



**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL SEGUNDO
A LEI 13.465 DE 2017 E A (IM)POSSIBILIDADE DE EXISTÊNCIA DE UMA
CIDADE SUSTENTÁVEL**

Everson Vieira Machado¹

RESUMO

Os grandes centros urbanos não se sustentam mais com seus espaços limitados. O crescimento das cidades sem um plano ordenado e planejado, aliado à falta de fiscalização do Poder Público aumentam os danos ao meio ambiente e ao bem estar das pessoas que nas cidades vivem e por elas circulam. Políticas Públicas foram editadas visando regularizar a situação de milhares de famílias que se aglomeram em lugares de difícil acesso, ou que tiveram suas casas construídas sobre lugares irregulares do ponto de vista do planejamento urbanístico. Porém, somente um desenvolvimento aliado a programas sustentáveis nessas cidades é que possibilitará uma moradia condizente com o respeito e preservação ao meio ambiente para as atuais e futuras gerações.

Palavras-Chaves: Desenvolvimento Sustentável. Regularização Fundiária Urbana De Interesse Social. Cidade Sustentável.

**URBAN REGULARIZATION OF URBAN SOCIAL INTEREST ACCORDING TO
LAW 13.465, 2017 AND THE (IM) POSSIBILITY OF A SUSTAINABLE CITY**

ABSTRACT

The large urban centers no longer support their limited spaces. The growth of cities without an orderly and planned plan, coupled with a lack of public oversight, increases the damage to the environment and to the well-being of people living in and around the cities. Public Policies were edited to regularize the situation of thousands of families that congregate in places of difficult access, or that had their houses built on irregular places from the point of view of urban planning. However, only a development allied to sustainable programs in these cities will enable a housing that is consistent with the respect and preservation of the environment for present and future generations.

Keywords: Sustainable Development; Regularization of Urban Land Tenure of Social Interest; Sustainable City.

Data de submissão: 31/10/2018

Data de aprovação: 10/03/2019

Double Blind Review Process

DOI: <http://dx.doi.org/10.21902/rctjsc.v7i1.274>

¹ Mestrando em Ciência Jurídica (UNIVALI); Especialista em Direito Processual Civil (CESUSC), Direito Público (FURB) e Direito Previdenciário (CESUSC). Email: eversonvm@tjsc.jus.br



1. INTRODUÇÃO

Como afirma José Renato NALINI, “um dos desafios das metrópoles é assegurar moradia para todos os seus habitantes”. Percebe-se o crescimento, por exemplo, de favelas e loteamentos irregulares, desprovidos de condições para servir de residência digna (2014, p. 03).

Outro agravante são os problemas ambientais em que se depara nestas cidades, o que pode se tornar irreversível do ponto de vista da sustentabilidade, pois como disse Alcides Leopoldo e SILVA JUNIOR, “a natureza não se regenera instantaneamente, a fauna e a flora extintas não ressurgem, o clima não se recompõe”.

Por isso, como assevera Sebastião Valdir GOMES, percebe-se que a questão ambiental tem sido um dos temas mais recorrentes na mídia e nas conferências nacionais e internacionais, sejam pelas entidades públicas ou privadas, propondo-se novas tarefas e demandando novas respostas à organização do Estado:

Mesmo sendo a ação do homem sobre a natureza (e o meio ambiente) algo tão antigo como a sua própria evolução civilizatória, apenas recentemente, em termos históricos e em razão dos efeitos ambientais decorrentes da aceleração tecnológica e das formas de sua utilização; das pressões demográficas; dos acentuados processos de urbanização, em condições precárias (nos países em desenvolvimento); das crescentes procuras e explorações de recursos naturais e hídricos, com graves efeitos nos ecossistemas; do significativo crescimento da industrialização, com detritos tóxicos e produtos não-biodegradáveis; da ênfase ao enfoque econômico no sentido de que as necessidades e demandas humanas são ilimitadas e os recursos naturais são limitados; do domínio e da expansão da energia nuclear; das possibilidades já existentes de manipulação de materiais genéticos, cujos avanços da ciência e da tecnologia (a exemplo da clonagem de seres vivos e das produções de novos microorganismos em laboratórios) já tornam possíveis profundas intervenções nos diversos processos biológicos, é que foi estabelecida, como prioridade, a análise ambiental, buscando-se a melhoria da qualidade geral de vida do ser humano e o enfrentamento de tais questões, face a relevância e a emergência que invocam (1999, p. 33-34).

Já no que se refere ao urbanismo, Toshio MUKAI adverte para o fato de que as ocupações e os espaços habitáveis “não podem ocorrer de forma meramente acidental, sob as forças dos interesses privados e da coletividade” (2004, p. 29).

E Daniela Rosário RODRIGUES complementa que “não se pode mais permitir o crescimento desordenado e irregular da estrutura das cidades” (2014, p. 31).

