

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
ESCOLA DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO ECONÔMICO E
SOCIOAMBIENTAL

LUIZA DERETTI MARTINS

A INTERAÇÃO ENTRE MORADIA E MEIO AMBIENTE
ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO NA USUCAPIÃO DE MORADIAS EM
ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANA

CURITIBA

2023

LUIZA DERETTI MARTINS

**A INTERAÇÃO ENTRE MORADIA E MEIO AMBIENTE
ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO NA USUCAPIÃO DE MORADIAS EM
ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANA**

Dissertação apresentada como requisito parcial
à obtenção do título de Mestre em Direito pela
Pontifícia Universidade Católica do Paraná.
Área de concentração: Direito Socioambiental
e Sustentabilidade.

Linha de pesquisa: Estado, Sociedades, Povos e
Meio Ambiente

Orientador: Prof. Dr. Vladimir Passos de
Freitas

CURITIBA

2023

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central
Sônia Maria Magalhães da Silva – CRB 9/1191

M386i
2023

Martins, Luiza Deretti
A interação entre moradia e meio ambiente ecologicamente equilibrado na usucapião de moradias em áreas de preservação permanente urbana / Luiza Deretti Martins ; orientador: Vladimir Passos de Freitas. – 2023
[105] f. : 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2023
Bibliografia: f. 91-[105]

1. Direito ambiental. 2. Meio ambiente 3. Sustentabilidade. 4. Áreas protegidas. 5. Direito. I. Freitas, Vladimir Passos de. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

Doris 3. ed. – 341.347

TERMO DE APROVAÇÃO

LUIZA DERETTI MARTINS

A INTERAÇÃO ENTRE MORADIA E MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO NA USUCAPIÃO DE MORADIAS EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANA

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial para a aprovação no Mestrado em Direito.

COMISSÃO EXAMINADORA

Professor Dr. Vladimir Passos de Freitas
Orientador PPGD – PUCPR

Professor Dr. Carlos Frederico Marés de Souza Filho
Membro PPGD – PUCPR

Professor Dr. Antonio Cesar Bochenek
Membro externo – UEPG

Professor Dr. Luis Alexandre Carta Winter
Membro PPGD – PUCPR - Suplente

Curitiba/PR, 27 de março de 2023.

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente aos meus pais, Lara e Marcelo, que são os responsáveis por tornar tudo possível, na minha vida e especialmente durante esses últimos dois anos.

Agradeço ao meu namorado, Mário, pelo apoio constante.

Ao meu orientador, professor Vladimir, fonte de inspiração no âmbito profissional e, acima de tudo, pessoal.

À minha família e aos amigos, sem os quais a obtenção do grau de Mestre não teria igual significado.

Aos amigos que me acompanharam nestes anos de mestrado, Aron e Luana, que nele ingressaram comigo, e Sandra, que tive o prazer de conhecer.

Todos integram e inspiram o presente trabalho, de forma indissociável.

RESUMO: Por diversos fatores, a realidade urbana brasileira apresenta um quadro que leva ao estabelecimento de assentamentos em áreas ambientalmente protegidas, em desconformidade com a legislação vigente, implicando em prejuízo social e ambiental. A presente pesquisa pretende estudar especificamente o tratamento jurídico conferido à usucapião de imóveis irregularmente ocupados em áreas de preservação permanente (APP) urbanas. O objetivo geral do trabalho é estudar as complexas interações entre o direito à moradia e ordenação urbana e a proteção ambiental à luz da realidade fática dos núcleos urbanos informais, buscando a melhor resolução da controvérsia que chega ao Judiciário. Para tanto, propõe-se a estudar o arcabouço jurídico em torno da ordenação urbana brasileira e o direito à moradia, a analisar as áreas de preservação permanente à luz do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e compreender, por meio da análise de precedentes, o tratamento conferido pela jurisprudência nacional à questão. A usucapião fundamenta-se na função social da propriedade e pode funcionar como instrumento de afirmação do direito à moradia, expressamente reconhecido pela legislação. Denota-se um conflito entre a proteção ambiental, que integra a dimensão da função social da propriedade, e a garantia da moradia adequada. Empregando o método hipotético-dedutivo, por meio da pesquisa bibliográfica e da análise de precedentes, obteve-se que a colisão entre direitos fundamentais não permite estabelecer hierarquia e predominância apriorística de um em detrimento de outro. O tratamento da controvérsia pela jurisprudência não é uniforme. Conclui-se pela necessidade de estabelecimento de requisitos legais específicos para a admissibilidade da usucapião de imóveis privados que envolvessem ocupação irregular em área de preservação, diante da maior legitimidade do Poder Legislativo, conferindo tratamento jurídico regular e guardada para o julgamento das controvérsias pelo Poder Judiciário.

Palavras-chave: Direito Socioambiental, Sustentabilidade, Meio ambiente urbano, áreas ambientalmente protegidas.

ABSTRACT: Due to several factors, the Brazilian urban reality presents a scenario that leads to the establishment of settlements in environmentally protected areas, in disagreement with current legislation, implying social and environmental damage. The present research intends to specifically study the legal treatment given to the adverse possession of irregularly occupied properties in urban permanent preservation areas (APP). The general objective of the work is to study the complex interactions between the right to housing and urban organization and environmental protection in the light of the reality of informal urban centers, seeking the best resolution of the controversy that reaches the Judiciary. To this end, it proposes to study the legal framework around the Brazilian urban order and the right to housing, to analyze the permanent preservation areas in the light of the right to an ecologically balanced environment and to understand, through the analysis of precedents, the treatment conferred by the national jurisprudence to the question. Adverse possession is based on the social function of property and can function as an instrument for affirming the right to housing, expressly recognized by legislation. There is a conflict between environmental protection, which integrates the dimension of the property's social function, and the guarantee of adequate housing. Employing the hypothetical-deductive method, through bibliographical research and analysis of precedents, it was found that the collision between fundamental rights does not allow the establishment of hierarchy and a priori predominance of one over the other. The treatment of controversy by jurisprudence is not uniform. It concludes that there is a need to establish specific legal requirements for the admissibility of adverse possession of private properties that involve irregular occupation in a preservation area, given the greater legitimacy of the Legislative, granting regular legal treatment and shelter for the judgment of controversies by the Judiciary.

Key-words: Social and Environmental Law, Sustainability, Urban Environment, Environmentally Protected Areas.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. A ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL URBANA E O DIREITO À MORADIA	10
2.1. Aspectos jurídicos da ordenação urbana brasileira	13
2.2. O meio ambiente urbano e o direito às cidades sustentáveis	14
2.3. A função social da propriedade urbana e a função social da cidade.....	16
2.4. O direito à moradia	21
2.5. A usucapião.....	25
2.5.1. As modalidades de usucapião de bens imóveis	27
2.5.2. A vedação à usucapião de imóveis públicos	31
2.5.3. Usucapião administrativa	33
3. A PROTEÇÃO AMBIENTAL DE ÁREAS NO CENÁRIO BRASILEIRO..	35
3.1. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como fundamental..	35
3.2. As áreas ambientalmente protegidas.....	40
3.3. As áreas de preservação permanente	42
3.3.1. A forma de instituição das áreas de preservação permanente e a dificuldade no dimensionamento.....	43
3.3.2. A (in)aplicabilidade do Código Florestal às áreas urbanas	46
3.3.3. O regime de proteção.....	48
3.4. A ocupação humana em Área de Preservação Permanente	50
4. A USUCAPIÃO DE MORADIAS EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE.....	56
4.1. O conflito entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado	57
4.2. A análise de casos concretos a partir da jurisprudência.....	62
4.2.1. O recorte da pesquisa.....	63

4.2.2. Região Norte: Tribunal de Justiça do Pará e Tribunal de Justiça do Amazonas	64
4.2.3. Região Nordeste: Tribunal de Justiça da Bahia e Tribunal de Justiça do Ceará	67
4.2.5. Região Sudeste: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo	71
4.2.6. Região Sul: Tribunal de Justiça do Paraná	73
4.3. Discussão sobre os julgados analisados.....	78
4.4. Comentários necessários: A decisão do Recurso Especial n. 1669300/RS e a decisão do STF	81
5. CONCLUSÃO.....	84
REFERÊNCIAS	90

1. INTRODUÇÃO

É certo que a cidade representa, atualmente, a maior concentração da população humana. O número elevado de habitantes demanda complexa ordenação territorial, não só no que toca ao oferecimento de moradias, mas ao acesso às estruturas de serviços públicos como os de saúde, transporte ou educação.

Aliada a tais necessidades está a de proteção do meio ambiente, bem de interesse difuso. Nos grandes centros urbanos, interagem elementos da paisagem natural, como árvores, rios, animais, com estruturas construídas pelo homem, como as ruas e os edifícios.

A realidade das cidades exige, por um lado, o atendimento da demanda habitacional do seu crescente número de habitantes e, por outro, a preservação de alguns espaços que foram relegados a um regime de quase intocabilidade pela proteção ambiental. Esse equilíbrio, todavia, não é atendido na grande maioria dos centros urbanos brasileiros, implicando em assentamentos humanos precários em áreas impróprias.

O estabelecimento humano em desconformidade com a legislação vigente implica em prejuízo para os próprios habitantes, relegados a inacessibilidade de serviços públicos e a insegurança, fática (em face de deslizamentos, enchentes e demais eventos naturais) e jurídica. O quadro de insegurança jurídica se dá especialmente em razão de imóveis ocupados sem formalidades, exercida uma posse ou detenção sem qualquer reconhecimento legal necessário para a proteção estatal. Para a coletividade, vulnera-se o direito à cidade sustentável e, no caso das áreas ambientalmente protegidas, ao meio ambiente sadio.

A fim de obter ao menos alguma segurança jurídica, os habitantes desses assentamentos intentam, por vezes, frente ao Judiciário, a usucapião dos espaços em que estabeleceram moradia. A formalização do domínio desses espaços com a atribuição do título ao possuidor permitiria, ao menos, o início da sua integração à cidade regular. Imbuído do título de proprietário, permite-se ao cidadão, por exemplo, que financie um imóvel ou mesmo um carro, abrindo-lhe maiores possibilidades no mercado de trabalho.

Por outro lado, a degradação ambiental não pode ser indiscriminadamente tolerada. O desrespeito ao regime protetivo de áreas ambientais é frequente no país. A adversidade enseja efeitos danosos como a poluição das águas, especialmente no caso das áreas de preservação permanente, assim como contribui para desastres como deslizamentos de terra. Por esse motivo, é necessário que a tutela estatal voltada à

resolução do problema, seja para recuperar o ambiente afetado, quando possível, seja para reconhecer situações consolidadas.

A pesquisa direciona-se especificamente ao estudo da usucapião no contexto das ocupações irregulares em áreas de preservação permanente (APP) urbanas, à luz da legislação e da jurisprudência. Justifica-se pois a problemática é atual, apresenta um contexto de violação de direitos e demanda tratamento adequado pelo ordenamento jurídico. Incorpora-se a análise de precedentes para a compreensão do respaldo real dado aos ocupantes de APP pelos tribunais. Afinal, o tratamento da controvérsia por uma legislação apropriada, mas ineficaz ou inaplicável, é de pouca utilidade.

Empregando o método hipotético-dedutivo, a dissertação deve ser desenvolvida a fim de responder à seguinte pergunta: “Qual o tratamento jurídico a ser conferido, pela legislação e pela jurisprudência, à usucapião de imóveis situados em assentamentos irregulares que ocupem área de preservação permanente?”. A hipótese é de que, em tais casos, cabe ao Judiciário a compatibilização entre proteção ambiental e moradia, a fim de assegurar ambos os direitos fundamentais.

O objetivo geral do trabalho é estudar as complexas interações entre o direito à moradia e ordenação urbana e a proteção ambiental à luz da realidade fática dos núcleos urbanos informais, buscando a melhor resolução da controvérsia que chega ao Judiciário. São objetivos específicos: (i) analisar a ordenação territorial urbana brasileira, com foco na função social da propriedade urbana e da cidade, relacionando essa última com o instituto da usucapião; (ii) estudar as características das áreas de preservação permanente, na qualidade de áreas ambientalmente protegidas, e a sua (in)compatibilidade com a construção de moradias; (iii) pesquisar e discurrir a respeito de precedentes julgados pelos Tribunais de Justiça que tenham como objeto a usucapião em áreas de preservação permanente.

A pesquisa se dará a partir da leitura do material bibliográfico e se desenvolverá em etapas, que coincide com a elaboração dos capítulos. Inicialmente, a pesquisa bibliográfica deve-se aprofundar nos temas relativos à propriedade urbana e à usucapião. Após, passará ao estudo da bibliografia sobre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, áreas ambientalmente protegidas e, finalmente, área de preservação permanente. Então, dedicar-se-á à análise do conflito entre direitos. Por fim, procederá a coleta de julgados na jurisprudência nacional, discutindo os resultados a partir de arcabouço teórico já formulado.

2. A ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL URBANA E O DIREITO À MORADIA

O século XX marcou o processo de povoamento das cidades brasileiras. Em 1920, a parcela da população urbana era de apenas 10,7%. Em 1940, o percentual registrou aumento para 31,2%, saltou para 67,6% em 1980 e atingiu 81,2% nos anos 2000¹. Segundo o Censo 2010, o mais recente devido às complicações associadas à pandemia do Coronavírus, 84% da população brasileira habita áreas urbanas².

O crescimento populacional das cidades no Brasil teve por característica a exclusão social, resultando numa pequena parte da população que concentra grande parte da renda e é capaz de acessar moradia e infraestrutura urbana adequada³. Igualmente, a velocidade acelerada do êxodo rural impossibilitou o acesso a locais adequados de habitação para todos⁴. Com efeito, apenas pequena parte da população vinda do campo se integrou à “cidade regular”⁵. Relega-se, portanto, a grande maioria dos habitantes desprovidos de condições financeiras aos locais precários no espaço urbano.

A ausência de planejamento adequado aliada a um grande fluxo de novos habitantes em um curto período contribuíram para a formação de núcleos de habitação desconformes com a legislação vigente. A formação das chamadas “cidades irregulares” é realidade no campo jurídico⁶.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) define como “aglomerados subnormais” os

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

¹ MORAIS, Maria da Piedade. CRUZ, Bruno de Oliveira. OLIVEIRA, Carlos Wagner de Albuquerque. Residential segregation and social exclusion in brazilian housing markets. In: IPEA, **texto para discussão**, 948. Brasília: abr. 2003. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0951.pdf

² IBGE, Censo 2010.

³ MORAIS, Maria da Piedade. CRUZ, Bruno de Oliveira. OLIVEIRA, Carlos Wagner de Albuquerque. Residential segregation and social exclusion in brazilian housing markets. In: IPEA, **texto para discussão**, 948, abr. 2003. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0951.pdf

⁴ GODOY, Fernando. A regularização fundiária urbana de acordo com a Lei n. 13.465/2017: uma tentativa de inserir a cidade informal. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo, n. 83, p. 459-476, jul/dez, 2017

⁵ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. FERREIRA, Renata Marques. **Estatuto da Cidade comentado: Lei n. 10.257/2001 : Lei do Meio Ambiente Artificial**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 37.

⁶ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. FERREIRA, Renata Marques. **Estatuto da Cidade comentado: Lei n. 10.257/2001 : Lei do Meio Ambiente Artificial**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 43

essenciais e localização em áreas que apresentam restrições à ocupação.⁷

Segundo dados do Censo Demográfico, realizado em 2010, 41,4% da população urbana brasileira vivia nesse tipo de assentamento precário ou informal⁸. A não realização do Censo previsto para 2020 impediu a atualização de tais dados. No entanto, em 2020, o IBGE publicou nota técnica contendo mapeamento preliminar dos Aglomerados Subnormais, com o objetivo de que as informações auxiliassem no combate ao coronavírus (COVID-19) pelas autoridades públicas. Na nota técnica, dados mais recentes revelam a existência de:

- Ao menos 734 Municípios com aglomerados subnormais
- Mais de 13 mil aglomerados subnormais no país
- Mais de 5 milhões de domicílios brasileiros localizados em aglomerados subnormais⁹

As cidades brasileiras ficaram marcadas pela desigualdade que afeta especialmente os habitantes de baixa renda, segregados em regiões menos desenvolvidas caracterizadas pela diminuta infraestrutura e menor acesso aos serviços públicos como transporte, educação e saúde¹⁰. Nas moradias irregulares, “aceita-se” um grau alto de incômodo e insalubridade, justamente em razão do não reconhecimento oficial¹¹.

Além do problema da deficiência na prestação de serviços públicos, verifica-se ainda um problema ambiental. Observa MARICATO que existe uma correlação direta entre pobreza e áreas ambientalmente frágeis como beiras de córregos, rios, encostas,

⁷ IBGE, Tipologias do Território. Aglomerados subnormais. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=o-que-e> Acesso em 19 nov. 2022.

⁸ IBGE, Censo 2010.

⁹ IBGE, **Aglomerados subnormais 2019 : classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19: notas técnicas**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101717> Acesso em 12 nov. 2022.

¹⁰ PEREIRA, Rafael H. M. BRAGA, Carlos Kauê Vieira. SERRA, Bernardo. NADALIN, Vanessa Gapriotti. Desigualdades socioespaciais de acesso a oportunidades nas cidades brasileiras – 2019. IN: IPEA, **texto para discussão**, 2535. Brasília, jan. 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2535_web.pdf

¹⁰ IBGE, Censo 2010.

¹¹ BENEVOLO, Leonardo. **História da cidade**. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1997 *APUD* Fiorillo, Celso Antonio Pacheco. FERREIRA, Renata Marques. **Estatuto da Cidade comentado: Lei n. 10.257/2001 : Lei do Meio Ambiente Artificial**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

mangues, várzeas. Isso porque as restrições ambientais dessas áreas tornam-nas, em geral, desinteressantes ao mercado imobiliário¹².

A inadequada ordenação habitacional nos sítios urbanos implica, portanto, diversa gama de situações problemáticas, já que: viola a igualdade prevista pelo art. 5º, CRFB/88, dificulta e por vezes impede o acesso as políticas públicas que deveriam garantir direitos fundamentais como a saúde (art. 196 e seguintes, CRFB/88) e a educação (art. 205 e seguintes, CRFB/88) e ameaça o meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CRFB/88). Afirmam Adir U. RECH e Adivandro RECH que “não há cidadania e tampouco dignidade da pessoa humana, com o caos urbano que se verifica nas grandes cidades”¹³.

Como veículo de superação dessa crise urbana, que não é exclusiva ao território brasileiro, advém a ideia de cidade sustentável. A conceituação precisa do termo “cidade sustentável” é tarefa difícil, em face das diferentes características e desafios entre os centros urbanos¹⁴. Para SACHS, são sustentáveis as cidades que obedecem ao princípio da equidade intergeracional, promovendo atividades econômicas e, ao mesmo tempo, sendo inclusivas social e politicamente, assim como ambientalmente sustentáveis¹⁵. Para MATIAS E JEREISSATI¹⁶, seria possível indicar um conteúdo mínimo do que representa uma “cidade sustentável” a partir dos indicadores do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 11 da Agenda 2020¹⁷.

Nesse contexto, o ordenamento jurídico brasileiro volta-se à construção das cidades sustentáveis, conforme delineado pelo Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001). A solução para os problemas de ocupação e irregularidade, necessária para a construção

¹² MARICATO, Herminia. A explosão urbana. **Revista Ecologia e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Terceiro Milênio, 1. Ed., v. 10, n. 85, set/out, 2000, p. 12.

¹³ RECH, Adir Ubaldio. RECH, Adivandro. **Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento**. Caixas do Sul: Educ, 2016, p. 43.

¹⁴ MATIAS, João Luis Nogueira. JEREISSATI, Lucas Campos. O Direito a Cidades Sustentáveis na Ordem Jurídica Brasileira e o Caminho para a Urbanização Racional. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, Vol. 14, n.01., p. 643-672, 2022, p. 651-652

¹⁵ SACHS, Jeffrey D. **A Era do Desenvolvimento Sustentável**. kindle edi ed. Lisboa: Conjuntura Actual Editora, 2017.

¹⁶ MATIAS, João Luis Nogueira. JEREISSATI, Lucas Campos. O Direito a Cidades Sustentáveis na Ordem Jurídica Brasileira e o Caminho para a Urbanização Racional. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, Vol. 14, n.01., p. 643-672, 2022, p. 655

¹⁷ A Agenda 2030 é documento adotado na forma de Resolução da Organização das Nações composto por 17 objetivos que constituem um conjunto integrado de prioridades globais para o desenvolvimento sustentável. A ODS 11 trata especificamente das cidades, objetivando “Tornar as cidades e comunidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis”, por meio das metas e indicadores estabelecidos. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 13 out. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em 06 set. 2022.

da cidade sustentável, passa, também, por institutos jurídicos. Por isso, é relevante análise jurídica da ordenação urbana como estabelecida pela Constituição, especialmente no que se referem às atribuições dos entes federativos.

2.1. Aspectos jurídicos da ordenação urbana brasileira

A Constituição da República de 1988 dedica capítulo especialmente para tratar da política urbana, em que determina que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Município conforme as diretrizes fixadas em lei federal, objetivando o desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia de bem-estar dos seus habitantes (art. 182)¹⁸. A União exerceu a competência legislativa atribuída pelo art. 182 em 2001, editando o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), que dá as diretrizes gerais da política urbana.

Com a Constituição de 1988, portanto, dá-se ao meio ambiente urbano tutela imediata relacionada diretamente às cidades, além da tutela mediata pelo art. 225 que assegura o meio ambiente ecologicamente equilibrado¹⁹.

O direito urbanístico é matéria de competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal pelo art. 24, I, CRFB/88²⁰. O Município, todavia, tem competência legislativa na forma do art. 30, inciso I, que o autoriza a tratar de assuntos de interesse local, assim como o art. 30, inciso II, que possibilita que suplemente legislação federal e estadual²¹.

Os limites da competência legislativa do Município são determinados pelo conceito jurídico abstrato de “interesse local”²², cuja definição não foi objeto da pesquisa. Contudo, observa FREITAS que a atribuição de legislar sobre uso e ocupação do solo urbano é uma das mais importantes conferidas ao ente municipal²³, especificada pelo art.

¹⁸ BRASIL. **Constituição Federal**, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 17 ago. 2022.

¹⁹ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. FERREIRA, Renata Marques. **Estatuto da Cidade comentado: Lei n. 10.257/2001 : Lei do Meio Ambiente Artificial**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 59-60.

²⁰ BRASIL. **Constituição Federal**, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 17 ago. 2022.

²¹ RECH, Adir Ubaldio. RECH, Adivandro. **Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento**. Caixas do Sul: Educ, 2016, p. 164-165.

²² FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. 3ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 60

²³ FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. 3ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 68

30, inciso VIII. A legislação municipal precisa observar às normas gerais editadas pela União²⁴.

No que toca às competências administrativas, a Constituição confere simultaneamente à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a atribuição de promover a melhoria das condições habitacionais (art. 23, IX), além de outros deveres que se relacionam com a ordenação urbana como a garantia de saúde pública, a proteção ao meio ambiente e o combate à pobreza e a marginalização (art. 23, incisos II, VI e X)²⁵.

De forma mais ampla, cabe também a todos os entes federativos assegurar a dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais e regionais, fundamento e objetivo da República Federativa do Brasil respectivamente (art. 1º, III e art. 3º, III, CRFB/88)²⁶, assim como realizar os direitos fundamentais.

Assim, ainda que o Município seja precipuamente responsável pela execução quando o assunto é o desenvolvimento das cidades, a realização das incumbências da União e dos Estados também passa pela adequada organização territorial nos núcleos urbanos. Nesse sentido, CARVALHO FILHO observa que a salvaguarda dos direitos inerentes ao desenvolvimento urbano depende de “todas as pessoas federativas, principalmente do governo federal, que hoje centraliza a alocação dos recursos públicos de maior vulto”²⁷. Pode-se dizer, portanto, que cabe às três esferas federativas a adoção de políticas para garantir a sustentabilidade urbana.

Corroborar tal conclusão o fato de que, conforme se verá a seguir, a questão urbana é especialmente relacionada à questão ambiental, cuja proteção atribui-se comumente aos Municípios, Estados e à União.

2.2. O meio ambiente urbano e o direito às cidades sustentáveis

A Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81) conceitua meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”²⁸. Trata-

²⁴ FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. 3ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 69

²⁵ BRASIL. **Constituição Federal**, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 17 ago. 2022.

²⁶ BRASIL. **Constituição Federal**, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 17 ago. 2022.

²⁷ FILHO, José dos Santos Carvalho. **Comentários ao Estatuto da Cidade**, 5ª edição. Grupo GEN, 2013. E-book. ISBN 9788522476862, p. 47.

²⁸ BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938compilada.htm. Acesso em 17 ago. 2022.

se de uma definição ampla, na qual se enquadram as cidades, na condição de espaços que abrigam grande parte da população humana, assim como populações vegetais e animais.

Para facilitar a identificação da atividade degradante e do bem ambiental atingido, a doutrina dividiu o meio ambiente em quatro principais aspectos, divisão esta ratificada pelo Supremo Tribunal Federal²⁹. São elas: o meio ambiente natural, o meio ambiente urbano ou artificial, o meio ambiente cultural e o meio ambiente do trabalho. Esta divisão é construída para fins meramente didáticos, não pretendendo seccionar a complexa rede de relações que integram o conceito de meio ambiente.

O meio ambiente artificial é o aspecto diretamente relacionado diretamente ao conceito de cidade – compreendendo o espaço urbano construído³⁰. Nesse contexto é que a cidade é compreendida como um bem ambiental e um bem de uso comum de todos³¹. O meio ambiente artificial não pode ser concebido isoladamente, interagindo com os meios ambientes natural, cultural e do trabalho, já que esses também se manifestam nos centros urbanos.

SACHS caracteriza as cidades como locais de alta concentração populacional, cuja economia é centrada nos setores de indústria e serviços, com uma produtividade econômica duas a três vezes maiores que a da zona rural³². Aponta, ainda, que as cidades em geral são centros de comércio e inovação, mas que também revelam grande desigualdade social e externalidades como congestionamento, poluição e degradação ambiental³³.

A designação da cidade não se confunde com o ente federativo Município, já que esse último tem atribuições e poderes administrativos também sobre áreas consideradas rurais. No Brasil, a determinação do espaço urbano se dá pela legislação municipal que fixará o seu perímetro³⁴, observado que o Código Tributário Nacional

²⁹ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 31 (e-book)

³⁰ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 31 (e-book)

³¹ FIORILLO, Celson Antonio Pacheco. FERREIRA, Renata Marques. A Constituição Federal como gênese do Direito Ambiental Brasileiro e a defesa do patrimônio genético, do meio ambiente cultural, do meio ambiente artificial, do meio ambiente do trabalho e do meio ambiente natural. IN: LUNELLI, Carlos Alberto; MARIN, Jefferson (Org.). **Estado, meio ambiente e jurisdição**. Caxias do Sul: Educs, 2012, pg. 36.

³² SACHS, Jeffrey D. **A Era do Desenvolvimento Sustentável**. kindle edi ed. Lisboa: Conjuntura Actual Editora, 2017.

³³ SACHS, Jeffrey D. **A Era do Desenvolvimento Sustentável**. kindle edi ed. Lisboa: Conjuntura Actual Editora, 2017.

³⁴ GARCIAS, Carlos Mello; BERNARDI, Jorge Luiz. As Funções Sociais da Cidade. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, V. 4., 2008. p. 5.

exige requisitos mínimos de melhoramentos nas áreas consideradas como zonas urbanas (art. 32, §1º)³⁵.

O principal diploma nacional que rege o meio ambiente urbano é o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), que traz as diretrizes gerais e os instrumentos da política urbana. Nele, consigna-se como primeira diretriz geral o direito às cidades sustentáveis, definido pelo diploma legal como “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”³⁶.

A condição de sustentável pressupõe a resiliência do espaço urbano, com a possibilidade de reprodução do modelo socioeconômico adotado sem esgotamento dos recursos naturais³⁷. Para CARVALHO FILHO, trata-se de compatibilizar o desenvolvimento da cidade com o bem-estar de seus habitantes, o qual depende dos direitos enunciados na definição conferida pelo Estatuto da Cidade³⁸.

O espaço urbano, dentre outros elementos, é composto de ruas, espécies da flora, edifícios, espaços de convivência pública, terras, públicas ou privadas. Do ponto de vista jurídico, o solo urbano é um bem imóvel (art. 79, do Código Civil), cuja propriedade é de um sujeito de direitos.

No que toca à propriedade, o almejado equilíbrio implementador da sustentabilidade é realizado justamente pela função social³⁹. Assim, no próximo item, é mister tratar sobre a função social da propriedade urbana, delimitada especificamente pelo Plano Diretor, que é o principal instrumento da política urbana.

2.3. A função social da propriedade urbana e a função social da cidade

Consoante TORRES e MOTA, é impossível determinar o momento exato em que a humanidade construiu o conceito de propriedade como atualmente concebida⁴⁰. O

³⁵ BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 28 ago. 2022.

³⁶ BRASIL. Estatuto da cidade (Lei n. 10.257/2001). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Art. 2º, i. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em 01 ago. 2022.

³⁷ BRASIL, Luciano de Faria. O Direito Urbanístico na sociedade de risco. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU**. Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p. 39-63, jan./jul. 2016, p. 54.

³⁸ FILHO, José dos Santos Carvalho. **Comentários ao Estatuto da Cidade**, 5ª edição. Grupo GEN, 2013. E-book. ISBN 9788522476862, p. 46-47

³⁹ FILHO, José dos Santos Carvalho. **Comentários ao Estatuto da Cidade**, 5ª edição. Grupo GEN, 2013. E-book. ISBN 9788522476862, p. 342

⁴⁰ TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. MOTA, Mauricio Jorge Pereira da. Função social da propriedade e funções sociais da cidade. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, nº 2, p. 684-71, 2019, p. 691

Estado Moderno, todavia, foi responsável por conferir estabilidade e segurança jurídica ao direito subjetivo à propriedade, do homem sobre as coisas exteriores⁴¹.

Sendo o modelo de Estado Moderno resultado das revoluções liberais, observam os autores que “o reconhecimento da propriedade como direito subjetivo da pessoa acaba sendo na perspectiva liberal e individual com enfoque nas posições jurídicas atribuídas ao seu titular e nos deveres dos não proprietários em respeitá-las”⁴².

Neste sentido é que a propriedade foi inicialmente concebida no Direito Moderno⁴³, especialmente pelos Códigos do século XIX como a disposição de uma coisa da maneira mais absoluta⁴⁴. Assim dispôs o Código de Napoleão de 1804⁴⁵ e o Código Civil de 1916⁴⁶.

Com o fenômeno conhecido como publicização do direito privado⁴⁷, a propriedade deixou de ter caráter absoluto⁴⁸. A propriedade passa do plano infraconstitucional ao plano constitucional, sendo prevista nas Constituições como um direito a serviço do titular e, também, da comunidade⁴⁹. Nenhum direito fundamental, vale dizer, é absoluto⁵⁰, não podendo a propriedade ser exceção.

SOUZA FILHO aponta que o fim do *laissez faire*, que tinha como característica a concepção absoluta do direito de propriedade, se deu com a eclosão da Primeira Guerra Mundial. Para o autor, o período histórico inaugurou um novo Estado

⁴¹ TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. MOTA, Mauricio Jorge Pereira da. Função social da propriedade e funções sociais da cidade. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, nº 2, p. 684-71, 2019, p. 691-692

⁴² TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. MOTA, Mauricio Jorge Pereira da. Função social da propriedade e funções sociais da cidade. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, nº 2, p. 684-71, 2019, p. 692

⁴³ Fala-se em “Direito Moderno” pois a concepção romana da propriedade, por exemplo, já abrangia concepção de um fim social para a propriedade. Nesse sentido, Aristóteles teria defendido a apropriação de bens privados para destinação social. BÜHRING, Marcia Andrea. A efetiva função da propriedade: a socioambiental. IN: BÜHRING, Marcia Andrea (Org.). **Função socioambiental da propriedade**. Caxias do Sul: Educs, 2016, p. 13

⁴⁴ TEPEDINO, Gustavo. MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo. RENTERIA, Pablo. **Fundamentos do direito civil: direito reais**, 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 93.

