

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO - UPF
VICE-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO –
PPG Direito
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: RELAÇÕES SOCIAIS E DIMENSÕES
DO PODER

REURB-S EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E
A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL, SOB O PRISMA DO
PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE: DOIS PESOS,
DUAS MEDIDAS?

THAÍS RIBAS FRANCESQUI

Passo Fundo, RS, 30 de setembro de 2022.

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO - UPF
VICE-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO –
PPG Direito
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: RELAÇÕES SOCIAIS E DIMENSÕES
DO PODER

**REURB-S EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E A
COMPENSAÇÃO AMBIENTAL, SOB O PRISMA DO PRINCÍPIO DA
PROPORCIONALIDADE: DOIS PESOS, DUAS MEDIDAS?**

THAÍS RIBAS FRANCESQUI

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em Direito da Universidade de Passo Fundo – UPF como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Professor Doutor Luiz Ernani Bonesso de Araújo

Passo Fundo, RS, 30 de setembro de 2022.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade de Passo Fundo, a Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e os Orientadores de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Passo Fundo, setembro de 2022.

Thaís Ribas Francesqui

Mestranda

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova a Dissertação.

**“REURB-S EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO
PERMANENTE E A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL, SOB
O PRISMA DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE:
DOIS PESOS, DUAS MEDIDAS?”**

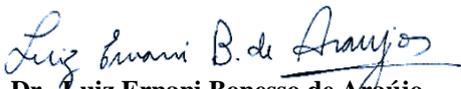
Elaborada por

THAÍS RIBAS FRANCESQUI

Como requisito parcial para a obtenção do grau de “Mestre em Direito”
Área de Concentração – Novos Paradigmas do Direito

APROVADA

Pela Comissão Examinadora em: 03/03/2022



Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araújo
Presidente da Comissão Examinadora
Orientador



Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho
Coordenador PPGDireito



Dr. Paulo Roberto Ramos Alves
Membro interno



Dr. Reginaldo Pereira
Membro externo



CIP – Catalogação na Publicação

F815r Francesqui, Thaís Ribas
Reurb-S em áreas de preservação permanente e a
compensação ambiental, sob o prisma do princípio da
proporcionalidade [recurso eletrônico] : dois pesos, duas
medidas? / Thaís Ribas Francesqui. – 2022.
900 KB ; PDF.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araújo.
Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de
Passo Fundo, 2022.

1. Direitos fundamentais. 2. Dignidade. 3. Planejamento
urbano. 4. Política ambiental. 5. Preservação ambiental.
I. Araújo, Luiz Ernani Bonesso de, orientador. II. Título.

CDU: 342.7

Tenho tanto sentimento
Que é frequente persuadir-me
De que sou sentimental,
Mas reconheço, ao medir-me,
Que tudo isso é pensamento,
Que não senti afinal.

Temos, todos que vivemos,
Uma vida que é vivida
E outra vida que é pensada,
E a única vida que temos
É essa que é dividida
Entre a verdadeira e a errada.

Qual, porém, é a verdadeira
E qual errada, ninguém
Nos saberá explicar;
E vivemos de maneira
Que a vida que a gente tem
É a que tem que pensar.

- Fernando Pessoa, Cancioneiro

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, professor Doutor Luiz Ernani Bonesso de Araújo, pela compreensão, incentivo e por acreditar.

À minha filha, Isabella, que desde meus dezessete anos é a razão e motivação para ir além. Obrigada pela compreensão e encorajamento, espero ser exemplo e motivo de orgulho, pois cada conquista é sempre por nós.

Aos meus pais e irmã, que abdicaram de seus sonhos para ajudar a concretizar o meu, sem o apoio de vocês, nada disso seria possível.

Aos meus amigos, que são verdadeiras preciosidades, sem vocês a jornada não teria o mesmo brilho e melodia.

Ao Engenheiro Florestal, Thales, que através desta dissertação, que de amigo passou a ser uma das pessoas mais importantes da minha vida.

Aos professores do PPGD, pelo comprometimento com o ensino, mesmo que através das telas, sempre tiveram empatia e dispostos a contribuir com o conhecimento de seus alunos.

SUMÁRIO

RESUMO	6
ABSTRACT	7
INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO 1	12
OS MUNICÍPIOS E AS QUESTÕES SOCIOAMBIENTAIS	12
1.1 MEIO AMBIENTE COMO DIREITO FUNDAMENTAL NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988.....	12
1.2 A PERSPECTIVA SOCIOAMBIENTAL DOS MUNICÍPIOS ATRAVÉS DO PLANO DIRETOR E ZONEAMENTOS EFETIVOS.....	23
1.3 A EVOLUÇÃO NORMATIVA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTES E O PODER LEGIFERANTE DOS MUNICÍPIOS COMO FORMA DE SALVAGUARDAR O DESENVOLVIMENTO SOCIOAMBIENTAL.....	31
CAPÍTULO 2	40
2 O IMPACTO AMBIENTAL QUANTO ÀS DIRETRIZES DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA	40
2.1 OS NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS E A GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL DIANTE DO DÉFICIT HABITACIONAL	40
2.2 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL CONSTITUÍDA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTES.....	49
2.3 O DANO AMBIENTAL E O ESTUDO TÉCNICO DE ANÁLISE DO IMPACTO AMBIENTAL PARA PERFECTIBILIZAR A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL.....	58
CAPÍTULO 3	69
3 O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE AMBIENTAL NO ÂMBITO MUNICIPAL	69
3.1 REGRAS GERAIS DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS.....	69
3.2 OS PRINCÍPIOS NORTEADORES DO DIREITO AMBIENTAL	80
3.3 O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE ENTRE A PROTEÇÃO INSUFICIENTE E O EXCESSO	91
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	98
REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS	101

RESUMO

O desenvolvimento dos centros urbanos sem planejamento e com políticas públicas deficitárias acarretam em problemas nas mais diversas áreas, dentre elas, o direito à moradia, o qual resulta em condomínios urbanos informais, onde famílias se instalam em locais suscetíveis aos desastres, sem ter acesso ao mínimo existencial, o que viola a dignidade da pessoa humana. Sendo assim, a regularização fundiária é tema de múltiplos debates, pois, ao longo de décadas, vêm sendo implementados projetos e leis regulamentando esta questão, mas que em sua maioria se demonstram ineficazes. Para tanto, a Lei nº 13.465/2017, que dispõe sobre o Reurb, o qual tem por objetivo regularizar núcleos urbanos informais, atendendo tanto a população de baixa renda, denominada como Reurb-S, o diferencial nesta Lei é possibilidade de ser regularizado núcleo inserido parcial ou integralmente em Área de Preservação Permanente, contudo, exige-se que seja elaborado estudo técnico por órgão ambiental, o qual analisa se através das intervenções haverá melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior. Contudo, o dispositivo normativo não traz a previsão de que os danos ambientais gerados sejam compensados, tão somente aduz que esta ocorrerá quando for o caso. Para isso, foram estabelecidos três objetivos específicos, a saber: investigar se a não obrigatoriedade normativa de compensação ambiental ao ser efetivado o Reurb em APP exime o causador do dano de realizá-lo; analisar a compensação ambiental através do princípio da proporcionalidade; observar de que maneira a falta de obrigatoriedade em compensar os danos ambientais em APPs interfere no desenvolvimento da socioambiental, bem como no direito coletivo. Utilizando-se da lógica operacional do método hipotético-dedutivo, realizou-se uma busca bibliográfica em livros, periódicos, jurisprudências e legislações. Foi possível concluir que deve haver ponderação ao interpretar dispositivo, com isso, o princípio da proporcionalidade possui o condão de trazer aplicabilidade equânime na resolução, sendo aplicada a compensação ambiental, que não seja em excesso, tão pouco insuficiente, mas sim ponderada, contrapondo pesos e suas medidas.

PALAVRAS-CHAVE: Reurb-S; Áreas de Preservação Permanente; meio ambiente, princípio da proporcionalidade; socioambiental.

ABSTRACT

The development of urban centers without planning and with deficient public policies, leads to problems in the most diverse areas, among them, the right to housing, which results in informal urban condominiums, where families settle in places susceptible to disasters, without having access to the existential minimum, which violates the dignity of the human person. Thus, land tenure regularization is the subject of multiple debates, because over the decades, projects and laws regulating this issue have been implemented, but which have mostly proved to be ineffective. To this end, Law No. 13,465/2017, which provides for the Reurb, which aims to regularize informal urban centers, serving both the low-income population, known as Reurb-S, the differential in this Law is the possibility of regularizing the inserted nucleus partially or wholly in a Permanent Preservation Area, however, it is required that a technical study be prepared by an environmental agency, which analyzes whether through interventions there will be an improvement in environmental conditions in relation to the previous situation. However, the normative device does not foresee that the environmental damages generated will be compensated, it only states that this will occur when this is the case. For this, three specific objectives were established, namely: to investigate whether the normative non-mandatory nature of environmental compensation, when implementing the Reurb in APP, exempts the person causing the damage from carrying it out; analyze environmental compensation through the principle of proportionality; observe how the lack of obligation to compensate for environmental damage in APPs interferes with the development of the socio-environmental, as well as with collective rights. Using the operational logic of the hypothetical-deductive method, a bibliographic search was carried out in books, periodicals, jurisprudence and legislation. It was possible to conclude that there must be consideration when interpreting an interpretative device, with this, the principle of proportionality has the power to bring equal applicability in the resolution, applying environmental compensation, which is not excessive, nor insufficient, but rather, to the extent weighted weights and measures.

KEYWORDS: Reurb-S; Permanent Preservation Areas; environment, principle of proportionality; socioenvironmental.

INTRODUÇÃO

Com o advento do êxodo rural e após a revolução industrial, houve aumento exponencial de pessoas em busca de melhores condições de vida, que migraram para os centros urbanos, contudo, a pretensão de ascensão acaba tornando-se em desilusão, pois se deparam com subempregos com salários que não garantem o mínimo existencial e que, ao procurar por moradia, encontram aluguéis caríssimos, o que os leva a buscar por locais mais afastados, onde não há infraestrutura, saneamento básico, com difícil acesso às escolas, hospitais, parques, enfim, não sendo ofertado dignidade à essa parcela da população.

A partir desta realidade, originam os núcleos urbanos informais, os quais não são exclusividade dos grandes centros, muito pelo contrário, esta realidade vem crescendo nos municípios em desenvolvimento. Desta forma, a presente pesquisa tem como objetivo abordar, primeiramente, sobre os municípios e as questões socioambientais, através da Constituição Federal de 1988, a qual trouxe o direito ambiental como uma das garantias fundamentais, explanando sobre a evolução normativa ambiental.

Também apresenta a importância que o Plano Diretor e o Estatuto da Cidade possuem para efetivação do desenvolvimento urbano ordenado, bem como a eficiência da ocupação do solo e a função social deste. Ainda, é necessário abordar a função socioambiental no âmbito municipal, para compreender se efetivamente este é observado ou se é preciso que seja melhor desenvolvido pelos municípios, bem como o Plano Diretor e os zoneamentos, os quais são elaborados, muitas vezes de forma superficial, sem otimizar toda a potencialidade que a norma dispõe.

Em segundo plano, é analisado o regime de proteção das áreas de preservação permanentes desde a Lei 4.771/1965 e sua indistinção em limitar e regular sua aplicação em zonas urbanas e rurais, anteriormente ao advento da Constituição Federal de 1988, passando a abordar a vigência da Lei 12.651/2012, a qual traz a previsão legal de APP em zonas urbanas, tendo, assim, o entendimento da importância desta especificação pela norma. Ao passo que é necessário compreender de que forma ocorrem as ocupações irregulares, também denominadas como clandestinas, nestas áreas e as implicações inerentes a este ato, além de verificar a omissão do Gestor Municipal ao não adotar meios efetivos para coibir estas invasões, bem como sua responsabilidade, o qual pode responder por crime de improbidade

administrativa.

Após, passa-se a abordar quanto às políticas públicas elaboradas sob a finalidade de assegurar que o direito à moradia, para que seja cumprido pelo Poder Público, através de programas habitacionais, os quais ao longo dos anos foram sendo complementados e ajustados à realidade da sociedade, da economia, bem como das leis para a preservação ambiental, após a análise será discorrido quanto às diretrizes da regularização fundiária urbana, com análise de leis antecessoras que introduziram para que houvesse a formulação da Lei 13.465/2017 ou denominada como Reurb, que, dentre suas possibilidades, há a modalidade de interesse social, onde a ocupação deve ser predominantemente por população de baixa renda, sendo este um dos principais requisitos para ser enquadrado nesta modalidade.

Ainda, trata-se quanto à necessidade de ser elaborado estudo técnico por órgão ambiental municipal, quando houver projeto de Reurb em APPs, sendo necessário ater-se aos elementos elencados tanto na Lei nº 13.645/2017, bem como os dispostos no Código Florestal. Contudo, em ambas leis não está expresso quanto à necessidade de compensação ambiental devido aos danos ambientais ocasionados pelas ocupações informais, bem como pela regularização, com isso, é tratado sobre a compensação ambiental e de que forma esta ocorre.

Por fim, será discorrido sobre os princípios fundamentais, bem como alguns princípios vinculados ao Direito Ambiental, para assim abordar o princípio da proporcionalidade no âmbito ambiental, a fim de analisar a questão da não obrigatoriedade de reparação dos danos decorrentes das ocupações em APP, e pode haver compensação, mas sem apresentar elementos mínimos para que isto ocorra, assim, é preciso abordar as regras gerais atinentes aos princípios para melhor compreensão através de uma síntese, para após desenvolver o estudo sobre o princípio da proporcionalidade e em sequência investigar sua importância entre a insuficiência e o excesso, para então poder adentrar na análise da aplicabilidade do princípio da proporcionalidade quanto à compensação ambiental.

Na Conclusão, será realizada uma reflexão sobre a necessidade de uma regulamentação efetiva à compensação ambiental nos casos de regularização fundiária através do Reurb, para poder garantir a preservação de direitos sociais coletivos e ambientais. Ressalta-se que esta dissertação não pretende esgotar a discussão sobre o assunto, contudo, espera-se que estimule novas investigações e estudos.

O objetivo institucional da presente Dissertação de Mestrado é a obtenção do Título de Mestre em Direito pelo Curso de Mestrado Acadêmico em Direito, vinculado ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito – PPG Direito, da Universidade de Passo Fundo - UPF. Esta dissertação está relacionada à Área de Relações Sociais e Dimensões do Poder.

O objetivo científico deste estudo é fazer uma reflexão social e jurídica, visando identificar se por não haver norma expressa determinando que devem ser compensados os danos ambientais decorridos pela ocupação irregular em áreas de preservação permanente, este está dispensado de o fazer. Os objetivos específicos desta dissertação são os seguintes: a) investigar se a não obrigatoriedade normativa de compensação ambiental ao ser efetivado o Reurb em APP exige o causador do dano de o realizá-lo; b) analisar a compensação ambiental através do princípio da proporcionalidade; c) observar de que maneira a falta de obrigatoriedade em compensar os danos ambientais em APPs interfere no desenvolvimento da socioambientalidade nas zonas urbanas, bem como no direito coletivo.

O problema desta pesquisa está direcionado à seguinte indagação: de que maneira a falta de obrigatoriedade normativa em compensar os danos ambientais na realização de Reurb-S em APPs pode ser implementada a exigibilidade à luz do princípio da proporcionalidade? Para o desenvolvimento da pesquisa, foram levantadas as seguintes hipóteses: a) que afirma que a simples compensação ambiental ao ser analisada sob o princípio da proporcionalidade, somente será concretizado, quando o dano ambiental gerado for vultoso ou conforme a interpretação e discricionariedade do profissional que elaborar o estudo técnico; b) que haverá compensação ambiental sempre que houver implementação de Reurb-S em APPs, ao ser analisado o dano causado sob o prisma do princípio da proporcionalidade, independentemente de a legislação não prever elementos mínimos para que isso ocorra.. Todavia, o tema deve apresentar diversos nuances, por estar vinculado à percepção de quem aplica efetivamente a lei e os interesses intrínsecos e extrínsecos da Administração Pública.

O Método a ser utilizado na fase de Investigação será o dedutivo, ao testar hipóteses quanto à não obrigatoriedade normativa em compensar ambientalmente a regularização fundiária por meio do Reurb em APPs à luz do princípio da proporcionalidade. Ademais, consiste em uma revisão bibliográfica, com consultas a diversas fontes nacionais e estrangeiras, buscou-se pormenorizar os textos legais,

doutrinários e jurisprudenciais sobre o tema, a fim de aprofundá-lo.

CAPÍTULO 1

OS MUNICÍPIOS E AS QUESTÕES SOCIOAMBIENTAIS

A Constituição Federal de 1988 trouxe, dentre seus dispositivos, a responsabilidade aos municípios, no que diz respeito à preservação ambiental e a manutenção do meio ambiente, conforme pode ser analisado no artigo 23, VI e VII e artigo 30, I e VIII, ambos da Carta Magna¹. Com isso, os 5.750 municípios do território brasileiro² possuem competência legislar em prol da proteção do meio ambiente, bem como a preservação das florestas, fauna e flora.

Portanto, os municípios possuem destaque na consecução da manutenção e preservação da natureza, tendo sob sua responsabilidade o desenvolvimento urbano e rural, mas visando a proteção, tendo das áreas verdes e de preservação como oásis ecológico, os quais devem ser delimitados no plano diretor.