Isso porque, o adensamento periférico possui causas diversas. As áreas que possuem problemas decorrem de alguns motivos, dentre eles: a) ocupação de terras vazias por grupos de baixa renda; b) loteamentos irregulares e clandestinos comercializados ilegalmente; c) conjuntos habitacionais para hipossuficientes produzidos pelo Poder Público; d) cortiços e favelas, inclusive invasão de prédios ociosos (NALINI, 2014, p. 04).

E as alternativas para a solução dessas irregularidades e desordenamento urbanos são o planejamento, desde a natureza da ocupação, sua finalidade, passando por uma avaliação da geografia local e da capacidade de comportar um grande número de habitantes sem danos para o meio ambiente (MUKAI, 2004, p. 29).

Em resposta a esses vários problemas urbanos foram apresentados um número considerado de políticas públicas “que envolvem desde a provisão direta de bens coletivos, serviços públicos e infraestrutura até a regulamentação minuciosa da construção civil e da utilização das edificações urbanas” (PINTO, 2005, p. 44-45).

Dentre elas está a regularização fundiária urbana de interesse social (Lei n. 13.465 de 2017).

O que se questiona é que: se é possível existir uma cidade sustentável nos termos dessa lei?

Para respondermos a isso, antes precisamos discorrer sobre o desenvolvimento sustentável, um dos objetivos a ser alcançado pela Lei 12.651, de 2012.

2. O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Luís Paulo SIRVINSKAS diz que o princípio do desenvolvimento sustentável visa “conciliar a proteção do meio ambiente com o desenvolvimento socioeconômico para a melhoria da qualidade de vida do homem” (2016, p. 145).

Romeu Faria Thomé da Silva complementa, dizendo que se trata do “*prima principium*” do Direito Ambiental, e que tem como fundamento as seguintes vertentes: crescimento econômico, preservação ambiental e equidade social (2016, p. 56).

Seria segundo SIRVINSKAS “a utilização racional dos recursos naturais não renováveis”, que a Constituição da República Federativa do Brasil chama de meio ambiente ecologicamente equilibrado (2016, p. 145). E continua:

Visa-se, com essa conciliação, assegurar a manutenção de todas as formas de vida na Terra, inclusive a humana. Busca-se, por meio desse princípio, melhorar a qualidade de vida, respeitando a capacidade de suporte dos ecossistemas. Objetiva-se, com isso, a diminuição da miséria, da exclusão social e econômica, do consumismo, do desperdício e da degradação ambiental. Há quem entenda que a dicotomia desenvolvimento/preservação ambiental está superada. Precisa-se, segundo estes críticos, conciliar sustentabilidade com tecnologia, em benefício do meio ambiente. Toda decisão (seja ela política, econômica ou social) deverá ter um viés ambiental. Assim, não devemos buscar mais a conciliação ou a compatibilização do desenvolvimento econômico com proteção ambiental. A questão ambiental deve ser parte integrante da decisão econômica, por exemplo. Alguns doutrinadores denominam princípio da ubiquidade, ou seja, o viés ambiental deve estar presente em todas as decisões humanas impactantes (2016, p. 146).

Mas essa equação é de difícil solução, pois “os dois mais sérios problemas do modelo de desenvolvimento atual são: a pobreza e os crescentes impactos ambientais” (SILVA, 2016, p. 56).

E, segundo Carlos LEITE, o desenvolvimento sustentável é o maior desafio do século 21, pois:

(a) dois terços do consumo mundial de energia advêm das cidades, (b) 75% dos resíduos são gerados nas cidades e (c) vive-se um processo dramático de esgotamentos dos recursos hídricos e de consumo exagerado de água potável. A agenda Cidades Sustentáveis é, assim desafio e oportunidade únicas no desenvolvimento das nações (2012, p. 08).

Paulo Affonso Leme MACHADO nos apresenta a noção de sustentabilidade que se funda em pelo menos dois critérios: “primeiro, as ações humanas passam a ser analisadas quanto à incidência de seus efeitos diante do tempo cronológico, pois esses efeitos são estudados no presente e no futuro”. Em segundo lugar, “ao se procurar fazer um prognóstico do futuro, haverá de ser pesquisado que efeitos continuarão e quais as consequências de sua duração” (2015, p. 59).

Então, teremos três elementos a serem considerados: o tempo, a duração de feitos e a consideração do estado do meio ambiente em relação ao presente e ao futuro. O consenso público poderá ser formado para alcançar a sustentabilidade ambiental em que nossas decisões públicas e privadas sejam consideradas no curto e no longo prazo das ações individuais. Este conceito de sustentabilidade poderá servir como uma política geral abrangente, que possa influenciar numerosas posições ambientais

subsidiárias. Como se vê na conceituação de “sustentabilidade ambiental” não entra necessariamente a consideração do desenvolvimento, em seus aspectos econômicos e sociais. O chamado “desenvolvimento sustentável” é uma visão que pode convergir ou divergir da percepção da “sustentabilidade ambiental”.

A “Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento” é oriunda da Resolução 41/128, da ONU, de 4 de dezembro de 1986. Encontra-se, no segundo período do Preâmbulo da Declaração, o conceito de desenvolvimento, como sendo:

um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes.