⁴⁵ BÜHRING, Marcia Andrea. A efetiva função da propriedade: a socioambiental. IN: BÜHRING, Marcia Andrea (Org.). **Função socioambiental da propriedade**. Caxias do Sul: Educs, 2016, p. 14

⁴⁶ TEPEDINO, Gustavo. MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo. RENTERIA, Pablo. **Fundamentos do direito civil: direito reais**, 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 93.

⁴⁷ BÜHRING, Marcia Andrea. A efetiva função da propriedade: a socioambiental. IN: BÜHRING, Marcia Andrea (Org.). **Função socioambiental da propriedade**. Caxias do Sul: Educs, 2016, p. 15

⁴⁸ A designação “absoluta” ainda é utilizada para a propriedade, mas refere-se à oponibilidade erga omnes do direito. GOMES, Orlando. **Direitos Reais**, 21. ed., rev. e atual. por Luiz Edson Fachin. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 104

⁴⁹ TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. MOTA, Mauricio Jorge Pereira da. Função social da propriedade e funções sociais da cidade. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, nº 2, p. 684-71, 2019, p. 694.

⁵⁰ “Os direitos e garantias fundamentais consagrados pela Constituição Federal, portanto, não são ilimitados, uma vez que encontram seus limites nos demais direitos igualmente consagrados pela Carta Magna (Princípio da relatividade ou convivência das liberdades públicas).” MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais: teoria geral: comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil: doutrina e jurisprudência**, 12 ed. São Paulo: Atlas, 2021, p. 27.

capitalista em que a Constituição poderia determinar intervenções na esfera econômica. Com isso, os países latino-americanos inseriram em seus ordenamentos jurídicos a ideia de “função social”⁵¹.

Conforme FREITAS, os contornos específicos da propriedade são regidos pelas relações sociais e econômicas da época analisada, de forma que a complexidade da atual noção de propriedade deriva diretamente da complexidade enfrentada nas relações sociais⁵²

Portanto, na atualidade, impõe-se que o exercício do direito de propriedade atenda a uma função social⁵³. A Constituição da República assim assegura no rol dos direitos fundamentais (art. 5º, inciso XXIII, CRFB/88)⁵⁴, além de incluir a função social da propriedade como princípio da ordem econômica (art. 170, II e III, CRFB/88). A disposição deixa claro que “qualquer apropriação não é um absoluto formal, de modo que um direito de propriedade só se justifica se a ele é dado um uso social e na medida dessa justificação”⁵⁵

A função social da propriedade impõe que o exercício deste direito sirva a interesses extraproprietários⁵⁶. Tal função social não é limite externo imposto ao direito, mas parte integrante da própria estrutura da propriedade, que obriga ao titular⁵⁷. Associa-se, em realidade, à utilização do bem e não ao título jurídico, de forma que não se impõe apenas ao proprietário⁵⁸. Nesse sentido observa FACHIN que a função social se refere à parcela de utilização da propriedade⁵⁹. Significa, portanto, o aproveitamento das utilidades daquele objeto, estando ligada ao bem, e não ao título jurídico de propriedade⁶⁰.

⁵¹ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. **A função social da terra**. Porto Alegre: Fabris: 2003.

⁵² FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. 3ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 128-129.

⁵³ DINIZ, Maria Helena. **Direito civil brasileiro**, v. 4: Direito das Coisas. 18. Ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 108.

⁵⁴ BRASIL. **Constituição Federal**, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 17 ago. 2022.

⁵⁵ TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. MOURA, Emerson Affonso da Costa. A vedação constitucional de usucapião dos bens públicos e a função Social da propriedade: da mera detenção ao reconhecimento da posse funcionalizada pelos particulares. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 10, nº 3. ISSN 2317-7721 pp. 1941-1965, p. 1947.

⁵⁶ TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. MOTA, Mauricio Jorge Pereira da. Função social da propriedade e funções sociais da cidade. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, nº 2, p. 684-71, 2019, p. 701

⁵⁷ TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. MOTA, Mauricio Jorge Pereira da. Função social da propriedade e funções sociais da cidade. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, nº 2, p. 684-71, 2019, P. 700.

⁵⁸ TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. MOTA, Mauricio Jorge Pereira da. Função social da propriedade e funções sociais da cidade. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, nº 2, p. 684-71, 2019, p. 700.

⁵⁹ FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea**. Sergio Antonio Fabris Editor: Porto Alegre, 1988, p. 18.

⁶⁰ TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. MOURA, Emerson Affonso da Costa. A vedação constitucional de usucapião dos bens públicos e a função social da propriedade: da mera detenção ao reconhecimento da

O Código Civil de 2002 expressamente adota a concepção de função social, afirmando três aspectos a serem atendidos no exercício do direito de propriedade: econômica, social e ambiental⁶¹.

A função social impõe que o uso da propriedade otimize os recursos disponíveis ou, ao menos, que não contrarie os interesses coletivos⁶². Serve como fundamento para as limitações impostas pelo Poder Público, assim como para intervenções mais agressivas como a desapropriação do bem pelo Estado⁶³.

O aspecto ambiental da função social permite falar na função socioambiental da propriedade privada, fundamentada precipuamente nos artigos 170 e 225 da Constituição da República⁶⁴, ainda que não disposta expressamente⁶⁵. Existe, assim, restrição a liberdade do particular no uso da propriedade em prol da preservação ambiental⁶⁶.

Especificamente a respeito da propriedade urbana, inaugurada a ordem jurídica pela Constituição de 1988, esta ultrapassou a concepção meramente individual para ser percebida numa dimensão coletiva – que exige o cumprimento da sua função social na forma estabelecida pelo art. 182, CRFB/88⁶⁷. Conforme anota FIORILLO, especialmente a partir do Estatuto da Cidade, o uso da propriedade deve realizar a dignidade da pessoa humana, fundamento da República (art. 1º, III, CRFB/88)⁶⁸.

posse funcionalizada pelos particulares. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 10, nº 3. ISSN 2317-7721 pp. 1941-1965, p. 1946

⁶¹ BÜHRING, Marcia Andrea. A efetiva função da propriedade: a socioambiental. IN: BÜHRING, Marcia Andrea (Org.). **Função socioambiental da propriedade**. Caxias do Sul: Educ, 2016, p. 24.

⁶² FREITAS, Gilberto Passos de. COELHO, Marcus Filipe Freitas. **Direito à moradia e inclusão social: regularização fundiária urbana e a responsabilidade dos municípios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022, p. 21.

⁶³ DINIZ, Maria Helena. **Direito civil brasileiro, v. 4: Direito das Coisas**. 18. Ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 108.

⁶⁴ VASCONCELOS, Priscila Elise Alves. **Cidades inteligentes e a função socioambiental**. Rio de Janeiro: Processo, 2022, p. 33

⁶⁵ LEAL, Augusto Antônio Fontanive. BIOEN, Grayce Kelly. A função socioambiental como critério de legitimação da propriedade no estado democrático de direito. IN: BÜHRING, Marcia Andrea (Org.). **Função socioambiental da propriedade**. Caxias do Sul: Educ, 2016, p. 64.

⁶⁶ FREITAS, Gilberto Passos de. COELHO, Marcus Filipe Freitas. **Direito à moradia e inclusão social: regularização fundiária urbana e a responsabilidade dos municípios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022, p. 22.

⁶⁷ FIORILLO, Celson Antonio Pacheco. FERREIRA, Renata Marques. A Constituição Federal como gênese do Direito Ambiental Brasileiro e a defesa do patrimônio genético, do meio ambiente cultural, do meio ambiente artificial, do meio ambiente do trabalho e do meio ambiente natural. IN: LUNELLI, Carlos Alberto; MARIN, Jefferson (Org.). **Estado, meio ambiente e jurisdição**. Caxias do Sul: Educ, 2012, pg. 39

⁶⁸ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. FERREIRA, Renata Marques. **Estatuto da Cidade comentado: Lei n. 10.257/2001: Lei do Meio Ambiente Artificial**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, pg. 68

Como se viu, estabelece a Constituição que a função social na propriedade urbana se pauta pelas diretrizes do Plano Diretor (art. 182, §2º)⁶⁹. Isso porque o conteúdo da expressão função social é indeterminado e plurissignificativo⁷⁰, o que demanda que seja destrinchado.

O Plano Diretor é instrumento do planejamento municipal da política urbana, a ser aprovado por lei municipal⁷¹, que repercute no direito à propriedade. É apto, portanto, a impor obrigações aos proprietários de bens imóveis, observadas a razoabilidade e a proporcionalidade⁷². Nessa condição, deve realizar o direito à cidade sustentável como diretriz.

Vale dizer que o cumprimento da função social não se limita a uma abstenção pelo proprietário, podendo exigir também condutas positivas na proteção dos interesses coletivos⁷³.

Do princípio da função social da propriedade decorre a função social da cidade, estabelecendo um conceito adequado de cidade: aquele que congrega urbanismo, meio ambiente, direito à moradia e gestão democrática⁷⁴.

Como consequência desse desdobramento, também pode-se falar em uma função socioambiental da cidade⁷⁵. Com efeito, a função social da cidade abarca a proteção ambiental aliada à redução da desigualdade social e a melhora na qualidade de vida⁷⁶.

Para TORRES e MOTA, as funções sociais da cidade são interesses coletivos e individuais a serem compatibilizados no exercício da propriedade em área urbana a fim de garantir as finalidades da política urbana⁷⁷. Os autores remetem às funções sociais no

⁶⁹ BRASIL. **Constituição Federal**, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 17 ago. 2022.

⁷⁰ FILHO, José dos Santos Carvalho. **Comentários ao Estatuto da Cidade**, 5ª edição. Grupo GEN, 2013. E-book. ISBN 9788522476862, p. 343

⁷¹ BRASIL. **Estatuto da cidade (Lei n. 10.257/2001)**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências Art. 4º, iii, “a”, c/c Art. 40. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em 01 ago. 2022.

⁷² FILHO, José dos Santos Carvalho. **Comentários ao Estatuto da Cidade**, 5ª edição. Grupo GEN, 2013. E-book. ISBN 9788522476862, p. 343

⁷³ FENSTERSEIFER, Tiago. SARLET, Ingo Wolfgang. **Princípios do Direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 109.

⁷⁴ FREITAS, Gilberto Passos de. COELHO, Marcus Filipe Freitas. **Direito à moradia e inclusão social: regularização fundiária urbana e a responsabilidade dos municípios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022, p. 27.

⁷⁵ VASCONCELOS, Priscila Elise Alves. **Cidades inteligentes e a função socioambiental**. Rio de Janeiro: Processo, 2022, p. 37-39

⁷⁶ OLIVEIRA, Aluísio Pires de. CARVALHO, Paulo Cesar Pires. **Estatuto da Cidade: anotações à Lei 10.257 de 10.07.2001**. Curitiba: Juruá, 2003, p. 64.

⁷⁷ TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. MOTA, Mauricio Jorge Pereira da. Função social da propriedade e funções sociais da cidade. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, nº 2, p. 684-71, 2019, P. 707.

plural justamente pela variedade de interesses a serem garantidos, o que também implica em conflitos urbanos complexos⁷⁸.

A Carta de Atenas, resultado do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna de 1933, famosamente delimitou quatro funções da cidade: a habitação, o trabalho, a circulação e a recreação⁷⁹. Em 1998, propõe-se uma reestruturação da Carta de Atenas diante das cidades contemporâneas e dos desafios do século XXI, centrada na ideia de cidades conectadas⁸⁰. A Nova Carta de Atenas tem o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida como pontos chave, estabelecendo dez recomendações voltadas ao urbanista: “uma cidade para todos, envolvimento real, contato humano, continuidade do caráter, benefícios de novas tecnologias, aspectos ambientais, atividades econômicas, movimento e acesso, variedade e diversidade, saúde e segurança”⁸¹

Em síntese, GARCIAS e BERNARDI definem que “as funções sociais da cidade estão intimamente ligadas aos direitos fundamentais”⁸². Portanto, o cumprimento da função social da cidade passa pela garantia aos seus habitantes dos direitos à saúde, à segurança, à moradia, à educação, ao meio ambiente sadio, dentre outros. Assim, pode-se dizer que a realização das funções sociais da cidade implica na construção de uma cidade sustentável.

Diante da relevante parcela da população brasileira que habita os centros urbanos, a moradia apresenta-se como um dos direitos que estão mais intimamente ligados às ideias de cidade sustentável e função social da cidade.

2.4. O direito à moradia

O direito à moradia foi incluído no rol dos direitos fundamentais sociais (art. 6º, CRFB/88) pela Emenda Constitucional n. 26/2000⁸³. Em que pese a inclusão tardia, SARLET afirma que o referido direito já estava implicitamente previsto na Constituição,

⁷⁸ TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. MOTA, Mauricio Jorge Pereira da. Função social da propriedade e funções sociais da cidade. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, nº 2, p. 684-71, 2019, p. 706

⁷⁹ GARCIAS, Carlos Mello; BERNARDI, Jorge Luiz. As Funções Sociais da Cidade. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, V. 4., 2008. p. 6.

⁸⁰ GARCIAS, Carlos Mello; BERNARDI, Jorge Luiz. As Funções Sociais da Cidade. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, V. 4., 2008. p. 7 e 8.

⁸¹ KANASHIRO, Milena. Da antiga à nova Carta de Atenas – em busca de um paradigma espacial de sustentabilidade. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 9, p. 33-37, jan./jun. 2004, p. 4.

⁸² GARCIAS, Carlos Mello; BERNARDI, Jorge Luiz. As Funções Sociais da Cidade. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, V. 4., 2008. p. 14.

⁸³ BRASIL, **Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000**. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm. Acesso em 28 ago. 2022.

retirado do princípio da dignidade humana e do próprio direito à vida, integrando o mínimo existencial⁸⁴.

A concepção clássica de classificação dos direitos fundamentais tende a caracterizar os direitos de liberdade (ou de primeira geração) pela sua função de defesa⁸⁵, os direitos sociais (ou de segunda geração) pela característica da necessidade de prestação fática⁸⁶ e os direitos difusos (ou de terceira geração) pela sua transindividualidade⁸⁷. HACHEM observa, todavia, que todos os direitos fundamentais reúnem os atributos de impor a abstenção do Estado, de demandar obrigações de prestações fáticas e normativas e de potencialmente ostentar a titularidade transindividual⁸⁸.

Com efeito, os direitos sociais, na condição de direitos fundamentais, têm uma dimensão subjetiva que reafirma a possibilidade da sua exigência em face do Estado, inclusive pela sindicabilidade judicial⁸⁹, e uma dimensão objetiva que os coloca como fundamento do sistema normativo que deve orientar a atuação do Poder Público⁹⁰.

Em síntese, os direitos sociais garantidos na Constituição da República visam à melhoria das condições de vida⁹¹, além de serem pressupostos para o exercício de demais liberdades e direitos igualmente fundamentais, diante da característica da interdependência e da complementariedade⁹².

Conforme interpretação do Comitê Geral da Organização das Nações Unidas, ao tratar sobre o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e culturais, o direito

⁸⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 4 ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

⁸⁵ Os direitos de liberdade seriam direitos subjetivos que não exigem nada do sujeito passivo senão a mera abstenção da sua restrição. FILHO, Manoel Gonçalves F. **Princípios fundamentais do direito constitucional**. Editora Saraiva, 2015. E-book.

⁸⁶ Os direitos sociais reclamariam contrapartidas concretas do Estado para a sociedade. FILHO, Manoel Gonçalves F. **Princípios fundamentais do direito constitucional**. Editora Saraiva, 2015. E-book.

⁸⁷ Os direitos difusos teriam como característica serem metaindividuais, de interesse de toda a coletividade ou ao menos de um grupo específico. FILHO, Manoel Gonçalves F. **Princípios fundamentais do direito constitucional**. Editora Saraiva, 2015. E-book.

⁸⁸ HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais). **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 618-688, julho/dezembro de 2013, p. 621-622.

⁸⁹ A possibilidade que cada indivíduo dispõe de exigir a concretização dos direitos fundamentais positivados pela Constituição da República perante o Judiciário.

⁹⁰ HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais). **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 618-688, julho/dezembro de 2013, p. 631-639.

⁹¹ MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais: teoria geral: comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil: doutrina e jurisprudência**, 12 ed. São Paulo: Atlas, 2021, p. 21.

⁹² MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais: teoria geral: comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil: doutrina e jurisprudência**, 12 ed. São Paulo: Atlas, 2021, p. 21.

à moradia não se traduz meramente como a disposição de um abrigo físico (telhado), mas abrange o “direito de viver em algum lugar em segurança, paz e dignidade”⁹³. A adequação da moradia passa pelos requisitos da segurança jurídica da posse, da disponibilidade de serviços e infraestrutura e da acessibilidade aos demais direitos humanos correlatos, especialmente à saúde e ao saneamento básico⁹⁴.

É necessário, portanto, que se interprete o direito à moradia como aspecto da garantia de uma vida digna e do mínimo existencial. Neste sentido, cabe ao Poder Público a implantação de políticas públicas de garantia à moradia, sem que possa alegar a reserva do possível⁹⁵.

Dentre as iniciativas legislativas, pode-se citar a criação do direito real de laje pela Lei n. 13.465/2017, resultado da conversão em lei da Medida Provisória 759/2016, que objetiva regularizar do ponto vista jurídico as edificações sobrepostas, situação fática comum especialmente nas favelas brasileiras. A exposição de motivos do ato normativo expressa a necessidade de garantia do direito à moradia e a competência comum dos entes federados para promover a melhoria nas condições habitacionais⁹⁶. Com a inclusão dos arts. 1510-A a 1510-E, consolida-se a superfície de laje cedida como unidade autônoma e regulamenta-se a sua aplicação, conferindo segurança jurídica aos proprietários da construção-base e titulares da laje.⁹⁷

No âmbito federal, programas como o Minha Casa, Minha Vida, e o Casa Verde Amarela pretendem a promoção de moradia às famílias economicamente

⁹³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Comentário Geral nº4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais acerca do Artigo 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Genebra, 1991. Disponível em: <https://acnudh.org/load/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>. Acesso: 28 ago. 2022.

⁹⁴ FREITAS, Gilberto Passos de. COELHO, Marcus Filipe Freitas. **Direito à moradia e inclusão social: regularização fundiária urbana e a responsabilidade dos municípios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022, p. 12 – 14.

⁹⁵ A reserva do possível é teoria desenvolvida na jurisprudência alemã, que estabelece nas condições fáticas financeiras do Estado, limites para a efetivação de direitos sociais. Tais direitos são associados à reserva do possível justamente por terem por característica a exigência de uma prestação positiva. O mínimo existencial, todavia, funciona como limite à invocação da teoria da reserva do possível, já que esta não pode ser aplicada para afastar a garantia do suporte mínimo necessário para a dignidade humana do indivíduo. SCHIER, Paulo Ricardo; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Direitos sociais, reserva do possível e o mínimo existencial: a aporia do meio adequado de satisfação. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p. 67-96, out./dez. 2018. DOI: 10.21056/aec.v19i74.1047.

⁹⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. Exposição de motivos da Medida Provisória n. 759/2016. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-759-22-dezembro-2016-784124-exposicaodemotivos-151740-pe.html> Acesso em 29 set. 2022.

⁹⁷ BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm Acesso em 29 set 2022.

hipossuficientes pelo financiamento habitacional e subvenção econômica com recursos do orçamento da União para a aquisição de imóveis em áreas urbanas⁹⁸.

FREITAS e COELHO, de outro lado, chamam atenção para a responsabilidade precípua do Município na resolução de deficiências na moradia e nos núcleos informais urbanas, diante do dever constitucional de execução da política urbana⁹⁹. Assentadas as normas gerais nacionais sobre regularização fundiária, compete ao Município a materialização da regularização em concreto.

Conforme decidiu o Superior Tribunal de Justiça, o art. 40 da Lei 6.766 impõe ao Município o dever de regularização de loteamentos irregulares ou clandestinos, ao menos com a implementação da infraestrutura essencial conforme as normas urbanísticas, a fim de garantir os padrões de desenvolvimento urbano¹⁰⁰.

A regularização fundiária se apresenta como uma das alternativas para a problemática da moradia. Trata-se do “processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, com a finalidade de integrar assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades”¹⁰¹. Objetiva-se o reconhecimento do direito de propriedade aos ocupantes irregulares de áreas urbanas, concretizando o direito à moradia adequada¹⁰².

O instituto da regularização fundiária urbana (REURB) foi introduzido no ordenamento jurídico pela Lei n. 11.977/2009, normativa que também veiculou o Programa Minha Casa Minha Vida. Atualmente, é regida pela Lei n. 13.465/2017, a mesma responsável por instituir o direito real de laje. Dentre os objetivos da REURB, destaca-se a ampliação do acesso à terra pela população de baixa renda, a garantia à

⁹⁸ BRASIL. Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nºs 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14118.htm. Acesso em 01 out. 2022.

⁹⁹ FREITAS, Gilberto Passos de. COELHO, Marcus Filipe Freitas. **Direito à moradia e inclusão social: regularização fundiária urbana e a responsabilidade dos municípios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022, p. 16-17.

¹⁰⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 1ª Seção. Recurso Especial n. 1.164.893-SE, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 23/11/2016. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200902118167&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>. Acesso em 03 out. 2022.

¹⁰¹ NALINI, Jose R.; LEVY, Wilson. **Regularização Fundiária**. Grupo GEN, 2013. E-book. ISBN 978-85-309-5194-8, p. 10

¹⁰² NALINI, Jose R.; LEVY, Wilson. **Regularização Fundiária**. Grupo GEN, 2013. E-book. ISBN 978-85-309-5194-8, p. 64-67.

moradia digna, a efetivação da função social da propriedade e o desenvolvimento da função social da cidade e do bem-estar dos seus habitantes¹⁰³.

Dando ênfase à parcela desfavorecida da população, a Lei n. 13.465/2017 instituiu a modalidade de REURB de Interesse Social, especialmente voltada aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda¹⁰⁴.

Dentre os diversos instrumentos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais para operacionalizar a REURB, estão previstos: a legitimação fundiária e a legitimação de posse, a desapropriação pelo Poder Público, o consórcio imobiliário, a intervenção do Município no parcelamento clandestino ou irregular, a usucapião, dentre outros¹⁰⁵.

A usucapião de bem imóvel é figura jurídica relacionada ao direito à moradia, o que se denota pela própria previsão legal como instrumento da REURB. Existem, ainda, modalidades de usucapião que privilegiam o estabelecimento de moradia, prevendo requisito mais brando quando o ocupante da propriedade fixa nela sua moradia ou de sua família. Por outro lado, o instituto também se relaciona diretamente com o aspecto de utilidade da propriedade, afeto à função social. Nesse sentido, demanda-se uma análise mais detida da figura da usucapião no ordenamento brasileiro.

2.5. A usucapião

A usucapião é um instituto jurídico antigo, existente pelo menos desde a Lei das XII Tábuas, que previa que a propriedade do solo seria adquirida pela posse¹⁰⁶. A definição do instituto não é objeto de grande controvérsia doutrinária. PEREIRA o define como “a aquisição da propriedade ou outro direito real pelo decurso do tempo estabelecido e com a observância dos requisitos instituídos em lei”,¹⁰⁷ enquanto

¹⁰³ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal (...). Art. 10. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm Acesso em 01 set 2022.

¹⁰⁴ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal (...). Art. 13, II. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm Acesso em 01 set 2022.

¹⁰⁵ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal (...). Art. 15. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm Acesso em 01 set 2022.

¹⁰⁶ SILVA FILHO, Artur Marques da. O usucapião na atual Constituição. **Revista dos Tribunais**, v. 989, p. 465-483, mar/2018, p. 466.

¹⁰⁷ PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. 3.^a ed., v. IV, Rio, Forense, 1978 APUD SILVA FILHO, Artur Marques da. O usucapião na atual Constituição. **Revista dos Tribunais**, v. 989, p. 465-483, mar/2018, p. 466.

MONTEIRO afirma que “usucapião é o modo de aquisição do domínio, não só dos bens imóveis, como também de móveis”¹⁰⁸. Para BEVILÁQUA, a usucapião é “a aquisição do domínio pela posse prolongada”¹⁰⁹.

Trata-se, em síntese, de efeito da posse prolongada no tempo, que enseja a aquisição da propriedade, cumpridos os requisitos determinados em lei¹¹⁰. A usucapião também é conhecida por “prescrição aquisitiva”, já que possibilita a aquisição de um direito pelo decurso do tempo, em oposição aos prazos de prescrição extintiva previstos pelo Código Civil¹¹¹. Tal concepção, que não é pacífica¹¹², parte do pressuposto que decorrida a prescrição aquisitiva para o usucapiente, também se estaria diante de uma prescrição extintiva para o proprietário¹¹³.

Segundo PEREIRA, classicamente, fundamentou-se a usucapião com diversos argumentos decorrentes das teorias subjetivistas e objetivistas da posse¹¹⁴.

A concepção subjetivista da posse é representada pelo Teoria de Savigny, segundo a qual a configuração da posse depende dos elementos *corpus* (elemento material, poder sobre a coisa) e *animus* (elemento intelectual, a intenção de agir como dono). Já a concepção objetivista, na Teoria de Ihering, dispensa o *animus*, definindo posse pelo comportamento externo do possuidor.¹¹⁵ Nesse sentido, tomando a concepção subjetivista, a usucapião estaria fundada na renúncia pelo dono da coisa diante do abandono. Na concepção objetivista, o fundamento seria a necessidade de atribuição de certeza ao direito e o aproveitamento econômico¹¹⁶.

¹⁰⁸ MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de Direito Civil**. 27.^a ed., v. 3, Saraiva, 1989 APUD SILVA FILHO, Artur Marques da. **O usucapião na atual Constituição**. Revista dos Tribunais, v. 989, p. 465-483, mar/2018, p. 466.

¹⁰⁹ BEVILÁQUA, Clóvis. **Teoria Geral do Direito Civil**. 2.^a ed., Rio, 1929 APUD SILVA FILHO, Artur Marques da. **O usucapião na atual Constituição**. Revista dos Tribunais, v. 989, p. 465-483, mar/2018, p. 466.

¹¹⁰ AQUINO, Álvaro Antônio Sagulo Borges D. **A posse e seus efeitos**, 3^a edição. Grupo GEN, 2013. E-book. ISBN 9788522482047, p. 137-138.

¹¹¹ BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Art. 198. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm Acesso em 29 set 2022.

¹¹² Aquino cita entendimento contrário por parte de Orlando Gomes.

¹¹³ AQUINO, Álvaro Antônio Sagulo Borges D. **A posse e seus efeitos**, 3^a edição. Grupo GEN, 2013. E-book. ISBN 9788522482047, p. 140.

¹¹⁴ PEREIRA, Caio Mário da S. **Instituições de Direito Civil - Vol. IV - Direitos Reais**, 27^a edição. Grupo GEN, 2019. E-book. ISBN 9788530985424, p. 115.

¹¹⁵ SILVA FILHO, Artur Marques da. **O usucapião na atual Constituição**. Revista dos Tribunais, v. 989, p. 465-483, mar/2018, p. 467.

¹¹⁶ PEREIRA, Caio Mário da S. **Instituições de Direito Civil - Vol. IV - Direitos Reais**, 27^a edição. Grupo GEN, 2019. E-book. ISBN 9788530985424, p. 115.

Contudo, modernamente, o principal fundamento da usucapião é justamente a função social da propriedade, de caráter objetivo, já que se privilegia a utilidade social da propriedade em face da inércia prolongada do usucapido¹¹⁷.

A usucapião tomada como forma de aplicação da função social considera que o abandono da propriedade imóvel contraria os interesses coletivos em geral, justificando a perda do domínio em favor daquele que efetivamente deu uso ao imóvel por um decurso considerável de tempo. A função social não compactua com a inércia do proprietário que poderia exercer seu direito à posse (*ius possidendi*), privilegiando a posse real e efetiva exercida pelo usucapiente¹¹⁸.

Prevalece na doutrina¹¹⁹ que a aquisição de propriedade por usucapião é modalidade originária de aquisição, já que o usucapiente teria a propriedade reconhecida de forma livre e desonerada de quaisquer ônus que anteriormente a gravassem¹²⁰. Nesse sentido, não prevalece em face do usucapiente eventual hipoteca ou penhora sobre o bem, assim como não é devido imposto de transmissão.

Vale dizer que a usucapião, como instituto jurídico, não se limita apenas à aquisição da propriedade, sendo também aplicável aos demais direitos reais (usufruto, uso, habitação, enfiteuse, servidão)¹²¹. Para o objeto da pesquisa, pretende-se abordar as modalidades de usucapião sobre bens imóveis existentes no ordenamento jurídico brasileiro.

2.5.1. As modalidades de usucapião de bens imóveis

São modalidades de usucapião de bens imóveis previstas na legislação, que diferem conforme os seus requisitos: a extraordinária (art. 1.238, do Código Civil), a ordinária (art. 1.242, do Código Civil), a especial rural (art. 191, da Constituição), a

¹¹⁷ PEREIRA, Caio Mário da S. **Instituições de Direito Civil** - Vol. IV - Direitos Reais, 27ª edição. Grupo GEN, 2019. E-book. ISBN 9788530985424, p. 115.

¹¹⁸ TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. MOURA, Emerson Affonso da Costa. A vedação constitucional de usucapião dos bens públicos e a função social da propriedade: da mera detenção ao reconhecimento da posse funcionalizada pelos particulares. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 10, nº 3. ISSN 2317-7721 pp. 1941-1965, p. 1947.

¹¹⁹ Anote-se posição divergente de Caio Mário Pereira, que entende que “em conta a circunstância de ser a aquisição por usucapião relacionada com outra pessoa que já era proprietária da mesma coisa, e que perde a titularidade da relação jurídica dominial em proveito do adquirente, conclui-se ser ela uma forma de aquisição derivada”. PEREIRA, Caio Mário da S. **Instituições de Direito Civil** - Vol. IV - Direitos Reais, 27ª edição. Grupo GEN, 2019. E-book. ISBN 9788530985424.

¹²⁰ SILVA FILHO, Artur Marques da. O usucapião na atual Constituição. **Revista dos Tribunais**, v. 989, p. 465-483, mar/2018, p. 467.

¹²¹ PEREIRA, Caio Mário da S. **Instituições de Direito Civil** - Vol. IV - Direitos Reais, 27ª edição. Grupo GEN, 2019. E-book. ISBN 9788530985424, p. 115.

especial urbana individual (art. 183, da Constituição) e coletiva (art. 10 do Estatuto da Cidade), e a especialíssima ou familiar (art. 1.240-A, do Código Civil).

Toda a forma de aquisição por usucapião pressupõe, ao menos, a posse e o decurso do tempo¹²². GOMES os denomina como requisitos essenciais¹²³.

A posse que autoriza a usucapião é chamada *ad usucapionem*. Pressupõe: o *animus domini*, que é a intenção de ser dono - excluindo-se a posse exercida em nome de outrem, a exercida em razão de usufruto ou contrato de locação - a inexistência de oposição e a continuidade¹²⁴.

Vale dizer que, conforme entendimento recente do Superior Tribunal de Justiça, a irregularidade da área do ponto de vista urbanístico não é óbice ao reconhecimento do direito à usucapião, já que esta constitui o primeiro passo para a regularidade da urbanização¹²⁵.