Para haver uma cidade socioambiental, deve ser analisada sob a perspectiva de duas dimensões sendo a social e a ambiental, para que, assim, ambas coexistam em harmonia. Contudo, não há como vislumbrar a execução de forma utópica, pois o poder concedido aos municípios apesar de ser significativo, mas com orçamento limitado e com demasiadas obrigações a serem executadas sob sua responsabilidade quanto à efetivação dos direitos fundamentais garantidos na Constituição.

Sendo assim, o presente capítulo busca debruçar-se sob a temática do meio ambiente como um direito fundamental instituído na Constituição Federal, bem como as questões urbanísticas enfrentadas pelos Municípios.

1.1 MEIO AMBIENTE COMO DIREITO FUNDAMENTAL NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

O direito à proteção ambiental teve como marco histórico no âmbito internacional, mesmo que de forma tênue, no início dos anos setenta, o qual decorreu, primeiramente, na Conferência e Declaração de Estocolmo das Nações Unidas, tratando sobre questões atinentes ao Meio Ambiente Humano, tendo como resultado

¹BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 dez. 2021.

²FIGUEIRA, Paulo Sérgio Sampaio. **Manual de Gestão Ambiental**: Programa de Meio Ambiente Aplicados aos Municípios Brasileiros. Macapá, 2020. Disponível em: <https://ler.amazon.com.br/?asin=B091JYHB6L>. Acesso em: 27 dez. 2021.

a elaboração de vinte e seis princípios basilares, os quais trazem em voga a questão ambiental ecológica, de forma crítica e reflexiva, diante da situação apresentada no ano de 1972³. Com isso, houve uma ruptura do pensamento antropocêntrico, iniciando a construção da visão holística em relação ao homem com seu ambiente.

Ainda, no ano de 1987, foi desenvolvido pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas o Relatório Brundtland, o qual foi intitulado como “Nosso futuro comum”, que trouxe um pacto entre as gerações ao determinar a necessidade de haver um desenvolvimento sustentável, procurando abranger as atuais necessidades, mas visando que as futuras gerações possam supri-las, ou seja, utilizar os recursos naturais de forma consciente e equilibrada, a fim de assegurar as demandas e anseios da humanidade.⁴

Já, em 1992, ocorreu a Conferência das Nações Unidas que tratou sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, que ficou popularmente conhecida como Rio 92 ou Eco-92, foi um evento com repercussão internacional tendo a participação de 179 países, devido sua relevância e autenticidade ao trazer em voga a questão ambiental de forma ampla e interdisciplinar, a fim de consecutividade nos debates iniciados na Conferência de Estocolmo e no Relatório Brundtland, sendo debatido e determinadas iniciativas para um desenvolvimento sustentável, para tanto, foi elaborada a agenda 21 Global, a qual possui quarenta capítulos estabelecendo métodos para a preservação ambiental, a justiça social e desenvolvimento econômico equânime, a fim de efetivar ações que permitam garantir que o meio ambiente seja preservado. Também houve a elaboração da Convenção-Quadro Sobre Mudança do Clima e a Convenção sobre Diversidade Biológica.⁵ Contudo, apesar de sua importância, efetivamente não houve efeito prático devido a não terem sido estabelecidas metas a serem cumpridas pelos países.

Recentemente, foi aprovada a adoção da resolução 76/300 pela Assembleia

³Declaração da Conferência de ONU no Meio Ambiente. Estocolmo, 5-16 jun.1972. Disponível em: <file:///C:/Users/Thais/Documents/Mestrado/Declara%C3%A7%C3%A3o-de-Estocolmo-5-16-de-junho-de-1972-Declara%C3%A7%C3%A3o-da-Confer%C3%Aancia-da-ONU-no-Ambiente-Humano.pdf>. Acesso em: 12 mar.2022.

⁴IPIRANGA, Ana Silva Rocha. GODOY, Arilda Schmidt. BRUNSTEIN, Janete. **Introdução**. RAM. Revista de Administração Mackenzie, Volume: 12, Número: 3, Publicado: 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1678-69712011000300002>. Acesso em: 13 mar.2022.

⁵GRACIOLLI, Suelen Regina Patriarcha. **Acordos Mundiais Estabelecidos na Rio-92: Uma Reflexão do Panorama Atual**. Revbea, São Paulo, V. 10, Nº 3: 69-81, 2015. Disponível em: <https://periodicos.unifesp.br/index.php/revbea/article/view/1885/1283>. Acesso em: 18 mar. 2022.

Geral da ONU, a qual possui o condão de conter as injustiças ambientais através da capacitação de jovens, crianças, mulheres e aborígenes, em particular os que estejam em situação de vulnerabilidade, na defesa dos direitos humanos ambientais. Com isso, a resolução possibilita que os países adotem e efetivem ações a fim de coibir as mudanças climáticas, através da utilização de recursos ambientais de forma não renovável ou sustentável, assim como a poluição do ar, da água e do solo⁶, sendo que as medidas são imprescindíveis para a manutenção do meio ambiente como um todo, para as presentes e futuras gerações.

No entanto, para compreender como a evolução das garantias ambientais ocorreram no Brasil, é necessário ir além dos fenômenos internacionais acima expostos. Sendo preciso debruçar-se sob o aspecto diacrônico, uma vez que, na década de setenta, houve uma ruptura no pensamento meramente extrativista e utilitário dos recursos naturais como fontes inesgotáveis e passa-se a compreensão da necessidade da preservação ambiental para persecução do meio ambiente equilibrado, para que seja garantido às futuras gerações acesso à natureza e aos seus recursos.

Contudo, a atenção às questões ambientais no Brasil adveio um ano após a conferência de Estocolmo, sendo instituído a SEMA - Secretaria Estadual do Meio Ambiente, a qual estava adstrita ao Ministério do Interior, para atender às demandas ambientais, bem como angariar recursos internacionais, sendo que na época, dentre os requisitos para ter acesso a estes financiamentos, era a constituição de instituição ambiental. Ao passo que foi instituído o licenciamento ambiental, a ser aplicado para indústrias, construção civil e para demais atividades que causem danos ambientais. Ainda, durante a implantação desses institutos ambientais, também foi adotado em 1977 através de decreto estadual o SLAP – Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras, com a finalidade de estabelecer preceitos técnicos, onde sejam respeitadas limitações razoáveis para efetivar o licenciamento. Com isso, algumas profissões voltaram seu estudo e aperfeiçoamento às questões ambientais.⁷

Portanto, antes dos anos oitenta, a legislação brasileira versava somente quanto à preservação vislumbrando a questão econômica, como pode ser analisado

⁶ ONU, Nações Unidas. ONU News Perspectiva Global Reportagens Humanas. 2022. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2022/07/1796682>. Acesso em: 13 mar.2023.

⁷ LOPES, Sérgio Leite. Sobre processo de “ambientalização” dos conflitos e sobre dilemas da participação. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Horiz. antropol. 12 (25) • Jun 2006. Acesso em: 25 mar. 2033. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-71832006000100003>

na construção normativa cronológica abaixo:

Ainda assim, havia fragmentos ambientais dispostos esparsamente nas constituições anteriores. Na Constituição do Império de 1824, havia proibição de indústrias contrárias à saúde do cidadão, em seu artigo 179, n. XXIV. A Constituição Republicana de 1891 sobre a competência legislativa sobre minas e terras, no artigo 34, n. 29. A Constituição de 1934 passou a defender as belezas naturais, no artigo 10, III e o artigo 148, e ampliou as disposições sobre competências sobre bens naturais, no artigo 5, XIX, j. A Carta de 1937 manteve as proteções previstas na anterior, ampliando-as, por meio dos artigos 16, XIV; 18,134. As Constituições de 1946 e 1967 mantiveram o mesmo padrão da anterior, sobre as tutelas ambientais. A Carta de 1969 inovou, ao prever que o mau uso da propriedade poderia implicar em perda de auxílios do Governo.⁸

As normas não tratavam especificamente sobre as questões ambientais, mas tão somente de forma indireta e subsidiária, não como fim em si, visando sobretudo a utilização da propriedade com viés econômico.

Já a Lei nº 6.938/81⁹, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA, trouxe em seu art. 3º o conceito de meio ambiente¹⁰. Esta lei foi de fato que implementou norma, a qual trouxe a garantia e o reconhecimento dos valores ecológicos relevantes atinentes ao bem jurídico ambiental, sendo assim, o precursor do Direito Ambiental no país, para que posteriormente fosse introduzido dentre as normas basilares na Constituição.

Além de trazer sobre a política pública de utilização de bem de uso comum do povo, sendo assegurado o livre e franco acesso às praias, conforme estabelece em seu art. 10 da referida lei, ainda, sobre a proteção da zona costeira, a Lei nº 7.661/88

⁸ ADÃO, Clara de Oliveira. **Primeiro o belo, depois o importante: o direito constitucional ambiental no Brasil**. In. (Org.) LIMA, Roberta Oliveira. RODRIGUES, Wagner de Oliveira. **Direito ambiental: questões socioambientais em tempos urgentes**. Salvador: Studio Sala de Aula, 2021. Disponível em: https://ler.amazon.com.br/reader?ref_=_ku_mw_rw_cr_rdnw&asin=B09C44DWBj. Acesso em: 12 abr. 2022

⁹ BRASIL. **Lei nº6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 14 abr. 2022.

¹⁰ Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

- I –Meio ambiente, 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;
- II -degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;
- III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:
 - a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
 - b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
 - c) afetem desfavoravelmente a biota;
 - d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
 - e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;
- IV -poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;
- V -recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

¹¹corroborar quanto à natureza pública que interpõe a normatização dos recursos naturais.

Ao urgir a elaboração do processo constituinte, houve mobilização de estreitos grupos indígenas rogando para que seus direitos fossem reconhecidos, também nesta perspectiva, movimentos ambientalistas uniram forças para que fosse promulgado normas visando a preservação ambiental. ¹² Assim, a Constituição da República Federal de 1988, também denominada como Constituição Cidadã, trouxe diversas garantias e preceitos assegurando à população brasileira, por meio de diretrizes de direitos fundamentais, os quais estão fragmentados em dimensões¹³.

Dentre as garantias constitucionais está o Direito Ambiental, o qual está inserido nos direitos fundamentais de terceira dimensão, os quais podem ser definidos como sendo o direito à solidariedade, que se caracteriza por ser de ordem coletiva ou difusa, sendo assim, o direito ao meio ambiente e à qualidade de vida estão intrinsecamente envolvidos à dignidade humana.

É oportuno mencionar que este direito fundamental não está expressamente colacionado na Carta Magna em seu art. 5º, o direito internacional apresenta tal entendimento, como pode ser analisado nos tratados e demais documentos relacionados a esta temática. ¹⁴

¹¹ Art. 10. As praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica.

§ 1º. Não será permitida a urbanização ou qualquer forma de utilização do solo na Zona Costeira que impeça ou dificulte o acesso assegurado no caput deste artigo.

§ 2º. A regulamentação desta lei determinará as características e as modalidades de acesso que garantam o uso público das praias e do mar.

§ 3º. Entende-se por praia a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema. BRASIL. Lei nº 7.661 de 16 de maio de 1988. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7661.htm. Acesso em: 28 abr. 2022.

¹²MARÉS, Carlos Frederico. Introdução ao Direito Socioambiental. In: LIMA, André. (Org.). **O Direito para o Brasil Socioambiental**. Porto Alegre: safE, 2002. p.21.

¹³ São três dimensões de direitos fundamentais, mas há quem defenda que existam de quarta, quinta e até uma sexta geração. Contudo, no momento é oportuno abordar os que estão pacificados pela doutrina. Sendo que o de primeira dimensão refere-se a direitos inerentes à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade, mas também estão inclusos os direitos à liberdade de expressão coletiva, bem como os direitos de participação política. Já os direitos fundamentais de segunda dimensão, os econômicos, sociais e culturais, dentre eles, assistência social, saúde, educação, trabalho (direito a férias, descanso semanal remunerado, salário mínimo, limitação da jornada laboral, etc.), os direitos da terceira dimensão estão relacionados quanto a solidariedade e fraternidade, além ao meio ambiente. SALET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015. p. 45-49.

¹⁴SALET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos

Ainda, quanto o direito ao meio ambiente deve-se compreender que está diretamente correlacionado aos direitos humanos, podendo haver o reconhecimento explícito, o qual está disposto na Declaração Universal de Direitos Humanos.

Sobre a importância da Carta Magna, é preciso apresentar o voto do Ministro Luiz Fux, relator do julgamento da ADC 42/DF, o qual abordou que nas constituições anteriores somente era tratado sobre alguns recursos naturais, ao passo que a Constituição de 1988 tratou quanto à proteção ambiental de forma basilar, arguindo que “Não é à toa, a comunidade internacional a apelidou de Constituição Verde, considerando-a a mais avançada do mundo nesse tema”¹⁵, tendo em vista ser a precursora da América Latina ao trazer garantias ambientais instituídas em seu ordenamento, tal como traz em seu art. 225¹⁶, assegurando não somente a manutenção a geração presente acesso ao meio ambiente, mas também às futuras gerações.

É salutar abordar países latino-americanos que tomaram como referência a Constituição brasileira de 1988 como modelo de proteção ambiental e os direitos coletivos, como o Equador (2008), Bolívia (2009) e Venezuela (1999), ao realizarem o processo de um novo constitucionalismo, deixando de aderir o modelo europeu, o qual decorreu anteriormente devido à colonização do território latino e passaram a garantir

fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015. p. 48-49.

¹⁵ STF, ADC 42/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, j. 28.02.2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750504737>. Acesso em: 18 abr. 2022.

¹⁶ **Art. 225.** Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

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

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

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

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

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

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

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

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

a identidade de seus povos, especialmente, de seus originários e ressignificou a valorização e os direitos da natureza, através do Pachamama, bem como o Sumak Kawsay que está ligado ao Bem Viver¹⁷, nesse sentido, Eugenio Zaffaroni, apresenta essa nova perspectiva constituinte, como sendo “es una deidad protectora -no propiamente creadora, interesante diferencia- cuyo nombre proviene de las lenguas originarias y significa Tierra, en el sentido de mundo.”¹⁸

Com isso, as Constituições latino-americanas asseguram a proteção ambiental, respeitando sua ancestralidade e dos povos que ali vivem, entendendo que é preciso preservá-lo para a sobrevivência de todos, pois o equilíbrio permanece quando a exploração de recursos naturais é sustentável. Assim, evidenciado que as Constituições, ao serem elaboradas e instituídas, devem assegurar os direitos coletivos.

Ao passo que, na conferência da ONU em Nova Iorque no ano de 2015, restou estabelecido dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), os quais vislumbram concretizar ações para acabar com a pobreza e a fome, assegurando uma vida saudável e com bem-estar, também ao acesso à água e ao saneamento básico, tornando as cidades e assentamentos humanos, inclusivos, seguros e resilientes, além de proteger e promover o uso do ecossistema, gerir as florestas visando a sustentabilidade destes objetivos, bem como combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e a perda da biodiversidade, dentre outros objetivos elencados na Agenda para que sejam perfectibilizados em dimensão mundial até o ano de 2030.¹⁹

Ainda, foram determinados oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) visando a melhoria no âmbito social, cultural, econômico e educacional, dentre estes objetivos está elencada a sustentabilidade ambiental.²⁰

¹⁷ WOLKMER, Antonio Carlos. MELO, Milena Petters. *Constitucionalismo Latino-Americano – Tendências Contemporâneas*. Curitiba: Editora Juruá, 2013. p. 14.

¹⁸ “é uma divindade protetora – não adequadamente criativa, interessante – cujo nome vem das línguas originais e significa Terra, no sentido do mundo” ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **La naturaleza como persona: Pachamama y Gaia**. In: LINZÁN, Luis Fernando Ávila. **Política, justicia y Constitución**. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012. p.259 - 290.

¹⁹ Nações Unidas Brasil. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil*. <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em: 04 abr. 2022

²⁰ FILHO, Claudio Marcondes de Castro. **Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável: uma leitura de política pública na clave da biblioteca escolar**. São Paulo – SP. RDBCI. Rev. Digit. Bibliotecon.

Contudo, os direitos ambientais permanecem em debate, a fim de que as garantias não se esvaíam à má administração política e fique à mercê do interesse privado, favorecendo economicamente uma minoria elitista, para tanto, é salutar a atuação do judiciário, bem como do entendimento dos Ministros do Supremo Tribunal de Justiça que através de seus votos às questões sobre a natureza, clima²¹, proteção da fauna e flora, da preservação do ecossistema e da punição quanto à poluição, desmatamento e o descumprimento dos preceitos estabelecidos em normas, que resguardam e garantem a manutenção da proteção ambiental no país.

Recentemente, houve o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 708, o qual trata sobre o Fundo Nacional Sobre Mudança do Clima, que esteve em pauta de debates, tendo em vista o recebimento de recursos oriundos de outros países sob o dever de proteção e controle do desmatamento da Amazônia, mas que conforme dados apresentados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE resta evidenciado que houve aumento paulatino nos últimos três anos. Foi decidido que de fato houve omissão por parte da União e que esta deve aplicar e utilizar os recursos para a finalidade adstrita aos compromissos internacionais, em prol da preservação e mitigação das mudanças climáticas.

Ainda, restou consignado que os tratados internacionais que versem quanto à matéria ambiental possuem a mesma hierarquia normativa especial que os tratados internacionais de direitos humanos, portanto, reconhece como uma hierarquia supralegal²².