MACHADO argumenta que se tem confundido o que venha a ser qualidade de vida com a obtenção de lucro em forma de dinheiro. Assim melhor descreve:

Numa sociedade que considera o dinheiro um de seus maiores valores, já que tem poder de troca maior que qualquer outra mercadoria, quem tem mais pode ter melhores condições de conforto. Mas o conforto que o dinheiro compra não constitui todo o conteúdo de uma boa qualidade de vida. A experiência dos povos ricos o demonstra, tanto que também eles buscam uma melhor qualidade de vida. Porém, essa cultura ocidental, que hoje busca uma melhor qualidade de vida, é a mesma que destruiu e ainda destrói o principal modo de obtê-la: a Natureza, patrimônio da Humanidade, e tudo o que pode ser obtido a partir dela, sem que esta seja degradada (2010, p. 23).

Ele diz que desenvolvimento sustentável é uma locução verbal em que se ligam dois conceitos: o de sustentabilidade que passa a qualificar ou caracterizar o desenvolvimento (MACHADO, 2010, p. 63).

Aliás, sobre os inúmeros empregos em que o substantivo “sustentabilidade” tem sido usado, o Professor Cesar Luiz Pasold, sugere a necessidade de novos adjetivos para adequá-lo aos diversos usos, pois para ele, “sustentabilidade sozinha não há o que a sustente”. Assim comentou durante aula proferida durante disciplina de Metodologia da Pesquisa do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da UNIVALI (2017).

Aliás, sustentabilidade e desenvolvimento econômico são dois conceitos em permanente e aparente conflito que a Constituição da República Federativa do Brasil procura harmonizar (SILVA, 2010, p. 24).

O desafio do desenvolvimento sustentável é buscar a economia do desenvolvimento aliada ao não esgotamento dos recursos existentes no planeta. O conceito de

desenvolvimento sustentável mais difundido pode ser definido como aquele que “satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades. O imperativo da sustentabilidade surge da percepção de que o mundo possui recursos finitos que não estão sendo utilizados de maneira adequada e que deve haver a descontinuidade desse comportamento” (LEITE, 2012, p. 29).

Por esse motivo MACHADO reforça a necessidade de um requisito indispensável em que o crescimento econômico “envolva equitativa redistribuição dos resultados do processo produtivo e a erradicação da pobreza (CF, art. 3º), de forma a reduzir as disparidades nos padrões de vida e melhor atendimento da maioria da população” (2010, p. 25).

No âmbito do desenvolvimento sustentável, “o consumo material em nossa sociedade que alcançou níveis absurdos. Como por exemplo: altos níveis de obesidade e dívidas pessoais, menos tempo livre e meio ambiente danificado que afetam diretamente a qualidade de vida das pessoas” (LEITE, 2012, p. 71).

“Se o desenvolvimento não elimina a pobreza absoluta, não propicia um nível de vida que satisfaça as necessidades essenciais da população em geral, ele não pode ser qualificado de *sustentável*” (SILVA, 2010, p. 26).

O paradoxo apontado entre os termos *desenvolvimento* e *sustentabilidade*, é devido ao fato de nele conter “em si mesmo, uma desconstrução, no qual um termo interminavelmente desmancha o outro. O processo de desconstrução começa pela identificação da oposição contida no conceito em particular” (MACHADO, 2015, p. 62).

O antagonismo dos termos – *desenvolvimento* e *sustentabilidade* – aparece muitas vezes, e não pode ser escondido e nem objeto de silêncio por parte dos especialistas que atuam no exame de programas, planos e projetos de empreendimentos. De longa data, os aspectos ambientais foram desatendidos nos processos de decisões, dando-se um peso muito maior aos aspectos econômicos. A harmonização dos interesses em jogo não pode ser feita ao preço da desvalorização do meio ambiente ou da desconsideração de fatores que possibilitam o equilíbrio ambiental. “A mudança de visão envolve a substituição da norma econômica de expansão quantitativa (crescimento) por aquela da melhoria qualitativa (desenvolvimento) como caminho para um futuro progresso. Esta mudança encontra resistência da maioria das instituições econômicas e políticas, que estão alicerçadas no tradicional crescimento quantitativo” (MACHADO, 2015, p. 62).

“A ideia subjacente ao desenvolvimento sustentável é a manutenção do crescimento econômico de forma que os impactos sociais e ambientais desse crescimento permaneçam em equilíbrio” (APARECIDO JUNIOR, 2012, p. 58).

Essa é a tarefa do Direito, que é a de estabelecer normas que possibilitem a verificação das necessidades de uso dos recursos ambientais. “Não basta a vontade de usar esses bens ou a possibilidade tecnológica de explorá-los. É preciso estabelecer razoabilidade dessa utilização, devendo-se, quando a utilização não seja razoável ou necessária, negar o uso, mesmo que os bens não sejam atualmente escassos” (MACHADO, 2015, p. 79).