Preenchidos os requisitos essenciais, cada modalidade de usucapião tem a sua particularidade:

a) A usucapião extraordinária prevista pelo Código Civil (art. 1.238) exige, apenas, a posse *ad usucapionem* e o decurso do prazo de quinze anos¹²⁶. O parágrafo único diminui o prazo para dez anos, quando “o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo”.

b) A usucapião ordinária prevista pelo Código Civil (art. 1.242) demanda justo título e boa-fé, além da posse exercida por dez anos. “Justo título”, neste contexto, seria ato jurídico apto, em abstrato, a transferir a propriedade a alguém¹²⁷. No caso do usucapiente, o justo título não consuma a transferência de domínio por algum defeito ou ineficácia¹²⁸. Assim, a doutrina clássica

¹²² PEREIRA, Caio Mário da S. **Instituições de Direito Civil** - Vol. IV - Direitos Reais, 27ª edição. Grupo GEN, 2019. E-book. ISBN 9788530985424, p. 117.

¹²³ GOMES, Orlando. **Direitos Reais**, 21ª edição. Grupo GEN, 2012. E-book. ISBN 978-85-309-4392-9, p. 184.

¹²⁴ GOMES, Orlando. **Direitos Reais**, 21ª edição. Grupo GEN, 2012. E-book. ISBN 978-85-309-4392-9, p. 183.

¹²⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1818564/DF. Segunda Seção. Rel. Ministro MOURA RIBEIRO, julgado em 09/06/2021. Disponível em https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201901635267&dt_publicacao=03/08/2021 Acesso em 29 set. 2022.

¹²⁶ BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm Acesso em 29 set 2022.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais**, 21ª edição. Grupo GEN, 2012. E-book. ISBN 978-85-309-4392-9, p. 187

¹²⁸ GOMES, Orlando. **Direitos Reais**, 21ª edição. Grupo GEN, 2012. E-book. ISBN 978-85-309-4392-9, p. 187

exemplifica como “justo título” documentos viciados de compra e venda, doação, arrematação, dação em pagamento, dentre outros¹²⁹. Quanto ao contrato de cessão de direitos possessórios ROSENVALD e FARIAS, não o consideram apto a ensejar usucapião ordinária¹³⁰. Todavia, REIS, em pesquisa a respeito da extensão da expressão “justo título”, observa a evolução no conceito especialmente na jurisprudência, que vem admitindo a usucapião com fundamento em promessa de compra e venda quitada¹³¹. Para o autor, mesmo os contratos verbais poderiam ensejar justo título. Por essa perspectiva, e levando em consideração a função social que fundamenta a usucapião, entende-se para flexibilização do conceito de justo título para abarcar o contrato de cessão de direitos possessórios, desde que presente a boa-fé no caso concreto.

A boa-fé é a qualidade daquele que ignora o vício que impede a aquisição da coisa¹³². O prazo pode ser reduzido para cinco anos no caso de aquisição onerosa do imóvel em que os possuidores tiverem estabelecido moradia ou realizado investimentos de interesse social e econômico.

c) A usucapião especial rural é estabelecida pela Constituição e reiterada pelo Código Civil (art. 1.239). São requisitos a posse de área em zona rural não superior a cinquenta hectares, pelo período de cinco anos, a utilização produtiva e como moradia pelo proprietário e pela sua família e a condição de que o usucapiente não seja proprietário de outro imóvel rural ou urbana. As modalidades especiais de usucapião remontam historicamente à usucapião prevista pelo Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/64), que conferia o direito aos possuidores que ocupassem o imóvel por 10 anos tornando-o produtivo e nele estabelecendo moradia, desde que não fossem proprietários urbanos ou rurais

¹²⁹ VIANA, Marco Aurélio. Comentários ao Novo Código Civil. Dos Direitos Reais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 104.

¹³⁰ ROSENVALD, Nelson. FARIAS, Cristiano Chaves de. **Direitos Reais**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009, p. 89-90

¹³¹ REIS, Hébert Mendes dos. **Aspectos históricos e atuais do usucapião ordinário e a necessária relativização do conceito de justo título**. Tese (Doutorado). Orientador: César Augusto de Castro Fiuza. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. Belo Horizonte, 2015.

¹³² BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Art 1201. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm Acesso em 29 set 2022.

(art. 98)¹³³. Trata-se de categoria fortemente associada ao caráter social e com fundamento no esforço humano, já que exige a produtividade da terra.

d) A usucapião especial urbana tem duas modalidades: a individual e a coletiva. A individual tem fundamento diretamente constitucional, esmiuçada pelo Estatuto da Cidade (art. 9º), exigindo-se: a posse de área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados pelo prazo de cinco anos, a ausência de outras propriedades imóveis urbanas ou rurais pelo usucapiente e a utilização do imóvel como moradia. A coletiva é prevista especificamente no Estatuto da Cidade (art. 10), tendo como requisitos a existência de núcleo informal cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados, a ocupação dessa área por mais de cinco anos e a condição de que esses possuidores não sejam proprietários de outro imóvel.

Tal modalidade de usucapião é instrumento de política urbana que possibilita a regularização de imóveis situados em zona urbana – já que a indefinição do domínio é lesiva para a urbanização adequada – e instrumento de justiça social, ao promover segurança e bem-estar aos cidadãos¹³⁴. Trata-se de política voltada aos habitantes de baixa renda, grande maioria nos assentamentos tidos como “irregulares”. Tem conexão especial com a garantia do direito à moradia¹³⁵.

e) A usucapião familiar ou especialíssima (art. 1.240-A) volta-se à tutela do cônjuge ou companheiro abandonado pelo outro, em proteção aos interesses familiares¹³⁶. São requisitos: o exercício da posse por dois anos sobre imóvel urbano de até duzentos e cinquenta metros quadrados, a propriedade do bem ser dividida com ex-cônjuge ou ex-companheiro que abandonou o lar e a utilização para moradia¹³⁷.

¹³³ BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm Acesso em 29 set. 2022.

¹³⁴ FILHO, José dos Santos Carvalho. **Comentários ao Estatuto da Cidade**, 5ª edição. Grupo GEN, 2013. E-book. ISBN 9788522476862, p. 162

¹³⁵ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. FERREIRA, Renata Marques. **Estatuto da Cidade comentado: Lei n. 10.257/2001: Lei do Meio Ambiente Artificial**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, , p. 172.

¹³⁶ PEREIRA, Caio Mário da S. **Instituições de Direito Civil - Vol. IV - Direitos Reais**, 27ª edição. Grupo GEN, 2019. E-book. ISBN 9788530985424, p. 128.

¹³⁷ BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Art 1201. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm Acesso em 29 set 2022.

Estabelecidos os requisitos específicos para cada modalidade de usucapião, conveniente observar a necessidade de um requisito negativo comum a todas as espécies: não ter por objeto imóvel público.

2.5.2. A vedação à usucapião de imóveis públicos

O Código Civil adotou o critério da titularidade para a definição de bens públicos e privados, definindo que são bens públicos aqueles “pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.”¹³⁸

Em síntese, os bens públicos podem ser de uso comum do povo, de uso especial, e dominicais. Os dois primeiros são afetados a uma destinação pública, enquanto o último não tem destinação especial, integrando o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público¹³⁹. Os bens públicos dominicais são alienáveis, conforme expressa previsão no Código Civil¹⁴⁰.

A Constituição da República de 1988 proibiu expressamente a usucapião de imóveis públicos (art. 183, §3º e art. 191, parágrafo único), disposição repetida pelo Código Civil. Nas disposições, não se diferencia entre os bens públicos afetados e dominicais.

Com fundamento nestes dispositivos, a Súmula 619 prescreve que “A ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias.”¹⁴¹. Não se trata, portanto, de posse apta a gerar a usucapião.

Existem críticas doutrinárias à posição adotada pelo constituinte e pelo legislador ao vedar absolutamente a usucapião em bens públicos, inclusive no que toca aos bens públicos dominicais. Para BOLWERK e RIBEIRO, a restrição à usucapião de bens públicos se aproxima de um abuso do direito de propriedade pelo Estado,

¹³⁸ BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Art 1201. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm Acesso em 29 set 2022.

¹³⁹ BOLWERK, Aloísio Alencar. RIBEIRO, Grazielle Cristina Lopes. Análise sobre a (im)possibilidade jurídica da usucapião de bens. **Revista Brasileira de Direito Civil em Perspectiva**, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 67 – 86, Jul/Dez. 2017, p. 78

¹⁴⁰ BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Art 1201. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm Acesso em 29 set 2022.

¹⁴¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça Súmula 619. Disponível em https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2021_48_capSumulas619.pdf Acesso em 02 out. 2022.

incentivando postura omissa na gestão dos bens do Estado¹⁴². Nesse sentido, defendem a admissibilidade da usucapião dos bens públicos dominicais sob o fundamento da função social como norma de eficácia plena e oponível à Administração, ressaltando o viés eminentemente social da propriedade¹⁴³.

ARAÚJO observa que a vedação à usucapião de bens públicos enseja uma presunção de cumprimento da função da propriedade pela condição de ser pública, influenciada pelo dogma da supremacia do interesse público¹⁴⁴. A funcionalização da propriedade, todavia, deveria atender a análise das circunstâncias fáticas, e não a premissa da titularidade¹⁴⁵.

Em sentido semelhante, TORRES e MOURA apontam que a função social é voltada ao bem e não ao seu titular, sendo que a “coisa que deve atender a finalidade coletiva independente de quem esteja com a sua posse ou propriedade e, portanto, os bens ainda que sob a titularidade estatal se sujeitam in concreto a função social”¹⁴⁶. Os bens públicos também se sujeitam, portanto, ao cumprimento da função social.

Os autores entendem que, em que pese a vedação expressa à usucapião, não se impede que seja reconhecido a outro sujeito o direito de atribuir função social à propriedade diante da inércia do Estado, por meio de instrumentos jurídicos diversos¹⁴⁷. Citam como exemplo a concessão especial de uso para fins de moradia instituída pela Medida Provisória nº. 2220¹⁴⁸. Em síntese, concluem que:

“a previsão constitucional de imprescritibilidade dos bens públicos não impede o reconhecimento de que a função social dos bens públicos possa ser alcançada através da posse funcionalizada do particular quando da utilização

¹⁴² BOLWERK, Aloísio Alencar. RIBEIRO, Grazielle Cristina Lopes. Análise sobre a (im)possibilidade jurídica da usucapião de bens. **Revista Brasileira de Direito Civil em Perspectiva**, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 67 – 86, Jul/Dez. 2017, p. 76 -77

¹⁴³ BOLWERK, Aloísio Alencar. RIBEIRO, Grazielle Cristina Lopes. Análise sobre a (im)possibilidade jurídica da usucapião de bens. **Revista Brasileira de Direito Civil em Perspectiva**, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 67 – 86, Jul/Dez. 2017, p. 81- 82.

¹⁴⁴ ARAÚJO, Barbara A. **A Posse dos Bens Públicos**. Grupo GEN, 2010. E-book. ISBN 978-85-309-5601-1, p. 57

¹⁴⁵ ARAÚJO, Barbara A. **A Posse dos Bens Públicos**. Grupo GEN, 2010. E-book. ISBN 978-85-309-5601-1, p. 58.

¹⁴⁶ TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. MOURA, Emerson Affonso da Costa. A vedação constitucional de usucapião dos bens públicos e a função social da propriedade: da mera detenção ao reconhecimento da posse funcionalizada pelos particulares. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 10, nº 3. ISSN 2317-7721 pp. 1941-1965, p. 1953.

¹⁴⁷ TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. MOURA, Emerson Affonso da Costa. A vedação constitucional de usucapião dos bens públicos e a função social da propriedade: da mera detenção ao reconhecimento da posse funcionalizada pelos particulares. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 10, nº 3. ISSN 2317-7721 pp. 1941-1965, p. 1959

¹⁴⁸ TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. MOURA, Emerson Affonso da Costa. A vedação constitucional de usucapião dos bens públicos e a função social da propriedade: da mera detenção ao reconhecimento da posse funcionalizada pelos particulares. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 10, nº 3. ISSN 2317-7721 pp. 1941-1965, p. 1957

dos bens públicos abandonados já que a usucapião é apenas um dos efeitos da posse – de caráter econômico – e não o principal, o que não obsta o reconhecimento dos outros efeitos que protegem o possuidor”¹⁴⁹

A legitimação fundiária, instrumento da regularização fundiária, pode ser reconhecida como uma forma de proteção ao possuidor que também se estende aos bens públicos. Isso porque o art. 23 da Lei 13.465/2017 reconhece expressamente a admissibilidade de sua aplicação aos detentores de área pública que preenchem os requisitos, constituindo aquisição originária do direito de propriedade¹⁵⁰. Vale dizer, contudo, que a legitimação fundiária parte justamente de uma postura ativa do Poder Público ao conferir o direito de propriedade, em oposição à usucapião que decorre de uma inércia do titular.

Por último, vale destacar o instituto da afetação, por meio do qual atribui-se juridicamente uma função pública a um bem¹⁵¹, que assumirá a qualidade de bem de uso comum do povo ou de uso especial, segundo a classificação do Código Civil. Admitido que a noção de Estado só se justifica para promover interesses públicos primários em benefício da sociedade, todo o patrimônio do ente precisa produzir utilidade social¹⁵². Por meio da afetação, seja ela expressa, tácita ou fática, o Estado pode vincular um bem a uma ou mais destinações de forma inquestionável¹⁵³, cumprindo assim o seu dever de consecução do interesse público. Por essa forma, realiza-se a função social da propriedade dos bens públicos.

2.5.3. Usucapião administrativa

Em regra, a usucapião será reconhecida por sentença judicial, conforme prescrevem o Código Civil e o Estatuto da Cidade. Trata-se de pronunciamento judicial

¹⁴⁹ TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. MOURA, Emerson Affonso da Costa. A vedação constitucional de usucapião dos bens públicos e a função social da propriedade: da mera detenção ao reconhecimento da posse funcionalizada pelos particulares. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 10, nº 3. ISSN 2317-7721 pp. 1941-1965, p. 1962

¹⁵⁰ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal (...). Art. 23. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13465.htm Acesso em 01 set 2022.

¹⁵¹ MARRARA, Thiago. Uso de bem público. Direito Administrativo e Constitucional, Edição 1, Abril de 2017. **Enciclopédia Jurídica da PUCSP**. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/31/edicao-1/uso-de-bem-publico> Acesso em 20 abr. 2022.

¹⁵² MARRARA, Thiago. Uso de bem público. Direito Administrativo e Constitucional, Edição 1, Abril de 2017. **Enciclopédia Jurídica da PUCSP**. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/31/edicao-1/uso-de-bem-publico> Acesso em 20 abr. 2022.

¹⁵³ MARRARA, Thiago. Uso de bem público. Direito Administrativo e Constitucional, Edição 1, Abril de 2017. **Enciclopédia Jurídica da PUCSP**. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/31/edicao-1/uso-de-bem-publico> Acesso em 20 abr. 2022.

de natureza declaratória, que constitui título a ser levado a registro imobiliário, a fim de conferir publicidade e efeitos *erga omnes* ao reconhecimento¹⁵⁴.

A usucapião administrativa não é nova modalidade de usucapião com requisitos próprios, mas sim procedimento que pode ser empregado em qualquer espécie de aquisição de direito real¹⁵⁵. Trata-se de procedimento que dispensa a manifestação judicial para o reconhecimento da usucapião.

Uma das formas de usucapião extrajudicial vem prevista na Lei n. 13.465/2017 no bojo da legitimação de posse, que é instrumento da regularização fundiária urbana. Pela legitimação de posse, ato do Poder Público confere ao ocupante título de reconhecimento de posse de imóvel privado¹⁵⁶. Caso o ocupante preencha os requisitos exigidos para a usucapião especial urbana, o título de legitimação converte-se automaticamente em direito de propriedade após cinco anos contados do registro. Caso inaplicável o regulamento da usucapião especial urbana, o ocupante pode comprovar a satisfação dos requisitos da usucapião ordinária ou extraordinária e requerer a conversão para o direito de propriedade perante o próprio Registro de Imóveis¹⁵⁷.

A outra forma é tratada por BRANDELLI como o “procedimento comum” da usucapião extrajudicial, incluído pelo Código de Processo Civil de 2015 na Lei de Registros Públicos¹⁵⁸. Afirmo o autor que o legislador processual deu prevalência à modalidade extrajudicial para a usucapião, estabelecendo procedimento a ser conduzido diretamente perante o Oficial de Registro de Imóveis¹⁵⁹. Cabe ao requerente, nessa toada, optar entre o processo judicial ou extrajudicial.

¹⁵⁴ SILVA FILHO, Artur Marques da. O usucapião na atual Constituição. **Revista dos Tribunais**, v. 989, p. 465-483, mar/2018, p. 470.

¹⁵⁵ BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião administrativa: De acordo com o novo código de processo civil**, 1ª edição. Editora Saraiva, 2015. E-book. ISBN 9788502637009, p. 24.

¹⁵⁶ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal (...). Art. 25. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm Acesso em 01 set 2022

¹⁵⁷ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal (...). Art. 26. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm Acesso em 01 set 2022.

¹⁵⁸ BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião administrativa: De acordo com o novo código de processo civil**, 1ª edição. Editora Saraiva, 2015. E-book. ISBN 9788502637009, p. 67.

¹⁵⁹ BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião administrativa: De acordo com o novo código de processo civil**, 1ª edição. Editora Saraiva, 2015. E-book. ISBN 9788502637009, p. 70.

3. A PROTEÇÃO AMBIENTAL DE ÁREAS NO CENÁRIO BRASILEIRO

As áreas ambientalmente protegidas surgiram a partir da preocupação humana em preservar os recursos necessários para a sua subsistência. Paralelamente à exigência da função social da propriedade incorporada aos ordenamentos jurídicos, especialmente no século XX, surge a imposição de áreas que devem permanecer intocadas ou naturais¹⁶⁰.

O Parque de Yellowstone, fundado em 1872 nos Estados Unidos, é apontado como primeira unidade de conservação criada¹⁶¹. No Brasil, o Parque Nacional do Itatiaia foi criado em 1937 por decreto assinado pelo então presidente Getúlio Vargas¹⁶². Durante a mesma gestão, também por decreto presidencial, foi criado o Parque Nacional do Iguaçu, relevante espaço de conservação 185 mil hectares reconhecido como Patrimônio Natural Mundial¹⁶³.

Promulgada a Constituição da República, em 1988, o constituinte impôs ao Poder Público, na defesa do meio ambiente, dentre outras atribuições, a de instituir espaços territoriais a serem especialmente protegidos em função de seus atributos específicos¹⁶⁴.

Trata-se de uma forma de tutela do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que é fundamental, como se verá a seguir. Cada área especialmente designada tem características próprias que orientam o regime de conservação em observância à proteção conferida. Dentre elas, destaca-se a área de preservação permanente.

3.1. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como fundamental

O surgimento e o desenvolvimento da teoria dos direitos fundamentais estão historicamente atrelados à construção do Estado moderno Constitucional¹⁶⁵. Esse

¹⁶⁰SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. De como a natureza foi expulsa da modernidade. **Revista Crítica do Direito**, n. 5, vol. 66, ago/dez. 2015. p. 88-106.

¹⁶¹ PIRES, Anderson S.; STEIN, Ronei T.; OLIVEIRA, Fabiane C. Martins D.; LEÃO, Marcio F. **Gerenciamento de unidades de conservação**. Grupo A, 2018. E-book. ISBN 9788595023406, p. 14

¹⁶² PIRES, Anderson S.; STEIN, Ronei T.; OLIVEIRA, Fabiane C. Martins D.; LEÃO, Marcio F. **Gerenciamento de unidades de conservação**. Grupo A, 2018. E-book. ISBN 9788595023406, p. 16

¹⁶³ BRASIL, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Parque Nacional do Iguaçu (PR). Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/52> Acesso em 07 jan. 2022.

¹⁶⁴ BRASIL. **Constituição Federal**, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 17 out. 2022.

¹⁶⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 36.

conjunto de direitos, aproveitados como parâmetro de todo o ordenamento jurídico, serviu à função de defesa da sociedade em face do poder estatal¹⁶⁶.

A divisão clássica dos direitos fundamentais em gerações, que classificaria o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como de terceira geração, segundo HACHEM, prejudica a apreensão e a realização integral desses direitos¹⁶⁷. Induz-se a uma visão estreita de cada “modalidade” de direito, realizando apenas a função de defesa dos direitos de primeira geração, a função de prestação positiva dos direitos de segunda geração e a característica coletiva dos direitos de terceira geração¹⁶⁸.

Atualmente, há de se reconhecer aos direitos fundamentais a multifuncionalidade inerente às suas dimensões subjetiva e objetiva¹⁶⁹, cumprindo-lhes, além da função de defesa, a de prestações materiais pelo Estado e de prestações normativas para a defesa em face da ação dos demais particulares¹⁷⁰. Da dimensão objetiva, decorre a eficácia irradiante dos direitos fundamentais, que impõe aos “poderes constituídos a interpretar todas as normas jurídicas à luz dos valores substanciais emanados dos direitos fundamentais”¹⁷¹. Isso significa que os direitos fundamentais ultrapassam a mera possibilidade de arguição em face do Estado, como subjetivos, como historicamente formulados. Assim, passam a atingir inclusive as relações entre particulares, cujas normas de regência serão compreendidas sob o filtro dos direitos fundamentais.

Respondendo à questão “o que torna um direito fundamental?”, KHAMIS observa que a fundamentalidade pode decorrer de pressupostos sistêmicos, lógicos ou

¹⁶⁶ KALIL, Ana Paula Maciel Costa; FERREIRA, Helene Sivini. A Dimensão Socioambiental do Estado de Direito. **Revista Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 14, n. 28, p. 329-359, jan./abr. 2017, p. 335.

¹⁶⁷ HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 618-688, julho/dezembro de 2013, p. 621.

¹⁶⁸ HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 618-688, julho/dezembro de 2013, p. 622;

¹⁶⁹ Na dimensão subjetiva, compreende-se a posição do titular do bem jurídico protegido que pode exigir uma vantagem. Na dimensão objetiva, tem-se a imposição ao Estado de obrigações de criar condições que protejam e garantam o referido direito, independente de reivindicação. HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 618-688, julho/dezembro de 2013, p. 697.

¹⁷⁰ HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 618-688, julho/dezembro de 2013, p. 698.

¹⁷¹ HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 618-688, julho/dezembro de 2013, p. 642

éticos¹⁷². Na ordem sistêmica, o direito pode ter precedência sobre os demais por servir como fundamento deles dentro da estrutura do sistema jurídico (ex. o direito à igualdade em relação ao concurso público). Na perspectiva lógica, um direito pode figurar como fundamento de existência ou validade de outros subsequentes, como o direito à vida. Em bases éticas, a fundamentalidade se justifica pelos valores socialmente aceitos pela coletividade.

A fundamentalidade do direito ao meio ambiente sadio poderia ser arguida sob quaisquer desses fundamentos. No aspecto sistêmico, a proteção ambiental serve como fundamento da ordem econômica (art. 170, VI, CRFB/88). No aspecto lógico, as condições ambientais mínimas são necessárias para a vida e a saúde humanas. Em bases éticas, a defesa ambiental é valor em ascensão, incentivado pela tomada de consciência ambiental relativa aos recursos finitos do planeta.

Seja como for, a Constituição de 1988 dedicou expressamente aos arts. 5º ao 17 o Título “Dos direitos e garantias fundamentais”¹⁷³. Em que pese a previsão do direito ao meio ambiente sadio positivada mais à frente (art. 225), é consenso que a CF/88 atribuiu àquele direito o status de direito-dever fundamental¹⁷⁴. Segundo BENJAMIN, a fundamentalidade se justifica tanto pela estrutura normativa da norma, ao dispor “Todos têm direito...”, como pela abertura do rol de direitos fundamentais veiculada pelo §2º do art. 5º e por ser o meio ambiente equilibrado extensão material do direito à vida¹⁷⁵.

Com efeito, reconhece-se a indispensabilidade do ecossistema para a sobrevivência humana e – além da sobrevivência – a vivência digna. A Declaração de Estocolmo sobre Direito do Meio Ambiente, fruto da Convenção pioneira na positivação da proteção ambiental no âmbito internacional, previu que o “homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar”¹⁷⁶.

¹⁷² KHAMIS, Renato Braz Mehanna. A indisponibilidade do direito fundamental à proteção do meio ambiente, **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.14, n.29, p.153-173, Mai./Ago. de 2017, P. 166

¹⁷³ BRASIL. **Constituição Federal**, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 17 out. 2022.

¹⁷⁴ FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo W.; MACHADO, Paulo Affonso L. **Constituição e legislação ambiental comentada**, 1ª edição. Editora Saraiva, 2015. E-book. ISBN 9788502626492, p. 31

¹⁷⁵ BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. IN: CANOTILHO, José Joaquim G.; LEITE, José Rubens M. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. Editora Saraiva, 2015. E-book. ISBN 9788502625815, p. 49.

¹⁷⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano**. 1972. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Acesso 04 out. 2022.

Os direitos fundamentais estão conectados de forma inerente à ideia de dignidade da pessoa humana. A definição da expressão “dignidade da pessoa humana” e do que estaria por ela englobada é tarefa complexa, observando SARLET que reduzir o conceito a uma fórmula abstrata e genérica não parece ser possível, já que o pleno sentido só pode ser atingido na análise do caso concreto¹⁷⁷. Pode-se adotar, contudo, a conceituação jurídica conferida pelo próprio autor, no sentido de que:

“tem-se por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.”¹⁷⁸

Com a tomada de consciência ambiental exsurge a dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana, reconhecendo a imprescindibilidade de um meio ambiente sadio para amparar a qualidade de vida adequada ao indivíduo. FENSTERSEIFER, SARLET e MACHADO concordam que o reconhecimento dessa dimensão ecológica acontece em função do reconhecimento da necessária proteção e promoção do meio ambiente para a vida com dignidade do ser humano, que passa a também ter deveres para com a natureza¹⁷⁹.

O reconhecimento do direito do meio ambiente sadio como faceta da dignidade humana resulta dos enfrentamentos históricos observados diante da crise ecológica instaurada¹⁸⁰. Com efeito, concebe-se referido direito como uma própria extensão do direito à vida – já que esta depende do suporte material a ser provido por

¹⁷⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. As dimensões da dignidade da pessoa humana: Construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, n. 9, jan./jun. 2007, p. 379

¹⁷⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. As dimensões da dignidade da pessoa humana: Construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, n. 9, jan./jun. 2007, p. 383

¹⁷⁹ FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo W.; MACHADO, Paulo Affonso L. **Constituição e legislação ambiental comentada**, 1ª edição. Editora Saraiva, 2015. E-book. ISBN 9788502626492, p. 40

¹⁸⁰ KALIL, Ana Paula Maciel Costa; FERREIRA, Helene Sivini. A Dimensão Socioambiental do Estado de Direito. **Revista Veredas do Direito, Belo Horizonte**, v. 14, n. 28, p. 329-359, jan./abr. 2017, p. 339

aquele - criando-se uma conexão inerente, o que também se pode dizer a respeito do direito à saúde¹⁸¹.

A positivação do direito fundamental ao meio ambiente implica em uma noção de mínimo existencial socioambiental que demanda padrões mínimos de proteção e condições materiais básicas necessárias para o exercício e realização de demais direitos ligados à dignidade¹⁸². Atrela-se a qualidade ambiental ao núcleo protetivo da dignidade humana. Inobservados tais parâmetros mínimos, “não há que falar em liberdade real ou fática, quanto menos em um padrão de vida digno”¹⁸³.

O mínimo existencial demanda do Estado atuações positivas na garantia de tais condições mínimas – condições estas que dependem de circunstâncias históricas e culturais¹⁸⁴ - sem as quais não há dignidade. O termo “mínimo” não se reporta à garantia da mera sobrevivência, mas a uma vivência adequada conforme o período histórico vivido.¹⁸⁵

Do ponto de vista formal, a positivação do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental enseja benefícios como: a atribuição de posição hierárquica superior e da máxima proeminência dos direitos fundamentais, a condição de cláusula pétrea protegida da reforma tendente a abolição, a característica de poder ser parâmetro superior do controle de constitucionalidade e a substituição do paradigma de legalidade ambiental para a constitucionalidade ambiental¹⁸⁶.

Do meio ambiente sadio como cláusula pétrea e direito fundamental que demanda abstenções, prestações fáticas e normativas do Estado brasileiro, e da dimensão ecológica do mínimo existencial e da dignidade humana, retira-se a necessidade de proteção aos recursos naturais em sentido amplo. A definição de espaços territoriais

¹⁸¹ KALIL, Ana Paula Maciel Costa; FERREIRA, Helene Sivini. A Dimensão Socioambiental do Estado de Direito. **Revista Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 14, n. 28, p. 329-359, jan./abr. 2017, p. 339-340

¹⁸² FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo W.; MACHADO, Paulo Affonso L. **Constituição e legislação ambiental comentada**, 1ª edição. Editora Saraiva, 2015. E-book. ISBN 9788502626492, p. 41

¹⁸³ FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo W.; MACHADO, Paulo Affonso L. **Constituição e legislação ambiental comentada**, 1ª edição. Editora Saraiva, 2015. E-book. ISBN 9788502626492, p. 41.

¹⁸⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. Estado Socioambiental e mínimo existencial (ecológico?). IN: FELICIANO, G. G. SARLET, I. W. MARANHÃO, N. FENSTERSEIFER, T. (Coord.) **Direito ambiental do trabalho: apontamento para uma teoria geral**, vol. 5, São Paulo: LTr, 2020, P. 26

¹⁸⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. Estado Socioambiental e mínimo existencial (ecológico?). IN: FELICIANO, G. G. SARLET, I. W. MARANHÃO, N. FENSTERSEIFER, T. (Coord.) **Direito ambiental do trabalho: apontamento para uma teoria geral**, vol. 5, São Paulo: LTr, 2020, P. 26

¹⁸⁶ BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. IN: CANOTILHO, José Joaquim G.; LEITE, José Rubens M. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. Editora Saraiva, 2015. E-book. ISBN 9788502625815, p. 41-42.

especialmente protegidos é uma das formas de tutela ambiental veiculada diretamente na Constituição.

3.2. As áreas ambientalmente protegidas

Ao assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o constituinte originário impôs expressamente deveres específicos ao Poder Público. Dentre estes deveres, está o de

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;¹⁸⁷

Trata-se, portanto, de um dever constitucionalmente imposto aos entes federativos a designação de espaços que gozem de especial proteção ambiental, em função de seus atributos. Segundo FERREIRA, os deveres previstos no parágrafo 1º do art. 225 da Constituição constituem verdadeiros instrumentos para concretizar o direito fundamental previsto no *caput*¹⁸⁸.

Assim, o constituinte optou pela organização funcional dos espaços, atribuindo-se ao legislador infraconstitucional uma função de planejamento.¹⁸⁹

Vale dizer que a proteção especial designada a determinadas áreas preexistia à promulgação da Constituição de 1988, como se denota do revogado Código Florestal veiculado pela Lei n. 4.771/65 e da Lei 6.938/81 que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, veiculando (em sua redação original) a criação de reservas, estações ecológicas e áreas de proteção ambiental como instrumento.

A Lei n. 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), foi um marco na realização da função planejadora do legislador decorrente do §1º do art. 225¹⁹⁰. Outras notáveis modalidades de áreas

¹⁸⁷ BRASIL. **Constituição Federal**, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 17 out. 2022.

¹⁸⁸ FERREIRA, Helene Sivini. Política ambiental constitucional. IN: CANOTILHO, José Joaquim G.; LEITE, José Rubens M. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. Editora Saraiva, 2015. E-book. ISBN 9788502625815, p. 113.

¹⁸⁹ FERREIRA, Helene Sivini. Política ambiental constitucional. IN: CANOTILHO, José Joaquim G.; LEITE, José Rubens M. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. Editora Saraiva, 2015. E-book. ISBN 9788502625815, p. 113.

¹⁹⁰ FERREIRA, Helene Sivini. Política ambiental constitucional. IN: CANOTILHO, José Joaquim G.; LEITE, José Rubens M. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. Editora Saraiva, 2015. E-book. ISBN 9788502625815, p. 113.

especialmente protegidas na forma do disposto pela Constituição são a área de preservação permanente (APP) e a reserva legal.