Um dos marcos regulatórios para a execução de ações e sistemas através de

Cienc. Inf. V.16, n.3, p.355-372. set./dez.2018.
<file:///C:/Users/Thais/Downloads/rdbcigerente2,+claudio-pt.pdf> Acesso em: 04 abr.2022

²¹ Dentre as pautas das sessões do STF para o início do ano de 2022 estão os julgamentos de processos referente as questões ambientais do país, sendo: ADPF 760 (Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia), ADO 54 (omissão do Governo Federal no combate ao desmatamento), ADO 59 (Fundo Amazônia), ADI 6.148 (Resolução Conama 491/2018 sobre padrões de qualidade do ar) e ADI 6.808 (MP 1.040/2021, convertida na Lei 14.195, sobre concessão automática de licença ambiental), sendo que tais decisões podem trazer grande impacto na interpretação e na consolidação jurisprudencial ambiental, versando sobre o âmbito da proteção climática. SARLET, Ingo Wolfgang. WEDY, Gabriel. FENSTERSEIFER, Tiago. **O supremo Tribunal Federal como guardião da Floresta Amazônica**. Revista Consultor Jurídico. 2022. Acesso em: 12 abr.2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mar-25/direitos-fundamentais-stf-guardiao-floresta-amazonica>

²² SARLET, Ingo Wolfgang. Tiago Fensterseifer. **O Caso Fundo Clima (ADPF 708) e a equiparação dos tratados ambientais aos tratados de direitos humanos**. Genjurídico.com.br. 02 ago.2022. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2022/08/02/caso-fundo-clima-adpf-708/>. Acesso em: 28 ago.2022.

política pública ambiental, a qual foi instituída por meio da Lei nº 6.938/81, mecanismos de fiscalização e controle, dentre eles é o SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente previsto no art. 6º da referida lei, que é instituído no âmbito do Poder Executivo, seja Federal, Estadual ou Municipal, trazendo um novo preceito administrativo voltado à promoção ambiental, implementando órgãos que atuam na efetivação destes preceitos, assim como o Conselho de Governo, a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, bem como órgãos tidos como executores, sendo o IBAMA e Instituto Chico Mendes, também são previstos outros órgãos dentro do Sistema, os quais estão previstos no artigo supracitado.

Dentre os órgãos dispostos junto à estrutura do SISNAMA, está em destaque o CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente²³, o qual atua ativamente e tem competência para regulamentar por meio de suas resoluções. Contudo, algumas resoluções foram contestadas e reformadas pelo STF, pois houve certa flexibilização quanto às questões ambientais, tendo em vista que o órgão sofreu algumas alterações em sua composição, por meio do Decreto 9.806/2019, o qual reduziu de noventa e três conselheiros, para vinte e três, dentre estes, sendo composto por sete Ministérios, um representante de cada região geográfica sendo indicado pelo governo estadual, dois de governos municipais, quatro entidades ambientalistas de âmbito nacional e duas entidades empresariais, assim, reduziu a participação da sociedade civil e ampliou a do poder público, sob a justificativa de ofertar maior agilidade e eficiência nas decisões²⁴.

Contudo, a finalidade desta alteração é facilitar a aprovação de resoluções atenuas quanto à proteção ambiental, para, assim, favorecer demandas econômicas e empresariais, que antes encontravam entraves para sua atividade.

Não obstante, após a alteração da composição do conselho sofrer fortes críticas de doutrinadores e da sociedade em geral, houve a solicitação de Arguição de descumprimento de preceito fundamental – ADPF 623, a qual concedeu a medida de

²³ O Art. 6º, II, da Lei nº 6.938/1981, estabelece que o CONAMA, é um órgão consultivo e deliberativo, o qual possui a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida. BRASIL.

²⁴ BRASIL. **Decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019.** Altera o Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9806.htm#art1. Acesso em: 30.mai. 2022

urgência pleiteada a fim de suspender a eficácia do Decreto nº 9.806/2019²⁵, posteriormente nova alteração na estrutura no CONAMA, por através do Decreto nº 11.018/2022, o qual majorou em 36% da representatividade de entidades ambientalistas e do setor privado no Conselho, sob o argumento de proporcionar decisões mais democráticas.²⁶ Ao recompor a participação de entidades ligadas à proteção ambiental, assegurando maior paridade e oportunizar que a sociedade e seus anseios sejam representados.

Ao passo que o FNMA - Fundo Nacional do Meio Ambiente, foi instituído pela Lei nº 7.797/89²⁷, o qual tem por objetivo o desenvolvimento de projetos que vislumbram a utilização racional e sustentável de recursos naturais, priorizando os que visem as unidades de conservação, pesquisas de desenvolvimento institucional, educação ambiental e manejo e extensão florestal.²⁸

A fim de obter maior eficiência e menores custos, foi elaborada a Lei no 14.119/2021, que, em seu artigo 2º, VI²⁹, estabelece diretrizes para o incentivo à preservação ambiental por meio de ações voltadas para o incentivo aos agricultores, indígenas, quilombolas, pessoas físicas e jurídicas, bem como grupos familiares ou comunitários, para assim, manter seus espaços verdes, por meio de pagamento àqueles que aderirem e estiverem consonância às determinações impostas.

Desta forma, a Lei sobre Política Nacional de Pagamento por Serviços

²⁵ ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 623. Situação: Concluído ao Relator. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5774620>. Acesso em: 06 fev. 2023.

²⁶BRASIL. **Decreto nº 11.018, de 30 março de 2022**. Altera o Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor sobre a composição do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.018-de-30-de-marco-de-2022-389606577>. Acesso em: 30 mai. 2022.

²⁷ Houve decreto presidencial nº 10.224/20 determinando a exclusão da participação da sociedade civil no conselho deliberativo do FNMA. A matéria foi questionada no STF, onde a ministra relatora, Carmen Lúcia, arguiu que a exclusão da sociedade civil na composição acaba por eliminar a atuação da coletividade, sendo conferido ao Poder Executivo o controle exclusivo de decisões, bem como de neutralizar o caráter plural e diversificado inerente à atuação em tais órgãos. ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 651. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5853176>

²⁸MACHA, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo, Cicacor Editorial. 2013. p. 198.

²⁹ **Art. 2º** Para os fins desta Lei, consideram-se:

VI - provedor de serviços ambientais: pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, ou grupo familiar ou comunitário que, preenchidos os critérios de elegibilidade, mantém, recupera ou melhora as condições ambientais dos ecossistemas. BRASIL. Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14119.htm. Acesso em: 16 mai.2022.

Ambientais traz a consolidação normativa de um instrumento garantidor e viabilizador da consecução da preservação do meio ambiente, incidindo na difusão dentre suas vantagens, tanto no desenvolvimento econômico de quem recebe pelo serviço prestado, quanto a quem realiza o pagamento, mas acima de tudo, para a coletividade através da preservação do ecossistema.

Com isso, resta evidenciado que a proteção da natureza e do meio ambiente é direito e responsabilidade de todos, tendo em vista que assegurar um ambiente equilibrado para as gerações futuras é um dever de todos, pois as ações atuais têm grandes impactos, ainda que não imediatos, mas afetarão àqueles que ainda estão por vir. Diante disso, o lapso temporal que o ciclo de consumo insustentável propagado pelo capitalismo, bem como a forma como a produção sistematicamente poluente resulta em um estilo de vida acelerado, estão todos relacionados a essa questão do passado, presente e futuro, nesse sentido, o autor François Ost apresenta que “O domínio revelador da destemporalização. [...] Também aqui se tenta pôr em prática uma vontade de sincronização de ritmos diferentes - os do homem, os da natureza, os das gerações presentes, os das gerações futuras”³⁰.

Por conseguinte, as ações e omissões geram consequências, seja no presente ou futuro e, em diversas proporções, portanto, é necessário compreender os efeitos dos atos de agora refletirão posteriormente.

Portanto, resta evidenciado por meio do apanhado breve do processo evolutivo do Direito Ambiental tanto internacional, o qual decorreu através de Convenções, Congressos e ratificação de princípios por meio de legislação, o que contribuiu no amadurecimento normativo brasileiro, onde, antes da Constituição da República Federativa do Brasil, havia somente normas que versavam quanto à utilização dos recursos naturais. Ao passo que após o advento da Magna Carta foi garantida a manutenção do meio ambiente em sua plenitude, resguardando sua preservação e utilização de forma consciente e responsável, a fim de garantir sua manutenção às presentes e futuras gerações.

Sendo instituídos órgãos fiscalizadores e reguladores, assegurando, assim, a participação da sociedade civil, bem como dos poderes públicos, para que juntos desenvolvam mecanismos e que efetivem os já existentes em prol da efetivação do

³⁰ OST, François. **O tempo do direito**. Lisboa: Instituto Piaget, 1999. p. 40-41

direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

1.2 A PERSPECTIVA SOCIOAMBIENTAL DOS MUNICÍPIOS ATRAVÉS DO PLANO DIRETOR E ZONEAMENTOS EFETIVOS

Os municípios possuem grande responsabilidade pela governança e pelo desenvolvimento, seja no âmbito social, cultural, urbanístico, sanitário, educacional ou ambiental. Nesse sentido, a Constituição Federal, em seu artigo 23, VI, VII³¹, prevê competência comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e dos Municípios quanto à preservação do meio ambiente, das florestas, da fauna, e flora, além de combater a poluição³².

Tal preceito leva à compreensão de que os Municípios possuem autonomia e capacidade constitutiva para se auto-organizar, advém muito antes da Carta Magna³³, atualmente, os Municípios possuem, além da autonomia para a auto-organização, também da autolegislação, autoadministração e, por fim, de autogoverno. Contudo, a autonomia conferida aos municípios é relativa, pois está vinculada aos preceitos e princípios instituídos na Constituição Federal, além de respeitar os limites impostos e

³¹ Nelson Nery elenca outros arts. Dispostos na Constituição Federal sobre o direito urbanístico “A Constituição de 1988 concedeu bastante atenção à matéria urbanística, reservando-lhe diversos dispositivos sobre diretrizes do desenvolvimento urbano (arts.21, XX, e 182, CF), sobre preservação ambiental (arts. 23, III, IV, VI, e VII, 24, VII, VIII e 225, CF), sobre planos urbanísticos (arts.21, IX, 30 e 182, CF) e, ainda sobre a função urbanística da propriedade urbana. A competência para “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive, habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (art. 21, XX, CF) é da União, ao passo que foi atribuída aos Municípios a política de desenvolvimento urbano, tendo “[...] por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro**. 4ª ed. Rio de Janeiro: forense, 2010. 4ª Ed, p.232.

³²BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 05 out.1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 abr. 2022.

³³ Sobre a autonomia dos Municípios nas Constituições anteriores à 1988, pode ser verificado que: “[...] a ideia vigorante na Constituição de 1946 e também na de 1967 era a de que a organização dos Municípios era dada por lei estadual e não por lei municipal. Ao mesmo tempo, ambas as Constituições mencionadas, quando se falava no Município, aludia-se à competência para legislar sobre assuntos de seu peculiar interesse, atendidas as peculiaridades locais”. Ainda, pode ser verificado que no Estado do Rio Grande do Sul houve a auto-organização dos Municípios, “[...] Não se pode dizer que estavam autorizados pela Constituição estadual, porque ela, como poder constituinte secundário e subordinado à Constituição Federal, não poderia dispor em sentido contrário àquilo que houvera estabelecido a Constituição Federal. Portanto, se os Municípios se auto-organizaram no Rio Grande do Sul, sem nenhum questionamento do Supremo Tribunal Federal, isso estava a significar que a tese da auto-organização municipal era correta já naquela época”. TEMER, Michel. Os Municípios na Constituição Federal de 1988. In. (Org.) MENDES, Gilmar Ferreira. **Linha administração e políticas públicas: gestão pública e direito municipal: tendências e desafios**. São Paulo: Saraiva Educação, 2016. p.12-13.

de competência da União e dos Estados.³⁴

Portanto, quando se trata de a competência dos Municípios legislarem sobre questões relacionadas a matéria ambiental, só é possível fazê-lo, tendo em vista as peculiaridades e particularidades regionais, bem como a singularidade do interesse público de cada localidade, respeitando os aspectos que não firam as disposições constantes na legislação federal e estadual, observando assim, a hierarquia normativa. Esta competência está auferida a partir da leitura em concomitância entre o Art. 24, IV e Art. 30, ambos da Constituição Federal de 1998.

A necessidade de os municípios se organizarem e regularizarem o uso e a ocupação solo surgiu em decorrência do aumento substancial de cidadãos que abandonaram a vida no campo e passaram a viver em zonas urbanas. O desenvolvimento da urbanização nas cidades brasileiras ocorreu com a revolução industrial,³⁵ quando as pessoas que antes viviam em pequenas propriedades rurais, passaram a habitar os centros urbanos em busca de melhores oportunidades de trabalho, acesso à educação, saúde, cultura e estilo de vida metropolitano.

Contudo, as cidades não estavam preparadas para receber tantas pessoas de forma abrupta, pois não havia infraestrutura “Há cem anos, apenas 10% da população mundial vivia em cidades. Atualmente, somos mais de 50%, e até 2050 seremos mais de 75%.”³⁶Portanto, há que olhar para o passado para compreender o presente e projetar o futuro, para que assim possam ser evitados os mesmos equívocos.

As cidades vêm registrando o aumento progressivo e expressivo em áreas segregadas, onde as construções são realizadas informalmente, de forma desordenada e em locais que não oferecem riscos à integridade física, pois há risco de desmoronamento devido à instabilidade do solo e às fortes chuvas, e enchentes devido à evasão dos rios ou por falta de permeabilidade do pavimento, e a obstrução das drenagens pluviais devido ao descarte de lixo de forma irregular, situações estas

³⁴ OLIVEIRA, Cláudia Alves de. **Competências Ambientais na Federação brasileira**. In. (Org.) MOTA, Mauricio. Fundamentos teóricos do Direito ambiental. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p.108.

³⁵“Na década de 40, quando apenas 31% da população brasileira era urbana, as cidades eram vistas como o lado moderno e avançado de um país predominantemente agrário e atrasado. De 1940 a 1980, o processo de urbanização e industrialização parecia representar um caminho para a independência de séculos de dominação e mando coronelista”.

PRESSBURGER, T. Miguel. **Na caverna, no taxi: algumas reflexões metodológicas sobre o estatuto da cidade**. In. (Org.)

³⁶LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis. Cidades inteligentes**: desenvolvimento sustentável num planeta urbano. Porto Alegre: Bookman, 2012. p.20.

que evidenciam a exclusão social que a população menos favorecida enfrenta nas favelas e periferias das cidades pelo país.³⁷

Os diversos aspectos que envolvem o tema do urbanismo devem ser analisados de forma holística, levando em consideração a pluralidade dos cidadãos, empreendimentos, empresas, a singularidade geográfica, cultura, meio ambiente, fauna e flora, vegetação, recursos hídricos, dentre outras características locais.

Com isso, a questão socioambiental vem conquistando força jurídica, por meio da conexão entre os direitos fundamentais e suas diversas dimensões, a qual visa não somente resguardar as garantias do Estado Social, mas também o Estado Ambiental, formando assim uma ponte que permite a união de dois lados em defesa dos direitos humanos.

Para tanto, faz-se necessário compreender o termo socioambiental. Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer conceituam como, sendo:

O Estado de Direito (Socioambiental) contemporâneo – a despeito da divergência na seara terminológica – apresenta, de acordo com a lição de Canotilho, as seguintes dimensões fundamentais, integradas entre si: juridicidade, democracia, socioabilidade e sustentabilidade ambiental, de modo que a qualificação de um Estado como Estado (Socio) Ambiental traduz-se em -pelo menos- duas dimensões jurídico-políticas relevantes: a) a obrigação do Estado, em cooperação com outros Estados e cidadãos ou grupos da sociedade civil, de promover políticas públicas (econômicas, educativas, de ordenamento) pautadas pelas exigências da sustentabilidade ecológica; e b) o dever de adoção de comportamentos públicos e privados amigos do ambiente, dando expressão concreta à assunção da responsabilidade dos poderes públicos perante as gerações futuras, mas sem descurar da necessária partilha de responsabilidade entre o Estado e os atores privados na consecução do objetivo constitucional de tutela do ambiente, consoante, aliás, anunciando expressamente no art. 225, *caput*, da nossa Lei Fundamental.³⁸

É inegável a necessidade de haver reformulação e reestruturação das metrópoles e das cidades, para que assim, sejam mais acessíveis, ambientalmente sustentáveis e até mesmo inteligentes. Faz-se necessário abordar brevemente sobre

³⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. **Estado socioambiental e o mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações**. In. Org. SARLET, Ingo Wolfgang. **Estado socioambiental e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p.19.

as cidades inteligentes ³⁹ou também denominadas como “smart cities” das cidades socioambientais. A primeira não possui uma definição concreta, mas tem por escopo visar a introdução da tecnologia, por meio da conectividade digital e seu acesso nas diversas esferas municipais, primando pela eficiência dos serviços prestados, contudo, as desigualdades sociais seriam intensificadas, aumentando assim a polarização⁴⁰. Já a segunda refere-se à garantia plural de direitos que visam assegurar direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana, bem como preservando o meio ambiente.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trouxe um capítulo dedicado à política urbana, a qual possui o intuito de organizar e planejar o território municipal, mais especificamente, em suas zonas urbanas. Para tanto, em seu art. 182 traz que será executada pelo Poder Público municipal, primando pelas diretrizes determinadas em lei, além de ter como objetivo estabelecer o desenvolvimento da cidade garantindo que suas funções sociais proporcionem o bem-estar de seus cidadãos.⁴¹

Para tanto, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi elaborado o Estatuto da Cidade, o qual está disposto na Lei nº 10.257/01, que trouxe as diretrizes gerais da política urbana, estabelecendo normas de ordem pública e de interesse social, regulando o uso da propriedade visando o coletivo, assim como o meio ambiente.