O homem não é a única preocupação do desenvolvimento sustentável. A preocupação com a natureza deve também integrar o desenvolvimento sustentável. Nem sempre o homem há de ocupar o centro da política ambiental, ainda que comumente ele busque um lugar prioritário. Haverá casos em que para se conservar a vida humana ou para colocar em prática a “harmonia com a natureza” será preciso conservar a vida dos animais e das plantas em áreas declaradas inacessíveis ao próprio homem. Parece paradoxal chegar-se a essa solução do impedimento do acesso humano, que, a final de contas, deve ser decidida pelo próprio homem (MACHADO, 2015, p. 79-80).

“A integração das diversas formas de desenvolvimento, a adequada gestão da propriedade privada e da propriedade pública tem um peso relevante. A Constituição Federal dá a fórmula para o uso da propriedade: a sua função social” (APARECIDO JUNIOR, 2012, p. 58).

“A importância do debate da economia e urbanismo está diretamente relacionada ao desenvolvimento sustentável, através da promoção de um desenvolvimento urbano produtivo” (LEITE, 2012, p. 69).

Nesse contexto, é que a “regularização fundiária surge como uma das alternativas” (NALINI, 2014, p. 03).

3. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL

A Lei n. 11.977, de 07 de julho de 2009 definia regularização fundiária como sendo:

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 (art. 46).

Atualmente, o instituto é regulado pela Lei 13.465, de 11 de julho de 2017, que “dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana” dentre outros.

A abrangência da Lei sobre regularização fundiária está disposta da seguinte maneira: “ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (art. 9º).

A Lei 11.977 de 2009 definia *assentamentos irregulares* como sendo “ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia” (artigo 47, inciso VI); e, *regularização fundiária de interesse social* como sendo a “regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda (inciso VII)”. Já a Lei 13.465 de 2017 define: “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” (artigo 11, inciso II); e, *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 (Artigo 13, inciso I).

“Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional” (§ 1º, artigo 9º).

São objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;

- 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;
- V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;
- VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;
- VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;
- VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;
- IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;
- X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;
- XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;
- XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

Segundo RODRIGUES a regularização fundiária “importa em procedimento para transformar terra urbana em terra urbanizada, vale dizer, com infraestrutura e equipamentos mínimos que permitam sua efetiva integração à cidade” (2016, p. 398).

Há diversidade de irregularidades fundiárias:

A irregularidade fundiária pode ser dominial, ou seja, o possuidor ocupa terra pública ou privada, mas não tem título sobre essa ocupação. Mas pode ser também urbanística e ambiental, se o parcelamento do solo está em desacordo com a legislação urbanística e ambiental e não foi devidamente licenciado. Para a efetiva integração dessa parte da cidade real à cidade forma, não se prescinde do enfrentamento de todas as questões e envolve um conjunto de providências previstas na lei. [...] Embora o maior beneficiado com a regularização fundiária seja o hipossuficiente, é possível também regularizar bairros e loteamentos ocupados por famílias de média e alta renda, mas que também estão em desacordo com a lei. Por isso há duas espécies de regularização fundiária a de interesse social, aplicável a assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda, e a de interesse específico, adequada a assentamentos irregulares não enquadrados como de interesse social (NALINI, 2014, p. 06).

“O ideal seria a edificação ordenada e organizada de forma a garantir a sadia qualidade de vida, em todos os elementos integrantes da dignidade humana” (RODRIGUES, 2014, p. 31).

Essa ordenação e organização chama-se: zoneamento, e este “deve ser a consequência do planejamento. Um planejamento mal estruturado, mal fundamentado, poderá ensejar um zoneamento incorreto e inadequado” (MACHADO, 2016, p. 235).

“Muitas leis orgânicas dos Municípios exigem que estes organizem sua Administração e exerçam suas atividades com base num *processo de planejamento permanente*, descentralizado e participativo” (SILVA, 2010, p. 133).

Processo de planejamento é “a definição de objetivos determinados em função da realidade local e da manifestação da população, e preparação dos meios para atingi-los” e constante avaliação dos resultados (SILVA, 2010, p. 133).

“A Carta Magna também incumbiu o Poder Público de definir em todas as unidades da Federação os espaços territoriais e seus componentes a serem protegidos”, sendo que a “alteração e a supressão desses espaços só serão permitidas mediante lei, ficando vedada qualquer forma de utilização que venha a comprometer a integridade dos atributos que justificam sua proteção” (CANOTILHO, 2012, p. 270).

Isso requer mecanismos, tais como “órgãos colegiados de política urbana municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbanos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (SILVA, 2010, p. 34).

Não se pode perder de vista que todo o processo de regularização fundiária deve levar em consideração o meio ambiente. E como há várias áreas urbanas que possuem APPs, a preocupação é se as áreas definidas para regularização fundiária de interesse social (agora “regularização fundiária urbana de interesse social) afetariam ou tem afetado, se for o caso, aquelas áreas. E se sim, se haveriam garantias de preservação destas áreas.

“Nestes casos, a proposta pode conter metas necessárias à melhoria, conservação ou preservação das condições naturais, evitando a poluição das águas e manutenção da cobertura florística” (SALLES, 2012, p. 246).

É o desenvolvimento urbano sustentável que se espera.