Em face da competência legislativa concorrente em matéria ambiental (art. 24, VI, CRFB/88), da competência legislativa do Município em interesse local (art. 30, inciso I, CRFB/88) e da competência comum para proteção do meio ambiente e preservação da fauna e da flora (art. 23, incisos VI e VII, CRFB/88), os Estados e os Municípios também podem instituir unidades de conservação, como expressamente admitido pela Lei n. 9.985/2000.

Da regulação constitucional das áreas especialmente protegidas, denota-se que não é exigida forma específica para a criação ou alargamento dos espaços. Todavia, tratando-se de supressão ou redução, a Constituição é expressa na imposição de lei.

Interpretando o referido dispositivo no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4717/DF, o Supremo Tribunal Federal julgou a inconstitucionalidade de medida provisória que reduziu os limites territoriais de unidades de conservação – assegurando que tal redução só poderia se dar por meio de lei em sentido formal¹⁹¹. Compreende a Suprema Corte que a medida provisória só deve ser admitida no âmbito do direito ambiental em caso de norma favorável ao meio ambiente. Foram fundamentos da decisão a vedação ao retrocesso ambiental, a potencialidade de danos irreversíveis causados ao meio ambiente incompatíveis com a provisoriedade da espécie normativa e o necessário debate parlamentar e participação da sociedade civil a respeito do tema¹⁹².

Observa-se que o precedente cuida especificamente da redução relativa aos limites de unidade de conservação (abrangida pelo regime da Lei n. 9.985/2000), mas as razões da decisão parecem igualmente adequadas na hipótese de diminuição do regime protetivo em área ambientalmente protegida por qualquer ato do Poder Público.

Portanto, o impedimento à redução ou supressão de área especialmente protegida em razão de seus atributos ambientais por meio de ato infralegal ou medida

¹⁹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 4717/DF. Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, julgado em 05/04/2018. PROCESSO ELETRÔNICO, DJe-031, divulgado 14 fev. 2019, publicado 15 fev. 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749158743> Acesso em 16 out. 2022

¹⁹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 4717/DF. Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, julgado em 05/04/2018. PROCESSO ELETRÔNICO, DJe-031, divulgado 14 fev. 2019, publicado 15 fev. 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749158743> Acesso em 16 out. 2022.

provisória assegura a cidadania ambiental, ao demandar a manifestação do Poder Legislativo para tanto, órgão representativo da vontade popular. Observa LEITE a abertura democrática ambiental da Constituição nesse sentido, obrigando ao exercício de uma cidadania participativa e com responsabilidade social ambiental¹⁹³, o que muito se relaciona com o princípio da solidariedade intergeracional e com a transindividualidade do bem ambiental.

Dessas afirmações, denota-se a importância conferida pelo legislador constituinte às denominadas áreas especialmente protegidas. Nessa linha, se faz necessária a investigação específica a respeito dos principais aspectos da área de preservação permanente (APP), prevista pelo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012).

3.3. As áreas de preservação permanente

As áreas de preservação permanente (APPs), como atualmente designadas, ingressaram no ordenamento jurídico a partir da edição de Medida Provisória (MP 1.956-50/2000), alterando o Código Florestal vigente (Lei n. 4.771/65)¹⁹⁴. A partir de então, estabeleceu-se a preservação das APPs na condição de espaços, já que anteriormente a legislação se concentrava na defesa das florestas e vegetações em si consideradas como flora¹⁹⁵.

As áreas de preservação permanente não são modalidades de unidade de conservação, já que não se enquadram em nenhuma das formas previstas pela Lei n. 9.985/2000. As APPs, assim como as unidades de conservação, são espécies do gênero “áreas especialmente protegidas” previsto pela Constituição da República. Apenas aquelas são foco da presente pesquisa.

Segundo a legislação vigente, área de preservação permanente é a

área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a

¹⁹³ LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e estado. IN: CANOTILHO, José Joaquim G.; LEITE, José Rubens M. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. Editora Saraiva, 2015. E-book. ISBN 9788502625815, p. 73-74.

¹⁹⁴ AZEVEDO, R. E. S. de; OLIVEIRA, V P. V. de. Reflexos do novo Código Florestal nas Áreas de Preservação Permanente – APPs – urbanas., **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 29, p. 71-91, abr. 2014, p. 73

¹⁹⁵ AZEVEDO, R. E. S. de; OLIVEIRA, V P. V. de. Reflexos do novo Código Florestal nas Áreas de Preservação Permanente – APPs – urbanas, **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 29, p. 71-91, abr. 2014, p. 73

biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas,¹⁹⁶

Observa MACHADO que são características da APP: a condição de área especialmente protegida na forma prevista na Constituição, de maneira que é vedada utilização que comprometa integridade de seus atributos, a permanência da proteção e a natureza real de recompor a vegetação no caso de degradação¹⁹⁷.

Para FREITAS e COELHO, a proteção conferida às APP se fundamenta na imprescindibilidade de tais áreas para assegurar os processos ecológicos essenciais, compreendidos como interações indispensáveis para a sadia qualidade de vida¹⁹⁸. O autor lista, ainda, as funções bióticas, hídricas, edáficas, climáticas, sanitárias, estéticas e econômicas da APP¹⁹⁹. A proteção da vegetação da APP, portanto, tem por finalidade a preservação dessas funções essenciais.

Estabelecida a natureza da Área de Preservação Permanente como modalidade de área especialmente protegida em razão de seus atributos essenciais, fundamentada na proteção de recursos naturais e na tutela do bem-estar humano, é mister para a questão analisada estudar a sua forma de instituição e o seu regime protetivo.

3.3.1. A forma de instituição das áreas de preservação permanente e a dificuldade no dimensionamento

Como regra, a classificação de uma área como APP com o consequente regime protetivo decorre diretamente da previsão legal veiculada pelo art. 4º do Código Florestal, cujos incisos preveem hipóteses e larguras das respectivas porções de terra. Assim, são APP, ainda que de diferentes dimensões: as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente; as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais; as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou

¹⁹⁶ BRASIL. Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n.ºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n.ºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n.º 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 14 out. 2022.

¹⁹⁷ MILARÉ, Edis. MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Novo Código Florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e do Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012**. 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 157-158.

¹⁹⁸ FREITAS, Gilberto Passos de. COELHO, Marcus Filipe Freitas. **Direito à moradia e inclusão social: regularização fundiária urbana e a responsabilidade dos municípios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022, p. 65.

¹⁹⁹ FREITAS, Gilberto Passos de. COELHO, Marcus Filipe Freitas. **Direito à moradia e inclusão social: regularização fundiária urbana e a responsabilidade dos municípios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022, p. 65-67

represamento de cursos d'água naturais; as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes; as encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive; as restingas; os manguezais; as bordas dos tabuleiros ou chapadas; áreas delimitadas no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25°; as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação; a faixa marginal em veredas²⁰⁰.

No artigo 6º, todavia, prevê-se a possibilidade de instituição de área de preservação permanente por ato do Chefe do Poder Executivo, que declare como de interesse social áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação. Nestes espaços, deve-se ter por finalidade: conter a erosão do solo e mitigar riscos de enchentes e deslizamentos de terra e de rocha; proteger restingas, veredas, várzeas, sítios de excepcional beleza ou de valor científico, cultural ou histórico; abrigar exemplares de fauna ou flora ameaçados de extinção; formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias; assegurar condições de bem-estar público; auxiliar a defesa do território nacional; ou proteger áreas úmidas.²⁰¹

Aponta FREITAS que a instituição das áreas de preservação diretamente pelo Código Florestal não enseja indenização do Poder Público aos proprietários dos imóveis afetados²⁰². Ainda que se manifestasse em sentido diverso, qualquer pretensão nesse sentido estaria fulminada, observada a data da introdução do instituto na Lei n. 4.771/1965²⁰³. Todavia, no que toca às APP instituídas por ato do Executivo, a indenização seria, em tese, cabível, dependendo a sua concessão da análise do caso concreto²⁰⁴.

²⁰⁰ BRASIL. Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n.ºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n.ºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n.º 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 14 out. 2022.

²⁰¹ BRASIL. Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n.ºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n.ºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n.º 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 14 out. 2022.

²⁰² FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. 3ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 149

²⁰³ FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. 3ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 148.

²⁰⁴ FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. 3ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 149

Diferentemente do que ocorre com a Reserva Legal, que é a outra modalidade de área especialmente protegida prevista pelo Código Florestal, não se exige o registro da área de preservação permanente no órgão ambiental competente. Quando se cuida de APP situada em propriedade rural, está ficará registrada no Cadastro Ambiental Rural por força da obrigação imposta ao proprietário rural na forma do artigo 29 da Lei n. 12.651/2012²⁰⁵.

Não há, todavia, obrigação correspondente em relação à propriedade urbana. Para ANTUNES, diante desse quadro, caberia ao órgão ambiental licenciador competente a identificação de eventual APP no caso concreto, em face dos requisitos legais²⁰⁶. Para o autor, a problemática se relacionaria com o próprio conceito de área de preservação permanente que exigiria, para além dos requisitos geográficos do Código Florestal, uma função ambiental reconhecida pelo Estado²⁰⁷.

Resta, contudo, dúvida a respeito das propriedades que podem conter os elementos naturais listados pelo art. 4º e não foram submetidas aos procedimentos de licenciamento.

Assim, em que pese instituídas e existentes (ao menos aparentemente), denota-se uma carência de dados nacionais consolidados a respeito da quantidade de APP existentes no território brasileiro urbano, a dimensão territorial que abrangem, a localização e características próprias.

Diante da omissão, exsurtem pesquisas acadêmicas nas áreas de ciências da natureza que procuram mapear as áreas de preservação existentes, a partir dos territórios de bacias ou sub-bacias hidrográficas ou mesmo de Estados da Federação, com o objetivo principal de contribuir para a fiscalização da proteção ambiental²⁰⁸. O mapeamento é

²⁰⁵ BRASIL. Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n.ºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n.ºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 14 out. 2022.

²⁰⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentários ao Novo Código Florestal: Atualizado de acordo com a Lei nº12.727/12 - Código Florestal**, 2ª edição. Grupo GEN, 2014. E-book. ISBN 9788522489435, p. 98

²⁰⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. Áreas de Preservação Permanente Urbanas: O Novo Código Florestal e o Judiciário. **Revista de Informação Legislativa**, Ano 52, n. 206 abr./jun. 2015, p. 100

²⁰⁸ Cite-se: EUGENIO, Fernando Coelho et al. Mapeamento das Áreas de Preservação Permanente do Estado do Espírito Santo, Brasil. **Ciência Florestal** [online]. v. 27, n. 3 pp. 897-906, 2017 Disponível em: <<https://doi.org/10.5902/1980509828639>>. Acesso em 30 out. 2022.

SOARES, Vicente Paulo et al. Mapeamento de áreas de preservação permanentes e identificação dos conflitos legais de uso da terra na bacia hidrográfica do ribeirão São Bartolomeu - MG. **Revista Árvore** [online], v. 35, n. 3, pp. 555-563., 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0100-67622011000300018>>. Acesso em 30 out. 2022.

GONÇALVES, Andrea Brandão et al. Mapeamento das áreas de preservação permanente e identificação dos conflitos de uso da terra na sub-bacia hidrográfica do Rio Camapuã/Brumado. **Revista Árvore** [online], v. 36, n. 4, pp. 759-766, 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0100-67622012000400017>>. Acesso em 30 out. 2022.

tarefa complexa devido a necessidade de informações detalhadas a respeito da unidade especial em análise²⁰⁹, mas que parece necessária para o controle do uso adequado e preservação desses espaços, especialmente pelo Poder Público. Afinal, a previsão legal de proteção desprovida de eficácia não cumpre qualquer das finalidades pretendidas pelo legislador e pelo constituinte. O Município de Porto Alegre, por exemplo, por meio de sua Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade, publicou edital de licitação para selecionar consultoria que elaborasse mapeamento das APP na cidade²¹⁰.

Considerando que o Brasil é um país que abriga importantes rios²¹¹, interestaduais e internacionais, com seus respectivos afluentes, parece razoável que exista porção considerável do território nacional sob o regime de área de preservação permanente.

A perplexidade enfrentada diante da observação das APP em áreas urbanas demanda maiores digressões.

3.3.2. A (in)aplicabilidade do Código Florestal às áreas urbanas

Vale dizer que o *caput* do art. 4 da Lei n. 12.651/2012 contempla, expressamente, as áreas de preservação permanente em espaço urbano.

Diante das peculiaridades expostas no item anterior e na competência constitucional para legislar, discutiu-se na doutrina e na jurisprudência, mesmo antes da vigência da Lei n. 12.651/2012, a incidência do então Código Florestal aos ambientes urbanos, o que desafia a própria existência de áreas de preservação permanente em ambientes urbanos.

Para FIORILLO e FERREIRA, o Código Florestal teve por objetivo a tutela do meio ambiente apenas nas zonas rurais, já que a Constituição da República teria

JACOVINE, Laércio Antônio Gonçalves et al. Quantificação das áreas de preservação permanente e de reserva legal em propriedades da bacia do Rio Pomba-MG. **Revista Árvore** [online], v. 32, n. 2, pp. 269-278, 2008. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0100-67622008000200010>>. Acesso em 30 out. 2022.

²⁰⁹ SOARES, Vicente Paulo et al. Mapeamento de áreas de preservação permanentes e identificação dos conflitos legais de uso da terra na bacia hidrográfica do ribeirão São Bartolomeu - MG. **Revista Árvore** [online]. v. 35, n. 3, pp. 555-563., 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0100-67622011000300018>> Acesso em 30 out. 2022.

²¹⁰ PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/smamus/noticias/areas-de-preservacao-permanente-serao-mapeadas-na-capital> Acesso em 30 out. 2022.

²¹¹ São considerados principais pelo IBGE os rios: Tapajós, Madeira, Xingu, Tocantins, São Francisco, Paraná e Amazonas. IBGE, Regiões Hidrográficas. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/territorio/18305-rios-do-brasil.html>. Acesso em 30 out. 2022.

reservado ao plano diretor e ao Município a ordenação do espaço territorial urbano²¹². Nesse sentido, entendem inconstitucionais as disposições que pretendem “tornar inviável o controle do uso, assim como da ocupação do solo urbano por critérios outros que não os previstos no plano diretor determinado pela Constituição Federal”²¹³.

Para ANTUNES, a simples inclusão do termo “áreas urbanas” no *caput* do artigo 4º não seria o suficiente para “aceitar como verdade o fato de que em qualquer área urbana seja possível identificar APPs”²¹⁴. Permanece, para o autor, a necessidade de observação casuística a partir da função ambiental da vegetação.

Ainda na vigência da Lei 4.771/65, o Superior Tribunal de Justiça se manifestou pela a incidência do então Código Florestal às áreas urbanas²¹⁵.

Desde a edição da Lei n. 6.766/1979, a controvérsia ganhou ainda outro aspecto, já que se previu para fins de aprovação de projeto de loteamento a imposição de faixas não edificáveis em torno das águas correntes e dormentes diversas daquelas previstas a título de APP pelo Código Florestal²¹⁶.

Em maio de 2021, no julgamento do Tema 1010 de recursos repetitivos especiais, o Superior Tribunal de Justiça definiu a tese de que

Na vigência do novo Código Florestal (Lei n. 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 art. 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.²¹⁷

²¹² FIORILLO, Celso Antônio P.; FERREIRA, Renata M. **Comentários ao código florestal : lei n. 12.651/2012**. Editora Saraiva, 2018. E-book. ISBN 9788553601905, p. 83-85

²¹³ FIORILLO, Celso Antônio P.; FERREIRA, Renata M. **Comentários ao código florestal : lei n. 12.651/2012**. Editora Saraiva, 2018. E-book. ISBN 9788553601905, P. 85

²¹⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa. Áreas de Preservação Permanente Urbanas: O Novo Código Florestal e o Judiciário. **Revista de Informação Legislativa**, Ano 52 Número 206 abr./jun. 2015, p. 89

²¹⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Turma). AgRg no Recurso Especial n. 664.886/SC. Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, julgado em 04 de fevereiro de 2010. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200400754934&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea> Acesso em 30 out. 2022.

²¹⁶ BRASIL, Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm Acesso em 30 out. 2022.

²¹⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). RECURSO ESPECIAL Nº 1.770.760 - SC (2018/0263124-2). Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, julgado em 28 de abril 2021, DJe 10 mar. 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=126499530&num_registro=201802631242&data=20210510&tipo=5&formato=PDF Acesso em 30 out. 2022.

Assim, a Corte Superior admitiu expressamente a incidência do Código Florestal aos ambientes urbanos, inclusive prevalecendo sobre a legislação urbanística de norma geral editada pela União veiculada pela Lei n. 6.766/1979, e a existência das APP urbanas. A decisão considerou o Código Florestal prevalecente pelo critério da especialidade, assim como levou em conta o princípio do desenvolvimento sustentável e da dignidade da pessoa humana sob a dimensão ecológica²¹⁸.

Tratando-se de entendimento vinculante a ser observado pelos demais juízes e tribunais inferiores²¹⁹, a questão deve pacificar-se na jurisprudência, ainda que permaneça alvo de críticas doutrinárias.

Já em dezembro de 2021, a edição de novo diploma alterando as Leis n. 6.766/1979 e 12.651/2012 conferiu ao legislador municipal a faculdade de reduzir a faixa não-edificável de área de preservação permanente em áreas urbanas consolidadas, conforme as peculiaridades locais e diagnóstico socioambiental²²⁰. A alteração acena para a competência municipal no ordenamento do solo urbano, o que se alinha com a observação doutrinária.

Estabelecida a admissibilidade da APP situada no perímetro urbano, o que o STJ não condicionou ao reconhecimento pelo órgão ambiental, necessário averiguar a natureza e a extensão da proteção conferida.

3.3.3. O regime de proteção

Se as áreas de preservação permanente são modalidades de áreas especialmente protegidas conforme a Constituição, então o seu regime protetivo deve impedir qualquer tipo de utilização que comprometa as suas funções essenciais.

²¹⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). RECURSO ESPECIAL Nº 1.770.760 - SC (2018/0263124-2). Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, julgado em 28 de abril 2021, DJe 10 mar. 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=126499530&num_registro=201802631242&data=20210510&tipo=5&formato=PDF Acesso em 30 out. 2022.

²¹⁹ Isso porque a decisão foi proferida pelo Superior Tribunal de Justiça em regime de recursos repetitivos, adequando-se ao art. 927, inciso III, do Código de Processo Civil: Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão: (...) III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos; BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm Acesso em 07 jan. 2022.

²²⁰ BRASIL. Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14285.htm#art4 Acesso em 30 out. 2022.

Por isso, em regra, as APP configuram perímetros de proteção integral, inadmitindo o exercício de atividade econômica no local²²¹. Com o Código Florestal de 2012, a proteção não é conferida apenas à vegetação, na condição de flora, mas à totalidade do espaço em questão²²².

Assim, o regime de proteção da Área de Preservação Permanente é bastante severo, vedando-se a intervenção ou supressão a sua vegetação e impondo-se a obrigação de reconstituição ao proprietário ou possuidor. Pessoas e animais podem adentrar a APP apenas para obtenção de água e atividades de baixo impacto²²³. Trata-se de regime, portanto, incompatível com a instalação de moradia, a princípio.

O próprio Código Florestal, contudo, reconhece hipóteses em que se admite a intervenção na vegetação nativa em APP: a utilidade pública, o interesse social ou o baixo impacto ambiental. Tais hipóteses são objeto de definição na própria lei, que prevê o rol de atividades em que se consideram presentes, conforme o artigo 3º, incisos VIII, IX e X²²⁴.

Vale ressaltar que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade frente a dispositivos do Código Florestal, conferiu interpretação conforme à Constituição ao rol das hipóteses autorizadoras de supressão em APP, para afirmar a excepcionalidade das situações previstas e condicionar a intervenção à inexistência de alternativa técnica e/ou locacional à atividade proposta²²⁵. Significa dizer que, ainda que presentes um dos requisitos em tese autorizadores da intervenção, exige-se adicionalmente que inexista alternativa, no caso concreto, sem o aproveitamento do espaço de APP.

²²¹ FERREIRA, Helene Sivini. Política ambiental constitucional. IN: CANOTILHO, José Joaquim G.; LEITE, José Rubens M. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. Editora Saraiva, 2015. E-book. ISBN 9788502625815, p. 113.

²²² FERREIRA, Helene Sivini. Política ambiental constitucional. IN: CANOTILHO, José Joaquim G.; LEITE, José Rubens M. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. Editora Saraiva, 2015. E-book. ISBN 9788502625815, p. 113.

²²³ BRASIL. Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n.ºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n.ºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n.º 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 14 out. 2022.

²²⁴ BRASIL. Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n.ºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n.ºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n.º 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 14 out. 2022.

²²⁵ ADI 4903 / DF. <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750504464>

Dentre as flexibilizações ao regime protetivo, destaca-se a admissão da regularização fundiária em núcleos urbanos informais que ocupam APP, tanto na modalidade REURB-S (art. 64) como na REURB-E (art. 65)²²⁶. Permite-se, mediante processo de regularização com estudo técnico que demonstre ganho nas condições ambientais, que os ocupantes estabelecidos em imóvel em APP permaneçam na sua posse. Os requisitos a serem atendidos a partir do estudo técnico ambiental variam em função da modalidade de regularização fundiária a ser empregada.

A regularização fundiária fica enquadrada no conceito de interesse social pela Lei n. 12.651/2012 (art. 3º, inciso IX, “d”), razão pela qual, a partir da interpretação conferida pelo STF, infere-se que a sua adoção em APP dependeria da inexistência de alternativa técnica ou operacional.

Na condição de instituto jurídico voltado à concretização do direito à moradia, a regularização fundiária representa hipótese estabelecida legalmente de flexibilização da proteção ambiental em prol da garantia da moradia. Trata-se de uma opção feita pelo legislador, que é legítima, observados os requisitos do caso concreto.

Inexiste, portanto, determinação absoluta e inflexível no que toca ao regime protetivo, já que as hipóteses de intervenção foram julgadas constitucionais pelo STF.

A realidade brasileira, contudo, é de desrespeito às normas protetivas da APP, conforme se verá a seguir.

3.4. A ocupação humana em Área de Preservação Permanente

Ainda diante do regime protetivo restrito imposto pela lei às porções territoriais cobertas por APP, e pacificada a jurisprudência no que toca à incidência dessas normas no âmbito territorial urbano, a realidade fática da urbanização brasileira apresenta-se em descompasso.

Retoma-se, nesse ponto, o fator histórico do processo de urbanização brasileira acelerado e excludente de porções da sociedade como um dos fatores que contribuem para a ocupação irregular de áreas de preservação permanente.

A quantificação desses assentamentos humanos que ocupam espaço de APP é dificultosa justamente em face do problema de definição e mapeamento dessas áreas no

²²⁶ BRASIL. Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n.ºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n.ºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n.º 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 14 out. 2022.

âmbito das cidades. Se há carência de dados em relação às próprias APP urbanas, impossível obter informações precisas sobre àquelas que estão sendo invadidas.

A ocupação em APP fora dos requisitos autorizados pelo Código Florestal certamente enquadra-se no conceito considerado pelo IBGE como Aglomerados Subnormais, já que há restrição à ocupação imposta pelo regime protetivo. É razoável supor, assim, que ocupações desta natureza representem uma parcela dos aglomerados subnormais contabilizados.

Em estudo a respeito da complexa relação entre pobreza e meio ambiente urbano, Vladimir P. de Freitas observa que as “áreas de preservação permanente (...) encontram-se em risco de invasão quando o crescimento das cidades médias e grandes resulta na falta de moradias”²²⁷

A realidade se apresenta inconteste, já que em 2017 o legislador entendeu que a situação merecia ser abordada na Lei n. 13.465, incluindo no Código Florestal os supramencionados arts. 64 e 65, para tratar da regularização fundiária especificamente nas áreas de preservação permanente. A atenção legislativa específica para tais espaços ocupados denota a dimensão e atualidade da problemática.

Os assentamentos podem vir a se estabelecer em imóveis de titularidade pública ou privada. Considerando tal contexto é que supracitada Lei n. 13.465/2017 prevê instrumentos de regularização fundiária que podem ser aplicados a áreas públicas, inclusive.

Fato é que o regime de proteção da área de preservação permanente não foi pensado para a conciliação com a moradia humana, já que é regra a intocabilidade²²⁸. Assim, além do prejuízo social aos habitantes desses espaços, em regra privados do acesso aos serviços públicos em face da irregularidade, exsurge-se o prejuízo ao meio ambiente em face da proteção insuficiente. Não se pode olvidar que existem situações em que os ocupantes dessas áreas estão cientes da ilicitude da conduta²²⁹.

No país, inexistem dados consolidados oficiais a respeito da quantidade, extensão ou concentração das ocupações humanas em áreas ambientalmente protegidas.

²²⁷ FREITAS, Vladimir Passos de. A ambígua relação entre pobreza e meio ambiente urbano no Brasil. IN: FERREIRA, Helene Sivini, OBLADEN, Cinthia. **Direito Socioambiental e Sustentabilidade : Estado, sociedades e meio ambiente** [livro eletrônico], p. 88-107. Letra da Lei, 2016.

²²⁸ FREITAS, V. P.; MACIEL, A. A.; FREITAS, M. A. P. de. Considerações sobre o direito à moradia e a usucapião em áreas ambientalmente protegidas. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, v. 42, p.01-15, set./dez. 2019, p. 09-10.

²²⁹ FREITAS, Vladimir Passos de. A ambígua relação entre pobreza e meio ambiente urbano no Brasil. IN: FERREIRA, Helene Sivini, OBLADEN, Cinthia. **Direito Socioambiental e Sustentabilidade : Estado, sociedades e meio ambiente** [livro eletrônico], p. 88-107. Letra da Lei, 2016.

O conceito do Censo Demográfico que mais se aproxima da situação apresentada é o de aglomerados subnormais, que não se restringe aos casos relacionados unicamente à proteção ambiental, mas também ao desrespeito de normas urbanísticas ou administrativas.

Todavia, as notícias de desocupação de estabelecimentos humanos não autorizados em locais de conservação ambiental, operadas pelos diversos Municípios brasileiros, denotam a habitualidade e a abrangência nacional da problemática²³⁰. Existem, ainda, estudos científicos conduzidos em ocupações em APP que tratam especificamente do estado da arte no território de um município, de uma bacia hidrográfica ou de um Estado.

OLIVEIRA FILHO e MELHÃO constataram por meio de imagens de satélite e geoprocessamento, na Bacia do Rio Nhapindazal, Município de Irati-PR, que 18,53% da área de preservação permanente ao longo do curso das águas encontra-se ocupada irregularmente²³¹. Utilizando a mesma técnica de geoprocessamento, agora na Bacia HIDROGRÁFICA DO RIO DA GAMA (Tijucas do Sul-PR), KAUANO e PASSOS denotaram que somente 37,86% dos espaços definidos como APP na bacia estariam de acordo com o código florestal, o que representa um prejuízo de 442,70 hectares em relação aos 715,054 que seriam protegidos²³². Na sub-bacia do Arroio Manresa - Porto Alegre/RS, constatou-se em 2014 o total de 32.144 m² de ocupações irregulares, representando aumento em comparação ao ano de 2002, em que tais assentamentos

²³⁰ A esse respeito, colacionam-se como exemplo as seguintes notícias, todas provenientes do site oficial de comunicação das Prefeituras ou do Governo do Estado:

GOVERNO DO MATO GROSSO. Sema e delegacia ambiental inibem nova invasão em área protegida. 15 de dezembro de 2015. Disponível em: <http://www.mt.gov.br/-/sema-e-dema-retiram-inicio-de-nova-invasao-em-area-protegida> Acesso em 08 jan. 2023.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Secretaria do Ambiente e Clima demole imóvel irregular dentro do Parque Urbano Fazenda do Viegas. 29 de setembro de 2022. Disponível em <https://prefeitura.rio/meio-ambiente/secretaria-do-ambiente-e-clima-demole-imovel-irregular-dentro-do-parque-urbano-fazenda-do-viegas/> Acesso em 08 jan. 2023.

PREFEITURA DE MANAUS. Ação integrada coordenada pela Prefeitura de Manaus desarticula ocupação irregular em Área de Proteção Ambiental. 16 de agosto de 2022. Disponível em: <https://www.manaus.am.gov.br/noticia/acao-integrada-coordenada-pela-prefeitura-de-manaus-desarticula-ocupacao-irregular-em-area-de-protecao-ambiental/> Acesso em 08 jan. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO. Prefeitura realiza ação de reintegração de posse em área de proteção ambiental. 01 de setembro de 2021. Disponível em: <https://www.novohamburgo.rs.gov.br/noticia/prefeitura-realiza-acao-reintegracao-posse-area-protecao-ambiental> Acesso em 08 jan. 2023.

²³¹ OLIVEIRA FILHO, Paulo Costa de. MENÃO, Danilo. Avaliação das áreas de preservação permanente ao longo dos cursos hídricos e nascentes em bacia de manancial. **Ciência e Natureza**, vol. 32, núm. 2, 2010, pp. 197-209, Santa Maria, Brasil.

²³² KAUANO, Érico Emed. PASSOS, Everton. Análise do uso da terra em áreas de preservação permanente da Bacia Hidrográfica do Rio da Gama, Tijucas do Sul, Paraná. **Rev. Acad., Ciênc. Agrár. Ambient.**, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 181-190, abr./jun. 2008.

ocupavam 26.812 m²²³³. No Município de Jataí-GO, verificou-se que oito canais fluviais contam com assentamento irregular em áreas de preservação permanentes, o que representa a extensão de 383.431,4 m²²³⁴. O município abriga o córrego Diacuí, que contém 48,42% de suas APP atualmente ocupados. Por fim, na bacia hidrográfica do rio Jundiá-Mirim, apenas 44,6% das APP estão em conformidade com a legislação²³⁵.

Quanto ao prejuízo ambiental das ocupações, FREITAS, MORAES, PECHE FILHO e STORINO observam que o principal dano se dá pela dispensa de esgoto sem tratamento, culminando numa concentração acima da aceitável de coliformes fecais nas águas, contaminação que promove doenças²³⁶. Verificam, ainda, com base no estudo conduzido no rio Jundiá-Mirim: (i) a proximidade da malha viária fragmenta a proteção da APP, tornando-a mais suscetível à pressões externas, (ii) o aumento do risco de erosão pela concentração humana e (iii) a diminuição da capacidade de regeneração da vegetação, em comparação às áreas não ocupadas²³⁷.

No Município de Jataí-GO, apurou-se que as ocupações implicam em impermeabilização das áreas de drenagem dos córregos, contribuindo para a ocorrência de enchentes, que levam a danos materiais (como a destruição de bens) e ambientais (contaminação da água e do solo, deposição do lixo)²³⁸.

No mais, em estudo conduzido por SILVA, FOLETO e ROBAINA, demonstrou-se a relação entre estabelecimentos humanos inadequados em APP e deslizamentos. Comentam os autores que as APP estão envolvidas em 59% dos desastres

²³³ MILANESI, Jonas. CHIAPPETTI, Ademir Baptista. SOSTER, Ana Regina De Moraes. QUADROS, Everton Luís Luz de. LAHM, Régis Alexandre. Análise multitemporal da ocupação irregular nas Áreas de Preservação Permanente (APP) sub-bacia do Arroio Manresa - Porto Alegre/RS. **Geografia Ensino & Pesquisa**, v. 19, n.3, p. 67-78, set./dez. 2015

²³⁴ MELO E SILVA NETO, Carlos de. OKANO, Sibelle Fonseca. GONÇALVES, Bruno Bastos. CARNEIRO, Vandervilson Alves. Ocupação de áreas de preservação permanentes dos canais fluviais em ambiente urbano do Município de Jataí- GO. *Revista Percurso - NEMO* Maringá, v. 5, n. 2, p.73-89, 2013

²³⁵ FREITAS, Eduardo P. . MORAES, Jener F. L. de, PECHE FILHO, Afonso. STORINO, Moisés. Indicadores ambientais para áreas de preservação permanente. **Revista Brasileira de Engenharia Agrícola e Ambiental**, v. 17, n. 4,, pp. 443-449, 2013. ISSN 1807-1929.