A referida Lei em seu art. 42⁴² expõe os requisitos mínimos para a elaboração do Plano Diretor, contudo, houve uma alteração legislativa por meio da Lei nº

³⁹ “Cidades mais inteligentes no Brasil são também a incorporação dos inovadores e promissores instrumentos de tecnologia da informação e comunicação na promoção de melhores e mais otimizados territórios informais, tão extensos e populosos nas nossas cidades, e cujo desafio de inserção à rede urbana “formal” – e não a sua exclusão – é dotá-lo de adequadas infraestruturas”. LEITE, CARLOS. Cidades Sustentáveis, Cidades Inteligentes. p.133

⁴⁰ FIGUEIREDO, Gabriel Mazzola Poli de. **O discurso e a prática da smart city no contexto de metrópoles brasileiras**. In. (Org.) JR. Francisco. **Cidades inteligentes: uma abordagem humana e sustentável**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2021. [Recurso eletrônico]. Acesso em: 27 abr.2022. Disponível em: https://ler.amazon.com.br/reader?asin=B091FPG9GJ&ref_=kwl_kr_iv_rec_1&language=pt-BR

⁴¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

⁴² **Art. 42** - O plano diretor deverá conter no mínimo:

I- A delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e demanda para utilização, na forma do ar. 5º desta Lei;

II- Disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III- Sistema de acompanhamento e controle. (BRASIL, Lei 10.257/01)

12.608/12 que introduziu o art. 42-A, o qual acrescenta requisitos mínimos aos Municípios que estão no cadastro nacional de municípios em áreas suscetíveis à grandes deslizamentos, inundações ou processo geológico ou hidrológicos.

Ainda, quanto aos requisitos mínimos a serem observados, sua inobservância pode gerar consequências, para José dos Santos Carvalho Filho, quando o Plano Diretor for omissivo quanto algum dos requisitos mínimos estipulados, deverá ser declarado sua inconstitucionalidade, pois estará divergindo da lei federal, bem como da Constituição Federal, sendo assim, a lacuna deixada pela lei municipal terá de ser sanada, para tanto, pode ser elaborada nova lei autônoma ou por meio de lei corretiva, constando a inclusão da matéria faltante.⁴³

Ocorre que os municípios em sua maioria somente elaboram o Plano Diretor por ser obrigatório aos municípios que ultrapassam a marca populacional de vinte mil habitantes ou que integrem regiões metropolitanas, assim como aglomerações urbanas, áreas com interesse turístico ou em áreas que possuam empreendimento ou atividades que tenham certa consequência ambiental regional ou nacional ou caso o município pretenda utilizar-se do disposto no art.182, §4º da CF/88⁴⁴, com isso, se restringem a cumprir somente o mínimo requerido pelo Estatuto, tendo em vista que caso não haja sua implementação no prazo de cinco anos, o Administrador Público estará incorrendo em improbidade administrativa, conforme especificado no art. 52⁴⁵,

Ainda, o Estatuto traz em seu art. 2, II, que dentre suas diretrizes gerais está inclusa a gestão democrática, a qual ocorre através da participação popular, bem como das associações representativas da sociedade, os quais devem acompanhar ativamente da elaboração e execução do Plano Diretor, bem como os projetos que envolvam o desenvolvimento urbano.

Portanto, é necessário que os cidadãos estejam inseridos no processo de elaboração e que tenham acesso ao projeto que irá alterar a disposição urbanística de sua cidade, para tanto, as tecnologias são um meio de facilitar essa conexão, a qual pode ocorrer através de aplicativo de smartphone e/ou sites oficiais da prefeitura,

⁴³ FILHO, José dos Santos Carvalho. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 369

⁴⁴ BRASIL. Lei 10.257/2001.art. 41

⁴⁵ BERNARDI, Jorge Luiz. **A Organização Municipal e a Política Urbana**. Curitiba: InterSaberes, 2012, p.358.

mas é preciso haver sensibilidade de oportunizar locais públicos para que àqueles que não possuem acesso à tecnologia sejam inclusos, além de ser promovido audiências públicas na Casa Legislativa.

Dentre as finalidades estabelecidas no Plano Diretor, está o acesso à propriedade e sua função social, para tanto, deve-se ser instituído delimitações quanto à subutilização de imóveis, por meio de legislação municipal, a qual definirá sobre o parcelamento, a edificação, bem como a utilização compulsória, sendo que os imóveis que não cumprirem as determinações estabelecidas, haverá notificação ao proprietário para que regularize, caso contrário haverão sanções, tais como, o IPTU progressivo no tempo e desapropriação com o pagamento em títulos, ambos previstos no art. 7º e no 8º, do Estatuto da Cidade.⁴⁶ Nesta senda, o Imposto Predial e Territorial Urbano tem por incumbência asseverar o real cumprimento da função social da propriedade urbana, garantindo a efetivação dos requisitos normativos.

Uma cidade sustentável deve observar a função social da propriedade, para tanto, é necessário atender os preceitos fundamentais instituídos no plano diretor, conforme estabelece o art. 182, da Carta Magna. Ainda, o art. 2º, do Estatuto da Cidade apresenta as diretrizes, as normas de ordem pública e interesse social que estabeleçam o uso da propriedade urbana em prol da coletividade.

Para garantir que as cidades possam atender às necessidades dos cidadãos à medida de seu desenvolvimento e evolução, foi instituído que os planos diretores sejam revisados a cada dez anos, ou antes, se houver necessidade, e que a participação pública seja respeitada.

Dentro da perspectiva urbana, a função da propriedade deve ser examinada em termos de sua função social ou socioambiental, a fim de garantir que os direitos transindividuais urbanísticos sejam coletivos e difusos.

A função social foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Lei nº 4.504/64, também conhecida como Estatuto da Terra, onde em seu art. 2º, §1º apresenta requisitos que devem ser atendidos simultaneamente para que a propriedade cumpra sua função social⁴⁷.

⁴⁶ CORRALO, Giovani da Silva. **Curso de direito municipal**. São Paulo: Atlas, 2011. p. 253

⁴⁷ **Art. 2º** É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

Ainda, a Lei nº 4.132/62 estabeleceu quanto a desapropriação por interesse social, a qual é decretada visando promover a justa distribuição da propriedade ou podendo condiciona-la ao uso ao bem-estar social.⁴⁸

A Constituição Federal de 1988 reafirmou tais preceitos, estabelecidos em seu art. 5º, XXII, e XXIII⁴⁹, que garantem o direito à propriedade e que esta atenderá a função social, estando consolidado dentre os direitos fundamentais, além do art. 170, III, da Carta Magna que institui como princípio para assegurar a todos uma existência digna.

Ainda, tem-se defendida a necessidade de ser cumprido a função socioambiental da propriedade, sendo considerada um bem essencial, com isso, o proprietário deve ser responsabilizado caso não cumpra com a função de preservar e defender a manutenção ao meio ambiente equilibrado, pois está violando o interesse da coletividade tanto da geração presente quanto a futura.⁵⁰

Dentre as necessidades de planejamento urbano municipal, há que se ater quanto as políticas do uso e o parcelamento do solo, de forma que o zoneamento para que seja racional, devendo ser considerado as especificidades de cada área e ao meio ambiente, a fim de que todos tenham acesso às condições mínimas existenciais e seja respeitado a dignidade da pessoa humana por meio de cidades socioambientais.

A Lei nº 6.766/79 que dispõe sobre o parcelamento do solo regula quanto à

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:
a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;

b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;

c) assegura a conservação dos recursos naturais;

d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem. BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 15 de mai. 2022.

⁴⁸ BRASIL. **Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962.** Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sua aplicação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4132.htm. Acesso em: 15 de mai. 2022.

⁴⁹ **Art. 5º** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 mai. 2022

⁵⁰ MOTA, Mauricio. **Função socioambiental da propriedade: a compensação ambiental decorrente do princípio do usuário pagador na nova interpretação do Supremo Tribunal Federal.** (Org.) Função social do direito ambiental. Rio de Janeiro: Elsevier, 2019. p. 20.

utilização e o fracionamento da terra, afim de que esta seja ocupada de forma atender as necessidades do meio urbano, sendo utilizado para edificação, loteamentos e desmembramento.

Tendo em vista que a referida lei é anterior à Constituição Federal, seus preceitos possuem cunho antropocêntrico, pois prioriza-se os interesses imobiliários por meio da ocupação humana, deixando a questão ambiental em segundo plano. Com isso, Adir Ubaldo Rech entende que esta lei é “(...) além de inconstitucional, viola princípios de Direito Ambiental e Urbanístico, como o da sustentabilidade, porque não há como se falar em sustentabilidade urbanística com o meio ambiente degradado.”⁵¹

Mas somente o parcelamento do solo ou a disposição de zoneamentos não são mecanismos suficientes para que o desenvolvimento de uma cidade socioambiental ou sustentável ocorra, é preciso que se tenha um ambiente ecologicamente equilibrado, para tanto, faz-se necessário estudo aprofundado da situação de georreferenciamento a fim de assegurar a ocupação e assentamento urbano de forma a garantir a sustentabilidade ambiental, bem como social e também econômica.

O planejamento do desenvolvimento urbano é questão a ser tratada e debatida com a população local, pois estes têm de ter conhecimento dos impactos gerados pelas alterações normativas possuem e interferem na coletividade. Portanto, resta evidenciado que os municípios devem, ou pelo menos deveriam, elaborar um planejamento de desenvolvimento urbano socioambiental efetivo, com metas definidas e que possam ser implementadas no contexto local, pois caso contrário, beira a utopia, a fim de assegurar aos cidadãos condições mínimas inerentes à dignidade da pessoa humana, bem como os direitos fundamentais estabelecidos na Constituição Federal de 1988, sendo respeitado o interesse público nas decisões e na utilização do solo urbano, para que desta forma, as desigualdades sociais sejam amenizadas e não ocorra a segregação territorial.

⁵¹ RECH, Adir Ubaldo. **A inconstitucionalidade do parcelamento do solo no Brasil**. In. RECH, Adir Ubaldo. COIMBRA, Diego. (Org.) **Cidade: uma construção interdisciplinar**. Caxias do Sul, RS: EducS, 2016. p.270.

1.3 A EVOLUÇÃO NORMATIVA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTES E O PODER LEGIFERANTE DOS MUNICÍPIOS COMO FORMA DE SALVAGUARDAR O DESENVOLVIMENTO SOCIOAMBIENTAL

A proteção do meio ambiente decorre de um processo evolutivo estabelecido pela compreensão da necessidade de preservação dos recursos naturais, o qual é regulado por meio de convenções, doutrinas e leis, conforme anteriormente explanado. Salvaguardar o ecossistema equilibrado é fundamental para a segurança humana, assim como garantir que o ambiente seja minimamente seguro para sua permanência.

O Código Florestal de 1934, em seu art. 4^o⁵², trouxe algumas delimitações em relação às florestas protegidas, que, devido sua localização, auxiliam a conservar o regime das águas, evitar erosão de terras, por ação de agentes naturais, e asilar espécies raras de fauna indígena, sendo essa uma primeira concepção de APPs.

No entanto, a primeira norma que apresentou de forma expressa sobre a disposição de APPs foi instituída pela Lei nº. 4.771/1965⁵³, então denominada como Código Florestal, o qual trouxe preceitos regulatórios quanto o uso e disposição do meio ambiente, contudo, não estabeleceu distinção ou delimitação das áreas de preservação permanente entre zonas urbanas das rurais. As definições foram consagradas nos art. 2^o da referida lei, que estabelecia os limites necessários para ser decretado por ato do Poder Público. Entretanto, urge ressaltar que houve acréscimo da alínea “i” do artigo anteriormente citado, onde sua redação se deu por meio da Lei nº. 6.535/78,⁵⁴ que incluiu as áreas metropolitanas entre aquelas que devem ser preservadas permanentemente. Com isso, a interpretação leva a compreensão de que a norma estabelecida versava sobre áreas urbanas.

Contudo, tal entendimento não restou integralmente consolidado, tem em vista o advento da Lei do Parcelamento do Solo, trouxe normas protecionistas, sendo que

⁵² BRASIL. **Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934.** Código Florestal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm. Acesso em: 10 abr. 2022.

⁵³ BRASIL. **Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.** Institui o Código Florestal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm. Acesso em: 10 abr. 2022.o

⁵⁴ BRASIL. **Lei nº 6.535, de 15 de junho de 1978.** (Revogado). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6535.htm. Acesso em: 11 abr. 2022.

no art. 4º, III, Lei nº 6.766/79, em sua redação original, apresentava que as áreas não edificáveis são quinze metros de cada lado, ao longo das águas correntes e dormentes, salvo leis específicas que tragam maiores exigências⁵⁵.

No Código Florestal, ora revogado, a extensão estabelecida para APP alternava conforme a largura dos cursos de água, sendo fixado o mínimo de 30 metros e o máximo de 500 metros. Ocorre, quando aos lagos e reservatórios somente foram declarados como áreas de preservação permanente, não trouxe maiores considerações ou delimitações, contudo, o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA em sua Resolução 04/85 trouxe a delimitação de 30 metros em áreas urbanas e de 100 em áreas rurais⁵⁶.

Ainda, a Resolução nº 303/02 do CONAMA em seu art. 3º trouxe mais especificações quando a delimitação dos cursos d'água, bem como de nascentes ou olho d'água, de lagos e lagoas, área urbana consolidada, topo de morros e montanhas, em linhas de cumeada, em encostas, restingas, manguezais, dunas e em praias.⁵⁷

Ao passo que, com o advento do Código Florestal de 2012, em seu art. 7º, trouxe a responsabilização do proprietário pela vegetação situada em área de preservação permanente, a qual deve ser mantida, sendo que em caso de supressão, estará obrigado tanto o possuidor quanto o ocupante, sendo pessoa física ou jurídica a realizar a recomposição da vegetação suprimida, sendo que esta obrigação possui natureza real ou "*propter rem*", ou seja, deve ser reparada independentemente de ter sido o responsável ou não por aquele que deu causa, ainda, será transmitida aos sucessores no caso de transferência de domínio ou posse de imóvel rural.

O Código Florestal de 1965 permaneceu vigente por quarenta e sete anos, até ser revogado pela Lei nº 12.651/2012, o qual ficou conhecida como "Novo" Código Florestal, sendo estabelecidas normas quanto à proteção da vegetação, áreas de

⁵⁵ BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6535.htm. Acesso em: 11 abr. 2022.

⁵⁶ BRASIL. **Resolução CONAMA Nº 004/1985**. Dispõe sobre definições e conceitos sobre Reservas Ecológicas. Disponível em: http://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=21. Acesso em: 12 abr. 2022.

⁵⁷ BRASIL. **Resolução CONAMA Nº 303/2002**. Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. Disponível em: <http://conama.mma.gov.br/atos-normativos-sistema>. Acesso em: 12 abr. 2022.

preservação permanente, bem como áreas de Reserva Legal, bem como quanto à exploração e o suprimento de matéria-prima florestal, além dos produtos de sua origem, juntamente com abordar quanto ao controle e prevenção de incêndios em área florestal, conforme disposto em seu art. 1º-A⁵⁸.

Contudo, urge externar que durante a elaboração legislativa sobre o tema trouxe alguns embates nas mais diversas esferas sociais, políticas, sindicais, acadêmicos e científicos, tendo em vista se tratar sobre alterações normativas que implicam consequências econômicas, mas principalmente ao agronegócio.

Em decorrência destes embates, houve vetos no dia da publicação da Lei nº 12.727/2012, em artigos, parágrafos, incisos e alíneas, tais como o § 7º e 8º do Art. 4º, com isso, ocorreram algumas alterações por meio da Medida Provisória nº 571, de 25 de maio de 2012, a qual teve por intuito que os dispositivos normativos vetados deixassem de ser regulamentados, para tanto, foram incluídos no artigo os § 9º e 10, para que tanto os Planos Diretores quanto as Leis de Uso e Parcelamento do solo que tratem sobre zonas urbanas, para que assim seja respeitado às margens dos cursos d'água visando sua proteção.⁵⁹ Ainda, o Código Florestal foi objeto de ações diretas de inconstitucionalidade, dentre elas: ADIs 4.901⁶⁰, 4.902⁶¹, 4.937⁶² e 4.903⁶³.

O Código Florestal de 1965, ora revogado, não apresentava distinção entre áreas de preservação permanentes rurais e urbanas⁶⁴, já o Código Florestal de 2012

⁵⁸BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 12 mai. 2022

⁵⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Áreas de Preservação Permanente Urbanas: O Novo Código Florestal e o Judiciário.** Revista de informação legislativa, v. 52, n. 206, p. 83-102, abr./jun. 2015. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512451/001041591.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 18 mai. 2022

⁶⁰ ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4901. Situação: Excluído do calendário de julgamento pelo Presidente. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4355097>. Acesso em: 10 mar.2023

⁶¹ ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4902. Situação: Excluído do calendário de julgamento pelo Presidente. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4355128>. Acesso em: 10 mar. 2023

⁶² ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4937. Situação: Excluído do calendário de julgamento pelo Presidente. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4388129>. Acesso em: 10 mar. 2023

⁶³ ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4903. Situação: Julgado. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4388129>. Acesso em: 10 mar. 2023.

