaria MMA nº 416** de 03 de novembro de 2010. Disponível em <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=225644>>. Acesso em: 02 de julho de 2022.

Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Portaria Conjunta MMA/IBAMA/ICMBio nº 225** de 30 de julho de 2011. Disponível em <https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-conjunta-225-2011_231512.html>. Acesso em: 03 de julho de 2022.

Ministério Público de Santa Catarina (MPSC). **Enunciados de Delimitação de Áreas de Preservação Permanente em Núcleos Urbanos Informais Consolidados**. MPSC. Junho de 2020. Disponível em: <<https://documentos.mp.sc.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=5331>>. Acesso em 18 de junho de 2022.

Ministério Público Federal (MPF). **Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente**. 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, Meio Ambiente e Patrimônio Cultural. Brasília: MPF, 2018. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/publicacoes/roteiros-da-4a-ccr/05_18_Manual_de_Atuo_APP_ONLINE.pdf>. Acesso em 24 de maio de 2022.

MORETTI, J. A. **Áreas de risco ocupadas por assentamentos informais: conflito entre enfrentamento de riscos ambientais e afirmação do direito à moradia**. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, v 9, n. 50, 2013.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código Civil Comentado**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

NEVES, R. V.; ALMEIDA, M. C. Irregularidade ambiental como princípio norteador da REURB: julgamento do tema 1010 pelo STJ e a regularização de imóveis com titulação. In: OLIVEIRA, Pedro Miranda de (coord.). **Direito Imobiliário e Advocacia**. 1 ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2022.

NUNES JÚNIOR, Flávio Martins Alves. **Curso de direito constitucional**. 2°. ed. rev. atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

OLIVEIRA, Flávio Bernardes de Oliveira. **Direito à Moradia sobre Áreas Ocupadas**. Ed. Juruá, Curitiba, 2017.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em 11 de abril de 2022.

ONU. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos**. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm>. Acesso em 12 de abril de 2022.

PAGANI, Elaine Adelina. **O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

PUTINGA. **Lei Municipal nº 2.184**, de 08 maio de 2019. Putinga, RS. Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/putinga/lei-ordinaria/2019/219/2184/lei-ordinaria-n-2184-2019-institui-o-processo-de-compensacao-ambiental-e-monetaria-referentes-a-regularizacao-fundiaria-urbana-de-interesse-especifico-reurb-no-municipio-de-putinga-da-outras-providencias>>. Acesso em: 18 de julho de 2022.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social princípios do direito político**. Traduzido por José Cretella Junior e Agnes Cretella. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

SANTA CATARINA. **Lei nº 14.675** de 13 de abril de 2009. Santa Catarina. Disponível em <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=240328>>. Acesso em: 21 de abril de 2022.

SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela. **DIREITO URBANÍSTICO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**. Revista de Direito da Cidade. vol. 10, nº 3. Paraná, 2018.

SANTOS, Ozéias J. **Usucapião extrajudicial e a regularização fundiária: Lei n. 13.465 de 11 de julho de 2017, decreto n. 9.310/18**. Porto Alegre: BH Editora, 2020.

SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

SÃO PAULO. **Decreto n. 9.714**, de 19 de abril de 1977. São Paulo. Disponível em <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1977/decreto-9714-19.04.1977.html>>. Acesso em: 26 de maio de 2022.

SÃO PAULO. **Lei nº 898**, de 18 de dezembro de 1975. São Paulo. Disponível em <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1975/lei-898-18.12.1975.html>>. Acesso em: 26 de maio de 2022.

SÃO PAULO. **Lei nº 1.172**, de 17 de novembro de 1976. São Paulo. Disponível em <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1976/lei-1172-17.11.1976.html>>. Acesso em: 26 de maio de 2022.

SÃO PAULO. **Lei nº 9.866**, de 28 de novembro de 1997. São Paulo. Disponível em <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1997/lei-9866-28.11.1997.html>>. Acesso em: 26 de maio de 2022.

Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de Florianópolis (SMDU). **Instrução Normativa SMDU nº 5** de 15 de dezembro de 2021. Florianópolis, SC. Disponível em <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=425535>>. Acesso em: 12 de julho de 2022.

SERAFINA CORRÊA. **Lei nº 4.017**, de 26 de maio de 2022. Serafina Corrêa, RS. Disponível em <<http://www.serafinacorrea.rs.gov.br/wp-content/uploads/2022/05/4.017-de-26-de-maio-de-2022..pdf>>. Acesso em: 16 de julho de 2022.

SETTE, Marli Teresinha Deon. **Novo Código Florestal**. Curitiba: Editora Juruá, 2018.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**. 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

Supremo Tribunal Federal (STF). Ação direta de inconstitucionalidade (ADI) nº 3.378/DF. Distrito Federal. 2008. Relator: Ministro Carlos Britto. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=534983>>. Acesso em 14 de junho de 2022.

TRINDADE, Thiago Aparecido. **Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade**. Lua Nova, São Paulo, p. 139-165, 2012. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/ln/a/jwkcWk7tfGHXfHLR85fKPcL/?format=pdf>>. Acesso em 13 de março de 2022.

VENOSA, Silvio Salvo de. **Direito civil. Direitos Reais**. 19.ed. São Paulo: Atlas, 2019.

XAVIER, Luciana Pedroso. **As teorias do patrimônio e o patrimônio de afetação na incorporação imobiliária**. UFPR, 2011. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/29214/R%20-%20D%20-%20LUCIANA%20PEDROSO%20XAVIER.pdf>>. Acesso em 07 de abril de 2022.

ZAVASCKI, Teori Albino. **A tutela da posse na Constituição e no Novo Código Civil**. Revista Brasileira de Direito Constitucional, n. 5, p. 50-61, jan./jun, 2005.