²³⁶ FREITAS, Eduardo P. . MORAES, Jener F. L. de, PECHE FILHO, Afonso. STORINO, Moisés. Indicadores ambientais para áreas de preservação permanente. **Revista Brasileira de Engenharia Agrícola e Ambiental**, v. 17, n. 4,, pp. 443-449, 2013. ISSN 1807-1929.

²³⁷ FREITAS, Eduardo P. . MORAES, Jener F. L. de, PECHE FILHO, Afonso. STORINO, Moisés. Indicadores ambientais para áreas de preservação permanente. **Revista Brasileira de Engenharia Agrícola e Ambiental**, v. 17, n. 4,, pp. 443-449, 2013. ISSN 1807-1929.

²³⁸ MELO E SILVA NETO, Carlos de. OKANO, Sibelle Fonseca. GONÇALVES, Bruno Bastos. CARNEIRO, Vandervilson Alves. Ocupação de áreas de preservação permanentes dos canais fluviais em ambiente urbano do Município de Jataí- GO. **Revista Percurso – NEMO**. Maringá, v. 5, n. 2, p.73-89, 2013

relativos à água e que, nos eventos de deslizamentos ocorridos na região serrana do Rio de Janeiro em 2011, apenas 8% dos espaços afetados não se inseriam em APP²³⁹.

Se o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental e a instituição de espaços especialmente protegidos é instrumento para a sua realização e verdadeira imposição ao Poder Público feita pela Constituição, a proteção conferida pela lei decorre desse dever – e não pode ser ignorada.

Vale mencionar, contudo, a observação pertinente feita por FREITAS e COELHO de que a edificação e a presença antrópica em APP não podem ser consideradas indistintamente danosas ao meio ambiente²⁴⁰. Para os autores, diante de uma situação consolidada, a demolição de locais de moradia poderia ser ainda mais prejudicial ao meio ambiente²⁴¹.

Nessa linha de pensamento, a Lei n. 13.465/2017 trouxe o conceito de núcleo 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 Município²⁴².

Existem, inclusive, discussões a respeito da própria constitucionalidade da lei de regularização fundiária em face da inaplicabilidade da teoria do fato consumado em tema de direito ambiental²⁴³, como foi assegurado pela Súmula 613 do Superior Tribunal de Justiça²⁴⁴.

A inaplicabilidade da teoria do fato consumado, segundo a qual as situações consolidadas pelo decurso de considerável intervalo de tempo não deveriam ser

²³⁹ SILVA, Franciele da. FOLETO, Eliane Maria. ROBAINA, Eduardo de Souza. Áreas de preservação permanente e áreas de risco ambiental: Quando as duas terminologias se concentram na mesma tragédia. O caso do morro do baú em Santa Catarina e da região serrana do Estado do Rio de Janeiro. **Revista Geonorte**, Edição Especial, V.1, N.4, p.459–473, 2012.

²⁴⁰ FREITAS, Gilberto Passos de. COELHO, Marcus Filipe Freitas. **Direito à moradia e inclusão social: regularização fundiária urbana e a responsabilidade dos municípios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022, p. 72.

²⁴¹ FREITAS, Gilberto Passos de. COELHO, Marcus Filipe Freitas. **Direito à moradia e inclusão social: regularização fundiária urbana e a responsabilidade dos municípios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022, p. 72.

²⁴² BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal (...). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13465.htm. Acesso em 13 nov. 2022.

²⁴³ PEREIRA, Henrique M. K. TOIGO, Jerônimo de C. SMANIOTTO, Régis A. Regularização de situações consolidadas em área urbana: análise da Súmula 613 do Superior Tribunal de Justiça e da Lei n. 13.465, de 2017, p. 89. IN: RECH, Adir Ubaldino. ALMEIDA, Juliana Cainelli de. RAVANELLO, Tamires (Org.). **Direito urbanístico-ambiental: uma visão epistêmica**. Caxias do Sul, RS: Educus, 2019.

²⁴⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula 613. PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/05/2018, DJe 14/05/2018. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/toc.jsp>. Acesso em 16 out. 2022.

desconstituídas judicialmente, decorreria da impossibilidade de aquisição do direito de poluir, segundo os precedentes do STJ²⁴⁵.

Abordando tal questão, PEREIRA, TOIGO e SMANIOTTO propõem uma leitura em face da separação de poderes no sentido de que, em regra, a teoria do fato consumado não deve ser aplicada pelo Poder Judiciário em assuntos correlatos à proteção ambiental, mas poderia ser admitida a regularização dessas situações consolidadas pelo Poder Legislativo, na sua atividade típica de legislar²⁴⁶. Com base nessa concepção, poderia o legislador, no exercício da sua função típica constitucionalmente atribuída, conferir tutela jurídica para os casos em que o prejuízo ambiental está consolidado. A proposta se coaduna à ideia de cidadania ambiental veiculada na Constituição quando exige a forma de lei para redução ou supressão de área ambientalmente protegida. Assim, a autorização da regularização fundiária, assim como as hipóteses que autorizam intervenção em APP, seriam exemplos dessa possibilidade, já que instituída por lei.

Seja como for, os assentamentos humanos em APP apresentam ocasião fática delicada para o tratamento do Direito, a ser analisada especificamente à luz da usucapião, já que esta é uma forma de realização da função social da propriedade e um instrumento do direito à moradia.

²⁴⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 2ª Turma. Agravo Interno no Recurso Especial n. 1355428/MS, Rel. Min. Francisco Falcão, julgado em 12/12/2017. Disponível em https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201202481155&dt_publicacao=18/12/2017 Acesso em 16 out. 2022.

²⁴⁶ PEREIRA, Henrique M. K. TOIGO, Jerônimo de C. SMANIOTTO, Régis A. Regularização de situações consolidadas em área urbana: análise da Súmula 613 do Superior Tribunal de Justiça e da Lei n. 13.465, de 2017, p. 90. IN: RECH, Adir Ubaldo. ALMEIDA, Juliana Cainelli de. RAVANELLO, Tamires (Org.). **Direito urbanístico-ambiental: uma visão Epistêmica**. Caxias do Sul, RS: EducS, 2019.

4. A USUCAPIÃO DE MORADIAS EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

O Direito, ainda que não exclusivamente, exerce na sociedade uma função de pacificação social dos conflitos. À norma jurídica cabe reger as situações fáticas controvertidas ou conflituosas, com a efetividade necessária, sob pena de se tornar mera legislação simbólica.

Ao Poder Judiciário é conferido, por excelência, a função típica de exercer a jurisdição – habilitando-o a proferir decisões executáveis que fazem coisa julgada. Consagram-se como princípios jurídicos, além da inafastabilidade do Judiciário (art. 5º, inciso XXXV, CRFB/88)²⁴⁷, a vedação ao “não-decidir” ou *non liquet* (art. 140, CPC/15)²⁴⁸. No exercício de tal função, cabe ainda ao Judiciário a garantia dos direitos fundamentais.

Conforme tratado, a usucapião é instituto jurídico que se fundamenta precipuamente na função social da propriedade, além da necessidade de atribuição de certeza ao direito, contribuindo para a segurança jurídica, aspecto do direito à moradia.

Em relação às ocupações em APP, a usucapião representa uma forma relevante pela qual a problemática da ocupação em área de preservação permanente se apresenta: por uma controvérsia delimitada por um pleito deduzido em juízo. Nesse sentido, FREITAS, MACIEL e FREITAS apontaram alguns conflitos julgados pelo Tribunal de Justiça do Paraná na forma de ação de usucapião²⁴⁹. Nessas oportunidades, discutia-se a possibilidade da aquisição de propriedade imóvel situada em espaços de APP.

Em que pese a usucapião não se confunda com a regularidade de um imóvel do ponto de vista dos regulamentos urbanísticos exigidos, o reconhecimento da usucapião é uma forma do Estado tutelar e reconhecer o exercício de uma posse.

Considerando que o fenômeno dos assentamentos irregulares pode sobrevir em terrenos de qualquer natureza, cumpre destacar que o estudo à luz da usucapião é relevante nos casos de áreas particulares, tendo em vista a imprescritibilidade dos imóveis

²⁴⁷ 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: (...) XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

²⁴⁸ Art. 140. O juiz não se exime de decidir sob a alegação de lacuna ou obscuridade do ordenamento jurídico.

²⁴⁹ FREITAS, V. P.; MACIEL, A. A.; FREITAS, M. A. P. de. Considerações sobre o direito à moradia e a usucapião em áreas ambientalmente protegidas. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, v. 42, p.01-15, set./dez. 2019, p. 10.

públicos. Na ocupação de bens de natureza pública, prevalecem institutos como a afetação e a legitimação fundiária para realização da função social. Por isso, o foco da pesquisa volta-se às hipóteses envolvendo bens de natureza privada.

Para FREITAS e COELHO, as demandas envolvem, precipuamente, embate entre o direito ao meio ambiente sadio e o direito à moradia²⁵⁰. Com efeito, se a dimensão socioambiental é parte integrante da função social da propriedade, a preservação ambiental suficiente figura como pressuposto lógico para o exercício da posse em conformidade com a função social – o que é justamente o que fundamenta a usucapião. Por outro lado, caso não reconhecida a usucapião pleiteada, os moradores de imóveis em APP ficam sujeitos aos efeitos de uma eventual reintegração de posse, consequentemente afastados de sua moradia.

Assim, a fim de eventualmente responder à problemática, demanda-se a análise cuidadosa do suposto choque.

4.1. O conflito entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado

Como norma superior do ordenamento jurídico, a Constituição não está imune à ocorrência das denominadas antinomias. Em realidade, no contexto do constitucionalismo contemporâneo, a estruturação de enunciados normativos com textura aberta e a convivência de diferentes vertentes ideológicas na Constituição são fatores que estimulam a incidência de uma multiplicidade de normas, que podem ter conteúdos divergentes, a uma mesma realidade fática²⁵¹.

A Constituição, todavia, funciona como “corpo normativo harmônico e necessariamente coerente”, sendo que a interação de suas normas precisa atingir a uma coexistência pacífica, que permita o prestígio e aplicação de valores aparentemente antagônicos²⁵².

As diferentes formas de resolução de conflitos entre normas trazem em seu bojo, em regra, a diferenciação entre as espécies normativas classicamente existentes. As regras são modalidades de normas que estabelecem determinações, a serem realizadas na

²⁵⁰ FREITAS, Gilberto Passos de. COELHO, Marcus Filipe Freitas. **Direito à moradia e inclusão social: regularização fundiária urbana e a responsabilidade dos municípios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022, p. 76.

²⁵¹ GARCIA, Emerson. **Conflito entre normas constitucionais: esboço de uma teoria geral**, 2ª edição. Editora Saraiva, 2015. p. 293.

²⁵² GARCIA, Emerson. **Conflito entre normas constitucionais: esboço de uma teoria geral**, 2ª edição. Editora Saraiva, 2015. p. 293.

exata medida disposta ou totalmente não aplicadas²⁵³, conhecido como sistema de “tudo ou nada”. Assim, no conflito entre regras, a resolução só pode se dar: (i) por uma cláusula excepcionando a incidência de uma das regras conflitantes na hipótese, ou (ii) pela declaração de invalidade de uma das normas, já que não podem conviver no ordenamento jurídico duas regras aplicáveis com resultados contraditórios entre si²⁵⁴. A solução de qual das regras deve prevalecer se dá pelos critérios de anterioridade, especialidade e hierarquia²⁵⁵.

Os princípios são espécies normativas designadas como “mandados de otimização”, tendo como característica a sua realização na “maior medida possível”, dentro das realidades fáticas e jurídicas²⁵⁶. Por isso, na colisão entre princípios, a resolução passa por uma relação de precedência, em que um princípio deve ceder em favor do outro no caso concreto. Não há, todavia, invalidação do princípio cedente, mas sim o juízo de uma dimensão de peso²⁵⁷.

Assim, segundo Alexy, pode-se dizer que os princípios são dotados de um caráter *prima facie*, já que “representam razões que podem ser afastadas por razões antagônicas”²⁵⁸. As regras, por outro lado, têm caráter de definitividade, sendo que determinam “extensão de seu conteúdo no âmbito das possibilidades jurídicas e fáticas”²⁵⁹.

Voltando ao conflito proposto, inexistente dúvida quanto ao abrigo constitucional das garantias à moradia e ao meio ambiente sadio no sistema brasileiro. Mais ainda, conforme pretendeu-se demonstrar até aqui, ambas são normas definidoras de direitos fundamentais, situação que demanda algumas observações específicas.

Como direitos fundamentais, as garantias estão sujeitas a um regime jurídico próprio e um fundamento teórico comum: a dignidade da pessoa humana²⁶⁰. Nesse

²⁵³ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 91

²⁵⁴ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 92

²⁵⁵ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 93.

²⁵⁶ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 90.

²⁵⁷ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 93-94

²⁵⁸ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 104

²⁵⁹ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 104

²⁶⁰ GOMES, Magno Federici. FREITAS, Frederico Oliveira. Conexão entre a dignidade da pessoa

contexto, tais direitos demandam um suporte garantidor mínimo necessário a fim de assegurar o mínimo existencial do indivíduo. Isso porque o abandono total de um ou de outro importa em violação à dignidade. Inexiste, portanto, hierarquia a priori delimitada.

É inerente, ainda, à condição de direito fundamental a sua relatividade²⁶¹, que implica na inexistência de direito absoluto. Assim, independentemente da sua relevância, os direitos estarão aptos a sofrer restrições. A restringibilidade ensejou, inclusive, discussões sobre parâmetros adequados para a restrição de direitos, como a Teoria dos Limites dos Limites²⁶².

Por fim, deve-se ter em mente a já tratada dupla dimensão (objetiva e subjetiva), segundo a qual os direitos fundamentais além de funcionarem como direitos subjetivos individualmente considerados, ainda impõe balizas objetivas para a ampla atuação estatal, ainda que não relacionada diretamente a um indivíduo específico²⁶³.

Conforme explica GARCIA, em geral, as normas definidoras de direitos fundamentais têm a natureza jurídica de princípios, como concebidos por Alexy e Dworkin²⁶⁴. Tais direitos são, em regra, formulados pelo constituinte com conteúdo mais vago e abstrato como característico dos princípios, à vista da sua função de operar como um horizonte valorativo inserido na Constituição²⁶⁵. Essas características contribuem ainda para aumentar a chance de colisão no caso concreto²⁶⁶.

Baseando-se na teoria de Alexy, tem-se que a colisão entre princípios será resolvida pelo critério da preponderância, segundo o qual o princípio com menor peso na hipótese cede espaço ao princípio de maior peso, sem que isso signifique, contudo, a sua

humana e os direitos fundamentais. **A&C - R. de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 10, n. 41, p. 181-207, jul./set. 2010, p. 201

²⁶¹ MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais: teoria geral: comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil: doutrina e jurisprudência**, 12 ed. São Paulo: Atlas, 2021, p. 27.

²⁶² DUQUE, Marcelo Schenk. NASCIMENTO, Isabela Moreira Antunes Do. O Princípio da Proporcionalidade À Luz da Teoria dos Limites dos Limites: Critérios de Análise de Restrições a Direitos Fundamentais, **Revista Estudos Institucionais**, v. 4, n. 2, p. 949-968, 2018, p. 958.

²⁶³ DUQUE, Marcelo Schenk. NASCIMENTO, Isabela Moreira Antunes Do. O Princípio da Proporcionalidade À Luz da Teoria dos Limites dos Limites: Critérios de Análise de Restrições a Direitos Fundamentais, **Revista Estudos Institucionais**, v. 4, n. 2, p. 949-968, 2018, p. 954

²⁶⁴ GARCIA, Emerson. **Conflito entre normas constitucionais: esboço de uma teoria geral**, 2ª edição. Editora Saraiva, 2015. p. 330

²⁶⁵ DUQUE, Marcelo Schenk. NASCIMENTO, Isabela Moreira Antunes Do. O Princípio da Proporcionalidade À Luz da Teoria dos Limites dos Limites: Critérios de Análise de Restrições a Direitos Fundamentais, **Revista Estudos Institucionais**, v. 4, n. 2, p. 949-968, 2018, p. 953.

²⁶⁶ DUQUE, Marcelo Schenk. NASCIMENTO, Isabela Moreira Antunes Do. O Princípio da Proporcionalidade À Luz da Teoria dos Limites dos Limites: Critérios de Análise de Restrições a Direitos Fundamentais, **Revista Estudos Institucionais**, v. 4, n. 2, p. 949-968, 2018, p. 955

eliminação²⁶⁷. Nas palavras do autor, como traduzidas por Virgílio Afonso da Silva, “um dos princípios tem precedência em face do outro, sob determinadas condições”²⁶⁸. Isso porque, abstratamente considerados, os valores estão em um mesmo patamar de hierarquia²⁶⁹.

Dessa forma, o exame de preponderância na colisão de princípios só pode se dar no caso concreto, segundo as circunstâncias fáticas colocadas pela situação específica, e obedece à máxima da proporcionalidade²⁷⁰. Na análise, definir-se-ão as condições em que um princípio tem precedência sobre o outro²⁷¹.

A regra da proporcionalidade passa pela aferição trifásica da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito²⁷². O requisito da adequação estipula uma relação entre os meios empregados e os fins pretendidos: serão adequados meios que realizarem ao menos uma das finalidades preconizadas pelo princípio²⁷³. A aferição da necessidade leva em conta a gravosidade do meio empregado, o qual, além de adequado, deve preencher o requisito da menor onerosidade²⁷⁴. Por fim, a proporcionalidade em sentido estrito representa a denominada “lei de colisão”, que permite estabelecer a condição de precedência:

Assim, é preciso demonstrar que do primeiro princípio em choque ($\P1 \rightarrow \leftarrow \P2$) decorre certa possibilidade jurídica ou regra ($\P1 \rightarrow R1$) e que é possível descrever um conjunto de circunstâncias $\{C1, C2 \dots Cn\} = CCI$ presentes no caso concreto (real ou fictício) analisado e em razão das quais se pode afirmar que o primeiro princípio deve preponderar em relação ao segundo princípio em colisão $[\{C1, C2 \dots Cn\} = CCI \rightarrow (\P1 > \P2)]$, de modo que se pode concluir que, sob aquele conjunto de circunstâncias fáticas e jurídicas precisamente

²⁶⁷ ALEXY, Robert. Coleção Fora de Série - **Teoria Discursiva do Direito**, 3ª edição. Grupo GEN, 2018. E-book. ISBN 9788530982829, p. 160

²⁶⁸ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 93

²⁶⁹ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 95

²⁷⁰ NEVES, Cleuler Barbosa das. LIMA, Rafael Carvalho da Rocha. Uma hermenêutica para antinomias de princípios: limites para seu controle constitucional e políticas públicas. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 21, n. 84, p. 227-252, abr./jun. 2021, p. 239

²⁷¹ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 96

²⁷² NEVES, Cleuler Barbosa das. LIMA, Rafael Carvalho da Rocha. Uma hermenêutica para antinomias de princípios: limites para seu controle constitucional e políticas públicas. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 21, n. 84, p. 227-252, abr./jun. 2021, p. 239

²⁷³ NEVES, Cleuler Barbosa das. LIMA, Rafael Carvalho da Rocha. Uma hermenêutica para antinomias de princípios: limites para seu controle constitucional e políticas públicas. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 21, n. 84, p. 227-252, abr./jun. 2021, p. 239-240

²⁷⁴ NEVES, Cleuler Barbosa das. LIMA, Rafael Carvalho da Rocha. Uma hermenêutica para antinomias de princípios: limites para seu controle constitucional e políticas públicas. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 21, n. 84, p. 227-252, abr./jun. 2021, p. 240

descritas, há que incidir, por subsunção, a regra certa que decorre do princípio que prepondera e que apresenta as consequências jurídicas (CJ) nela descritas $[(\{C1, C2 \dots Cn\}=CCi \rightarrow R1 \rightarrow CJ) \equiv (\{C1, C2 \dots Cn\}=CCi \rightarrow CJ)]$.²⁷⁵

Seguindo tal fórmula, seria possível definir as condições que, presentes, autorizariam a prevalência da aplicação de um princípio ou valor jurídico, como resultado da colisão.

ALEXY aponta, contudo, complicações visualizadas quando as disposições de direitos fundamentais são consideradas exclusivamente como princípios, especialmente associadas à força normativa e rigidez constitucional²⁷⁶. Considera, assim, que os direitos fundamentais também funcionam ao nível de regra, quando fixem “alguma determinação em relação às exigências de princípios colidentes”²⁷⁷. A determinação pela regra é uma decisão do legislador constituinte, que demanda observação em primazia a determinação por princípios²⁷⁸.

Com efeito, pode a Constituição prever direitos fundamentais “como verdadeiras regras, excluindo o seu carácter *prima facie* e lhes assegurando uma posição definitiva”²⁷⁹. Nessa linha, GARCIA exemplifica a disposição do inciso XXXIX do art. 5º da Constituição brasileira como um direito fundamental veicula uma regra: “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal”²⁸⁰. Trata-se de norma independente de qualquer condicionamento fático ou jurídico. Ocorreu, portanto, uma decisão pelo constituinte de privilegiar a legalidade estrita penal em contraposição a outros princípios também abarcados pela Constituição, como a segurança pública, por exemplo.

Por vezes, a decisão de privilegiar, naquele caso concreto específico, um princípio em detrimento de outro também pode ser veiculada pelo próprio legislador

²⁷⁵ NEVES, Cleuler Barbosa das. LIMA, Rafael Carvalho da Rocha. Uma hermenêutica para antinomias de princípios: limites para seu controle constitucional e políticas públicas. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 21, n. 84, p. 227-252, abr./jun. 2021, p. 240.

²⁷⁶ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 122-123.

²⁷⁷ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 139-140

²⁷⁸ Alexy ressalva o possível debate sobre a rigidez de tal primazia, já que, para o autor, esta não é inafastável. ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 140

²⁷⁹ GARCIA, Emerson. **Conflito entre normas constitucionais: esboço de uma teoria geral**, 2ª edição. Editora Saraiva, 2015. p. 331

²⁸⁰ GARCIA, Emerson. **Conflito entre normas constitucionais: esboço de uma teoria geral**, 2ª edição. Editora Saraiva, 2015. p. 331.

infraconstitucional – como ocorreu na admissão da regularização fundiária e intervenção em APP.

Dentro da teoria proposta, a controvérsia entre os direitos ao meio ambiente sadio e à moradia se amolda ao característico sopesamento entre princípios, já que não se pode afirmar, em abstrato, pela prevalência de um valor sobre o outro. Isso porque ambos representam direitos fundamentais, necessários à garantia da dignidade da pessoa humana e integrantes, cada um à sua medida, de um mínimo existencial. Igualmente, não se vislumbra, na Constituição, disposição com a estrutura de regra que represente uma decisão apriorística do constituinte originário em prol do meio ambiente ou da moradia.

A pretensão de usucapião em APP materializa o conflito em um caso concreto, permitindo a aferição da preponderância diante das circunstâncias fáticas, que podem variar conforme cada situação específica. Ante a ausência de lei específica a respeito deste tema, resta com o Judiciário a atribuição de sopesar os direitos de forma casuística, já que não pode evadir-se do dever de decidir. Por essa razão, torna-se relevante a investigação de casos resolvidos pelos tribunais brasileiros.

4.2. A análise de casos concretos a partir da jurisprudência

Com a análise de julgados envolvendo a usucapião em áreas de preservação permanente pretende-se compreender o posicionamento do Judiciário em face do conflito, como órgão que tem a atribuição e o dever de resolver controvérsias na aplicação da legislação (em sentido amplo) no caso concreto. O foco deve ser a verificação dos fundamentos expostos em cada lide proposta, considerados os principais fatores fáticos e jurídicos para admitir a usucapião ou não.

Quanto à relevância das decisões judiciais, observa VENOSA que

As leis envelhecem, perdem a atualidade e distanciam-se dos fatos sociais para os quais foram editadas. Cumpre à jurisprudência atualizar o entendimento da lei, dando-lhe uma interpretação atual que atenda às necessidades do momento do julgamento. Por isso entendemos que a jurisprudência é dinâmica²⁸¹.

Ainda, partindo da concepção de Poder Judiciário Socioambiental, BARBOSA observa o dever da atuação deste Poder para a defesa e proteção dos direitos socioambientais²⁸². Para tanto, caberia ao Judiciário considerar conflitos que envolvem

²⁸¹ VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: Parte Geral**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 20.

²⁸² BARBOSA, Claudia Maria. O paradigma socioambiental para o estabelecimento de um judiciário socioambiental. **Revista Jurídica do Curso de Direito da Faculdade Nossa Senhora Aparecida**, v. 4, p. 1-21, 2017, P. 15

diferentes dimensões de sustentabilidade, promovendo a pacificação social, enfatizando direitos coletivos e, inclusive, concebendo novas formas de tutela da propriedade²⁸³.

Por fim, em lugar de apresentar dados estatísticos a respeito de decisões que acolhem ou não o pleito de usucapião, a pesquisa pretendeu relatar os principais argumentos apreciados pelos órgãos julgadores nas diferentes situações fáticas apresentadas, comentando a forma de solução apresentada em decisão final. Ou seja, objetivou-se o estudo da regra de proporcionalidade que se espera ter sido empregada nos julgados diante da colisão entre os direitos, em que se concluiu pela preponderância de um ou de outro.

A finalidade precípua da coleta de julgados não prejudica o comentário a respeito da posição predominantemente adotada em cada Tribunal pesquisado, já que é relevante.

4.2.1. O recorte da pesquisa

Antes de adentrar a análise dos julgados, necessário esclarecimento precisa ser feito a respeito dos limites da pesquisa conduzida.

As demandas envolvendo os assentamentos irregulares em APP têm como característica a necessidade de análise cuidadosa do plano fático, razão pela qual prevaleceu na realização da pesquisa os juízos de segunda instância, em detrimento de Tribunais Superiores. Como não cabe ao Superior Tribunal de Justiça e ao Supremo Tribunal Federal a reanálise do conjunto probatório em sede de Recurso Especial e Extraordinário, respectivamente, as circunstâncias fáticas do conflito não podem ser revisitadas por esses tribunais, o que geralmente implica em não conhecimento do pleito²⁸⁴. Aos tribunais de justiça não se impõe limitação dessa natureza. Nada obstante, mencionam-se decisões do STF e do STJ que, mesmo sem analisar a questão fática proposta, acabam tendo relevância para a dissertação na condição de precedentes.

Como trata-se de um problema de âmbito nacional, não restrito a regiões específicas do Brasil, a pesquisa tampouco pode se limitar ao parâmetro de um tribunal específico.

²⁸³ BARBOSA, Claudia Maria. O paradigma socioambiental para o estabelecimento de um judiciário socioambiental. **Revista Jurídica do Curso de Direito da Faculdade Nossa Senhora Aparecida**, v. 4, p. 1-21, 2017. p. 18.

²⁸⁴ A esse respeito, dispõe a súmula 07 do Superior Tribunal de Justiça “A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial” e a súmula 279 do Supremo Tribunal Federal “Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário.”

Contudo, almejar a pesquisa de julgados em todos os 26 (vinte e seis) tribunais de justiça operantes no território brasileiro poderia culminar na inviabilização da investigação. Por essa razão, decidiu-se pela seleção de um Tribunal de Justiça para cada uma das cinco regiões do país (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul) – a fim de abranger entes federativos com diferentes características ambientais, sociais e populacionais. A princípio, a seleção se baseou no porte dos tribunais de justiça dos Estados segundo o Conselho Nacional de Justiça²⁸⁵, sendo eleito preferencialmente o tribunal de maior porte da região respectiva. Na ausência de resultados que abordem a controvérsia em algum dos tribunais de maior porte previamente selecionados, substituiu-se a Corte em questão por outra da mesma região.

Também optou-se pelo descarte das controvérsias que não fossem analisadas com fulcro na Lei 12.651/2012, já que toda a pesquisa se deu à luz do Código Florestal atualmente vigente. Assim, excluiu-se de plano julgados anteriores ao ano de 2012 e mesmo os posteriores baseados na Lei 4.771/65.

A pesquisa foi realizada por meio da ferramenta de busca de jurisprudência do site oficial dos Tribunais respectivos, pelo emprego simultâneo dos termos “usucapião” e “área de preservação permanente” constantes na ementa do julgado.

Realizada essa filtragem inicial, após a leitura das ementas resultantes da pesquisa, prosseguiu-se com a seleção dos julgados mais relevantes, a serem mais cuidadosamente destrinchados.

4.2.2. Região Norte: Tribunal de Justiça do Pará e Tribunal de Justiça do Amazonas

A pesquisa jurisprudencial proposta não apresentou resultados no Tribunal de Justiça do Estado do Pará²⁸⁶. Para não prejudicar a abordagem nacional, realizou-se a pesquisa, com os mesmos termos, no Tribunal amazonense. Obteve-se quatro resultados.

²⁸⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2020: ano-base 2019**. Brasília: CNJ, 2020.

²⁸⁶ NADA CONSTA da consulta realizada em http://gsa-index.tjpa.jus.br/consultas/search?jp_search=1&entqr=3&wc=200&wc_mc=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&lr=lang_pt&ulang=pt-BR&access=p&entqrm=0&filter=0&getfields=*&q=usucapi%C3%A3o%20%22%C3%A1rea%20de%20preserva%C3%A7%C3%A3o%20permanente%22&client=consultas&proxystylesheet=consultas&site=tjpa_portal&sort=date:A:L:d1&aba=SI

De plano, descartou-se o Agravo de Instrumento n.º 4003715-67.2018.8.04.0000 posto que tratava a respeito da admissão de imóvel que continha área de APP como garantia de uma execução²⁸⁷.

O Agravo de Instrumento n. 4004609-77.2017.8.04.0000 foi interposto em face da decisão de primeiro grau que determinou, em favor do Município de Manaus, a retirada de supostos invasores de área de preservação permanente²⁸⁸. Os ocupantes estariam alojados em áreas que teriam passado ao domínio do Município com a aprovação do projeto de loteamento. Como defesa, alegaram a inexistência de comprovados danos ambientais e a função social da propriedade, já que famílias ocupavam a área. Para o Município de Manaus, os agravantes pretendiam alongar a posse para obter a usucapião.

A Terceira Câmara Cível manteve a decisão de desocupação proferida pelo juiz singular, com base (i) na competência comum atribuída pela Constituição ao Município para a proteção do meio ambiente, (ii) na confecção de laudos pela Secretaria do Meio Ambiente atestando a edificação em área de preservação permanente, o que entendeu configurar o *periculum in mora* para a concessão da tutela de urgência, já que o meio ambiente é bem jurídico especialmente protegido e (iii) na inadmissibilidade da usucapião de imóvel público, mesmo em face do alegado direito à moradia ou dignidade da pessoa humana, já que estes não se sobrepõem aos interesses da coletividade.

Na Apelação Cível n. 0208377-05.2011.8.04.0001 não se abordou diretamente um pleito de usucapião, mas uma demanda ajuizada pelo Ministério Público em face do Município objetivando que o ente federativo promovesse a desocupação de área de preservação permanente invadida, acompanhada de um plano de recuperação do

²⁸⁷ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. Agravo de Instrumento nº 4003715-67.2018.8.04.0000. Primeira Câmara Cível. Relator: Joana dos Santos Meirelles. Sessão de Julgamento: Disponível em: <https://consultasaj.tjam.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=2813061&cdForo=0>. Acesso em 27 nov. 2022.