4. CIDADE SUSTENTAVEL

“O Estatuto da Cidade traz como objetivo da política urbana a garantia do direito a cidades sustentáveis, assim entendido como o direito a terra urbana, à moradia e ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao

trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (Lei Federal 10.257/01, art. 2º, I) (APARECIDO JUNIOR, 2012, p. 56).

“Tanto o direito ‘à’ cidade quanto o direito ‘da’ cidade colocam-se a serviço do homem buscando combater a desordem causada pelas alterações que o homem traz ao seu meio, e que o atinge tanto em seu *habitat* urbano (artificial e cultural), como o atinge em seu *habitat* natural” (WOLFF, 2004, p. 1.354).

O ordenamento jurídico “indicam incidir na zona urbana do Município um regramento jurídico que põe em evidência a ideia de conformação da propriedade em virtude de sua função social e da necessidade de seu aproveitamento não só pelo proprietário, mas si, por toda a coletividade” (APPARECIDO JUNIOR, 2012, p. 79). E complementa:

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

“O art. 182, § 2º, da CF menciona expressamente a *propriedade urbana*, inserida no contexto de normas e planos urbanísticos, vinculando sua função social à ordenação da cidade expressa no plano diretor” (SILVA, 2012, p. 75).

“A imposição de condicionamentos relacionados à função social dos espaços e dos bens de interesse ambiental não significa que não seja possível o estabelecimento de relações privadas” (CANOTILHO, 2012, p. 302).

Em seu sentido ecológico, pode-se afirmar que a expressão espaços territoriais e seus componentes remete à concepção de ecossistema, aqui entendido como parte integrante de um conceito mais amplo, o de biodiversidade. Percebe-se, então, que o dispositivo em análise guarda estreita relação com os deveres ambientais anteriormente analisados. Na verdade, a proteção especial indicada pelo constituinte está intimamente relacionada à conservação dos processos ecológicos, ao manejo dos ecossistemas e à conservação do patrimônio genético brasileiro. [...] Sendo áreas representativas de ecossistemas e, portanto, portadoras de atributos ambientais relevantes, esses espaços, sejam eles públicos, sejam privados, devem sujeitar-se a um regime jurídico especial que assegure, nas palavras de Silva, ‘sua relativa imodificabilidade e sua utilização, sustentada. Foi essa a pretensão do constituinte ao condicionar a possibilidade de modificação dos limites territoriais desses espaços

à existência de uma lei e, paralelamente, proibir a utilização dessas áreas de forma que resultasse prejuízo à integridade de seus componentes e de suas finalidades (CANOTILHO, 2012, p. 270).

“Cidades sustentáveis são, necessariamente, compactas, densas. Como se sabe, maiores densidades urbanas representam menor consumo de energia *per capita*” (LEITE, 2012, p. 13).

As cidades se reinventam. Afinal, elas não são fossilizadas: as melhores cidades, aquelas que continuamente sabem se renovar, funcionam similarmente a um organismo – quando adoecem, se curam, mudam. Os projetos urbanos de porte devem instrumentalizar a regeneração urbana dos vazios centrais. O redesenvolvimento destes territórios representa voltar a cidade para dentro. Refazê-la, ao invés de expandi-la. Compacta-la. Deixa-la mais sustentável é transformá-la numa rede estratégica de núcleos policêntricos compactos e densos, otimizando infraestruturas e liberando territórios verdes (LEITE, 2012, p. 14).

A proteção ao meio ambiente não pode ser visto pelo jurista da mesma forma que se enfoca as demais matérias tradicionais do Direito. “Isso porque ele diz respeito à proteção de interesse pluri-individuais que superam as noções tradicionais de interesse individual ou coletivo” (MUKAI, 2016, p. 05).

Os conflitos gerados entre a atuação urbanística do Poder Público para o melhor exercício das funções sociais da cidade, e os interesses dos proprietários, os quais esperam que se concretize e que se aproveite toda a superfície de seus lotes, para que dele edifiquem “todo seu terreno e nele construir o máximo volume, fundados no espírito de lucro e em uma concepção individualista da propriedade como direito absoluto” é constante (SILVA, 2010, p. 35).

“A demanda crescente de novas residências para as populações menos favorecidas impõe políticas edilícias de baixos custos e políticas urbanas diferenciadas” a que se adaptou a Lei n. 10.257/2001 (WOLFF, 2004, p. 1.356).

Aliás, uma das características da explosão urbana é a desigualdade na distribuição de renda e de oportunidades econômicas (LEITE, 2012, p. 21). E complementa:

Em seu recente relatório sobre tendências da urbanização, a Agência ONU Habita descreve as cidades como os novos locais da pobreza. As estimativas do Banco Mundial preveem que, até 2035, as cidades se tornarão os locais predominantes da pobreza. É estarrecedor: a população mundial que vive em favelas cresce a uma taxa de 25% ao ano; 31,6% da população mundial, quase 1 bilhão de pessoas, vivem em

favelas. As projeções da ONU apontam para um cenário de 100 milhões de pessoas morando em favelas em 2020. As megacidades dos países em desenvolvimento vêm sofrendo um processo de favelização progressiva. O mercado imobiliário ilegal ou informal, segundo a ONU, forneceu terrenos para a maioria dos acréscimos ao estoque de residências na maior parte das cidades do hemisfério sul nos últimos 30 ou 40 anos.