⁶⁴ No Código Florestal de 1965, houveram somente três menções quanto às áreas urbanas, sendo estas decorreram de alterações posteriores, com o intuito de dirimir questionamentos e estabelecer que o regramento do caput do art. não se aplica em zonas urbanas (parágrafo único do art. 2º, acrescido pela Lei nº 7.803, de 18/07/89; §2º do art. 4º, criado pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 24/08/01; e parágrafo único do art. 22 criado pela Lei nº 7.803, de 18/07/89). ROSA, Mardióli Dalla. A relevância

trouxe em seu art. 4º as delimitações, dentre elas, estão as áreas em faixas marginais de curso d'água natural perene e intermitente, tendo como parâmetro para medição a partir da borda da calha do leito, de acordo com a largura do curso d'água, e deixa de ser do seu nível mais alto, com isso, acaba reduzindo consideravelmente a área a ser protegida. Cabe ressaltar, que a alteração possui maior impacto em regiões onde os leitos não possuem grande profundidade na calha, com isso, nos períodos de chuvas intensas provocam as cheias. Desta forma, é necessário ser observado este dado durante a análise técnica.

Portanto, por meio desta alteração fica propenso à possibilidade de haver ocupações do leito, e assim, suscetível a inundações em período de cheias.⁶⁵ Também houve a delimitação ao entorno de lagos e lagoas naturais, sendo estabelecido que a largura mínima em zonas urbanas será de 30 metros.

Quanto aos reservatórios d'água artificiais, provenientes de barramento ou de represamento dos cursos d'água naturais, não houve uma restrição específica, desta forma, a faixa será definida através da licença ambiental do empreendimento. Já as áreas de nascentes e dos olhos d'água perenes será no raio mínimo de 50 metros, independentemente de sua situação topográfica; as encostas ou parte delas que possuam a declividade superior a 45º, sendo equivalente a 100% na linha de maior declive; também as áreas de restingas que sejam fixadoras de dunas ou que estabilizem os mangues; toda extensão de manguezais; as bordas de tabuleiros ou chapadas; áreas com altitude superior a 1.800 metros e independente de sua vegetação.⁶⁶

Portanto, as áreas de preservação permanentes – APPs têm por função a manutenção do ambiente natural com sua vegetação lúdima, sendo indisponível para a utilização de parcelamento do solo, tal mecanismo é necessário a fim de evitar ou pelo menos atenuar que ocorra a erosão, o assoreamento dos cursos de água e também para que permaneça como habitat de animais que ali vivem.⁶⁷

ambiental das áreas de preservação permanente e sua fundamentação jurídica. **Planeta Amazônia:** Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas, Macapá, n. 3, p.83-95, 2011.

⁶⁵ LOPES, Ana Maria D'Avila. TASSIGNY, Mônica Mota. TEIXEIRA, Diego Monte. **A redução das áreas de preservação permanente de recursos hídricos pelo novo código florestal e o princípio da proibição deficiente.** Revista da Faculdade de Direito da UFG, Goiânia, v. 41, n. 1, p. 46–65, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5216/rfd.v41i1.42049>. Acesso em: 15 jun.2022

⁶⁶ BRASIL. Lei nº 12.651/2012

⁶⁷ ROSA, Mardióli Dalla. **A relevância ambiental das áreas de preservação permanente e sua**

Ainda, o art. 6º, do Código Florestal de 2012, traz que o Chefe do Poder Executivo pode declarar APP quando houver interesse social, quando houver áreas cobertas com faunas ou outras vegetações que possuam, dentre suas finalidades, proteger restingas, várzeas e sítios de extraordinária beleza ou que possua valor científico, cultural ou histórico, que contenha a erosão do solo e que mitigue risco de enchentes, bem como o deslizamento tanto de terra quanto de rocha, que abrigue fauna ou flora ameaçados de extinção, também, para que assegure o bem-estar público.⁶⁸

Portanto, em áreas de preservação permanentes em zonas urbanas, deve-se respeitar trinta metros em áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, de nascentes e dos olhos d'água perenes, das encostas ou parte destas com declividade superior a 45 graus, de restingas e de manguezais, também no topo de morros, montes, montanhas e serras.

As definições foram instituídas sob a necessidade de preservar e conservar o equilíbrio ecológico nas cidades, garantindo, assim, a manutenção da vegetação e animais em seu ambiente, bem como servindo para evitar desmoronamentos e enchentes. Contudo, as alterações estabelecidas no Novo Código Florestal acabaram garantindo somente o mínimo existencial ambiental, sendo em alguns pontos menos protecionistas que o Código Florestal de 1965.

Houve questionamentos quanto à extensão não edificável nas APPs disciplinado no Código Florestal de 2012, para tanto, o Superior Tribunal de Justiça firmou jurisprudência ao proferir decisão do Tema 1010, o qual firmou a tese de que nestas áreas que estejam em qualquer curso d'água, seja perene ou intermitente, pertencentes e caracterizados como sendo área urbana consolidada, há que se respeitar o art. 4º, caput, inciso I, alíneas a, b, c, d e e, tendo como finalidade a garantia de proteção ambiental destes locais, bem como à coletividade.⁶⁹ Com isso, tal julgamento pelo STJ trouxe maior segurança jurídica ao disciplinar tal entendimento

função jurídica. Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas Macapá, n. 3, p. 83-95, 2011. Disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/planeta/article/view/423>. Acesso em: 11 abr. 2022

⁶⁸ BRASIL. Lei nº 12.651/2012.

⁶⁹ BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça Tema Repetitivo 1010. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1010&cod_tema_final=1010. Acesso em: 18 jul. 2022.

jurisprudencial.

Ocorre que no ano de 2021, após a consolidação do Tema 1010, houve sanção presidencial com a promulgação da Lei nº 14.285/2021, a qual substituiu o disposto no §10 ao art. 4º do Código Florestal de 2012,⁷⁰ que passou a ter nova redação,⁷¹ versando sobre as áreas urbanas consolidadas em áreas de preservação permanentes, cujos conselhos de meio ambiente estaduais, municipais ou distritais serão ouvidos e, caso tenha o entendimento, será elaborada lei definindo e regulamentando quanto às faixas marginais, sendo diversas das estabelecidas no inciso I do caput do art. 4º. Portanto, houve a alteração do texto sob o argumento de ser necessário assegurar a regularização fundiária às pessoas de baixa renda que ocupam estes locais.

Ao conceder aos municípios a competência quanto à fixação das margens dos cursos d'água em áreas urbanas consolidadas diversas das estabelecidas no art. 4º, caput, inciso I, o qual deve elaborar legislação específica, sendo preciso atender requisitos mínimos que atendam as questões urbanísticas e ambientais inerentes a especificidade e a realidade local.

Para tanto, deve haver diagnóstico socioambiental, o qual deve abranger algumas etapas de levantamentos de dados e análise das informações, para, desse modo, se chegar a um diagnóstico específico da localidade contendo quanto à situação ambiental quanto ao georreferenciamento da área, vegetação nativa, sistema viário, áreas de risco, também é preciso conter dado sobre a situação social abrangendo o saneamento básico, serviços públicos ofertados e equipamentos

⁷⁰ § 10. ~~No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, observar-se-á o disposto nos respectivos Planos Diretores e Leis Municipais de Uso do Solo, sem prejuízo do disposto nos incisos de caput.~~ BRASIL. Lei nº 12.651/2012.

⁷¹ § 10. Em áreas urbanas consolidadas, ouvidos os conselhos estaduais, municipais ou distrital de meio ambiente, lei municipal ou distrital poderá definir faixas marginais distintas daquelas estabelecidas no inciso I do caput deste artigo, com regras que estabeleçam:

I- A não ocupação de áreas com risco de desastres;
 II- A observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver; e
 III- A previsão de que as atividades ou os empreendimentos a serem instalados nas áreas de preservação permanente urbanas devem observar os casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental fixados nesta Lei. BRASIL. Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021. Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14285.htm#art2. Acesso em: 12 de jun. 2022.

públicos⁷².

Além disso, deve ser observado quanto à não utilização de áreas que apresentem risco de desastre. Caso o município já disponha de plano de recursos hídricos, de bacia ou de drenagem, suas orientações devem ser seguidas no momento da avaliação, bem como os empreendimentos ou atividades que se instalarão no local. Com isso, há um entendimento completo das singularidades locais, bem como das consequências reais da alteração das margens em APPs.

Para que ocorra a alteração do disposto no inciso I, do caput do Art. 4º, para tanto, o Código Florestal exige que seja após a coleta de dados e ao estudo socioambiental atinente à área consolidada, sendo que tais informações devem ser apresentadas ao Conselho Municipal ou Estadual de Meio Ambiente, e, caso o município não tenha o COMDEMA, deve fazer sua implementação, caso entenda não haver viabilidade de criação, poderá de forma alternativa ser encaminhado ao Conselho Estadual, para assim poder elaborar Lei Municipal dispondo quanto o regramento a ser observado nas faixas marginais em áreas urbanas consolidadas.

Ocorre que a deliberação através do COMDEMA – Conselho Municipal de Meio Ambiente, é dividido equitativamente entre representantes do poder público e da sociedade civil e, em decorrência disso, as informações apresentadas quanto à alteração da faixa marginal em áreas urbanas dispostas em APP tornam-se distorcidas, pois os conselheiros não possuem conhecimento técnico aprofundado sobre o tema, o que pode levar à aprovação equivocada.

Se houvesse um desejo genuíno de que tal mudança fosse debatida e avaliada em termos de seu significado, seria mais eficaz realizar consultas e audiências públicas para mobilizar e incluir os cidadãos na tomada de decisão de forma democrática.

É necessário abordar que o Código Florestal já tratava, em seu art. 8º, quanto à regularização de áreas populares e que ofertassem serviços de utilidade pública, bem como de interesse social. Denota-se mitigação quanto às restrições em APPs,

⁷² CHEGATTI, Schirlene. BATISTA, Sandra Regina. **Diretrizes Gerais para Municípios para aplicação da Lei Federal nº 14.285 (29/12/21)** – Nota Técnica Nº 002/2022. **FECAM**. Florianópolis. Jan. 2022. Disponível em: https://www.fecam.org.br/wp-content/uploads/2022/01/ADM_FECAM_20220128_Nota-Tecnica_002_Diretrizes-Gerais-para-os-Municipios-para-aplicacao-da-Lei-Federal-N-14.285-29.12.21.pdf. Acesso em: 17 jun. 2022.

tendo em vista as exceções dispostas ao uso, tanto em zonas urbanas quanto em zonas rurais, contudo, restringe-se ao marco temporal da entrada em vigor do Código as que não estavam autorizadas a permanecerem, conforme disposto no o §4º, do art. 8º.⁷³.

Ainda, circunstâncias excepcionais podem ser permitidas à intervenção ou mesmo à supressão da vegetação nativa inserida em APP, devendo ser comprovado que o empreendimento ou atividade está em consonância com o interesse social, utilidade pública ou que apresenta baixo impacto ambiental, desta forma poderá obter a autorização da autoridade ambiental responsável, conforme disposto no art. 3º, VIII, IX e X.

VIII -utilidade pública.

- a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;
- b) as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, saneamento, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho;
- c) atividades e obras de defesa civil;
- d) atividades que comprovadamente proporcionem melhorias na proteção das funções ambientais referidas no inciso II deste artigo;
- e) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal;

IX -interesse social

[...]

- c) a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas e rurais consolidadas, observadas as condições estabelecidas nesta Lei;
- d) a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, observadas as condições estabelecidas na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009;
- e) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos cujos recursos hídricos são partes integrantes e essenciais da atividade;

[...]

X -atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental:

[...]

- k) outras ações ou atividades similares, reconhecidas como eventuais e de baixo impacto ambiental em ato do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA ou dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente⁷⁴

⁷³ LOCATELLI. Paulo Antonio. **Elemento para a Sustentabilidade da Regularização Fundiária Urbana nas Áreas de Preservação Permanente**. Os desafios para a Proteção do Meio Ambiente e o Desenvolvimento Urbano. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2021. p. 123.

⁷⁴ BRASIL. Lei nº 12.651/2012.

Desta forma, para Paulo de Bessa Antunes, a alteração realizada pela Lei nº 14.285/2021 é inconstitucional, pois fere o disposto no inciso III do §1º do art. 225 da Carta Magna, tendo em vista as áreas de preservação permanente serem territórios especialmente protegidos, portanto, as normas que o modifiquem ficam impedidas de autorizar quaisquer medidas que fragmente a plenitude de sua proteção.⁷⁵

Resta evidenciado que, ao longo das alterações normativas dos Códigos Florestais, houve mudanças por meio de Leis Complementares e de Medidas Provisórias, principalmente em áreas urbanas, com dispositivos que se tornaram permissivos e autorizativos, e que beiram a ilegalidade, tendo em vista a utilização de mecanismos frágeis de controle, permitindo a aprovação de deliberações de margens inferiores às especificadas na norma, sob o argumento de que a manutenção ou consolidação de áreas urbanas em locais que deveriam ser protegidos.

A dignidade da pessoa humana está indissolúvelmente ligada a um cenário ambientalmente equilibrado em que as cidades possam se desenvolver garantindo o bem-estar de seus cidadãos e protegendo o meio ambiente, pois este é um dos direitos fundamentais consagrados na Constituição Federal de 1988.

Portanto, o poder público municipal tem papel importante na manutenção e preservação ambiental, sendo que lhe foi dada competência para legislar quanto às questões inerentes ao meio ambiente, pois detém conhecimento de sua fauna, flora, relevo, bacias hidrográficas, da situação social e populacional, bem como das reais necessidades e pretensões para se desenvolver. Contudo, é preciso haver ponderação e responsabilidade, pois competência para legislar não é uma carta em branco, mas, sim, uma forma de que a cidade atenda a suas reais necessidades, garantindo a efetivação dos direitos fundamentais.

⁷⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa. **A proteção insuficiente e a Lei nº 14.285/2021. Consultor Jurídico**, [meio eletrônico] 03 jan. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jan-03/paulo-antunes-protecao-insuficiente-lei-142852021#:~:text=A%20Lei%20n%C2%BA%2014.285%2F2021%20%C3%A9%20inconstitucional%20perante%20o%20inciso,que%20comprometa%20a%20integridade%20dos>. Acesso em: 16 jun. 2022.

CAPÍTULO 2

2 O IMPACTO AMBIENTAL QUANTO ÀS DIRETRIZES DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

O direito à moradia está garantido na Carta Magna, assim como o direito ao meio ambiente sadio. Contudo, por vezes, ambos estão em conflito, seja pelo êxodo rural que ocorreu de forma abrupta e que ainda vem ocorrendo, seja pela mercantilização e supervalorização das residências, por meio do aquecimento do setor imobiliário, seja pela falta de planejamento do desenvolvimento urbano pelos Municípios, assim como a falta de políticas públicas a fim de garantir dignidade à população através dos direitos mínimos, cominado à ineficácia ou inexistência de programas habitacionais destinado à famílias de baixa renda e em vulnerabilidade social e econômica.

Desta forma, é imperioso que seja analisada de forma aprofundada a evolução normativa quanto às políticas habitacionais, que vêm sendo desenvolvidas e implementadas ao longo da história do país e a que está atualmente em vigência. A fim de não se ater, tão somente, ao texto disposto na legislação, mas também que sejam observadas a doutrina e a jurisprudência, para haver ampla compreensão de que a realidade de cada localidade deve ser analisada conforme sua singularidade, mas, sobretudo, assegurando os direitos fundamentais de forma equânime, para assim, ser desenvolvida a socioambientalidade.

2.1 OS NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS E A GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL DIANTE DO DÉFICIT HABITACIONAL

No Brasil, a questão da moradia e sua desigualdade não é uma situação surgida na era moderna, mas sim exacerbada pela revolução industrial. Diante disso, faz-se necessário discorrer brevemente sobre o processo disruptivo deste entrave social.

A forma de utilização e disposição das terras foi sendo modificada ao longo dos séculos por meio de normas que regulamentavam sua serventia, conforme a realidade

da época. Em 1822, a terra pertencia à Coroa e esta era a detentora do poder, a distribuição de terras era por meio do regime das sesmarias⁷⁶, bem como por meio de datas que eram lotes menores, contudo, para quem recebia a fração de terras, este era incumbido de obrigações, as quais, ao não serem cumpridas, tornavam-se devolutas.⁷⁷

A Lei de Terras foi instituída por meio da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, a qual tinha como propósito a colonização, mas que, indiretamente, mantinha a propriedade aos detentores de sesmarias, também estabeleceu quanto à aquisição de terras devolutas, através da legitimação de pessoa, devendo cumprir os requisitos de que esta seja mansa e pacífica, sua existência ser anterior à lei e não ser contestada por terceiros.⁷⁸ Contudo, resta evidenciado que a referida legislação não possuía preocupação, tão pouco seu objetivo era estabelecer quanto à regularização fundiária.