²⁸⁸ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. Agravo de Instrumento s nº 4004609-77.2017.8.04.0000. Terceira Câmara Cível. Relator: Desembargador Aristóteles Lima Thury. Sessão de Julgamento: Disponível em: https://consultasaj.tjam.jus.br/cjsg/getArquivo.do?conversationId=&cdAcordao=2805895&cdForo=0&uuidCaptcha=sajcaptcha_967afd2579084b2181981a1ac5df733e&g-recaptcha-response=03AEkXODDtr1D8WPHGc-qAbOyixElmsi3cn6sXv7OL8F90Cig3meKkDBLWIuULmZTi-LIm7WPf-ZNiHQMYYBNqH5pgfNobA2hjfKLBSZ4Ezfgdk633NAaL9-cku0ZOdxtkGjrUXU9OC1RXMAInvqGb5Dyp2O8pNsjiSun_CpbQtgl7HTz8E4Z3s7P3DWaHfTsZvqeEnNSsLr7EoxLgfe1x_m1CO62-ECWki9cR_3KWJKUtiJWvjSD11A4jsryS3fdA_6r1ysu-S2SPvqxxDrGvzEVN8MOsiZ3so1aSzbbisc2m9zO5I2Jw-R4N-fDpGiNBPN99p2cExygAU7YTX4puAHfICY_ildSKaJPbVvJRYZUR9dy5l8nVJgxnbuCTc-5Q69q9A9vMwQCcUakA0H6QgA7ikf64dxYtsPh4U8UffuPdofT4u3OcN7y-kV8jtB0db7hFZLo5wJ6bG1BvRjNtdbI6rO21-5TgnZiJz3MYE1LI2EV3czvX2R_uy6Ekjc9uev0rh-xHX6IsUfEaZDPO0Wm_Ytlz56XtvZcsLPAAHip1zmciZUq87EPPZGHFj6N-C-FDsp8qUG24jaH7APDvuzu9YUwdP_gZ-mmmBWLAPgIXR1FEKRDvVA1g Acesso em 27 nov. 2022.

espaço, ou, subsidiariamente, a regularização fundiária²⁸⁹. Dessa forma, a decisão girou em torno do dever do Município de preservação ambiental e de ordenação do território urbano e da interferência do Poder Judiciário na atividade administrativa, não sendo tratado o conflito em face do direito à moradia. A Segunda Câmara Cível manteve a sentença que determinou ao Município de Manaus que procedesse a regularização fundiária da área.

Por fim, na Apelação Cível/Remessa Necessária n. 0216125-25.2010.8.04.0001 julgou-se caso semelhante ao anterior, em que o Ministério Público também litigava em face do Município de Manaus em razão de ocupações irregulares em espaços que contém área de preservação permanente²⁹⁰. Neste caso, contudo, abordou-se expressamente as construções na faixa de APP, permitindo uma análise mais detida da controvérsia.

O voto condutor do acórdão considerou que o direito ao meio ambiente amparado pela área de preservação permanente é direito fundamental e bem indisponível “que antecede a todos os demais direitos – pois sem ele não há vida, saúde, trabalho e lazer”, assim como a ausência do direito adquirido a poluir. Segundo o entendimento exposto, a manutenção da ocupação só seria justificada caso demonstrada a impossibilidade de recomposição ambiental. Acrescentou, ainda, a existência de laudo técnico que sinaliza possível risco de desabamento na área. Determinou, por essas razões, exclusivamente a demolição das construções situadas na APP, permitindo a permanência da ocupação das demais áreas.

Vale observar que o caso revelava uma ocupação que foi reconhecida como consolidada pelo acórdão, já que existente há, pelo menos, 15 (quinze) anos. A posse mansa e pacífica por prazo superior a quinze anos perfaz, inclusive, hipótese de usucapião extraordinária, independentemente de boa-fé. Mesmo assim, a Câmara julgou mister a desocupação da área de preservação permanente. Foi imposta ainda ao Município a obrigação de recomposição da área degradada.

²⁸⁹ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. Apelação Cível n.º 0208377-05.2011.8.04.0001. Segunda Câmara Cível. Relator: Des. Yedo Simões de Oliveira. Sessão de Julgamento: Disponível em: <https://consultasaj.tjam.jus.br/cjsj/getArquivo.do?cdAcordao=2982629&cdForo=0> Acesso em 27 nov. 2022.

²⁹⁰ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. Apelação Cível e Remessa Necessária n.º 0216125-25.2010.8.04.0001. Primeira Câmara Cível. Relator: Desembargador Anselmo Chixaro. Sessão de Julgamento: Disponível em: <https://consultasaj.tjam.jus.br/cjsj/getArquivo.do?cdAcordao=2856711&cdForo=0> Acesso em 27 nov. 2022.

Curiosamente, de forma diversa da Segunda Câmara Cível, a Primeira Câmara concluiu ser inadmissível que o Judiciário impusesse ao Município o dever de regularização.

Dos poucos julgados do TJ-AM, denota-se uma preferência pelo direito ao meio ambiente sadio em face do conflito, mesmo diante da situação fática de estabelecimento de moradias familiares na região. O principal fundamento utilizado é a essencialidade da proteção ambiental para os interesses coletivos. Não se analisou, contudo, requisitos para a usucapião dessas áreas de forma mais específica nas ações movidas pelo Ministério Público.

Interessam, todavia, as discussões sobre o dever de regularização fundiária a ser imposto ao Município pelo Judiciário. Isso porque a regularização representa instrumento capaz de legitimar a posse dos habitantes, assegurando também o direito à moradia.

4.2.3. Região Nordeste: Tribunal de Justiça da Bahia e Tribunal de Justiça do Ceará

Na região Nordeste, seguindo o critério de tribunal de maior porte, a pesquisa seria conduzida na jurisprudência do TJ-BA²⁹¹. Todavia, diante da ausência de resultados, migrou-se para a plataforma do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, que viabilizou a pesquisa pois apresentou 11 resultados anexos aos termos de pesquisa.

Após a leitura das ementas, para viabilizar a análise detida das controvérsias relevantes, excluiu-se de plano os dois acórdãos relativos a Conflito de Competência (autos n. 0003537-98.2019.8.06.0000 e 0000046-20.2018.8.06.0000), acórdão que manteve a decisão monocrática que inadmitiu Agravo de Instrumento sobre inclusão de litisconsorte (0633652-82.2021.8.06.0000/50000), Agravo de Instrumento que discutia a alienabilidade de imóvel usucapiendo, sem menção à localização em área de preservação permanente (autos n. 0634198-11.2019.8.06.0000) e dois acórdãos em que o recurso de apelação não foi conhecido (autos n. 0011295-41.2010.8.06.0034 e 0011297-11.2010.8.06.0034).

Com a leitura dos acórdãos dos autos 0016797-02.2006.8.06.0001/50000 e 0046853-76.2013.8.06.0064, constatou-se que estes tampouco versavam sobre a controvérsia, razão pela qual restaram para discussão apenas três hipóteses concretas²⁹².

²⁹¹ NADA CONSTA da pesquisa, realizada em <https://jurisprudencia.tjba.jus.br/>

²⁹² Tratavam-se, respectivamente, de discussão sobre cessão onerosa de posse de imóvel público entre particulares e ação de servidão administrativa e anotação de responsabilidade técnica (ART)

Nos autos n. 0010640-38.2015.8.06.0117, abordou-se o pleito formulado pelo Ministério Público em face do Município de e de pessoa jurídica para que esses promovessem a demolição de construções em área de preservação permanente²⁹³. Segundo o voto veiculado no acórdão, o direito à moradia não poderia prevalecer em face do meio ambiente, sob pena de chancela ao fato consumado em direito ambiental e ao direito de degradar. Quanto à usucapião, afirmou a sua impossibilidade em imóveis públicos. Vale observar, quanto ao presente caso que (i) em que pese o recorrente tenha alegado o direito à moradia, segundo informações dos autos, o imóvel estaria sendo utilizado como restaurante e bar, (ii) não constou registro expresso da área ocupada ser pública. O acórdão manteve a obrigação de demolição.

Na ação rescisória 0028492-82.2008.8.06.0000, o Estado do Ceará pretendeu desconstituir sentença que reconheceu usucapião de bem imóvel, que continha área de preservação permanente, aos beneficiários, sob a alegação de que o espaço estaria inserido na propriedade do Estado²⁹⁴. Da leitura dos autos, denota-se que apenas parcela da propriedade usucapida seria de propriedade do Estado, nessa parcela incluída uma APP. A Câmara, contudo, entendeu que a condição de bem público do espaço, para obstar a prescrição aquisitiva, precisaria ter sido comprovada no bojo da ação de usucapião pelo ente federado, o que não ocorreu. Por essa razão, manteve a sentença de reconhecimento de usucapião, sem maiores questionamentos a respeito da proteção ambiental.

Na Apelação Cível n. 0001857-87.2000.8.06.0083, a Quarta Câmara de Direito Privado anulou sentença do juízo de primeiro grau que julgou improcedente pleito de usucapião formulado apenas pela condição do imóvel se inserir em área de preservação permanente²⁹⁵. Nos termos do voto condutor do acórdão, o regime de APP não prevê restrição à incidência da usucapião. Contudo, por considerar que o feito não foi suficientemente instruído, determinou-se o retorno dos autos para o primeiro grau para julgamento, inexistindo manifestação mais profunda a respeito da controvérsia.

²⁹³ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Apelação Cível n. : 0010640-38.2015.8.06.0117. Segunda Câmara de Direito Público. Relator: Desembargador Luiz Evaldo Gonçalves Leite. Sessão de julgamento: Disponível em: <https://esaj.tjce.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=3444958&cdForo=0> Acesso em 28 nov. 2022.

²⁹⁴ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Ação Rescisória n 0028492-82.2008.8.06.0000. Seção de Direito Público. Relator: DES. ANTÔNIO ABELARDO BENEVIDES MORAES. Sessão de julgamento: Disponível em: <https://esaj.tjce.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=3221424&cdForo=0> Acesso em 28 nov. 2022.

²⁹⁵ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Apelação Cível n. 0001857-87.2000.8.06.0083. Quarta Câmara de Direito Privado. Relator: DESEMBARGADOR RAIMUNDO NONATO SILVA SANTOS. Sessão de julgamento: Disponível em <https://esaj.tjce.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=3188399&cdForo=0> Acesso em 28 nov. 2022.

A abordagem da matéria no TJ-CE apresentou situações mais vagas, em que não se enfrentou diretamente a controvérsia. No caso de imóvel público, já imprescritível por natureza, a primazia foi dada ao meio ambiente sadio. Todavia, em se tratando de imóveis privados, as câmaras do tribunal parecem admitir a usucapião de áreas abrangidas por APP, com fundamento na ausência de restrição legal, sem adentrar mais especificamente na dimensão socioambiental da função social da propriedade.

4.2.4. Região Centro-Oeste: Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

A busca no TJ-GO totalizou 22 resultados para a pesquisa. Contudo, como o instrumento de pesquisa do tribunal oferece resultados em que os termos buscados constaram não na ementa, mas no inteiro teor do julgado, 16 desses resultados não se relacionavam ao tema abordado.

Prosseguindo-se com a leitura dos votos integrantes do acórdão, foram excluídos ainda os autos n. 0381347-46.2013.8.09.0051, por versarem sobre área rural.

Na Apelação Cível n. 5281264-58.2018.8.09.0051²⁹⁶, diante de ocupação de área pública municipal de preservação permanente, situada em local de várzea com risco de alagamento, a Segunda Câmara Cível manteve o julgamento de improcedência ao pleito de usucapião formulado pelo apelante. O voto se baseou precipuamente na condição de bem público impenhorável da área. Sobre o direito à moradia, afirmou-se que o referido direito não é absoluto e que condicionar a determinação de desocupação ao fornecimento de moradia ao ocupante impossibilitaria o exercício do domínio pelo Poder Público. Ademais, nos termos da decisão de primeiro grau, mencionou que a apelante poderia pleitear a efetivação do direito à moradia em processo próprio.

Na Apelação/Remessa Necessária n. Nº 0071669.67.2014.8.09.0044²⁹⁷, discutia-se a decisão de concessão de segurança em favor do impetrante que impediu que o Município de Formosa demolisse seu imóvel. Entendeu a Câmara, todavia, que as

²⁹⁶ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Apelação Cível N. 5281264-58.2018.8.09.0051. 2ª Câmara Cível. Relator: Desembargador Walter Carlos Lemes. Julgamento em 31 de maio de 2021. Disponível em: https://projudi.tjgo.jus.br/BuscaProcessoPublica?PaginaAtual=6&Id_MovimentacaoArquivo=154095053&hash=114013083489087378597963175297532664362&CodigoVerificacao=true Acesso em 26 nov. 2022.

²⁹⁷ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Duplo Grau De Jurisdição Nº 0071669.67.2014.8.09.0044. 3ª Câmara Cível. Relator: Ronnie Paes Sandre. Julgamento em 20 de fevereiro de 2020. Disponível em: https://projudi.tjgo.jus.br/BuscaProcessoPublica?PaginaAtual=6&Id_MovimentacaoArquivo=116490574&hash=177997163214249790422651124921601770822&CodigoVerificacao=true Acesso em 26 nov. 2022.

construções em questão estariam inseridas em área de propriedade do Município, e que também eram áreas de preservação permanente. Observou que, em que pese o dever do Poder Executivo de executar políticas públicas garantidoras do direito à moradia, a omissão não possibilita que o Judiciário legitime invasões irregulares que comprometem o ordenamento urbano e o interesse coletivo.

Nos Embargos de Declaração na Apelação Cível Nº 0148919.97.2010.8.09.0051, os embargantes aduziram a inadmissibilidade da usucapião por se situar o imóvel em APP²⁹⁸. O tribunal, contudo, não apreciou o argumento, já que este não teria sido mencionado em Apelação ou Contestação, sendo trazido aos autos apenas em sede de embargos.

O agravo de instrumento nº 5262184.04.2017.8.09.0000 foi interposto no bojo de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público em razão de loteamento alegadamente irregular com lotes inseridos em APP²⁹⁹. O juízo de primeiro grau deferiu o pedido de tutela provisória de urgência para determinar o embargo da edificação realizada na área de preservação permanente, decisão da qual foi interposto o recurso. A Quarta Câmara Cível manteve a decisão, com fundamento na relevância do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e no princípio da precaução – já que, em caso de dúvidas científicas, deve-se privilegiar a conduta mais protetiva do meio ambiente. Não se analisou, todavia, o argumento do agravante relativo à usucapião da área, por entender-se que ocorreria supressão de instância.

Nos Embargos de Declaração na Apelação Cível nº 0033820.50.2008.8.09.0051³⁰⁰, a Segunda Câmara Cível expressou na ementa que “o fato da área em discussão ser Área de Preservação Permanente – APP, esta apenas

²⁹⁸ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Embargos de Declaração Apelação Cível Nº 0148919.97.2010.8.09.0051. 5ª Câmara Cível. Relator: Maurício Porfírio Rosa. Julgamento em 21 de março de 2019. Disponível em:

https://projudi.tjgo.jus.br/BuscaProcessoPublica?PaginaAtual=6&Id_MovimentacaoArquivo=92469097&hash=211071432702985792834927549701611481768&CodigoVerificacao=true Acesso em 26 nov. 2022.

²⁹⁹ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Agravo de Instrumento Nº 5262184.04.2017.8.09.0000. 4ª Câmara Cível. Relator: Des. Kisleu Dias Maciel Filho. Julgamento em 08 de fevereiro de 2018. Disponível em:

https://projudi.tjgo.jus.br/BuscaProcessoPublica?PaginaAtual=6&Id_MovimentacaoArquivo=67565470&hash=198333347497107848714429490438088346827&CodigoVerificacao=true Acesso em 26 nov. 2022.

³⁰⁰ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Embargos De Declaração na Apelação Cível nº 0033820.50.2008.8.09.0051. 2ª Câmara Cível. Relator: Reinaldo Alves Ferreira. Julgamento em 17 de fevereiro de 2020. Disponível em: https://projudi.tjgo.jus.br/BuscaProcessoPublica?PaginaAtual=6&Id_MovimentacaoArquivo=116511899&hash=226470680250545099194029424690709285265&CodigoVerificacao=true Acesso em 26 nov. 2022.

restringe quanto ao uso da propriedade e, por si só, não a insere no domínio público, tampouco impede a usucapião”. O voto integrante do acórdão, contudo, não aprofunda a informação, apenas obtendo-se da leitura que foi reconhecida ao requerente a prescrição aquisitiva de um imóvel que era particular, mas havia sido doado a ente público. Como a usucapião se perfectibilizou antes do registro da doação, esta foi reconhecida pelo Tribunal.

Dessa forma, a busca não apresentou uma resposta aprofundada, sendo os argumentos superficialmente tratados. A análise fica prejudicada diante do pleito de usucapião em imóvel público, já que esses são imprescritíveis.

Tratando-se de imóveis privados, enquanto a Quarta Câmara do Tribunal sinalizou a preferência ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, baseando-se no princípio da precaução, a Segunda Câmara afirmou a inexistência de vedação para usucapir espaço em APP. Contudo, tais votos não permitem maiores discussões.

4.2.5. Região Sudeste: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo apresentou a grande quantidade de 125 acórdãos para a pesquisa, sendo ao menos 92 julgados na vigência do atual Código Florestal. Assim, optou-se por trazer um panorama geral dos entendimentos da Corte, comentando os casos mais relevantes.

As Câmaras de Direito Privado da Corte têm entendimento consolidado em admitir a usucapião independentemente da inserção do imóvel em APP. Nesse sentido, colaciona-se os seguintes julgados coletados: Apelações nº 0005681-38.2006.8.26.0099 e 1945-83.2007.8.26.0355, julgadas pela 10ª Câmara de Direito Privado, Apelação nº 0001428-65.1999.8.26.0450 e 1012739-90.2014.8.26.0068, julgadas pela 5ª Câmara de Direito Privado, Apelação nº 9110369-93.2009.8.26.0000, julgada pela 2ª Câmara de Direito Privado, Apelação Cível nº 0049038-08.2011.8.26.0224, julgada pela 6ª Câmara de Direito Privado, Apelação Cível nº 1015674-42.2015.8.26.0562, julgada pela 1ª Câmara de Direito Privado, Apelação Cível nº 0001428-65.1999.8.26.0450, julgada pela 7ª Câmara de Direito Privado.

No voto da Apelação n. 0049038-08.2011.8.26.0224, observa o Des. Vito Guglielmi, com a concordância dos demais julgadores, que as APPs têm natureza de mera limitação administrativa, o que não impede a sua alienação, sendo portanto suscetíveis de usucapião. Para ele, a natureza *propter rem* da obrigação expressa no Código Florestal

reforça a alienabilidade ao prever a transmissão da obrigação de preservar a vegetação nativa para o adquirente. Repisa que, caso as autoridades competentes constatem uso do imóvel de forma incompatível com a função constitucional da propriedade, devem tomar as medidas cíveis, administrativas e penais cabíveis, mas que “não constitui a mencionada peculiaridade de localização repita-se condição suficiente, de per se, para a elisão da pretensão inicial.”³⁰¹

Igualmente, no julgamento da Apelação n. 1012739-90.2014.8.26.0068, a 5ª Câmara de Direito Privado reforçou a natureza de limitação administrativa da APP, dando enfoque ao fato de que há compatibilidade entre o regime de direito privado e a existência de área de preservação permanente, e que por isso não haveria óbice à prescrição aquisitiva³⁰².

A apelação n. 0001428-65.1999.8.26.0450 veiculou interessante controvérsia, em que 90% da área a ser usucapida estaria inserida em área de preservação permanente. Os desembargadores entenderam que essa condição ainda assim não impediria o uso e o gozo do imóvel, com o que o concordou o Ministério Público do Estado de São Paulo, em manifestação no bojo da ação. Com efeito, no voto integrante do acórdão constou que “sequer a prática de crime ambiental retira do particular o interesse processual de usucapir terreno”³⁰³.

³⁰¹ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. APELAÇÃO CÍVEL Nº 0049038-08.2011.8.26.0224. Sexta Câmara de Direito Privado. Relator: DESEMBARGADOR VITO GUGLIELMI. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=15040828&cdForo=0> Acesso em 28 nov. 2022.

³⁰² BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. APELAÇÃO CÍVEL Nº 1012739-90.2014.8.26.0068. Quinta Câmara de Direito Privado. Relator: : DESEMBARGADOR RODOLFO PELLIZARI. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?conversationId=&cdAcordao=14080697&cdForo=0&uuidCaptcha=sajcaptcha_cc3b503bfc794462a1a1b04875b11201&g-recaptcha-response=03AEkXODAULzSOya_g7KZDncoOb6OOBdHAz3JDoKTKieGh2gOI0rHkan3b6lcTLWF2_XbvfzCry8N1URGMMGzfd-yC3qVw2O7GfOVkt3EVuT0TrdUO1jOcYCNObvhFd8RGF6Wn-ZNrVSdxFE6-iMq6tu3PHXrcbp7O6ekbEB592LdCG28Wj9oiKxNo6egCoqiPWMgj7hhpnXn2nhkeT9YpaGCpzgGJi0bY48OvspAPSBrsR6QIWnAtRYGJnP6Yut32jV-Hpqsg63BMCTc-eNcvj4wFphZ4dJ64ckQZDDA1QVivgK3KtN5TTsSuBj7E3n2CRvQ0iyNgD_3aZLdtFw_rHDRFvuCh6NoViExYC2AHcGwoc-sGZU5pK14slCSs6qE_j-YzT4aukB7SnXKnBSRk0_eOpTXt4SNIPVTGfG0w4NLi0trPaEIDh218b783UoOdZ2Sj8rs5vVAXgOJgLEbQXQXaCmXI3qWo8HiV4MKJzeAD3XW4B7IUWOnDJJccZmcSqa4sPIYKBerFNYdyEjFeXmjaP9AbuZK8k_Z454q2gwBOWCgKU4buEoHiUXf5CqevD4hhEgj_WMVqy6qVibuzA4-Zb8ivqk0LKQ Acesso em 28 nov. 2022.

³⁰³ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. APELAÇÃO CÍVEL Nº 0001428-65.1999.8.26.0450. Quinta Câmara de Direito Privado. Relator: Ferreira da Cruz. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?conversationId=&cdAcordao=7775888&cdForo=0&uuidCaptcha=sajcaptcha_04541922d7134ccf954b3b20f5b0d05c&g-recaptcha-response=03AEkXODCo_bbrc89z1R8KYdAR5hArUcNbK9ZeN0uuloqBylEmTKTZ1j6ypIuPOIzWo1_tCjN5uZk796J1NpzlDJYiJ93IoqmZHN0rt7LAvtSB_2nYrIsvJAXfaaVkt-VSkUJFM5hi8fxMWkFqD01Yey47ovpIEw6LsBIZXT2BpuTdO4S2j_F6CIB-

A análise dos argumentos trazidos nos respectivos votos vencedores demonstra uma relevante preferência, *a priori*, no reconhecimento do direito à usucapião.

Nas Câmaras de Direito Público, o entendimento é diverso. Todavia, infere-se que tal inclinação se dá em função da competência das Câmaras, que decidem as controvérsias relacionadas a imóveis públicos. Nos casos julgados pelas Câmaras de Direito Público, em que pese citada a condição do imóvel integrar área de preservação permanente, o fator determinante quando da leitura do acórdão que exsurge para denegar o pleito de usucapião é a condição de imóvel público. Nesse sentido, cita-se, apenas a título de ilustração: Apelação nº 0002333-76.2012.8.26.0430³⁰⁴, Apelação Cível nº 0003992-35.2009.8.26.0654³⁰⁵

Como já tratada a inadmissibilidade de usucapião de imóvel público veiculada na própria Constituição, tal resultado já era esperado.

Os julgados do TJ-SP trouxeram argumentos relevantes em prol da garantia do direito à moradia, quando se está diante da usucapião de áreas privadas, estabelecendo uma posição mais consolidada quanto à controvérsia, que chega ao tribunal em questão com relativa frequência.

4.2.6. Região Sul: Tribunal de Justiça do Paraná

Da pesquisa no endereço eletrônico do TJ-PR, foram gerados 12 (doze) resultados, número considerado satisfatório. Quatro resultados apresentados não guardavam relação direta com a investigação³⁰⁶, razão pela qual foram excluídos da análise.

A05IYafJHhYyEnQa9PMLt2sgrRgOzYGB8Cu16DmDlCk8qJ_evItmORNDzOlnsd3udWV785KgZxx257iDh2wAz0_zb9-
kn77fg8LKjAT9GZh2c1bUom8vD6yY6JqF2_ZGCElhe_BT1OzGTKwoAw5gGkj4be0iazTL9h9JUeWJ
FBsOyLivCgnKL2dluZfVoZDJXQWJ-WWjApvZLUpwTjtoC5RgQqWstde_0Nw-
GS8sq8Y3zFMTW7Q7FZABYmcnFbOJF6RMuc3Z3Bvv-
1KSAZ6yjpgd9AnU6AMNo7mlY5Jzp5olp41WorrXePcswzUFjBZ1J2ers9jYvF7ymdpuE-w0YxWj1iDo-
YBtCZ-
e7nTOzjTQ7sO48UPpA2Oe18wlYTjXPF5Tx5qItmCooDdJK1IdKk7nMGA07CJLgTXH6Ng_7A
Acesso em 28 nov 2022.

³⁰⁴ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. APELAÇÃO CÍVEL Nº 0002333-76.2012.8.26.0430. Oitava Câmara de Direito Público. Relator: PONTE NETO. Disponível em: Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=10913713&cdForo=0> Acesso em 28 nov. 2022

³⁰⁵ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. APELAÇÃO CÍVEL Nº 0003992-35.2009.8.26.0654. Nona Câmara de Direito Público. Relator: CARLOS EDUARDO PACHI. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=15869551&cdForo=0> Acesso em 28 nov. 2022

³⁰⁶ Foram eles: (i) Apelação Cível nos autos n.º 0004899-22.2016.8.16.0014: Trata-se ação de usucapião, em que a sentença do juízo a quo julgou procedente a pretensão de aquisição de propriedade. Todavia, o julgado se refere ao termo “área de preservação permanente” pois há menção nos autos a respeito de uma ação de reparação de danos movida por um ex-proprietário da área em face do Município de Londrina, objetivando a indenização pelo Município devido à transformação de 98% da área do terreno em área de

Na Apelação Cível n.º 0002027-42.2009.8.16.0026, discute-se ação reivindicatória proposta por pessoa jurídica de direito privado sobre área em loteamento irregular, situada em área de preservação permanente. Julgada procedente em primeira instância, os requeridos recorreram da sentença de procedência, afirmando ter ocorrido a aquisição da propriedade do terreno pela usucapião especial urbana.

Submetida a apelação ao exame da Turma do TJPR, o voto do desembargador relator começa asseverando que existe corrente defensora da admissão da usucapião em área de preservação permanente, desde que recaia sobre bem privado, o que já foi adotado pelo próprio Tribunal de Justiça. O relator aponta que a admissibilidade seria a regra quando se tratar de imóvel privado, mas ressalva aqueles casos em que o regime da área ambientalmente protegida retira do particular o exercício de poderes inerentes à propriedade. No caso em análise, os julgadores consideram que a área de preservação permanente retira do particular proprietário o poder de uso, exigido para a configuração da posse *ad usucapionem*. Assim, o argumento central para a rejeição da pretensão é de que a posse dos requeridos não seria qualificada, requisito exigido para a usucapião especial urbana³⁰⁷.

O julgado ainda vai além, acrescentando a perspectiva da teoria funcionalista da posse. Nessa perspectiva, os requeridos que se instalaram em APP desrespeitando às leis ambientais descumpriram a função ambiental da posse e, por isso, a descaracterizaram, pelo que seria impossível admitir a usucapião. Por todos esses

preservação permanente. Ademais, o réu pretende que seja reconhecido, em sentença, que a área passível de utilização pelo autor é de apenas 2% da propriedade, devido à existência da APP. Essa última alegação não foi sequer conhecida pelo tribunal, pela ocorrência de inovação recursal e ausência de interesse de agir quanto ao ponto; (ii) Conflito de Competência Cível autos n.º 0056658-06.2012.8.16.0001: Trata-se de conflito de competência suscitado pelo Juízo de Direito da 4ª Vara Cível da Fazenda Pública de Curitiba em ação de usucapião ajuizada entre particulares. O julgado discute a existência de interesse jurídico do Município de Curitiba, que se manifestou nos autos da ação de usucapião a fim de “ver respeitados os limites estabelecidos pela lei municipal no tocante ao parcelamento do solo, bem como sejam observadas as políticas ambientais”, a ensejar o deslocamento da competência para o julgamento para a Vara da Fazenda Pública. Não há discussão a respeito da satisfação dos requisitos para a usucapião, tampouco sobre a existência de área de preservação permanente no local; (iii) Embargos de Declaração, autos n.º 0002202-36.2017.8.16.0194: Oposto recurso em face de acórdão que indeferiu à recorrente o benefício da assistência judiciária gratuita. No corpo do acórdão, há menção a precedentes em que constam termos “usucapião” e “área de preservação permanente”, todavia, o benefício da gratuidade da justiça é a única questão enfrentada pelo tribunal no referido julgado; (iv) Conflito de Competência autos n.º 1692089-9: Cuida-se de conflito de competência cível suscitado pelo Juízo de Direito da 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Foz de Iguaçu na ação de usucapião entre particulares, em que a discussão se limitou à existência de interesse jurídico do Município de Foz de Iguaçu, que se manifestou nos autos apenas para informar que a área discutida se encontra sobre área de preservação permanente.

³⁰⁷ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. 17ª Câmara Cível. Apelação n. 0002027-42.2009.8.16.0026. Rel.: Juiz Francisco Carlos Jorge. Julgamento em 25 nov 2019. Disponível em: <https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000006877401/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0002027-42.2009.8.16.0026> Acesso em 20 nov. 2022.

argumentos, a 17ª Câmara Cível negou provimento à apelação, mantendo a procedência da ação reivindicatória.

No processo n.º 0004308-45.2016.8.16.0116, a 18ª Câmara Cível julgou Apelação Cível em que se requeria a nulidade da sentença proferida em primeiro grau de jurisdição por cerceamento da defesa. O juízo *a quo* julgou improcedente a demanda em que os requerentes postulavam a aquisição de propriedade de imóvel situado em área de preservação permanente (APP) pela usucapião, sem qualquer instrução processual ou saneamento da controvérsia, ao argumento de que seria impossível usucapir bem em APP. No acórdão, o tribunal entendeu que a sentença violou o direito ao contraditório e ampla defesa. As razões explicam que o fato de estar o bem imóvel sobre APP não impede, por si só, a aquisição pela prescrição aquisitiva, eis que se trata de mera limitação administrativa. Por esse motivo, deu-se provimento ao recurso para cassar a decisão impugnada, retornando os autos à origem para que se oportunizasse a instrução processual³⁰⁸.

Nos autos da Apelação Cível n.º 1632786-5, o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná rejeitou a defesa de usucapião deduzida pelos recorrentes na ação de reintegração de posse proposta pela COMPANHIA PARANAENSE DE ENERGIA – COPEL em face dos ocupantes de imóvel em área de sua propriedade. Em suas razões, o voto aponta que o imóvel público não é passível de aquisição originária de propriedade, de modo que a ocupação só pode configurar mera detenção. Ademais, o julgado considera que, por se tratar de área de preservação permanente, o prejuízo ao meio ambiente é presumido. Assim, negou-se provimento à apelação, mantendo a sentença que determinou a reintegração da posse em favor da autora³⁰⁹.

Os autos n.º 0001723-36.2014.8.16.0004 constituem-se em Apelação Cível combinada com Reexame Necessário a ser analisado pelo Tribunal, no bojo de ação reivindicatória ajuizada pelo Município de Curitiba em face de réus pessoas físicas³¹⁰. A sentença proferida pelo juízo *a quo* julgou procedente o pedido formulado pelo autor para

³⁰⁸ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. 18ª Câmara Cível. Apelação n. 0004308-45.2016.8.16.0116. Relator: Desembargador Péricles Bellusci de Batista Pereira. Julgado em 31 ago 2020. Disponível em: <https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000013917171/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0004308-45.2016.8.16.0116> Acesso em 20 nov. 2022

³⁰⁹ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. 18ª Câmara Cível. Apelação Cível n. - 1632786-5. Relator: Desembargador Espedito Reis do Amaral. Julgado em 17 out. 2018 Disponível em: <https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/12550597/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-> Acesso em 20 nov. 2022.