É o que se chama de “exclusão urbana” que são “concentrações de pobreza em enormes favelas e guetos, nas megacidades. Apesar disso, as pessoas se mudam para as cidades na busca por uma vida melhor, e normalmente conseguem, mesmo vivendo em favelas” (LEITE, 2012, p. 22).

As cidades nunca abrigaram tantas pessoas, e essa intensa urbanização acarreta o aumento do consumo de seus recursos naturais, como água e energia, e o aumento da poluição gerada. Torna-se necessário, portanto: a) equilíbrio entre o crescimento populacional e o meio ambiente para formação de cidades sustentáveis capazes de atender às necessidades da atual população sem comprometer as futuras gerações; e, b) que as cidades se desenvolvam em favor da maioria, que são os mais pobres (LEITE, 2012, p. 40).

Wolff chama esse fenômeno de “poluição pela carência ou pobreza”. Assim ele discorre:

Pode-se dizer que somos todos participantes, ativos ou passivos, de uma cultura ‘ecobeligerante’, cujos primeiros impactos negativos que marcaram profundamente o destino do nosso País foram, em maior ou menor grau, a ‘deterioração do saber’, a ‘degradação de valores’ e a ‘destruição de costumes’ dos nossos antecessores, os povos indígenas, que, ainda assim, têm muito a nos ensinar sobre convivência pacífica com a natureza. Fundamenta-se essa cultura negativa, contraproducente não somente no sentido financeiro-econômico, mas também no sentido socioambiental, por um lado, em posturas de consumo exagerado, desperdício irresponsável, acúmulo de rejeitos, esgotamento dos recursos naturais – também conhecida como poluição pela riqueza – bem como pela falta de saneamento, ausência de manejo e tratamento adequado de resíduos, má utilização dos recursos hídricos, descontrole urbanístico, inadequação no parcelamento, uso e ocupação do solo, privação da moradia digna..., também chamada poluição pela carência ou pobreza.

Dias o chama de ‘legalidade urbana’, na qual se busca o lucro e o poder no espaço urbano, produzindo a segregação urbana, na qual em “sua imensa maioria possuem como objetivo apartar os ricos dos pobres”, por isso ele defende “uma virada paradigmática no direito urbanístico brasileiro, para que o mesmo busque a sua fundamentação na vontade discursiva dos cidadãos, com o objetivo de produzir padrões de desenvolvimento sustentável das cidades” (DIAS, 2004, p. 2.616).

Nesse processo de regularização e ordenamento do território, não se pode deixar de fora a importância do registro imobiliário. Trata-se da qualificação registral como a chama Berthe (2005, p. 463) em que consiste na “atividade que consiste no exame da registrabilidade dos títulos apresentados perante o serviço de registros públicos”.

Cuida-se de atividade intelectual por excelência. Embora a análise do título deva obedecer a regras técnicas objetivas, o desempenho dessa função típica e indelegável, atribuída ao registrador, deve ser exercida com independência, exigindo do qualificador largo conhecimento jurídico, sobretudo diante da diversidade de aspectos que devem ser considerados quando se cogitar da pretensão de registrar, como a juridicidade, a adequação e, ainda, a apreciação da registrabilidade em face do preenchimento de requisitos extra-registrários, ou não registrários propriamente ditos. [...] Isso se tornará mais evidente na medida em que se tiver em conta que não bastará, para que o título tenha acesso ao registro predial, que esteja revestido de forma jurídica própria, ou mesmo que seja adequado ao fim a que se destina. [...] A questão da qualificação, que envolve a registrabilidade, extrapola o simples exame formal do título, e desborda, na maior parte das vezes, para o exame do preenchimento de outros requisitos de caráter extraordinário, que não estão propriamente ligados ao instrumento que consubstancia a vontade das partes figurantes no título, mas têm fundamento e motivação de caráter não registral. [...] É que cada vez mais transfere-se para o registrador a responsabilidade de controlar, por ocasião da qualificação registral, a verificação de outras ocorrências que visam ao atendimento de interesses que têm as mais diversas origens. [...] Nesse panorama, não raro avulta o interesse público. Este ora estará voltado à preservação do meio ambiente, incluindo a proteção dos bens de valor estético, artístico, paisagístico e histórico, ou ainda relacionado com o controle de impactos ambientais, decorrentes da degradação da flora e da fauna, ou mesmo do tema, da água e do ar. [...] Afigura-se comum, portanto, cometer ao registrador esse mister, consistente no controle preventivo sobre os atos que ponham em risco a preservação de áreas verdes, ou de mananciais, por exemplo, entre outros bens. [...] Assim, em outras oportunidades, o interesse público cuja salvaguarda passou a ser confiada ao registrador, que dele deve conhecer por ocasião da qualificação, estará voltado para a questão urbana e visa precipuamente, a ordenação das cidades, para o restabelecimento de regras que permitam um crescimento direcionado e planejado, não sobrecarregando nem deixando ociosos os equipamentos públicos disponíveis, ou a infra-estrutura em geral, como, por exemplo, o sistema viário ou de transportes coletivos já implantados, entre outros tantos que, todos os dias, com o constante desenvolvimento tecnológico, ganham relevância e interesse (BERTHE, 2005, p. 463-464).