O primeiro órgão de proporção nacional foi a Fundação Casa Popular, a qual surgiu em primeiro de maio de 1946, tal data não foi mera coincidência, pois seu principal objetivo era que a população operária pudesse ter acesso à moradia digna e reduzir a desigualdade social e econômica, contudo, a FCP findou em 1964, após inúmeras tentativas frustradas de executar projetos habitacionais, o quais foram inviabilizados devido à falta de recursos financeiros, o que restou evidenciado que não houve grande execução efetiva.⁷⁹

Ainda, em 1964, foi instituída a Lei nº 4.380, a qual criou o Banco Nacional de Habitação, bem como o Sistema Federal de Habitação, tendo, dentre suas diretrizes, a coordenação de órgãos públicos que tenham por finalidade o desenvolvimento habitacional e também atuando em caráter orientador aos que atuam na esfera privada, visando, sobretudo, a construção de residências populares e promovendo o

⁷⁶ Entende-se que “propriedade sesmarial, que vigorava no Brasil-Colônia tinha como principal característica é que os territórios pertenciam à Coroa, sendo que através das datas de terras e legitimação das posses da propriedade pública gradativamente passou às mãos dos colonizadores particulares”. VARELA, Laura Beck. *Das Sesmarias à Propriedade Moderna: Um Estudo de História do Direito Brasileiro*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 74.

⁷⁷ RODRIGUES, Alerte Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras**. São Paulo: Contexto, 2019. p. 17.

⁷⁸ GOMES, Rosângela Maria de Azevedo. **A Propriedade no direito brasileiro: uma visão histórica**. Rio de Janeiro: Processo, 2014. p.50-51.

⁷⁹ MELO, Marcus André B. C. de. **Política de habitação e populismo: o caso da fundação da casa popular**. RUA: Revista De Arquitetura E Urbanismo, 3(1). Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rua/article/view/3105>. Acesso em: 14 jul.2022

financiamento da casa própria e, também, a geração de empregos e o aumento da economia através da necessidade de mão de obra para trabalhar nas edificações.

O fator determinante para que esse projeto fosse efetivamente executado foi a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, instituído pela Lei nº 5107/66, o qual possuía o BNH como gestor financeiro, resolvendo, assim, a insuficiência de recursos para a concretização do projeto, ainda, possuía como fonte de recurso as Cadernetas de Poupança, que entre o período de 1964 a 1984, foram financiadas mais quatro milhões unidades e que destas cerca de dois milhões foram para a faixa de interesse social. Contudo, no início dos anos oitenta, os recursos tornaram-se limitados, devido à crise econômica e ao aumento do desemprego fez com que, em 1986, o BNH fosse extinto e suas prerrogativas e recursos foram repassados para a Caixa Econômica Federal ⁸⁰.

A questão da crise habitacional no país advém da supervalorização dos lotes imobiliários, onde incorporadoras investem em propriedades com localização privilegiada e constroem condomínios de luxo ou prédios de alto padrão para atender a necessidade de uma pequena parcela da sociedade. Contudo, grande parte da população recebe salário mínimo e, com ele, tem de suportar todas despesas para garantir sua subsistência, com isso, acabam não tendo condições financeiras para comprar sua moradia.

Sem alternativas, a população economicamente vulnerável acaba construindo de forma irregular, sem respeito ao projeto arquitetônico, sem atender as questões atinentes à engenharia e sem liberação da obra pela repartição competente no órgão público ou habite-se, sendo levantada com materiais reaproveitados, muitas vezes, utilizando a madeira de árvores derrubadas na própria propriedade, colocando em risco a vida de quem ali reside e em seu entorno. Dada a situação precária, esses empreendimentos foram implantados em áreas sujeitas à erosão, como bordas de córregos e encostas, além de ocupar terrenos baldios.

A situação de desigualdade social no país é agravada não só pela construção irregular em áreas não edificantes, mas também por viver em áreas cercadas de lixo, sem saneamento básico, vivendo em meio ao esgoto a céu aberto, sem acesso à

⁸⁰ RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras**. 10. ed. São Paulo: Contexto, 2019. p. 57-59

água potável ou à energia elétrica, bem como a exclusão social pela não prestação de serviços públicos dentro da macrorregião em que esses núcleos estão inseridos.

Por fim, verifica-se, diante dessa situação, que é uma verdadeira segregação urbanística, uma vez que os mais pobres têm seus direitos básicos cada vez mais minimizados. Em busca de dirimir a realidade da questão habitacional, foram desenvolvidos movimentos sociais em prol da busca de acesso à moradia digna à população vulnerável. Na década de 80, surgiram dois movimentos de proporção nacional quanto à luta pela habitação, o primeiro foi a União Nacional por Moradia Popular – UNMP, a qual iniciou em 1989 e está inserida em dezenove estados do país, que tem por objetivo a reforma urbana e a construção de igualdade social, seu projeto de maior proporção é o projeto de Lei de Iniciativa Popular com o recolhimento de assinaturas para fosse criado a Lei nº 11.124/05, prevendo o Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, bem como a implementação do Conselho Gestor do FNHIS.

Outro movimento que é atuante na promoção nos direitos e garantias habitacionais é a Confederação Nacional das Associações de Moradores – CONAM, que foi criado em 1982 e que está inserido em vinte e três estados brasileiros, bem como no Distrito Federal, a fim de organizar tanto as federações estaduais, municípios e associações comunitárias. Além de defender a bandeira da luta pelo direito à moradia, também defende o acesso à saúde, transporte público e meio ambiente, dentre outros.⁸¹

O direito à moradia está avançado em tratados internacionais⁸², dos quais o Brasil é signatário. Dentre esses tratados, o mais significativo é Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, onde, em seu art. 11, oferece uma perspectiva mais abrangente sobre direitos fundamentais, sendo evidenciado o direito à moradia adequada como propósito para a efetivação de desenvolvimento da dignidade da pessoa humana de forma plena. Outro ponto de vista, foi incluído no mencionado art. 11 do Pacto, o item 11,1, o qual apresentou seis requisitos para uma

⁸¹ NUNES, Cecília Araújo. **Regularização Fundiária e o Direito à Moradia Adequada: Construção Social da Regularização Fundiária Urbana**. Uberlândia: LAECC, 2019. p. 65-66

⁸² Também é necessário ressaltar a importância das Conferências de grande relevância internacional que abordaram sobre o direito à moradia, tais como: Conferência do Meio Ambiente e Desenvolvimento do Rio de Janeiro (Rio 92); Conferência dos Direitos Humanos de Viena em 1993, Conferência sobre o Desenvolvimento Social de Copenhague em 1995; Conferência sobre Assentamento Humanos – Habitat II de Istambul em 1996.

inclusão e de moradias adequadas, os quais são: “segurança da posse, disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos, custo acessível, habitabilidade, não discriminação ou não priorização de grupos vulneráveis, e localização adequada/ adequação cultural.”.⁸³ Portanto, denota-se a relevância deste Pacto para o desenvolvimento de políticas habitacionais.

Ademais, é assegurado o direito à moradia na Constituição Republicana Federal de 1988, sendo incluído por meio da Emenda Constitucional nº 26, que traz novo sentido ao Art. 6º⁸⁴, sendo instituída a inclusão de direito à moradia no rol de direitos sociais, ou seja, estabelecendo esta garantia ao mínimo existencial⁸⁵, o qual está dentre os direitos fundamentais explícitos de segunda dimensão.

O programa pioneiro desenvolvido pelo Governo Federal quanto à promoção do direito à moradia para famílias com renda mensal de até sete mil reais e que estivessem estabelecidas em Áreas de Preservação Permanentes surgiu por meio da Medida Provisória nº 996, a qual ficou conhecida popularmente como “Programa Casa Verde e Amarela” e que posteriormente foi convertida na Lei nº 14.118/2021.

O art. 2º da referida Lei apresenta as diretrizes que norteiam a execução do programa, que regulamenta quanto ao atendimento habitacional urbano e rural que atenda à diversidade urbanística regional sob a necessidade ambiental, social, cultural e econômica, também visa estimular para que a função social da propriedade seja cumprida conforme os preceitos estabelecidos na Magna Carta de 1988, bem como o desenvolvimento e planejamento quanto ao saneamento básico, mobilidade urbana, além de que os empreendimentos habitacionais promovam sustentabilidade econômica, bem como social e ambiental.⁸⁶

⁸³ ARAÚJO, Alexandra Fuchs de. LIMA, Paulo de Araújo. **A Lei nº 13.465/2017 e o Direito à Moradia: Novos Caminhos para a Tutela de Antigos Direitos.** In: CHIARELLO, Felipe. PIRES, Lillian Regina Gabriel Moreira. (Org.) **Novos paradigmas da regularização fundiária urbana: estudos sobre a Lei nº 13.0465/2017.** São Paulo: Almedina, 2019. p. 25.

⁸⁴ **Art. 6º** - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. 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: 20 jul. 2022.

⁸⁵ Entende-se por mínimo existencial não somente o ínfimo para a sobrevivência vital, mas sim, um mínimo sociocultural. Sobre o tema, Ingo W. Sarlet apresenta que “[...] o direito-garantia do mínimo existencial, ainda mais em relação a direitos sociais específicos consagrados nas constituições, assume o significado de uma cláusula aberta, sendo ela própria, aliás, pelo menos na maioria das ordens jurídicas, enquadrada no elenco de direitos fundamentais implícitos”.

⁸⁶ BRASIL. **Lei nº 14.188, de janeiro de 2021.** Institui o Programa Casa Verde e Amarela. Disponível

Mas sua principal finalidade é viabilizar a ampliação habitacional, sobretudo, a famílias de baixa renda, a fim de oportunizar a igualdade social e o direito à moradia digna, infraestrutura adequada, acesso aos serviços públicos e ao saneamento apropriado.

O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, foi instituído por força da Lei nº 11.977/2009, com finalidade de estimular a construção de empreendimentos, bem como a aquisição de unidades habitacionais, priorizando famílias que residem em locais de risco, insalubres ou que estejam desabrigadas em decorrência de desastre climático⁸⁷. Além disso, a referida Lei menciona a participação popular no exercício do controle democrático sobre o desenvolvimento da cidade, porém, apesar de trazer essa possibilidade de participação cidadã, esta não é um requisito obrigatório, com isso, não dispõe qualquer sanção e tão pouco será impedido a execução do empreendimento.⁸⁸

Contudo, apesar de os programas disporem em suas normas diretrizes e objetivos visando a sustentabilidade, bem como a promoção da regularização fundiária e habitacional às famílias em situação de vulnerabilidade social e econômica, ocorre que, ao serem efetivados, acabam não atendendo aos requisitos estabelecidos, pois os imóveis estão localizados em áreas retiradas, onde os serviços públicos são poucos ou inexistentes, o acaba por dificultar a acessibilidade e a mobilidade destas pessoas, pois necessitam se deslocar em longos percursos para trabalhar ou estudar, com isso, tem-se uma cidade fragmentada e polarizada.

Quanto à ocupação irregular de áreas, deveria ser protegida efetivamente, mas que vem aumentando exponencialmente à medida em que os centros urbanos se desenvolvem e a especulação imobiliária acaba sendo um mercado em ascensão. Sobre este ponto, Paulo Locatelli apresenta a seguinte reflexão:

em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14118.htm. Acesso em: 12 de jul. 2022.

⁸⁷ BRASIL. **Lei nº11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 18 jul. 2022.

⁸⁸ COSTA, Elida De Cássia Mamede Da; AFONSO, Luan de Souza. **Dilemas sobre a participação popular no programa habitacional brasileiro: do “ser” ao “dever ser”**. In: SOUZA, Vidal De. CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. POZZETTI, Valmir César. (Org.). **Direito urbanístico, cidade e alteridade**. Florianópolis: CONPEDI, 2021. p. 162. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/276gsltp/x65q6457/wA68n6u5C81gWbM6.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2022.

Em química, a categoria catálise significa a aceleração de uma reação química por meio do acréscimo de um ingrediente, como uma enzima. As ocupações ilegais constituem-se em um verdadeiro processo autocatalítico. O comportamento humano com a proliferação de obras clandestinas ou irregulares age como uma enzima que acelera a ilegalidade, incentivando novas obras ilegais. Em determinadas áreas protegidas vão surgindo ocupações desviantes embrionárias, independente do padrão, que agem como catalisadores promovendo uma reação rápida, acelerando o surgimento de obras em desconformidade com a lei. Essa reação comportamental em cadeia é agravada pela ausência de um controle eficaz das ocupações e de políticas públicas de habitação, por parte do poder público. Se por um lado, a expansão autocatalítica das ocupações ilegais supre a carência habitacional para determinadas famílias, por outro, gera lucros ilícitos para o setor de construção civil e, em ambas as situações, prejuízos incalculáveis de ordem ambiental urbanística e social. A força autocatalítica não termina pois sempre se renova, uma vez que cada obra clandestina ou irregular estimula novas edificações ilegais e atrai desde famílias desesperadas por uma moradia, incautos consumidores e investidores vorazes. Quando o núcleo urbano informal é totalmente ocupado, os “investidores” e “ocupantes” migram em busca de outra área sensível, contando sempre com a possibilidade da REURB garantir não só sua permanência, mas a melhoria das suas condições. Enquanto a ilegalidade for renovável em sem riscos de punição, contando com a regularização indiscriminada, a informalidade será regrada.⁸⁹

Portanto, torna-se fundamental, não somente prover mecanismos para melhorar a situação das pessoas que vivem em áreas clandestinas, mas também fornecer condições mais dignas, o que gera uma solução de forma momentânea, mas é preciso ir além, e entender a fonte disruptiva da necessidade da busca de local para construir sua moradia, onde oferecem inúmeros riscos e desastres naturais, que em sua maioria podem ser evitados, caso houvesse maior fiscalização e seriedade no cumprimento da lei para coibir e impedir o alastramento de núcleos irregulares.

Neste viés, para que ocorra um controle, conforme a Constituição Federal de 1988 apresenta em seu art. 145, a competência para que os Municípios instituem tributos, por meio de taxas em razão do poder de polícia, portanto, o dispositivo da Carta Magna não apresenta definição expressa discorrendo sobre esse poder administrativo, tão somente, a possibilidade de ser cobrado por este exercício. Contudo, este tem por objetivo assegurar o cumprimento pelo poder de impedir ação de particular, o qual age de forma arbitrária direito próprio e, com isso, acaba por em risco o direito coletivo, para que assim, seja efetivado o bem-estar social.

⁸⁹ LOCATELLI, Paulo Antonio. **Elementos para a Sustentabilidade da Regularização Fundiária Urbana nas Áreas de Preservação Permanente.** p. 82-83

Já o Código Nacional Tributário traz em seu art. 78⁹⁰ e parágrafo único, apresenta a definição legal do conceito de poder de polícia, o qual é exercido pela Administração Pública, sendo o Município também detentor deste poder, o qual tem o condão fiscalizatório, preventivo e repressivo. Para tanto, é por meio da normatização legislativa, a qual estabelece a atuação do poder polícia local, podendo versar em algumas áreas, tais como, o “meio ambiente e controle das mais diversas formas de poluição (sonora, resíduos líquidos, resíduos sólidos, visual...), mobilidade urbana e trânsito, direito de construir e índices urbanísticos, tombamentos de bens, dentre outras;”⁹¹. Portanto, os Municípios podem exercer o poder de polícia fiscalizando e coibindo ações danosas à comunidade.

Neste âmbito, é primordial que os Municípios efetivem o poder de polícia fiscalizatório e coibitivo de núcleos informais, os quais decorrem por meio de ocupações irregulares à APPs, onde pessoas em situação de vulnerabilidade econômica e social acabam construindo sua moradia, tendo em vista o raso investimento em políticas habitacionais, sem outra alternativa, acabam utilizando estas áreas e que posteriormente tornam-se objeto de regularização fundiária.

Ocorre que a realidade dos municípios, independentemente de seu porte, carece de infraestrutura pública e número suficiente de funcionários para realizar a fiscalização e, com isso, alastram-se construções de casebres em questão de horas, formando assim, os condomínios irregulares. No entanto, tal ineficiência involuntária, não pode ser utilizada como justificativa perpétua, ao contrário, é preciso buscar mecanismos que auxiliem na fiscalização, como equipamentos de monitoramento eletrônico, que podem ajudar a solucionar parte do problema. É necessário implantar

⁹⁰ **Art. 78.** Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder. 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: 13 ago.2022

⁹¹ CORRALO, Giovani. p.98.

políticas habitacionais que atendam às necessidades dos munícipes, a fim de reduzir a desigualdade.

Ainda como mecanismo de controle e fiscalização, a Constituição Federal de 1988 trouxe, dentre as Funções Essenciais à Justiça, em seu capítulo IV, na Seção I, o Ministério Público como instituição permanente, a qual é incumbida de promover a defesa da ordem jurídica, a consecução do regime democrático, bem como dos interesses sociais e individuais indisponíveis, além de ter como um dos seus princípios a sua unidade, indivisibilidade e a independência funcional, conforme estabelecido no art. 127, CF/88.

Dessa forma, o MP possui papel importante na atuação quanto à preservação do meio ambiente, tendo em vista que, dentre suas atribuições, está o dever de fiscalizar, para tanto, o parquet conta com o auxílio do CAOMA – Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente, que tem como função orientar por meio de informações técnica-jurídicas, bem como de facilitar a atuação dos Promotores de Justiça que operam na área ambiental e que para tanto é necessário esse mecanismo que facilita a intermediação com os órgãos, tais como: SEMA, FEPAM e IBAMA.⁹²

Entre as suas atribuições ambientais, permeia entre as esferas penal e civil, assegurando a otimização e aplicação normativa no âmbito do cumprimento das obrigações dos infratores, garantindo, assim, uma punição efetiva, mas também, tendo como objetivo o restabelecimento da organização urbana e a recuperação ou reparação dos danos ambientais ocasionados.