³¹⁰ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Quinta Câmara Cível. Apelação 0001723-36.2014.8.16.0004. Relator: Desembargador Adalberto Jorge Xisto Pereira. Julgamento em 02 out. 2018. Disponível em: <https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000006231941/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0001723-36.2014.8.16.0004> Acesso 20 nov. 2022.

condenar os réus a desocupar a área de domínio público e de preservação permanente, correspondente à Bacia Barigui, ao mesmo tempo que julgou procedentes os pedidos contrapostos pela ré, a fim de condenar o Município de Curitiba à realocação da ré em imóvel semelhante ao ocupado por ela antes da restituição integral da posse do bem, assim como à indenização pelas benfeitorias realizadas pela ocupante. O Município de Curitiba apelou da sentença no tocante à condenação de indenização pelas benfeitorias realizadas, ao argumento de que a posse mantida pela ré não poderia ser considerada de boa-fé.

Nesta oportunidade, o Tribunal de Justiça reparou a sentença proferida pelo juízo de primeiro grau apenas no tocante à correção monetária, confirmando, no mais, a decisão examinada. Asseverou o Tribunal, em suas razões, que a apelada é pessoa de baixa renda, que acreditava ter adquirido o imóvel livre e desimpedido, via contrato de compra e venda, evidenciando sua boa-fé. Ademais, pontuou que o ente municipal, assim como tem a obrigação de zelar pelo meio ambiente, também é obrigado a garantir o direito social à moradia, nos termos dos arts. 6º e 23 da Constituição da República. A respeito de eventual direito a usucapião da requerida, o voto se reportou à sentença recorrida, que entendeu não ser óbice à reivindicação pretendida pelo autor a posse mansa e pacífica exercida pela ré, devido à vedação a usucapião de imóveis públicos estabelecida pelo art. 183, §3º da CF/88, acrescentando que a propriedade foi construída sobre área de preservação permanente, em detrimento da legislação ambiental.

No processo n.º 0019668-45.2014.8.16.0001, o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná conheceu apenas em parte da Apelação Cível interposta, negando provimento ao recurso, na parte conhecida³¹¹. Trata-se de ação de usucapião especial coletiva, cujo objeto do recurso é a controvérsia a respeito do preenchimento, pelos apelantes, dos requisitos para usucapir a propriedade de proprietário particular. No acórdão, o órgão julgador aponta que, dentre as áreas ocupadas pelos apelantes, a grande maioria das residências é de construção recente, de modo que não preenchem o lapso temporal necessário à prescrição aquisitiva. As duas edificações que, por outro lado, foram construídas há pelo menos 40 (quarenta) anos, localizam-se sobre área de preservação permanente. Afirma o tribunal, a respeito dessas últimas, que imóveis inseridos em área de preservação permanente não são passíveis de aquisição por usucapião e não se sujeitam

³¹¹ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. 18ª Câmara Cível. Apelação Cível n. 0019668-45.2014.8.16.0001. Relator: Desembargador Marcelo Gobbo Dalla Dea. Julgamento em 02 ago. 2018 Disponível em: <https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000006540891/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0019668-45.2014.8.16.0001> Acesso em 20 nov. 2022.

à construção de moradias. Por derradeiro, o voto reitera que não cabe ao particular proprietário assegurar aos apelantes o direito a moradia em detrimento de seu direito de propriedade.

Os autos n.º 0028495-11.2015.8.16.0001 cuidam de Apelação Cível interposta no bojo de Ação de Reintegração de Posse, em face de sentença que julgou procedente o pedido de reintegração do imóvel *sub judice*. Os apelantes alegam exercer posse justa e direta sobre o imóvel, afirmando que o apelado ingressou com a pretensão possessória após o ajuizamento, pelos apelantes, de ação destinada a usucapir a área. Em suas razões, o Tribunal entendeu que não restaram comprovados os requisitos para o reconhecimento da prescrição aquisitiva, anotando que apenas duas das nove edificações no terreno não foram construídas recentemente. Todavia, essas duas residências configuram construções irregulares, posto que localizadas em área de preservação permanente, razão pela qual tampouco se sujeitam à aquisição por usucapião. Por isso, negou-se provimento ao recurso.³¹².

Os autos n.º 1661319-9 geraram dois resultados na pesquisa, sendo o mais antigo relativo ao julgamento de Apelação Cível e Reexame Necessário e o mais recente atinente a Embargos de Declaração opostos em face do acórdão que julgou o primeiro recurso. Por tratarem da mesma situação fática, ambos os resultados serão analisados em conjunto para os fins do trabalho.

No caso, o Município de Curitiba ajuizou ação reivindicatória em face dos ocupantes de imóvel de sua propriedade, apontando ser a área ocupada de preservação permanente. Em matéria de defesa, foi alegado, pelos ocupantes, o preenchimento dos requisitos a usucapião.

Em relação à prescrição aquisitiva do direito de propriedade, o Tribunal ressaltou que o bem em questão pertencia à sociedade de economia mista Urbanização de Curitiba S.A (URBS) até 2008, quando foi transferido ao Município de Curitiba, sendo portanto passível da aquisição pela usucapião antes da transferência do domínio ao ente público. Quanto à alegada imprescritibilidade da área de preservação permanente, o acórdão afirmou que a instituição da área protegida na forma de limitação administrativa não é suficiente para afastar o direito à aquisição de propriedade pela usucapião.

³¹² BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. 18ª Câmara Cível. Apelação Cível n. 0028495-11.2015.8.16.0001. Rel.: Desembargador Marcelo Gobbo Dalla Dea. Julgamento em 04 abr. 2018. Disponível em: <https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000005313831/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0028495-11.2015.8.16.0001> Acesso em 20 nov. 2022.

Todavia, conforme apontou a decisão logo em seguida, as ocupações promovidas pelos requeridos na área tornaram-se irregulares do ponto de vista ambiental e não passíveis de convalidação por meio da regularização fundiária. Isso porque as construções invadem a faixa não edificável mínima estabelecida pelo Código Florestal (Lei n.º 12.651/2012). Dessa forma, entendeu o Tribunal que a mudança da legislação ambiental importou, na realidade, em verdadeira desapropriação do bem adquirido mediante a usucapião, pela qual é devida indenização. Também ponderou que o desalojamento imediato dos requeridos importaria em violação ao direito de moradia, asseverando que a demolição das construções deveria estar condicionada à prévia indenização ou oferecimento de habitação em local diverso.

Assim, os julgadores concluíram ser procedente o pedido reivindicatório formulado pelo Município, determinando a demolição das construções em área de preservação permanente, desde que os ocupantes fossem previamente indenizados ou realocados em programa de habitação do Poder Público³¹³

Em relação ao recurso de Embargos de Declaração opostos em face do acórdão acima, o Tribunal afirmou ausente qualquer contradição, esclarecendo que foi reconhecida a aquisição da propriedade imóvel enquanto o bem pertencia à sociedade de economia mista, decisão com efeito *inter partes*. Também ressaltou ter sido levado em conta não apenas o direito à propriedade, mas o direito à moradia dos requerentes.

A jurisprudência do TJ-PR não apresentou critérios claros para determinar a possibilidade, ou não, da usucapião nessas áreas, ora entendendo ser o bem imprescritível em razão da proteção, ora prescritível.

Verificou-se, contudo, preocupação dos julgadores a respeito da situação dos ocupantes no caso concreto. Em um dos julgados, a ordem de realojamento dos ocupantes foi imposta como condicionante para o próprio cumprimento da ordem de demolição das construções irregulares sob o ponto de vista ambiental, de forma a evitar o desamparo dos habitantes do local.

4.3. Discussão sobre os julgados analisados

A coleta de julgados proposta permite algumas digressões.

³¹³ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. 17ª Câmara Cível. Apelação Cível e Remessa Necessária n. 1661319-9. Relatora: Desembargadora Rosana Amara Girardi Fachin. Julgamento em 04 out. 2017. Disponível em: <https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/12436798/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-> Acesso em 20 nov. 2022.

Inicialmente, chama atenção a quantidade diminuta de pleitos de usucapião em área de preservação permanente nas regiões Norte e Nordeste do país, em comparação com as regiões Sul e Sudeste. Com efeito, naquelas foi necessário alterar os tribunais inicialmente propostos, e mesmo assim a maioria das demandas trataram do tema apenas de forma reflexa.

Quando as demandas de usucapião que tiveram por objeto terras públicas, prevaleceu de forma unânime a decisão pela inadmissibilidade, o que já era esperado, considerando tratar-se de disposição legal e jurisprudência consolidada. Mesmo nesses casos formulados em face de pessoa jurídica de direito público, foram minoria os julgados que determinaram a realocação dos ocupantes de APP para outros locais, ou inclusão em programas de garantia de moradia.

Nas demandas propostas pelo Ministério Público no Tribunal de Justiça do Estado de Amazonas, chamou atenção a discussão judicial sobre a regularização fundiária, aventando-se a imposição de um dever ao Município demandando. Apresenta-se como alternativa significativa para a resolução da problemática, inclusive considerando que existe previsão de regularização de áreas inseridas em APP (art. 64 e 65 da Lei n. 12.651/2012). Aqui, remete-se para à supracitada decisão do Superior Tribunal de Justiça entendendo ser obrigação do Município proceder a regularização fundiária de loteamentos irregulares, ao menos no que toca à infraestrutura essencial.

Os julgados denotam o reconhecimento do conflito entre moradia e meio ambiente sadio, mesmo que não apliquem expressamente a regra de proporcionalidade. Com efeito, quando se fala em prevalência do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ou prevalência da garantia de moradia, está-se diante de um juízo de ponderação, ainda não adotadas expressamente as etapas propostas por Alexy.

Seria mais adequado, contudo, que os acórdãos e votos abordassem mais profundamente a colisão, colocadas as circunstâncias fáticas que autorizam a prevalência de um ou de outro direito, passando pela análise trifásica da adequação, necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito de forma expressa. Isso porque a motivação detalhada que levou à conclusão do julgado beneficia a transparência e o controle das decisões judiciais, possibilitando inclusive a reforma em graus hierarquicamente superiores.

Algumas razões chamam atenção nas fundamentações dos diferentes julgados. O argumento mais repetido é o de essencialidade do meio ambiente como pressuposto para o exercício de outros direitos. Essa via parece dar prevalência *a priori*

ao meio ambiente sadio, sem considerar que todos os direitos, por mais fundamentais que sejam, estão sujeitos a limites e restrições.

Por outro lado, critica-se a posição radical da Quinta Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo ao dar prevalência absoluta ao direito à usucapião e moradia, afirmando que sequer a prática de crime ambiental afastaria o direito a usucapir a área em APP.

O princípio da precaução aplicado pelo Tribunal de Justiça de Goiás representa interessante medida para autorização ou não, pelo Judiciário, da habitação em APP. Trata-se de princípio ambiental de “garantia contra riscos potenciais que, de acordo com o estado atual do conhecimento, não podem ser ainda identificados”³¹⁴, impondo uma postura mais cautelosa na atividade, quando há incerteza científica, em favor do meio ambiente³¹⁵. Assim, decidiu o órgão julgador, no caso da incerteza dos danos ao meio ambiente na posse da área de preservação permanente, determinar a desocupação.

A questão da função socioambiental da posse trazida pelo julgado do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná também apresenta interessante limite para a aferição da usucapião em APP. Com efeito, não há dúvida de que o aspecto ambiental integra a função social da propriedade, da posse e mesmo da cidade. Se a usucapião é instituto voltado a assegurar justamente a função social, não seria lógico reconhecer o direito do usucapiente que não a respeita. Caso contrário, estar-se-ia beneficiando uma conduta antijurídica. A inobservância da função da propriedade urbana ou rural é situação que, inclusive, autoriza modalidades específicas de desapropriação do bem imóvel (art. 182, §4º, III, CRFB/88 e art. 184)³¹⁶.

³¹⁴ SILVA, Romeu Faria Thomé da. DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. Princípio da Precaução: Definição de Balizas para a Prudente Aplicação. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.15, n.32, p.39-66, Maio/Agosto de 2018, p. 45

³¹⁵ SILVA, Romeu Faria Thomé da. DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. Princípio da Precaução: Definição de Balizas para a Prudente Aplicação. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.15, n.32, p.39-66, Maio/Agosto de 2018, p. 45-46.

³¹⁶ 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. (...)

§ 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, sob pena, sucessivamente, de: (...)

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

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.

Mesmo tendo a pesquisa demonstrado a existência do conflito e sua análise pelo Poder Judiciário, com relevantes argumentos suscitados, não foi possível definir uma “lei de colisão” específica quanto aos tribunais em questão.

A realidade dos assentamentos irregulares aqui tratados amolda-se à concepção de problema estrutural, definido por DIDIER JR., ZANETI JR. e OLIVEIRA como “uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal” e que, portanto, demanda uma reestruturação³¹⁷. O problema ou litígio estrutural atrai a ideia de processo estrutural, como processo judicial imbuído de características próprias, que tem por finalidade a superação do estado de desconformidade para um estado de coisas ideal³¹⁸.

Dentre as características próprias do processo estrutural estão a flexibilidade procedimental - viabilizada pela atenuação das regras da congruência objetiva e pela atipicidade dos meios de provas, meios de cooperação judiciária e meios de cumprimento da decisão judicial, todos nos termos autorizados pelo CPC (art. 369, art. 139, inciso IV, art. 536, parágrafo 1º, e art. 69, todos do CPC) – e a consensualidade veiculada pelos negócios jurídicos processuais (art. 190, CPC)³¹⁹. Cumpre ressaltar, ainda, a condição de ampliação à participação de terceiros no processo, considerando que os litígios estruturais atingem inúmeros atores³²⁰.

Assim, o tratamento da controvérsia no bojo do processo estrutural poderia, por seus atributos, trazer benefícios que permitem a adequação da decisão judicial à realidade fática de maneira mais adequada, possibilitando a resolução de fato da problemática e agregando legitimidade democrática ao Judiciário.

4.4. Comentários necessários: A decisão do Recurso Especial n. 1669300/RS e a decisão do STF

³¹⁷ DIDIER JR., Fredie. ZANETI JR., Hermes. OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, p. 101-136, nº 75, jan./mar. 2020, p. 4.

³¹⁸ DIDIER JR., Fredie. ZANETI JR., Hermes. OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, p. 101-136, nº 75, jan./mar. 2020.

³¹⁹ DIDIER JR., Fredie. ZANETI JR., Hermes. OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, p. 101-136, nº 75, jan./mar. 2020, p. 115.

³²⁰ DIDIER JR., Fredie. ZANETI JR., Hermes. OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, p. 101-136, nº 75, jan./mar. 2020, p. 126.

Em que pese tenha se proposto a pesquisa no âmbito dos Tribunais de Justiça, pelos motivos expostos, deparou-se com decisão do Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial n. 1669300/RS, tratando diretamente a respeito do tema de usucapião em APP³²¹. Como o STJ é a corte que tem, por excelência, a atribuição de uniformizar a interpretação da lei federal – a qual regulamenta a APP (Código Florestal) e a usucapião em suas diversas modalidades (Código Civil e Estatuto da Cidade), é relevante a compreensão do julgado.

A controvérsia colocada em juízo girava em torno de um pleito de usucapião de uma área inserida em partes em um terreno de marinha; e em partes em Área de Preservação Permanente (que não constituía terreno da marinha). No que toca à porção do terreno situado em terreno da marinha, inadmite-se a usucapião.

Quanto à área inserida em APP, contudo, o Superior Tribunal de Justiça ratificou o entendimento do juízo a quo, no sentido de que a designação como área protegida não impede a aquisição do domínio via usucapião. Aponta o acórdão que a APP abrange terrenos de domínio público ou privado, constituindo limitação administrativa que apenas restringe o exercício do direito, ressalvada a responsabilidade pela supressão da vegetação em âmbito próprio.

Trata-se de entendimento similar ao manifestado por alguns julgados de Tribunais de Justiça mencionados, que estabelece uma admissibilidade *a priori*, mas não adentra as circunstâncias fáticas do caso concreto para averiguar eventual violação ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Por último, em 31 de outubro de 2022, no bojo da ADPF 828, que tratava de assuntos relativos à pandemia (como a proibição dos despejos no período de crise sanitária), o ministro Luís Roberto Barroso proferiu decisão monocrática determinando que os Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais instalassem comissões de conflitos fundiários que sirvam de apoio aos juízes nos pleitos relacionados à reintegração de posse, comissões essas que devem realizar inspeções judiciais e audiências de mediação antes de qualquer decisão desocupação³²².

³²¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1669300/RS. Segunda Turma. Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN. Julgado em 14 ago. 2018. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201700985020&dt_publicacao=17/12/2018 Acesso em 29 nov. 2022.

³²² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Barroso determina que tribunais criem comissões para mediar desocupações coletivas antes de decisão judicial. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=496668&ori=1> Acesso em 29 nov. 2022.

A decisão se propôs como medida de transição quanto às ocupações irregulares coletivas em razão do período de pandemia, baseada em um modelo já adotado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná³²³. Assim, à comissão de conflitos caberia “mediar conflitos fundiários de natureza coletiva, rurais ou urbanos, de modo a evitar o uso da força pública no cumprimento de mandados de reintegração de posse ou de despejo e (r)estabelecer o diálogo entre as partes”³²⁴. Também se estabelece a obrigatoriedade de audiência com os ocupantes e inspeção ao local, a fim da compreensão da situação enfrentada.

Embora proposta como regime de transição, a decisão não estabeleceu prazo de vigência para suas determinações ou duração específica para a câmara de conflitos.

Como algumas das demandas tratadas no contexto das ocupações em APP podem culminar em decisões de desocupação coletiva, passa a ser necessários que os julgadores observem as imposições da ADPF. A determinação vai ao encontro da consensualidade e à ampliação da participação de terceiros, características inerentes à de ideia de processo estrutural.

³²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 Distrito Federal. Decisão Monocrática. Ministro Luis Roberto Barroso. Brasília, 31 de outubro de 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ComissesADPF828.pdf> Acesso em 30 nov 2022.

³²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 Distrito Federal. Decisão Monocrática. Ministro Luis Roberto Barroso. Brasília, 31 de outubro de 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ComissesADPF828.pdf> Acesso em 30 nov 2022.

5. CONCLUSÃO

Ao longo do trabalho, procurou-se delimitar a controvérsia relativa à admissibilidade da usucapião por ocupantes de imóveis urbanos inseridos em Área de Preservação Permanente, à luz da necessária compatibilização entre moradia e meio ambiente sadio.

No primeiro capítulo, a pesquisa demonstrou a precariedade dos centros urbanos brasileiros, resultado de um processo acelerado de urbanização, que implicou maiores dificuldades à parcela da população mais carente de recursos. No contexto dos diferentes desafios na ordem urbana, surge a ideia de “cidade sustentável”, que é parâmetro para povoamentos adequados do ponto de vista da dignidade humana. Averiguou-se, com base no ordenamento jurídico brasileiro, a atribuição precípua do Município pela execução da política urbana. Todavia, a responsabilidade pela garantia dos direitos associados ao desenvolvimento urbano pode ser atribuída às três esferas da federação, ainda que de forma indireta.

O Estatuto da Cidade, na condição de norma geral editada pela União, positiva o direito às cidades sustentáveis, como aquelas que garantem, dentre outras, o direito à terra urbana e à moradia. No que se refere à propriedade urbana, elemento integrante das cidades, constatou-se que a função social opera como implementador da sustentabilidade.

A imposição de uma função social para a propriedade integra a este direito um feixe de deveres positivos ou negativos ao titular, em prol de interesses coletivos. Dentre tais interesses, o aspecto socioambiental da propriedade restringe a liberdade do titular da propriedade em face da necessária proteção do meio ambiente. Por essa razão, pode-se dizer que a inobservância da preservação ambiental adequada leva ao descumprimento da função social da propriedade.

Na dimensão urbana, tem-se que o Plano Diretor é o principal instrumento para concretização da função social da propriedade no caso concreto, pautado pela diretriz da cidade sustentável. Desses ditames é possível derivar, ainda, a ideia de função social da cidade, alinhada à garantia dos direitos fundamentais dos seus habitantes e relacionada à construção de uma cidade sustentável.

Em seguida, a pesquisa procurou demonstrar a fundamentalidade do direito à moradia, da qual decorrem características como as dimensões objetiva e subjetiva, o fundamento na dignidade da pessoa humana e condição de integrante do mínimo

existencial do indivíduo. Estipulou-se que tal direito abrange não apenas a condição de ser alojado em algum abrigo físico, mas a condição de vida com segurança, paz e dignidade. Dentre as iniciativas do Poder Público na garantia do direito à moradia, a regularização fundiária exsurge como exemplo de instrumento voltado a ampliar o acesso à terra pela população de baixa renda, como forma de garantir a moradia digna, a função social da propriedade e o desenvolvimento urbano.

Por derradeiro no primeiro capítulo, delimitou-se a figura da usucapião, com fundamento na função social da propriedade. Deduziu-se que a usucapião de bem imóvel é uma forma de assegurar o direito à moradia, conferindo ao possuidor a segurança jurídica necessária para uma habitação adequada. Observou-se as diferentes modalidades do instituto e a proibição peremptória imposta pela Constituição à usucapião de bens públicos, aliada aos instrumentos diversos que são empregados quanto a estes últimos.

No segundo capítulo, a pesquisa dedicou-se ao estudo do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Determinou-se que referido direito, assim como à moradia, têm status de fundamental na ordem jurídica. Assim, a demanda por um meio ambiente sadio fundamenta-se na dignidade humana e integrante o mínimo existencial do indivíduo, dispondo ainda das dimensões subjetiva e objetiva.

O trabalho observou que a instituição de áreas ambientalmente protegidas em razão de seus atributos é um dever do Poder Público que serve como instrumento para a garantia do direito fundamental ao meio ambiente sadio. Denotou-se que a redução ou supressão da área especialmente protegida só pode se dar por lei em sentido formal, diante da cidadania participativa e da solidariedade intergeracional positivada pela Constituição.

Em seguida, desenvolveu-se o estudo especificamente relativo às áreas de preservação permanente, como modalidades das áreas especialmente protegidas destinadas a assegurar elementos e interações naturais essenciais para a manutenção da vida e o bem-estar da população humana. Constatou-se situação problemática no que toca à delimitação das APP no ambiente urbano, já que inexistem dados de mapeamento nacional destas unidades protetivas, que só seriam demonstradas no bojo do processo de licenciamento conduzido pelo Poder Público. A controvérsia levou à discussão da aplicabilidade das APP instituídas pelo Código Florestal no âmbito urbano, inclusive em face da competência municipal para ordenação do solo. Adotou-se, todavia, entendimento pela incidência do Código Florestal, com fundamento em julgamento em regime de recursos repetitivos proferidos pelo STJ.

Para averiguar a possibilidade de estabelecer-se moradia em APP e, mais adiante, a usucapião, foi necessária a análise do regime protetivo estabelecido. Concluiu-se que a APP estabelece um regime de proteção bastante severo, que só admite o ingresso humano em caso de obtenção de água e atividade de baixo impacto. Contudo, observou-se que tal regime não é absoluto, já que foi relativizado pelo próprio Código Florestal nas hipóteses de utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental, disposições tidas como constitucionais pelo STF, desde que presente o requisito da inexistência de alternativa técnica.

Destacou-se, dentre as exceções ao regime protetivo da APP, a admissão da regularização fundiária em núcleos urbanos informais estabelecidos nessas áreas, enquadrada no conceito de interesse social, e que é política pública desenvolvida justamente em prol do direito à moradia. Assim, o legislador optou pela flexibilização da proteção ambiental em face de assegurar o abrigo aos ocupantes de áreas consolidadas. Trata-se de instituto voltado à realidade fática brasileira de existência de estabelecimentos humanos irregulares em APP, como situação que demanda atuação do Estado em face das garantias do direito ao meio ambiente sadio e do direito à moradia.

Por fim, no segundo capítulo apontou-se que a regularização das áreas ocupadas é criticada à luz da inaplicabilidade da teoria do fato consumado em matéria ambiental – o que também poderia dizer-se a respeito da eventual usucapião. Entendeu-se, contudo, que Poder Legislativo na sua função típica está apto a tutelar juridicamente as situações consolidadas, inclusive no que se refere à matéria ambiental, em função da presumida legitimidade democrática e em observância ao princípio da cidadania participativa.

O terceiro e último capítulo discorreu sobre o conflito entre os direitos ao meio ambiente sadio e à moradia, no qual se assenta a controvérsia da usucapião em área de preservação permanente. Concluiu-se que as normas definidoras dos referidos direitos fundamentais na Constituição têm a natureza jurídica de princípios, impondo a resolução da colisão entre elas pelo critério da preponderância, já que ausente hierarquia abstratamente considerada. Observou-se, ainda, a inexistência de norma constitucional ou infraconstitucional estruturada como regra para resolver o conflito das ocupações humanas em APP, razão pela qual resta ao Judiciário o sopesamento nas lides propostas.

A coleta de julgados dos Tribunais de Justiça cumpriu o objetivo de informar sobre as circunstâncias fáticas apresentadas no pleito de usucapião, assim como de apresentar fundamentos empregados pelos acórdãos, os quais corroboraram o conflito

entre meio ambiente e moradia. A quantidade diminuta de casos julgados nas regiões Norte e Nordeste em relação ao Sul e ao Sudeste chamou atenção, não se podendo inferir as causas dessa discrepância, que poderia ser atribuída às condições sociais, geográficas ou econômicas.

Apurou-se que os acórdãos realizam o juízo da ponderação na resolução da controvérsia, ainda que não expressamente, mas não foi possível definir qualquer posição consolidada, mesmo dentro da jurisprudência de cada tribunal. Reconheceu-se também uma carência de fundamentação mais profunda em relação ao conflito, já que muitas das decisões limitaram-se a invocar a fundamentalidade do direito ao meio ambiente e a sua essencialidade para a vida humana.

Por outro lado, chamaram atenção como argumentos relevantes ainda não levantados na pesquisa a tese da função socioambiental da posse, que impossibilita a usucapião no caso de descumprimento do aspecto ambiental da função social. Igualmente, o princípio da precaução apresentou-se como limite em face de eventuais riscos ambientais desconhecidos que conduzem à incerteza científica.

Atentou-se, ainda, para o instrumento da regularização fundiária, aventado em algumas hipóteses como forma de resolução do conflito. Nesses casos, os acórdãos discutiam sobre a possibilidade de impor-se ao Poder Público, no bojo destes julgados, a obrigação de proceder a regularização, tema já discutido pelo Superior Tribunal de Justiça.

Ao final, o terceiro capítulo analisou duas decisões relevantes fora da coleta de julgados, uma do Superior Tribunal de Justiça e uma do Supremo Tribunal Federal. Denotou-se que o Superior Tribunal de Justiça, responsável pela uniformização da jurisprudência no que se refere à lei federal, entende inexistir vedação *a priori* à aquisição do domínio de imóvel em APP pela prescrição aquisitiva, ressalvada a responsabilidade do novo proprietário pela conservação da vegetação – que deve ser discutida em demanda própria. Com relação à decisão do Supremo, constatou-se a necessidade de as decisões de desocupação de áreas irregularmente habitadas preceder a inspeções judiciais e audiências de mediação.

Diante do todo o exposto, a pesquisa demonstrou que não é possível estabelecer uma primazia incondicionada entre o direito à moradia dos ocupantes de APP e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ambos fundamentais, corolários da dignidade da pessoa humana e integrantes do mínimo existencial. Consoante procurou se ilustrar, o direito à moradia não se limita a um aspecto individual, mas também é

pressuposto do direito de todos a uma cidade sustentável. Tais direitos irradiam efeitos por todo o ordenamento jurídico em face da sua dimensão objetiva, devendo pautar todo o tipo de atuação estatal.

Tanto a função social da propriedade, elemento necessário para realizar o ideal de cidade sustentável, como a usucapião se relacionam ao aspecto da utilização da propriedade imóvel. Se a usucapião tem por fundamento a função social da propriedade, não se mostra adequado que seja deferida no caso de descumprimento de elementos essenciais – dentre eles, o elemento ambiental - desta função social pelo possuidor, sob pena de desvirtuar a razão de existir do instituto. Por isso, ainda que o permita-se o regime de APP em imóvel privado, como é cediço, não se deve legitimar toda a ocupação em área de preservação permanente, em prejuízo ao meio ambiente. Por outro lado, a usucapião também funciona como instrumental para o direito à moradia. Dessa forma, tampouco é razoável que os indivíduos nessa situação (a maioria em razão de sua vulnerabilidade) permaneçam afastados da tutela jurídica e tenham invariavelmente negado o direito à moradia, especialmente diante de casos em que não há possibilidade de reconstituição da área afetada ou que a desocupação implique em prejuízo ambiental maior.

Quanto aos imóveis públicos, a controvérsia não se coaduna à lógica da usucapião, mas perpassa por institutos jurídicos como a afetação e a regularização fundiária que, atribuindo destinação pública específica ao bem, podem consolidar situações fáticas irreversíveis, quando impossibilitada a recuperação da área.

Vale observar que a usucapião confere certeza à titularidade da propriedade, permitindo inclusive a fácil identificação do responsável pela eventual degradação da natureza ocorrida naquele imóvel. A atribuição de segurança jurídica não implica, por si só, na garantia de moradia adequada, especialmente em espaços ocupados por populações mais carentes economicamente. Contudo, consoante já se manifestou o Superior Tribunal de Justiça, a atribuição de certeza à propriedade pela usucapião é desejável, por ser o primeiro passo a regularização dos imóveis irregulares.

Conforme a pesquisa averiguou, é possível flexibilizar o regime protetivo das áreas de preservação permanente em prol do interesse público, razão pela qual pode-se aventar hipóteses em que se admita o estabelecimento de moradia no local e, conseqüentemente, a usucapião.

O meio mais adequado para estabelecer as hipóteses de flexibilização é pela edição de lei, em sentido formal, já que incorreria em redução no regime protetivo de uma

área especialmente protegida. Assim, entende-se que o Poder Legislativo dispõe de maior legitimidade que o Judiciário para eleger os critérios em que seria admitida a usucapião pelos ocupantes de APP, de maneira semelhante pela qual autorizou a regularização fundiária. Isso porque, além do princípio democrático e da cidadania ambiental que demandam a edição de lei, ao Judiciário é vedado legitimar conduta com base na teoria do fato consumado em matéria ambiental.

Para tal legislação, poder-se-iam adotar critérios semelhantes ao da regularização fundiária, exigido núcleo urbano consolidado com baixa chance de reversão e estudos técnicos ambientais, analisadas questões como a ausência de risco à segurança dos moradores, além do requisito básico da jurisprudência do STF que prescreve a inexistência de alternativa técnica. Caberia considerar o princípio da precaução, hipoteticamente privilegiando a desocupação na hipótese de incerteza científica de maiores danos ao meio ambiente. Enfatiza-se, ainda, o necessário cuidado na redação legislativa, a fim de evitar que se estimulem novas invasões.

As normas deveriam ser veiculadas por lei federal, em face da necessidade de tratamento uniforme da matéria e da competência legislativa da União para estabelecer normas gerais sobre a proteção ao meio ambiente e da ordenação territorial, assim como a competência legislativa privativa sobre direito civil. Quanto à execução da política instituída por lei, entende-se pela existência de competência comum dos três entes federativos.

Com efeito, a relegação da problemática para ser tratada casuisticamente no Judiciário apenas com base nos princípios definidores de direitos ambientais não tem gerado guarida suficiente a nenhum dos dois direitos, assim como provoca insegurança jurídica e falta de isonomia diante de decisões divergentes. Com o estabelecimento de critérios pelo legislador no caso concreto, ainda que o conflito chegasse ao Judiciário, os julgadores estariam aptos a sopesar mais adequadamente os dois direitos, de acordo com os elementos definidos na legislação. A análise mais detida da controvérsia privilegia tanto a realização do direito à moradia como ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 91

ALEXY, Robert. Coleção Fora de Série - **Teoria Discursiva do Direito**, 3ª edição. Grupo GEN, 2018. E-book. ISBN 9788530982829.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentários ao Novo Código Florestal: Atualizado de Acordo com a Lei nº12.727/12 - Código Florestal**, 2ª edição. Grupo GEN, 2014. E-book. ISBN 9788522489435.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Áreas de Preservação Permanente Urbanas: O Novo Código Florestal e o Judiciário. **Revista de Informação Legislativa**, Ano 52, n. 206 abr./jun. 2015.