Por isso, não se pode “efetuar a regularização puramente dominial (registraria), sem levar em consideração aspectos urbanísticos e ambientais”, pois “estar-se-á comprometendo ou colocando em risco toda a população do entorno, atingindo-a em seus direitos fundamentais” (CASTANHERO, 2014, p. 111). E acrescenta:

Portanto, promover a regularização fundiária não é tarefa simplista, exigindo-se profissionalismo e atuação de equipe multidisciplinar, com empenho e vontade política do Poder Executivo, especialmente o municipal, incentivado e apoiado técnica e financeiramente pelo Estado e União, quando o caso, bem como com

participação da comunidade. Nesse sentido, devem ser promovidas audiências públicas, visando informar aos moradores do teor do projeto de regularização fundiária em esboço, colher sugestões e obter adesões deles, até para obter a sua colaboração, evitando novas invasões através da fiscalização.

“A chave da insegurança fundiária não está na carência de meios técnicos. [...] O medo da fraude e o zelo desproporcional impedem que se assegure o direito real a milhões de pessoas”. Essa postura é incompatível com o direito de propriedade que deve atender à sua função social (NALINI, 2014, p. 05).

“A habitação é o refúgio do homem, e é, também, seu espaço de integração com a família, com a vizinhança, com a cidade e com o país; é onde o indivíduo encontra possibilidades concretas para o exercício de liberdades e direitos fundamentais” (WOLFF, 2004, p. 1.356).

“A intenção do legislador foi compatibilizar o direito à moradia com aquele – também fundamental, embora hierarquicamente superior – ao meio ambiente saudável” (NALINI, 2014, p. 07).

5. CONCLUSÃO

Vimos que “um dos desafios das metrópoles é assegurar moradia para todos os seus habitantes” (NALINI, 2014, p. 03). Há “favelas, loteamentos irregulares, cortiços, conjuntos desprovidos de condições para servir de residência digna e outros tipos de assentamentos. Sem falar no número crescente de ‘moradores de rua’” (NALINI, 2014, p. 03).

Os problemas ambientais em que a sociedade enfrenta podem ser irreversíveis. “A natureza não se regenera instantaneamente, a fauna e a flora extintas não ressurgem, o clima não se recompõe sempre” (SILVA JUNIOR, 2009, p. 33).

“Não se pode mais permitir o crescimento desordenado e irregular da estrutura das cidades, como ocorrido em passado recente e ainda percebido em diversos centros urbanos, ainda em desenvolvimento populacional e industrial” (RODRIGUES, 2014, p. 31).

O adensamento periférico possui causas diversas. As áreas que possuem problemas decorrem dos seguintes motivos: a) ocupação de terras vazias por grupos de baixa renda; b) loteamentos irregulares e clandestinos comercializados ilegalmente; c) conjuntos

habitacionais para hipossuficientes produzidos pelo Poder Público; d) cortiços e favelas, inclusive invasão de prédios ociosos (NALINI, 2014, p. 04).

Em resposta a esses vários problemas urbanos, foi apresentado um número considerado de políticas públicas “que envolvem desde a provisão direta de bens coletivos, serviços públicos e infraestrutura até a regulamentação minuciosa da construção civil e da utilização das edificações urbanas” (PINTO, 2005, p. 44-45).

Dentre elas está a regularização fundiária urbana de interesse social (Lei n. 13.465 de 2017).

Também vimos que “o desenvolvimento sustentável tem como pilar a harmonização das seguintes vertentes: crescimento econômico, preservação ambiental e equidade social” (SILVA, 2016, p. 56).

“Importa frisar que o desenvolvimento somente pode ser considerado sustentável quando as três vertentes sejam efetivamente respeitadas de forma simultânea” (SILVA, 2016, p. 56).

“É a utilização racional dos recursos naturais não renováveis, também conhecido como meio ambiente ecologicamente equilibrado ou ecodesenvolvimento” (SIRVINSKAS, 2016, p. 145).

O desafio do desenvolvimento sustentável é buscar a economia do desenvolvimento aliada ao não esgotamento dos recursos existentes no planeta. O conceito de desenvolvimento sustentável mais difundido pode ser definido como aquele que “satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades. O imperativo da sustentabilidade surge da percepção de que o mundo possui recursos finitos que não estão sendo utilizados de maneira adequada e que deve haver a descontinuidade desse comportamento” (LEITE, 2012, p. 29).

“Requer, como seu requisito indispensável, um crescimento econômico que envolva equitativa redistribuição dos resultados do processo produtivo e a erradicação da pobreza (CF, art. 3º), de forma a reduzir as disparidades nos padrões de vida e melhor atendimento da maioria da população” (SILVA, 2010, p. 25).