Para tanto, dispõe de instrumentos administrativos próprios, que vão de acordo com a gravidade do caso em concreto, mas que pode ser desde uma recomendação ou termo de cooperação, Inquérito Civil, Termo de Ajustamento de Conduta, Ação Civil Pública⁹³. Quando se tratar de questão na esfera penal, poderá se utilizar de

⁹² BRASIL. **Na Defesa do Meio Ambiente**. Ministério Público do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/ambiente/>. Acesso em: 14 ago.2022

⁹³ Quanto a Ação Civil Pública, o art. 1º da Lei, nº 7.347/1985, apresenta as esferas que poderão ser objeto de ACP, a quais:

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos materiais e patrimoniais causados:

I- ao meio-ambiente;

II- ao consumidor;

III- a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IV- a qualquer outro interesse difuso ou coletivo;

V- por infração da ordem econômica;

transação penal, suspensão condicional da pena ou de ANPP. Desta forma, há maior celeridade e efetividade quanto à reparação dos danos ambientais ocasionados tanto por pessoa física quanto jurídica.

Quanto ao seu papel em relação à regularização fundiária de núcleos urbanos informais em APPs via Reurb, não há nenhum dispositivo regulamentando diretamente sua atuação, contudo, por se tratar de direitos sociais e ambientais, é importante sua participação ativa e efetiva.

Percebe-se que a questão habitacional decorre de inúmeras variantes, e que ao longo dos anos foram sendo desenvolvidos projetos e leis visando dirimir tamanha desigualdade, devendo, assim, ser resguardados os direitos fundamentais, dentre eles o direito à moradia e ao meio ambiente equilibrado.

2.2 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL CONSTITUÍDA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTES

No tópico anterior, foi abordado sobre programas atinentes à regularização fundiária instituída pelo Governo, os quais em sua maioria não cumpriram com seu propósito de forma efetiva e eficiente.

Contudo, anteriormente à elaboração da Lei do Reurb, foi efetivada a Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, a qual revogou parte da Lei nº 11.977/09, mais especificamente o teor do capítulo III, por haver conflito de matéria. A referida Medida foi alvo de inúmeras críticas e ações diretas de inconstitucionalidade, tendo em vista sua redação não apresentar conteúdo técnico que abrangesse a dimensão e importância da matéria tratada. Com isso, houve mobilização por parte da sociedade civil, bem como de interessados no assunto contribuindo na construção e elaboração do texto normativo que posteriormente resultou na Lei nº 13.465/2017.

VI- à ordem urbanística

VII- à honra e a à dignidade de grupos radicais, étnicos ou religiosos;

VIII- ao patrimônio público e social.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 18.ago.2022.

Na fase de exposição de motivos, na elaboração do texto normativo, foi apresentada justificativa para sua implementação, ao ser efetivada a possibilidade de regularizar imóveis que estejam inseridos em núcleos urbanos informais⁹⁴, estará viabilizando a inserção do imóvel como um bem de fato, o qual passa ser passível de investimentos através de financiamentos, além de haver aumento do valor da propriedade e de melhor infraestrutura local⁹⁵, com isso, cumpre-se o disposto parte dos direitos fundamentais inseridos na Carta Magna, tais como a dignidade da pessoa humana e ao acesso à moradia.

Com a escassez de áreas para construção e com infraestrutura adequada, ao ser regularizado, além de haver a valorização do imóvel também há ônus tributário, por meio de cobrança pelo Município de IPTU, o que acaba dificultando que as famílias de baixa renda permaneçam no local. Sendo assim, por meio da especulação imobiliária, há interesse nestas áreas, levando assim à gentrificação. Sobre esse fenômeno que vem ocorrendo após a regularização fundiária, pode-se ter a análise de que “[...] ocorre a apropriação pelo mercado das benesses produzidas pela interferência pública, permitindo que o mercado defina os preços e force, indiretamente, a saída dos mais pobres das áreas revitalizadas.”⁹⁶. Com isso, está evidenciada a inefetividade do controle do Poder Público em desenvolver mecanismos que coíbam a ocorrência desta situação.

Para tanto, o legislador elaborou a Lei nº 13.465/2017 com o intuito de regulamentar a regularização fundiária, tanto urbana quanto rural, notando-se que não se trata propriamente de uma inovação normativa, pois já era regulada pela Lei nº 11.977/09.

Ocorre que, com advento da Lei nº 13.465/2017, apresentou dentre suas previsões normativas pontos que geram questionamentos, por haver uma afronta à

⁹⁴ O art. 11, II, da Lei nº 13.465/2017 traz a seguinte definição para núcleos urbanos informais “núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização”. BRASIL.

⁹⁵ SALEME, Edson Ricardo. BONAVIDES, Renata Soares. **Da Regularização Fundiária no Espaço Urbano**. In: CHIARELLO, Felipe. PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira (Org.) **Novos Paradigmas da Regularização Fundiária Urbana: estudos sobre a Lei nº 13.465/2017**. São Paulo: Almedina, 2019. p. 52.

⁹⁶ BACHI, Israel. SOUZA, Leonardo da Rocha de. **Direito humano à moradia e regularização fundiária**. *Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania*. [S. l.], v. 4, n. 1, p. 163-175, 2019. DOI: 10.48159/revistadoidcc.v4n1.bachi.souza. Disponível em: <https://revistadoidcc.com.br/index.php/revista/article/view/25>. Acesso em: 7 nov. 2022.

Magna Carta, além de haver violação quanto à política ambiental e urbana, à disposição do patrimônio público, o direito à propriedade, bem como sua função, delegação dos serviços notariais e também da descentralização do controle e fiscalização sendo, portanto, questionada sua constitucionalidade por meio de três ações diretas de inconstitucionalidade, sendo ajuizada pela Procuradoria-Geral da República - PGR distribuída pelo Ministro Marco Aurélio a ADI 5.771, também foi ajuizado pelo Partido dos Trabalhadores – PT e que foi distribuído pelo Ministro Luiz Fux na ADI 5.787, ainda, o Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB ingressou ADI 5.883 as quais estão sendo analisadas pelo Supremo Tribunal Federal sob a responsabilidade do Ministro Relator Luiz Fux.

Ainda, foi solicitado para que houvesse a inclusão da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Sindicato de Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais do Estado de São Paulo (SECOVI-SP) nas ADIs 5.771 e 5.787, para atuarem como *amicus curiae*⁹⁷, já na ADI 5.883 atuam como *amicus curiae* o Colégio Registral do Rio Grande do Sul, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Instituto de Registro Imobiliário do Brasil - IRIB SECOVI-SP, Associação das Empresas de Loteamento e Desenvolvimento Urbano do Estado de São Paulo – AELO-SP, sendo que nas ADIs mencionadas até o presente momento não houve voto do relator, tão pouco decisão.

Por conseguinte, a Lei nº 13.465/17 trouxe em seu texto previsão do Reurb, sendo que no art. 9º estabelece que “abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.”⁹⁸. Ainda, traz duas

⁹⁷ A Lei nº 13.105/2015 instituiu o “novo” Código de Processo Civil, o qual trouxe em seu art. 138, prevê que nas matérias de grande relevância, objeto com especificidade ou que possua impacto social, poderá ser deferido pelo juiz ou relator a participação tanto de pessoa natural quanto a jurídica, bem como de órgão ou de entidade especializada, devendo possuir representatividade adequada. É necessário que seja definido os poderes da intervenção do *amicus curiae* (amigo da corte), para que este não interfira no pleno andamento e, que tão somente contribua com sua expertise. Ainda, a atuação do *amicus curiae* é importante nos processos de controle de constitucionalidade na ação direta de inconstitucionalidade – ADI art. 7º, da Lei nº 9.868/99, quando houver o entendimento do relator se tratar de matéria relevante.

⁹⁸ BRASIL. **Lei nº 13.645, 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 Leal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 13 ago.2022

subdivisões, o de Interesse Social ou também denominado como Reurb-S, e o de Interesse Especial ou denominado como Reurb-E.

Para que seja implementado o Reurb de interesse social, aplica-se os núcleos urbanos informais, os quais sejam ocupados de forma predominantemente por população de baixa renda.⁹⁹ Neste contexto, considera-se como baixa renda àqueles que obtenham renda familiar até cinco salários mínimos, para tanto, é preciso que esteja previsto em Lei Municipal.

Urge mencionar que a declaração que determina a modalidade da Reurb deve ser realizada dentro do prazo de cento e oitenta dias, e este pode ocorrer através de ato instituído pelo Poder Público. No entanto, é necessária uma análise técnica através de assistente social, a fim de determinar a real situação das famílias inseridas nessas ocupações informais, sendo elaborado relatório socioassistencial, abordando a situação fática da população local, tanto sob a perspectiva financeira, social, sanitária, dentre outras. Para tanto, o diagnóstico norteará o projeto para realizar projetos de infraestrutura, que efetivas no desenvolvimento da população local.

Ao ser declarado pelo Município que a modalidade da Reurb é de interesse social, por compreender que o núcleo é composto em sua maioria por famílias em situação de vulnerabilidade econômica, fica assegurado a isenção de custas e emolumentos aos beneficiários ao primeiro registro da REURB-S, conforme estabelece o art. 13, I, §1º e de seus incisos, da Lei 13.465/2017¹⁰⁰, para que assim,

⁹⁹ **Art. 6º.** Para a classificação da Reurb na modalidade Reurb-S, a composição ou a faixa da renda familiar para definição de população de baixa renda poderá ser estabelecida em ato do Poder Público municipal ou distrital, consideradas as peculiaridades locais e regionais de cada ente federativo.

Parágrafo único. A renda familiar prevista no caput não poderá ser superior ao quádruplo do salário mínimo vigente no País. BRASIL. Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9310-15-marco-2018-786319-publicacaooriginal-155038-pe.html>. Acesso em 12 set. 2022.

¹⁰⁰ **Art. 13.** A Reurb compreende duas modalidades:

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

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

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

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

II - o registro da legitimação fundiária;

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

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

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

seja garantido a existência notarial do imóvel e que àqueles que não possuem condições econômicas de arcar com as custas tenham de forma gratuita acesso a esse registro.

A classificação da modalidade do Reurb a ser implantado vai além da isenção ou de custas, mas também da responsabilidade de quem irá realizar as obras ou adequações da infraestrutura essencial do local, a fim de garantir que o local atenda às condições mínimas, tais como de saneamento básico através de acesso à água potável, distribuição de energia elétrica, coleta de esgoto, bem como outros serviços públicos básicos. Contudo, a implantação desta infraestrutura pode ser antes, durante ou depois da regularização, com isso, não há previsão normativa de prazos máximos para sua execução, tão pouco penalidades a serem aplicadas ao não ser efetivado cronograma¹⁰¹.

Portanto, sendo determinada a regularização como de interesse social, será de responsabilidade da Administração Pública implantar tais serviços essenciais, mas, em se tratando de regularização especial, ficará a incumbência sobre os proprietários, ou no caso de estar inserida em área predominantemente de interesse social, sendo verificado que determinado imóvel não se enquadra aos requisitos, este será considerado como de interesse especial e arcará com as custas e emolumentos notariais, bem como a cobrança insurgirá aos beneficiários do respectivo valor, quanto a implantação da infraestrutura essencial que compete a sua área.

É necessário que o Município realize a cobrança do beneficiário especial de sua cota parte da infraestrutura efetuada no local, sendo que em sua inobservância considera-se como renúncia a receita, com isso, quem assim proceder poderá ser responsabilizado.

Para que seja implantado o Reurb, deve ser requerido, pela União, Estado, Distrito Federal, Município, bem como pelas entidades da administração pública indireta. Também poderá ser requerido por seus beneficiários, proprietários de imóveis

quadrados;

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

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

VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo. BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

¹⁰¹ CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. **Saneamento básico e regularização fundiária (Reurb) em favelas**. CONJUR: 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-26/mp-debate-saneamento-basico-regularizacao-fundiaria-favelas#author>. Acesso em: 07 nov. 2022.

ou terrenos, por loteadores ou incorporadores. Igualmente, poderá ser requerido por terceiros, através de cooperativas habitacionais, associações, fundações, organizações da sociedade civil de interesse público, da mesma forma, possui legitimidade em requerer Reurb a Defensoria Pública representando os beneficiários hipossuficientes, bem como o Ministério Público¹⁰².

Deve imperar a ponderação e o bom senso pela comissão ou junta pertencente à Administração Pública, a qual analisa e avalia a adequação da Reurb, bem como todos os aspectos que envolvem a regularização, principalmente os núcleos que estão inseridos em APP, como pode ser verificado no entendimento do Promotor de Justiça Paulo A. Locatelli, o qual:

A REURB não significa necessariamente a permanência das ocupações ilegais. Frequentemente os interessados e os órgãos públicos, propositadamente ou não interpretam a expressão regularização no único sentido de “fazer de tudo para deixar como está”, para “garantir a permanência das obras ou edificações clandestinas ou irregulares”. Alguns Municípios iniciam o procedimento da REURB preocupados não em avaliar ou diagnosticar com clareza a sua geografia, a melhoria urbana ou ambiental, mas tão somente em cancelar por meio de atos administrativos, amparados por uma leviana legislação, os abusos e arbitrariedades cometidas pelos munícipes eleitores. Espiam pelas frestas propositadamente deixadas pelas leis ou preenchem seus vazios intencionalmente criados, com estudos pífios que pouco ou nada reproduzem a realidade do Município, tão somente para tornar legítimo um ato totalmente em desconformidade às leis, do qual os órgãos fiscalizadores, ou foram coniventes ou omissos.¹⁰³

Portanto, a manutenção das edificações em APPs deve ser analisada pela municipalidade; todo contexto socioambiental e urbanístico inerente a regulação, por meio dos levantamentos técnicos necessários, para que, assim, se tenha amplo conhecimento da realidade local, para então decidir com maior assertividade quanto a necessidade de remoção das construções e das famílias ou da viabilidade de permanência quando o núcleo urbano estiver consolidado e seja de difícil reversão.

O legislador, a fim de tentar coibir o crescimento e desenvolvimento de novos núcleos informais, trouxe marco temporal, o qual quando o Reurb tiver por objetivo a legitimação fundiária, somente será efetivado onde comprovadamente existente até a

¹⁰² BRASIL. Art. 14, da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

¹⁰³ LOCATELLI, Paulo Antonio. **Elementos para a sustentabilidade da Regularização Fundiária Urbana nas Áreas de Preservação Permanente: os desafios para a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento urbano.** p. 141.

data limite de 22 de dezembro de 2016, conforme estabelecido no art. 9º, §2º da Lei nº 13.465/17.¹⁰⁴ se tratando de área que não esteja em APP.

Contudo, caso a área a ser regularizada encontre-se em parte ou em sua integralidade em APP terá como a data limite é até 27 de maio de 2012, tendo como base normativa¹⁰⁵ o art. 8º, §4º, da Lei 12.651/12.¹⁰⁶ Ainda sobre o marco temporal compreendido para que seja efetivado a Reurb, entende-se que a regularização aplica-se tão somente aos núcleos informais constituídos até a data estabelecida em lei, com isso, não aplica-se a casos novos, pois se assim o fosse estaria em oposição com o propósito da Lei, que é identificar e regularizar os núcleos urbanos irregulares, ou seja, àqueles existentes à época da promulgação normativa.

Outro ponto que carece de interpretação é quanto à aplicação da regularização fundiária via do Reurb em APPs que só podem ser implementadas em áreas relativas aos núcleos urbanos com população de baixa renda via Reurb-S, mas também podem ser aplicadas em casos de Reurb-E.

Ao analisar sob o Código Florestal de 2012, este traz que será efetivado a regularização somente em núcleos que tenham predominantemente população de baixa renda¹⁰⁷, com isso, os núcleos em que determinados como de interesse especial localizados nestas áreas não seriam beneficiados.

Contudo, ao ser promulgada a Lei nº 12.651/2012 em seu art. 3, IX, d, tinha como base a conceituação apresentada pela Lei nº 11.977/2009 – PMCMV, ora revogada, a qual apresentava requisitos para conceituar o núcleo consolidado¹⁰⁸ como

¹⁰⁴ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

¹⁰⁵CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. **Considerações gerais sobre Reurb.** In. CAPPELLI, Sívia. DICKSTEIN, André. LOCATELLI, Paulo. GAIO, Alexandre. REURB: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro, RJ: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021.p. 97.

¹⁰⁶ **Art. 8º** A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei.

§ 4º Não haverá, em qualquer hipótese, direito à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa, além das previstas nesta Lei. BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

¹⁰⁷ **Art. 3º** Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

IX - Interesse social:

d) a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, observadas as condições estabelecidas na Lei 11.977, de 7 de julho de 2009. BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

¹⁰⁸ **Art. 47.** II -área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:

a) drenagem de águas pluviais

sendo de interesse social ¹⁰⁹, contudo, havia dificuldade na interpretação entre estas normas quanto à aplicação da regularização fundiária em APPs, se esta somente seria efetuada ao se tratar de interesse social às famílias de baixa renda ou se os núcleos de interesse especial também seriam contemplados.