ARAÚJO, Barbara A. **A Posse dos Bens Públicos**. Grupo GEN, 2010. E-book. ISBN 978-85-309-5601-1.

AQUINO, Álvaro Antônio Sagulo Borges D. **A posse e seus efeitos**, 3ª edição. Grupo GEN, 2013. E-book. ISBN 9788522482047.

AZEVEDO, R. E. S. de; OLIVEIRA, V P. V. de. Reflexos do novo Código Florestal nas Áreas de Preservação Permanente – APPs – urbanas., **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 29, p. 71-91, abr. 2014.

BARBOSA, Claudia Maria. O paradigma socioambiental para o estabelecimento de um judiciário socioambiental. **Revista Jurídica do Curso de Direito da Faculdade Nossa Senhora Aparecida**, v. 4, p. 1-21, 2017.

BENEVOLO, Leonardo. **História da cidade**. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1997 *APUD* Fiorillo, Celso Antonio Pacheco. FERREIRA, Renata Marques. **Estatuto da Cidade comentado: Lei n. 10.257/2001 : Lei do Meio Ambiente Artificial**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. IN: CANOTILHO, José Joaquim G.; LEITE, José Rubens M. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. Editora Saraiva, 2015. E-book. ISBN 9788502625815.

BOLWERK, Aloísio Alencar. RIBEIRO, Grazielle Cristina Lopes. Análise sobre a (im)possibilidade jurídica da usucapião de bens. **Revista Brasileira de Direito Civil em Perspectiva**, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 67 – 86, Jul/Dez. 2017.

BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião administrativa: De acordo com o novo código de processo civil**, 1ª edição. Editora Saraiva, 2015. E-book. ISBN 9788502637009.

BRASIL, Luciano de Faria. O Direito Urbanístico na sociedade de risco. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU**. Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p. 39-63, jan./jul. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Exposição de motivos da Medida Provisória n. 759/2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-759-22-dezembro-2016-784124-exposicaodemotivos-151740-pe.html> Acesso em 29 set. 2022.

BRASIL. **Constituição Federal**, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 17 ago. 2022.

BRASIL, **Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000**. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm. Acesso em 28 ago. 2022.

BRASIL. Estatuto da cidade (Lei n. 10.257/2001). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em 01 ago. 2022.

BRASIL, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Parque Nacional do Iguaçu (PR). Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/52> Acesso em 07 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm Acesso em 29 set. 2022.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 28 ago. 2022.

BRASIL, Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm Acesso em 30 out. 2022.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938compilada.htm. Acesso em 17 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm Acesso em 29 set 2022.

BRASIL. Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro

de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 14 out. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm Acesso em 07 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal (...). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm Acesso em 01 set 2022.

BRASIL. Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nos 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14118.htm Acesso em 01 out. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/L Lei/L14285.htm#art4 Acesso em 30 out. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Turma). AgRg no Recurso Especial n. 664.886/SC. Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, julgado em 04 de fevereiro de 2010. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200400754934&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea> Acesso em 30 out. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 1ª Seção. Recurso Especial n. 1.164.893-SE, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 23/11/2016. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200902118167&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea> Acesso em 03 out. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). RECURSO ESPECIAL Nº 1.770.760 - SC (2018/0263124-2). Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, julgado em 28 de abril 2021, DJe 10 mar. 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=126499530&num_registro=201802631242&data=20210510&tipo=5&formato=PDF Acesso em 30 out. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1818564/DF. Segunda Seção. Rel. Ministro MOURA RIBEIRO, julgado em 09/06/2021. Disponível em

https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201901635267&dt_publicacao=03/08/2021 Acesso em 29 set. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 2ª Turma. Agravo Interno no Recurso Especial n. 1355428/MS, Rel. Min. Francisco Falcão, julgado em 12/12/2017. Disponível em https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201202481155&dt_publicacao=18/12/2017 Acesso em 16 out. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1669300/RS. Segunda Turma. Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN. Julgado em 14 ago. 2018. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201700985020&dt_publicacao=17/12/2018 Acesso em 29 nov. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula 613. PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/05/2018, DJe 14/05/2018. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/toc.jsp> Acesso em 16 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 4717/DF. Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, julgado em 05/04/2018. PROCESSO ELETRÔNICO, DJe-031, divulgado 14 fev. 2019, publicado 15 fev. 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749158743> Acesso em 16 out. 2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 Distrito Federal. Decisão Monocrática. Ministro Luis Roberto Barroso. Brasília, 31 de outubro de 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ComissesADPF828.pdf> Acesso em 30 nov 2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. Agravo de Instrumento nº 4003715-67.2018.8.04.0000. Primeira Câmara Cível. Relator: Joana dos Santos Meirelles. Sessão de Julgamento: Disponível em: <https://consultasaj.tjam.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=2813061&cdForo=0>. Acesso em 27 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. Agravo de Instrumento s nº 4004609-77.2017.8.04.0000. Terceira Câmara Cível. Relator: Desembargador Aristóteles Lima Thury. Sessão de Julgamento: Disponível em: https://consultasaj.tjam.jus.br/cjsg/getArquivo.do?conversationId=&cdAcordao=2805895&cdForo=0&uuidCaptcha=sajcaptcha_967afd2579084b2181981a1ac5df733e&g-recaptcha-response=03AEkXODDtr1D8WPHGc-qAbOyixElmsi3cn6sXv7OL8F90Cig3meKkDBLWluULmZTi-LIm7WPf-ZNiHQMYYBNqH5pgfNobA2hjfKLBSZ4Ezfgdk633NAaL9-cku0ZOdxtkGjrUXU9OC1RXMANvqGb5Dyp2O8pNsjiSun_CpbQtgla7HTz8E4Z3s7P3DWaHfTsZvqeEnNSsLr7EoxLgfe1x_m1CO62-ECWki9cR_3KWJKUtJWvjSD11A4jsryS3fdA_6r1ysu-S2SPvqxxDrGvzEVN8MOsiZ3so1aSzhbisc2m9zO5I2Jw-R4N-fDpGiNBPN99p2cExygAU7YTX4puAHfICY_ildSKaJPbVyJRYZUR9dy5l8nVJgxnbuCTc-5Q69q9A9vMwQCcUakA0H6QgA7ikf64dxYtsPh4U8UsffuPdofT4u3OcN7y-

kV8jtB0db7hFZLo5wJ6bG1BvRjNtDbI6rO21-
5TgnZiJz3MYE1LI2EV3czvX2R_uy6Ekjc9uev0rh-
xHX6IsUfEaZdPO0Wm_Ytlz56XtvZcsLPAAHip1zmciZUq87EPPZGHFj6N-C-
FDSp8qUG24jaH7APDvuzu9YUwdP_gZ-mmmBWLAPgIXR1FEKRDvVA1g Acesso
em 27 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. Apelação Cível n.º 0208377-
05.2011.8.04.0001. Segunda Câmara Cível. Relator: Des. Yedo Simões de Oliveira.
Sessão de Julgamento: Disponível em:
<https://consultasaj.tjam.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=2982629&cdForo=0>
Acesso em 27 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. Apelação Cível e Remessa
Necessária n.º 0216125-25.2010.8.04.0001. Primeira Câmara Cível. Relator:
Desembargador Anselmo Chixaro. Sessão de Julgamento: Disponível em:
<https://consultasaj.tjam.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=2856711&cdForo=0>
Acesso em 27 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Apelação Cível n. 0010640-
38.2015.8.06.0117. Segunda Câmara de Direito Público. Relator: Desembargador Luiz
Evaldo Gonçalves Leite. Sessão de julgamento: Disponível em:
<https://esaj.tjce.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=3444958&cdForo=0> Acesso em
28 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Ação Rescisória n 0028492-
82.2008.8.06.0000. Seção de Direito Público. Relator: DES. ANTÔNIO ABELARDO
BENEVIDES MORAES. Sessão de julgamento: Disponível em:
<https://esaj.tjce.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=3221424&cdForo=0> Acesso em
28 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Apelação Cível n. 0001857-
87.2000.8.06.0083. Quarta Câmara de Direito Privado. Relator: DESEMBARGADOR
RAIMUNDO NONATO SILVA SANTOS. Sessão de julgamento: Disponível em
<https://esaj.tjce.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=3188399&cdForo=0> Acesso em
28 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Apelação Cível N. 5281264-
58.2018.8.09.0051. 2ª Câmara Cível. Relator: Desembargador Walter Carlos Lemes.
Julgamento em 31 de maio de 2021. Disponível em:
https://projudi.tjgo.jus.br/BuscaProcessoPublica?PaginaAtual=6&Id_MovimentacaoArquivo=154095053&hash=114013083489087378597963175297532664362&CodigoVerificacao=true Acesso em 26 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Duplo Grau De Jurisdição Nº
0071669.67.2014.8.09.0044. 3ª Câmara Cível. Relator: Ronnie Paes Sandre. Julgamento
em 20 de fevereiro de 2020. Disponível em:
https://projudi.tjgo.jus.br/BuscaProcessoPublica?PaginaAtual=6&Id_MovimentacaoArquivo=116490574&hash=177997163214249790422651124921601770822&CodigoVerificacao=true Acesso em 26 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Embargos de Declaração Apelação Cível Nº 0148919.97.2010.8.09.0051. 5ª Câmara Cível. Relator: Maurício Porfírio Rosa. Julgamento em 21 de março de 2019. Disponível em: https://projudi.tjgo.jus.br/BuscaProcessoPublica?PaginaAtual=6&Id_MovimentacaoArquivo=92469097&hash=211071432702985792834927549701611481768&CodigoVerificacao=true Acesso em 26 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Agravo de Instrumento Nº 5262184.04.2017.8.09.0000. 4ª Câmara Cível. Relator: Des. Kisleu Dias Maciel Filho. Julgamento em 08 de fevereiro de 2018. Disponível em: https://projudi.tjgo.jus.br/BuscaProcessoPublica?PaginaAtual=6&Id_MovimentacaoArquivo=67565470&hash=198333347497107848714429490438088346827&CodigoVerificacao=true Acesso em 26 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Embargos De Declaração na Apelação Cível nº 0033820.50.2008.8.09.0051. 2ª Câmara Cível. Relator: Reinaldo Alves Ferreira. Julgamento em 17 de fevereiro de 2020. Disponível em: https://projudi.tjgo.jus.br/BuscaProcessoPublica?PaginaAtual=6&Id_MovimentacaoArquivo=116511899&hash=226470680250545099194029424690709285265&CodigoVerificacao=true Acesso em 26 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. APELAÇÃO CÍVEL Nº 0049038-08.2011.8.26.0224. Sexta Câmara de Direito Privado. Relator: DESEMBARGADOR VITO GUGLIELMI. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=15040828&cdForo=0> Acesso em 28 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. APELAÇÃO CÍVEL Nº 1012739-90.2014.8.26.0068. Quinta Câmara de Direito Privado. Relator: : DESEMBARGADOR RODOLFO PELLIZARI. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?conversationId=&cdAcordao=14080697&cdForo=0&uuidCaptcha=sajcaptcha_cc3b503bfc794462a1a1b04875b11201&g-recaptcha-response=03AEkXODAULzSOya_g7KZDncoOb6OOBdHAz3JDokTKKieGh2gOI0rHkan3b6lcTLWF2_XbvfczCry8N1URGMMGzfd-yC3qVw2O7GfOVkt3EVuT0TrdUO1jOcYCNObvhFd8RGF6Wn-ZNrVSdxFE6-iMq6tu3PHXrcbp7O6ekbEB592LdCG28Wj9oiKxNo6egCoqiPWMgj7hhpnXn2nhkeT9YpaGCpzgGJi0bY48OvspAPSBrsR6QIWnAtRYGJnP6Yut32jV-Hpqsg63BMCTc-eNcvj4wFphZ4dJ64ckQZDDA1QVivgK3KtN5TTsSuBj7E3n2CRvQ0iyNgD_3aZLdtFw_rHDRFvuCh6NoViExYC2AHcGwoc-sGZU5pK14slCSs6qE_j-YzT4aukB7SnXKnBSRk0_eOpTXt4SNlPVTGfG0w4NLI0trPaEIDh218b783UoOdZ2Sj8rs5vVAXgOJgLEbQXQXaCmXI3qWo8HiV4MKJzeAD3XW4B7IUWOnDJJccZmcSQa4sPIYKBerFNYdyEjFeXmjaP9AbuZK8k_Z454q2gwBOWCgKU4buEoHiUXf5CqevD4hhEgj_WMVqy6qVibuzA4-Zb8ivqk0LKQ Acesso em 28 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. APELAÇÃO CÍVEL Nº 0001428-65.1999.8.26.0450. Quinta Câmara de Direito Privado. Relator: Ferreira da Cruz. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?conversationId=&cdAcordao=7775888&cdForo=0&uuidCaptcha=sajcaptcha_04541922d7134ccf954b3b20f5b0d05c&g-recaptcha-response=03AEkXODCo_bbrc89z1R8KYdAR5hArUcNbK9ZeN0uuloqBylEmTKTZ1j

6ypIuPOIzWo1_tCjN5uZk796J1NpzlDJYiJ93IoqmZHN0rt7LAvtSB_2nYrIsvJAxfaaV
kt-VSkUJFMy5hi8fxMWkFqD01YEEY47ovpIEw6LsBIZXT2BpuTdO4S2j_F6CIB-
A05IYafJHhYyEnQa9PMLt2sgrRgOzYGb8Cu16DmDlCk8qJ_evItmORNDzOlnsd3ud
WV785KgZxx257iDh2wAz0_zb9-
kn77fg8LKjAT9GZh2c1bUom8vD6yY6JqF2_ZGCElhe_BT1OzGTKwoAw5gGkj4be0
iazTL9h9JUeWJFBsOyLivCgnKL2dluZfVoZDJXQWJ-
WWjApvZLUpwTjtoC5RgQqWstde_0Nw-
GS8sq8Y3zFMTW7Q7FZABYmcnFbOJF6RMuc3Z3Bvv-
1KSAZ6yjd9AnU6AMNo7mlY5Jzp5olp41WorrXePcsWzUFjBZ1J2ers9jYvF7ymdpu
E-w0YxWj1iDo-YBtCZ-
e7nTOzjTQ7sO48UPpA2Oe18wlYTjXPf5Tx5qItmCooDdJK1IdKk7nMGA07CJLgT
XH6Ng_7A Acesso em 28 nov 2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. APELAÇÃO CÍVEL Nº 0002333-76.2012.8.26.0430. Oitava Câmara de Direito Público. Relator: PONTE NETO. Disponível em: Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=10913713&cdForo=0> Acesso em 28 nov. 2022

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. APELAÇÃO CÍVEL Nº 0003992-35.2009.8.26.0654. Nona Câmara de Direito Público. Relator: CARLOS EDUARDO PACHI. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=15869551&cdForo=0> Acesso em 28 nov. 2022

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. 17ª Câmara Cível. Apelação n. 0002027-42.2009.8.16.0026. Rel.: Juiz Francisco Carlos Jorge. Julgamento em 25 nov 2019. Disponível em: <https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000006877401/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0002027-42.2009.8.16.0026> Acesso em 20 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. 18ª Câmara Cível. Apelação n. 0004308-45.2016.8.16.0116. Relator: Desembargador Péricles Bellusci de Batista Pereira. Julgado em 31 ago 2020. Disponível em: <https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000013917171/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0004308-45.2016.8.16.0116> Acesso em 20 nov. 2022

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. 18ª Câmara Cível. Apelação Cível n. - 1632786-5. Relator: Desembargador Espedito Reis do Amaral. Julgado em 17 out. 2018. Disponível em: <https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/12550597/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-> Acesso em 20 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Quinta Câmara Cível. Apelação 0001723-36.2014.8.16.0004. Relator: Desembargador Adalberto Jorge Xisto Pereira. Julgamento em 02 out. 2018. Disponível em: <https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000006231941/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0001723-36.2014.8.16.0004> Acesso 20 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. 18ª Câmara Cível. Apelação Cível n. 0019668-45.2014.8.16.0001. Relator: Desembargador Marcelo Gobbo Dalla Dea. Julgamento em 02 ago. 2018 Disponível em: <https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000006540891/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0019668-45.2014.8.16.0001> Acesso em 20 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. 17ª Câmara Cível. Apelação Cível e Remessa Necessária n. 1661319-9. Relatora: Desembargadora Rosana Amara Girardi Fachin. Julgamento em 04 out. 2017 Disponível em: <https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/12436798/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-> Acesso em 20 nov. 2022.

BÜHRING, Marcia Andrea. A efetiva função da propriedade: a socioambiental. IN: BÜHRING, Marcia Andrea (Org.). **Função socioambiental da propriedade**. Caxias do Sul: Educs, 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**, 5ª edição. Grupo GEN, 2013. E-book. ISBN 9788522476862.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2020: ano-base 2019**. Brasília: CNJ, 2020.

DIDIER JR., Fredie. ZANETI JR., Hermes. OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, p. 101-136, nº 75, jan./mar. 2020.

DINIZ, Maria Helena. **Direito civil brasileiro**, v. 4: Direito das Coisas. 18. Ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

DUQUE, Marcelo Schenk. NASCIMENTO, Isabela Moreira Antunes Do. O Princípio da Proporcionalidade À Luz da Teoria dos Limites dos Limites: Critérios de Análise de Restrições a Direitos Fundamentais, **Revista Estudos Institucionais**, v. 4, n. 2, p. 949-968, 2018.

FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea**. Sergio Antonio Fabris Editor: Porto Alegre, 1988.

FENSTERSEIFER, Tiago. SARLET, Ingo Wolfgang. **Princípios do Direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2014.

FERREIRA, Helene Sivini. Política ambiental constitucional. IN: CANOTILHO, José Joaquim G.; LEITE, José Rubens M. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. Editora Saraiva, 2015. E-book. ISBN 9788502625815.

FILHO, Manoel Gonçalves F. **Princípios fundamentais do direito constitucional**. Editora Saraiva, 2015. E-book.

FIORILLO, Celson Antonio Pacheco. FERREIRA, Renata Marques. A Constituição Federal como gênese do Direito Ambiental Brasileiro e a defesa do patrimônio genético,

do meio ambiente cultural, do meio ambiente artificial, do meio ambiente do trabalho e do meio ambiente natural. IN: LUNELLI, Carlos Alberto; MARIN, Jefferson (Org.). **Estado, meio ambiente e jurisdição**. Caxias do Sul: Educs, 2012.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. FERREIRA, Renata Marques. **Estatuto da Cidade comentado: Lei n. 10.257/2001 : Lei do Meio Ambiente Artificial**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

FIORILLO, Celso Antônio P.; FERREIRA, Renata M. **Comentários ao código florestal : lei n. 12.651/2012**. Editora Saraiva, 2018. E-book. ISBN 9788553601905.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021 (e-book)

FREITAS, Eduardo P. . MORAES, Jener F. L. de, PECHE FILHO, Afonso. STORINO, Moisés. Indicadores ambientais para áreas de preservação permanente. **Revista Brasileira de Engenharia Agrícola e Ambiental**, v. 17, n. 4,, pp. 443-449, 2013. ISSN 1807-1929.

FREITAS, Gilberto Passos de. COELHO, Marcus Filipe Freitas. **Direito à moradia e inclusão social: regularização fundiária urbana e a responsabilidade dos municípios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

FREITAS, V. P.; MACIEL, A. A.; FREITAS, M. A. P. de. Considerações sobre o direito à moradia e a usucapião em áreas ambientalmente protegidas. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, v. 42, p.01-15, set./dez. 2019.

FREITAS, Vladimir Passos de. A ambígua relação entre pobreza e meio ambiente urbano no Brasil. IN: FERREIRA, Helene Sivini, OBLADEN, Cinthia. **Direito Socioambiental e Sustentabilidade : Estado, sociedades e meio ambiente** [livro eletrônico], p. 88-107. Letra da Lei, 2016.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. 3ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

GARCIA, Emerson. **Conflito entre normas constitucionais: esboço de uma teoria geral, 2ª edição**. Editora Saraiva, 2015.

GARCIAS, Carlos Mello; BERNARDI, Jorge Luiz. As Funções Sociais da Cidade. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, V. 4., 2008.

GODOY, Fernando. A regularização fundiária urbana de acordo com a Lei n. 13.465/2017: uma tentativa de inserir a cidade informal. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo, n. 83, p. 459-476, jul/dez, 2017

GOMES, Magno Federici. FREITAS, Frederico Oliveira. Conexão entre a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais. **A&C - R. de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 10, n. 41, p. 181-207, jul./set. 2010.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais**, 21. ed., rev. e atual. por Luiz Edson Fachin. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

GOVERNO DO MATO GROSSO. Sema e delegacia ambiental inibem nova invasão em área protegida. 15 de dezembro de 2015. Disponível em: <http://www.mt.gov.br/-/sema-e-dema-retiram-inicio-de-nova-invasao-em-area-protegida> Acesso em 08 jan. 2023.

HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais). **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 618-688, julho/dezembro de 2013.

IBGE, **Aglomerados subnormais 2019 : classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19: notas técnicas**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101717> Acesso em 12 nov. 2022.

IBGE, Censo 2010.

IBGE, Regiões Hidrográficas. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/territorio/18305-rios-do-brasil.html>. Acesso em 30 out. 2022.

IBGE, Tipologias do Território. Aglomerados subnormais. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=o-que-e> Acesso em 19 nov. 2022.

KALIL, Ana Paula Maciel Costa; FERREIRA, Helene Sivini. A Dimensão Socioambiental do Estado de Direito. **Revista Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 14, n. 28, p. 329-359, jan./abr. 2017.

KANASHIRO, Milena. Da antiga à nova Carta de Atenas – em busca de um paradigma espacial de sustentabilidade. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 9, p. 33-37, jan./jun. 2004.

KAUANO, Érico Emed. PASSOS, Everton. Análise do uso da terra em áreas de preservação permanente da Bacia Hidrográfica do Rio da Gama, Tijucas do Sul, Paraná. **Rev. Acad., Ciênc. Agrár. Ambient.**, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 181-190, abr./jun. 2008.

KHAMIS, Renato Braz Mehanna. A indisponibilidade do direito fundamental à proteção do meio ambiente, **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.14, n.29, p.153-173, Mai./Ago. de 2017.

LEAL, Augusto Antônio Fontanive. BIOEN, Grayce Kelly. A função socioambiental como critério de legitimação da propriedade no estado democrático de direito. IN: BÜHRING, Marcia Andrea (Org.). **Função socioambiental da propriedade**. Caxias do Sul: Educs, 2016.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e estado. IN: CANOTILHO, José Joaquim G.; LEITE, José Rubens M. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. Editora Saraiva, 2015. E-book. ISBN 9788502625815.

MARICATO, Herminia. A explosão urbana. **Revista Ecologia e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Terceiro Milênio, 1. Ed., v. 10, n. 85, set/out, 2000.

MARRARA, Thiago. Uso de bem público. Direito Administrativo e Constitucional, Edição 1, Abril de 2017. **Enciclopédia Jurídica da PUCSP**. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/31/edicao-1/uso-de-bem-publico> Acesso em 20 abr. 2022.

MATIAS, João Luis Nogueira. JEREISSATI, Lucas Campos. O Direito a Cidades Sustentáveis na Ordem Jurídica Brasileira e o Caminho para a Urbanização Racional. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, Vol. 14, n.01, p. 643-672, 2022.

MELO E SILVA NETO, Carlos de. OKANO, Sibelle Fonseca. GONÇALVES, Bruno Bastos. CARNEIRO, Vandervilson Alves. Ocupação de áreas de preservação permanentes dos canais fluviais em ambiente urbano do Município de Jataí– GO. Revista Percurso - NEMO Maringá, v. 5, n. 2 , p.73-89, 2013

MILANESI, Jonas. CHIAPPETTI, Ademir Baptista. SOSTER, Ana Regina De Moraes. QUADROS, Everton Luís Luz de. LAHM, Regis Alexandre. Análise multitemporal da ocupação irregular nas Áreas de Preservação Permanente (APP) sub-bacia do Arroio Manresa - Porto Alegre/RS . **Geografia Ensino & Pesquisa**, v. 19, n.3, p. 67-78, set./dez. 2015

MILARÉ, Edis. MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Novo Código Florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e do Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012**. 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais: teoria geral: comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil: doutrina e jurisprudência**, 12 ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MORAIS, Maria da Piedade. CRUZ, Bruno de Oliveira. OLIVEIRA, Carlos Wagner de Albuquerque. Residential segregation and social exclusion in brazilian housing markets. In: IPEA, **texto para discussão**, 948. Brasília: abr. 2003. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0951.pdf

NALINI, Jose R.; LEVY, Wilson. **Regularização Fundiária**. Grupo GEN, 2013. E-book. ISBN 978-85-309-5194-8.

NEVES, Cleuler Barbosa das. LIMA, Rafael Carvalho da Rocha. Uma hermenêutica para antinomias de princípios: limites para seu controle constitucional e políticas públicas. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 21, n. 84, p. 227-252, abr./jun. 2021.

OLIVEIRA, Aluísio Pires de. CARVALHO, Paulo Cesar Pires. **Estatuto da Cidade: anotações à Lei 10.257 de 10.07.2001**. Curitiba: Juruá, 2003.

OLIVEIRA FILHO, Paulo Costa de. MENÃO, Danilo. Avaliação das áreas de preservação permanente ao longo dos cursos hídricos e nascentes em bacia de manancial. **Ciência e Natura**, vol. 32, núm. 2, 2010, pp. 197-209, Santa Maria, Brasil.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Comentário Geral nº4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais acerca do Artigo 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Genebra, 1991. Disponível em: <https://acnudh.org/load/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>. Acesso: 28 ago. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano**. 1972. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Acesso 04 out. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 13 out. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em 06 set. 2022.

PEREIRA, Henrique M. K. TOIGO, Jerônimo de C. SMANIOTTO, Régis A. Regularização de situações consolidadas em área urbana: análise da Súmula 613 do Superior Tribunal de Justiça e da Lei n. 13.465, de 2017, p. 89. IN: RECH, Adir Ubaldo. ALMEIDA, Juliana Cainelli de. RAVANELLO, Tamires (Org.). **Direito urbanístico-ambiental: uma visão Epistêmica**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2019.

PEREIRA, Rafael H. M. BRAGA, Carlos Kauê Vieira. SERRA, Bernardo. NADALIN, Vanessa Gapriotti. Desigualdades socioespaciais de acesso a oportunidades nas cidades brasileiras – 2019. IN: IPEA, **texto para discussão**, 2535. Brasília, jan. 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2535_web.pdf

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. 3.^a ed., v. IV, Rio, Forense, 1978 APUD SILVA FILHO, Artur Marques da. O usucapião na atual Constituição. **Revista dos Tribunais**, v. 989, p. 465-483, mar;2018.

PIRES, Anderson S.; STEIN, Ronei T.; OLIVEIRA, Fabiane C. Martins D.; LEÃO, Marcio F. **Gerenciamento de unidades de conservação**. Grupo A, 2018. E-book. ISBN 9788595023406.

PREFEITURA DE MANAUS. Ação integrada coordenada pela Prefeitura de Manaus desarticula ocupação irregular em Área de Proteção Ambiental. 16 de agosto de 2022. Disponível em: <https://www.manaus.am.gov.br/noticia/acao-integrada-coordenada-pela-prefeitura-de-manaus-desarticula-ocupacao-irregular-em-area-de-protecao-ambiental/> Acesso em 08 jan. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO. Prefeitura realiza ação de reintegração de posse em área de proteção ambiental. 01 de setembro de 2021. Disponível em: <https://www.novohamburgo.rs.gov.br/noticia/prefeitura-realiza-acao-reintegracao-posse-area-protecao-ambiental> Acesso em 08 jan. 2023.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/smamus/noticias/areas-de-preservacao-permanente-serao-mapeadas-na-capital> Acesso em 30 out. 2022.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Secretaria do Ambiente e Clima demole imóvel irregular dentro do Parque Urbano Fazenda do Viegas. 29 de setembro de 2022. Disponível em <https://prefeitura.rio/meio-ambiente/secretaria-do-ambiente-e-clima-demole-imovel-irregular-dentro-do-parque-urbano-fazenda-do-viegas/> Acesso em 08 jan. 2023.

RECH, Adir Ubaldio. RECH, Adivandro. **Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento**. Caixas do Sul: Educus, 2016.

REIS, Hébert Mendes dos. **Aspectos históricos e atuais do usucapião ordinário e a necessária relativização do conceito de justo título**. Tese (Doutorado). Orientador: César Augusto de Castro Fiuza. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. Belo Horizonte, 2015.

ROSENVALD, Nelson. FARIAS, Cristiano Chaves de. **Direitos Reais**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009, p. 89-90.

SACHS, Jeffrey D. **A Era do Desenvolvimento Sustentável**. kindle edi ed. Lisboa: Conjuntura Actual Editora, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 4 ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. As dimensões da dignidade da pessoa humana: Construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, n. 9, jan./jun. 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. Estado Socioambiental e mínimo existencial (ecológico?). IN: FELICIANO, G. G. SARLET, I. W. MARANHÃO, N. FENSTERSEIFER, T. (Coord.) **Direito ambiental do trabalho: apontamento para uma teoria geral**, vol. 5, São Paulo: LTr, 2020.

SCHIER, Paulo Ricardo; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Direitos sociais, reserva do possível e o mínimo existencial: a aporia do meio adequado de satisfação. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p. 67-96, out./dez. 2018. DOI: 10.21056/aec.v19i74.1047.

SILVA FILHO, Artur Marques da. O usucapião na atual Constituição. **Revista dos Tribunais**, v. 989, p. 465-483, mar/2018.

SILVA, Romeu Faria Thomé da. DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. Princípio da Precaução: Definição de Balizas para a Prudente Aplicação. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.15, n.32, p.39-66, Maio/Agosto de 2018.

SILVA, Franciele da. FOLETO, Eliane Maria. ROBAINA, Eduardo de Souza. Áreas de preservação permanente e áreas de risco ambiental: Quando as duas terminologias se

concentram na mesma tragédia. O caso do morro do baú em Santa Catarina e da região serrana do Estado do Rio de Janeiro. **Revista Geonorte**, Edição Especial, V.1, N.4, p.459-473, 2012.

SOARES, Vicente Paulo et al. Mapeamento de áreas de preservação permanentes e identificação dos conflitos legais de uso da terra na bacia hidrográfica do ribeirão São Bartolomeu - MG. **Revista Árvore** [online]. v. 35, n. 3, pp. 555-563., 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0100-67622011000300018>> Acesso em 30 out. 2022.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. **A função social da terra**. Porto Alegre: Fabris: 2003.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. De como a natureza foi expulsa da modernidade. **Revista Crítica do Direito**, p. 88-106, n. 5, vol. 66, ago/dez. 2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Barroso determina que tribunais criem comissões para mediar desocupações coletivas antes de decisão judicial. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=496668&ori=1> Acesso em 29 nov. 2022.

TEPEDINO, Gustavo. MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo. RENTERIA, Pablo. **Fundamentos do direito civil: direito reais**, 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. MOTA, Mauricio Jorge Pereira da. Função social da propriedade e funções sociais da cidade. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, nº 2, p. 684-71, 2019.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. MOURA, Emerson Affonso da Costa. A vedação constitucional de usucapião dos bens públicos e a função social da propriedade: da mera detenção ao reconhecimento da posse funcionalizada pelos particulares. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 10, nº 3. ISSN 2317-7721 pp. 1941-1965.

VASCONCELOS, Priscila Elise Alves. **Cidades inteligentes e a função socioambiental**. Rio de Janeiro: Processo, 2022.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: Parte Geral**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

VIANA, Marco Aurélio. **Comentários ao Novo Código Civil**. Dos Direitos Reais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 104.