“Se o desenvolvimento não elimina a pobreza absoluta, não propicia um nível de vida que satisfaça as necessidades essenciais da população em geral, ele não pode ser qualificado de *sustentável*” (SILVA, 2010, p. 26).

Em seguida vimos que a Lei 13.465, de 11 de julho de 2017, que “dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana” dentre outros, “abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (art. 9º).

E que “os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional” (§ 1º, artigo 9º).

Nesse quadro, é fundamental que não se pode perder de vista que todo o processo de regularização fundiária deve levar em consideração o meio ambiente. E como há várias áreas urbanas que possuem APPs, a preocupação é se as áreas definidas para regularização fundiária de interesse social (agora “regularização fundiária urbana de interesse social) afetariam ou tem afetado, se for o caso, aquelas áreas. E se sim, se haveriam garantias de preservação destas áreas.

Por fim, vimos que “o Estatuto da Cidade traz como objetivo da política urbana a garantia do direito a cidades sustentáveis, assim entendido como o direito a terra urbana, à moradia e ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (Lei Federal 10.257/01, art. 2º, I) (APPARECIDO JUNIOR, 2012, p. 56).

E que “cidades sustentáveis são, necessariamente, compactas, densas. Como se sabe, maiores densidades urbanas representam menor consumo de energia *per capita*” (LEITE, 2012, p. 13).

“A demanda crescente de novas residências para as populações menos favorecidas impõe políticas edilícias de baixos custos e políticas urbanas diferenciadas” a que se adaptou a Lei n. 10.257/2001 (WOLFF, 2004, p. 1.356).

Aliás, uma das características da explosão urbana é a desigualdade na distribuição de renda e de oportunidades econômicas (LEITE, 2012, p. 21).

Nesse processo de regularização e ordenamento do território, não se pode deixar de fora a importância do registro imobiliário. Trata-se da qualificação registral como a chama Berthe (2005, p. 463) em que consiste na “atividade que consiste no exame da registrabilidade dos títulos apresentados perante o serviço de registros públicos”.

Por isso, não se pode “efetuar a regularização puramente dominial (registraria), sem levar em consideração aspectos urbanísticos e ambientais”, pois “estar-se-á comprometendo ou colocando em risco toda a população do entorno, atingindo-a em seus direitos fundamentais” (CASTANHERO, 2014, p. 111).

Isto posto, conclui-se que a regularização fundiária urbana de interesse social instituída pela Lei 13.465 de 11 de julho de 2017, possibilita a existência de cidades sustentáveis, do ponto de vista jurídico, urbanístico, econômico, social e ambiental.

REFERÊNCIAS

APPARECIDO JUNIOR, José Antônio. **Propriedade urbanística & edificabilidade: o plano urbanístico e o potencial construtivo na busca das cidades sustentáveis**. Curitiba: Juruá, 2012.

BERTHE, Marcelo Martins. Títulos judiciais e o registro imobiliário. In: PÉREZ, Diego Selhane. **Títulos judiciais e o registro de imóveis**. Rio de Janeiro: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 19 de jul. 2017.

_____. **Lei n. 12.651**, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm>. Acesso em: 29 de jul. 2017.

_____. **Lei n. 13.465**, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em: 29 de jul. 2017.

CANOTILHO, Joaquim Gomes; MORATO, José Rubens. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CASTANHERO, Ivan Carneiro. Regularização fundiária urbana: fundamentos, aspectos práticos e propostas. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

DIAS, Maurício Leal. Fundamentos do direito urbanístico: o direito à cidade sustentável. In: **Fórum de direito urbano e ambiental**. v. 22, jul./ago. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 14. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, (19??). p. 453.

GOMES, Sebastião Valdir. **Direito ambiental brasileiro**. Porto Alegre: Síntese, 1999.

LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Porto Alegre: Bookman, 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

_____, Toshio. **Temas atuais de direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

NALINI, José Renato. Perspectivas da regularização fundiária. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NALINI, José Renato. Perspectivas da regularização fundiária. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 12. ed. rev. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

RODRIGUES, Daniela Rosário. O direito à propriedade titulada por meio da regularização fundiária. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

RODRIGUES, Marcelo Guimarães. **Tratado de registros públicos e direito notarial**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

SALLES, Venício. **Direito registral imobiliário**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA JUNIOR, Alcides Leopoldo e. O estudo do impacto ambiental como instrumento de prevenção do dano ao meio ambiente. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). **Direito Ambiental em Evolução 3**. Curitiba: Juruá, 2009.

SILVA, Romeu Faria Thomé da. **Manual de direito ambiental**. 6. ed. Salvador: JusPODIVM, 2016.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

USP. Universidade de São Paulo. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>>. Acesso em: 29 de Jan. 2017.

WOLFF, Simone. O direito a cidades sustentáveis: breve análise da Lei 10.257/2001. In: **Fórum de direito urbano e ambiental**. v. 13, jan/fev. Belo Horizonte: Fórum, 2004.