Neste tocante, o jurista Luiz Felipe Tegon Cerqueira Leite discorre que havia possibilidade de haver regularização fundiária em APP de interesse específico em núcleos de vulnerabilidade econômica, mas que não fossem caracterizados como de interesse social por não atender aos requisitos dispostos na Lei 11.977/2009, bem como texto do art. 65, §1º, VII, da Lei. 12.651/2012, o qual versava sobre a autorização da regularização de núcleos consolidados de interesse específico em APP base na Lei PMCMV e está em seu art. 61, §1º ressaltava que a regularização deveria respeitar os preceitos da legislação ambiental, bem como as restrições estabelecidas para as ocupações em áreas de preservação permanente¹¹⁰. Portanto, era necessário analisar ambas leis e seus artigos para compreender o disposto pelo legislador, o qual não apresentava de forma direta e cristalina.

Com a promulgação da Lei nº 13.465/2017 trazendo novo texto e requisitos à regularização fundiária urbana e rural, com isso, o capítulo terceiro da Lei 11.977/ que tratava sobre a regularização fundiária de assentamentos urbanos foi totalmente revogado. E, por meio do advento da Reurb, houve alteração no texto dos art. 64 e 65 da Lei nº 12.651/2012, contudo, o mesmo não ocorreu com o art. 3, IX, d, da referida da referida.

Ainda, com o advento da Reurb, está previsto expressamente que a regularização fundiária em APPs para os núcleos informais tanto os de interesse

b) esgotamento sanitário;

c) abastecimento de água potável

d) distribuição de energia elétrica;

e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos. BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

¹⁰⁹ **Art. 47.** VII – regularização fundiária de interesse social: regularização em assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos:

a) Em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos 5 (cinco) anos;

b) De imóveis situados em ZEIS; ou

c) De áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para a implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social. BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

¹¹⁰ LEITE, Luiz Felipe Tegon Cerqueira. **Regularização Fundiária Urbana em Áreas Ambientalmente Protegidas**. In: CHIARELLO, Felipe. PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. (Org.) **Novos Paradigmas da Regularização Fundiária Urbana**: estudos sobre a Lei nº 13.465/2017. São Paulo: Almedina, 2019. p.66.

social, quanto os de interesse específico¹¹¹, mas para que isso ocorra, é necessário cumprir certas exigências dispostas na lei.

Para tanto, ao ser reconhecida a existência de núcleo urbano informal, definindo o marco trata-se de Reurb-S ou Reurb-E, além da análise do marco ocupacional e demarcação urbanística¹¹², a fim de compreender a área que será regularizada, bem como se a mesma encontra-se integralmente ou parcialmente em área de preservação permanente, em caso positivo, deverá ser observado o disposto nos arts. 64 e 65, do Código Florestal. É necessário a elaboração de estudo técnico que analise e apresente justificativa de que haverá melhoria ambiental através da Reurb em relação à situação anterior à ocupação.¹¹³

Ainda, quanto às áreas de preservação permanentes onde exista área urbana consolidada, poderá ter as faixas marginais diversas das estabelecidas no inciso I, caput do art. 4º, da Lei nº 12.651/12, para tanto, é necessário ouvir os conselhos estaduais, municipais ou distrital de meio ambiente, bem como a elaboração de lei municipal definindo qual o limite fixado para estas áreas. Também, é necessário que a ocupação não esteja inserida em área de risco ou de desastres, devendo ser observadas as diretrizes do plano de recurso hídrico, da bacia, de drenagem ou de saneamento básico, ainda, é preciso que seja previsto as atividades ou os empreendimentos que se instalarão nesta área, devendo ser observado se há utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental.¹¹⁴ Contudo, há

¹¹¹ Contudo, há quem entenda ser inconstitucional a efetivação da regularização fundiária em áreas de preservação permanentes de interesse específico, ou também denominado como Reurb-E, que atende àqueles que não se enquadram os requisitos da Reurb-S, principalmente pela questão financeira, ou seja, são núcleos informais ocupado por população de renda média e/ou alta, com isso, para Eduardo Stevanato Pereira de Souza e Lilian Regina Gabriel Moreira Pires “implica edificações constituídas como casas de veraneio, empreendimentos hoteleiros construídas no local por uma escolha do proprietário e não porque não se tinha outra opção, deve prevalecer a proteção ambiental, posto que a hipótese não carrega consigo os valores da proteção à dignidade do indivíduo direito de moradia, dentre outros.” e, por tais motivos, deveria ser declarado a inconstitucionalidade da Reurb-E em APPs por não estar em consonância com os princípios constitucionais. SOUZA, Eduardo Stevanato Pereira de. PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. Regularização Fundiária em Área de Preservação Permanente – REURB. In: CHIARELLO, Felipe. PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. (Org.) Novos Paradigmas da Regularização Fundiária Urbana: estudos sobre a Lei nº 13.465/2017. São Paulo: Almedina, 2019. p.97.

¹¹² Por demarcação urbanística, o art. 19, da Lei 13.465/2017 determina que terá como base o levantamento da situação e a caracterização do núcleo urbano informal será regularizado, devendo conter a planta e memorial descritivo, planta de sobreposição do imóvel, também poderá a demarcação poderá abranger uma parte ou a totalidade de um ou mais imóveis inseridos nas situações de domínio privado de proprietários não identificados, domínio privado objeto do devido registro no cartório de registro de imóveis e de domínio público.

¹¹³ Art. 11, §2º, da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

¹¹⁴ BRASIL. Art. 4, §10, da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

que se ter cautela ao realizar a alteração da fixação das faixas marginais, para que seja mantida a segurança da população ali estabelecida ou que irá se estabelecer e que a situação ambiental não seja demasiadamente agravada.

A Reurb é um mecanismo que visa proporcionar a regularização fundiária, bem como auferir dignidade e acesso à moradia, principalmente à população de baixa renda que ocupa essas áreas em decorrência da segregação imobiliária que vem ocorrendo, não somente em grandes centros, mas também em cidades em desenvolvimento. É inegável que há flexibilização através da legislação, a fim de que essas áreas urbanas consolidadas sejam regularizadas, sendo de competência do Município, pois este que analisa as solicitações de regularização, e possui a incumbência de efetuar as obras de infraestrutura essencial, quando for estabelecida a modalidade de Reurb-S.

Portanto, o Administrador Público necessita de profissionais com conhecimento técnico ou que o aprofundem, quanto à Lei nº 13.654/17, para que o procedimento seja cumprido com seriedade, a fim de evitar qualquer autorização descabida, sendo possível a contratação de empresas especializadas em regularização fundiária. Em todas circunstâncias, o Gestor deve ser interessado em fazer investimentos de longo prazo em que os padrões ambientais sejam respeitados por meio do desenvolvimento socioambiental, resguardando os direitos fundamentais.

2.3 O DANO AMBIENTAL E O ESTUDO TÉCNICO DE ANÁLISE DO IMPACTO AMBIENTAL PARA PERFECTIBILIZAR A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

Para efetivar a regularização fundiária através do Reurb, é preciso analisar a questão ambiental local, tendo em vista a Lei nº 13.654/17, que permite a regularização em Áreas de Preservação Permanentes. Com isso, é obrigatório que o laudo seja elaborado por meio de órgão ambiental, que realizará o estudo técnico respeitando os preceitos estabelecidos na legislação Federal, Estadual e Municipal. Para tanto, é necessário atender às especificidades inerentes aos departamentos ambientais municipais e, conseqüentemente, aderir às exigências normativas para a elaboração do estudo técnico ambiental.

O órgão ambiental municipal possui grande relevância na Administração Pública, tendo em vista possuir maior proximidade à situação quanto às particularidades e especificidades locais, para tanto, é essencial que dentre a estrutura de setores da Administração possua setor ou secretaria de meio ambiente, com profissionais da área que possam analisar as questões ambientais atinentes a particularidade da localidade e, assim, emitir autorização, licenciamento, multas e orientações aos munícipes e empresas.

Ocorre que muitos municípios de pequeno e até mesmo médio porte não possuem infraestrutura adequada e nem profissionais que possam realizar tais serviços com excelência ou consigam suprir a demanda de incumbências atribuídas ao setor, com isso, faz-se necessário a contratação, por meio de licitação, de empresa que tenha capacidade de realizar os serviços essenciais e outros pontuais seguindo os preceitos estabelecidos em legislação ambiental.

O licenciamento ambiental visa assegurar o cumprimento de diretrizes e normativas/resoluções estabelecidas pelo CONAMA, SISNAMA, CONSEMA, Leis espaciais e Código Florestal sob a análise das condições existentes no local a ser licenciado¹¹⁵, tais como: vegetação, geração de resíduos tanto sólidos quanto líquidos, emissão atmosférica, geração de ruídos, entre outros parâmetros a serem licenciados.

Por sua vez, quanto ao licenciamento ambiental, às solicitações de regularização fundiária, é necessário que seja analisada a particularidade e o interesse local para que, assim, possa se ter compreensão geral dos impactos e reais

¹¹⁵ Para melhor compreensão do que é licenciamento ambiental o CONAMA em sua Resolução nº 237/1997 trouxe a definição em seu art. 1º, I, o qual apresenta como sendo “procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.” O que não se confunde com a licença ambiental, como pode ser analisado no II da referida Resolução, o qual traz que trata-se de “ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.” BRASIL. Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental.

Disponível em:

http://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=237. Acesso em: 12 out.2022.

necessidades da localidade, bem como da diversidade ambiental, para tanto, o órgão ambiental municipal possui competência para elaboração de licença que compreenda todos tópicos essenciais estabelecidos em normas e interpretação da situação da localidade.

Com a instituição da Lei nº 11.977/2009, que serve de marco regulatório quanto à regularização fundiária, e que através deste trouxe a relevância aos Municípios, pois estes detém competência para analisar e aprovar a regularização fundiária de interesse social e do licenciamento ambiental, além de exigir a existência de um órgão ambiental capacitado e conselho de meio ambiente, para que analisem a área a ser regularizada, a fim de verificar a demanda de medidas para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, sendo inserida a compensação urbanística e ambiental, conforme disciplinado nos art. 53 e 51, III, da referida Lei, os quais foram revogados pela Lei 13.645/2017, mas que trouxeram a percepção quanto à importância do órgão ambiental municipal, bem como do conselho municipal de meio ambiente.

Contudo, ocorre que, após o advento da Lei 13.465/2017, a qual trouxe em seu texto nova exposição quanto à aprovação urbanística do projeto de Reurb a ser aprovado pelo município, quando este dispôr de órgão ambiental capacitado para a aprovação ambiental, nos termos dispostos no caput do art. 12, da referida Lei. Para tanto, o § 1º traz a definição de órgão capacitado, o qual refere-se àquele que possui em seu quadro ou à sua disposição profissionais com atribuição e conhecimento técnico para realizar análise, bem como a aprovação conforme estabelece o art. 11, da referida Lei, sendo que este, independentemente da existência de convênio com o Estado e/ou União, mas caso o Município não disponha de órgão ambiental que atenda as exigências elencadas, a aprovação do Reurb ficará ao encargo do Estado. Ainda, cabe ressaltar que o estudo técnico deve respeitar os elementos dispostos nos art. 64 e 65, do Código Florestal.

O Reurb pode ser empreendido tanto em Unidades de Conservação, Áreas de Preservação Permanente, quanto em Áreas de Proteção a Mananciais, conforme dispõe o art. 11, § 2º, da Lei nº 13.654/2017¹¹⁶, para tanto, é imprescindível a

¹¹⁶ **Art. 11.** Para fins desta Lei, consideram-se:

§ 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção

elaboração de estudo técnico ambiental quando a regularização estiver inserida nestas áreas, seja de forma parcial ou integral.

Para tanto, quando se tratar de Reurb-S em área de preservação permanente, é fundamental que seja realizado estudo técnico local, o qual deverá apresentar que através da regularização se haverá melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior, devendo constar a adoção das medidas e recomendações, bem como apresentar em sua análise os elementos mínimos, os quais:

Art. 64. Na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas.

§ 2º O estudo técnico mencionado no § 1º deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

I - caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;

II - especificação dos sistemas de saneamento básico;

III - proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações;

IV - recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;

V - comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;

VI - comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e

VII - garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água.¹¹⁷

Quando o núcleo urbano informal estiver consolidado em APP e não seja identificado risco no local, mas seja caso de Reurb-E, a aprovação deverá respeitar as particularidades necessárias, o qual também faz-se necessário a elaboração de estudo técnico que apresente melhoria das condições ambientais demais elementos

de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso. BRASIL. Lei nº 13.465/2017.

¹¹⁷ BRASIL. Art. 64, da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

dispostos no art. 65, da Lei nº 12.651/2012¹¹⁸, os quais se diferem do art. 64, tendo em vista tratar-se regularização fundiária especial.

Portanto, o estudo técnico deverá conter pelo menos o disposto no artigo supracitado, podendo ser acrescentados elementos que entendam necessários e para análise e embasamento de seu estudo, o qual leve a aprovação ou não pelo órgão ambiental. Pois caso não apresente real melhoria ambiental no núcleo informal situado em APP e que os apontamentos de saneamento apresentados sejam inviáveis pelo alto custo aos cofres públicos, a comissão que analisa todos documentos e laudos deverá manifestar-se indeferindo a implantação da regularização em APP por não estar de acordo com a legislação, portanto, as famílias que estão nestas áreas devem ser retiradas e realocadas em outros programas habitacionais do Município.

Em se tratando de área irregular em APP que não esteja consolidada e que no local exista certa predominância de elementos naturais da fauna e flora que não tenham sido impactados com essas construções, deve ser analisada a viabilidade de reversibilidade dos danos ambientais que tenham sido ocasionados, oportunizando a

¹¹⁸Art. 65. Na Reurb-E dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana.

§ 1º O processo de regularização fundiária de interesse específico deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior e ser instruído com os seguintes elementos:

I - a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área;

II - a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;

III - a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos;

IV - a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas;

V - a especificação da ocupação consolidada existente na área;

VI - a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico;

VII - a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;

VIII - a avaliação dos riscos ambientais;

IX - a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e

X - a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.

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

§ 3º Em áreas urbanas tombadas como patrimônio histórico e cultural, a faixa não edificável de que trata o § 2º poderá ser redefinida de maneira a atender aos parâmetros do ato do tombamento. BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

restauração da vegetação do local ocupado, portanto, é necessário estudo técnico contemplando todas nuances e particularidades atinentes no caso em concreto.

Desta forma, quando for constatado que, no núcleo irregular a ser realizado, na regularização fundiária houve dano ambiental, sendo passível de verificar as inúmeras vertentes relacionadas ao dano, o qual a responsabilidade civil do infrator deve ser apurada e aplicadas sanções inerentes à legislação vigente, podendo ser aplicada recuperação ambiental, indenização pecuniária, bem como da suspensão das atividades produtivas.

Portanto, dentre a doutrina, há compreensão de que os termos impacto ambiental e dano ambiental são distintos, sendo que o primeiro refere-se à avaliação multidisciplinar sob a análise de fatores, tais como: valoração, ganhos sociais, significância e econômica, podendo ser negativa ou positiva¹¹⁹, sendo que sua definição estabelecida na Resolução 01/86 do CONAMA ¹²⁰acaba por deixar margem à interpretação dúbia. Quanto ao segundo termo, refere-se à investigação da responsabilidade civil do infrator do dano.

Os danos ambientais podem ser definidos dentre várias características, sobre o tema, Jose Rubens Morato Leite traz o entendimento de que o dano ambiental não recai tão somente sobre o patrimônio ambiental, o qual trata-se de bem comum pertencente à coletividade, para tanto, o autor apresenta classificação quanto ao dano ambiental, sendo dividido em dano ecológico puro, o qual consiste em um dano que recai profundamente unicamente nos bens da natureza. Já o dano *latu sensu*, refere-se àquele que atinge os direitos difusos da coletividade, sendo refletido também no patrimônio cultural. Quanto ao dano individual ou também denominado como dano reflexo, ou seja, trata-se dos interesses do particular, com isso, não estaria diante de

¹¹⁹ BARBOSA, Rildo P. **Avaliação de Risco e Impacto Ambiental**. [Digite o Local da Editora]: Editora Saraiva, 2014. E-book. ISBN 9788536521510. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788536521510/>. Acesso em: 20 dez. 2022.

¹²⁰ Art.1ºPara efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

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

II - as atividades sociais e econômicas;

III - a biota; IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V - a qualidade dos recursos ambientais. BRASIL. Resolução CONAMA nº 1, de 23 de janeiro de 1986. Publicada no DOU, de 17 de fevereiro de 1986, de Seção 1, páginas 2548-2549. Disponível em: http://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=745. Acesso em: 21 set. 2022.

uma proteção iminente dos elementos ambientais, sendo apenas revérbero de um dano individual.¹²¹

Com isso, percebe-se que o dano ambiental não está unicamente relacionado à proteção da natureza, mas também quanto aos direitos coletivos instituídos na Carta Magna, bem como quando o direito individual, o qual indiretamente relaciona-se à preservação do meio ambiente.

E, apesar de a legislação brasileira não definir expressamente o dano ambiental, é possível entendê-lo através do disposto na Lei nº 6.938/1981 em seu art. 3º, I, apresentando o conceito de meio ambiente e do art. 14, §1º ao definir que o poluidor pagador deverá indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente.¹²²

Portanto, é imperiosa a compreensão de que, apesar de assemelhar-se com o dano civil, o qual busca-se a responsabilidade subjetiva, a qual necessita haver o preenchimento dos requisitos de ação ou omissão voluntária, relação de causalidade ou de nexos causal, bem como dolo e culpa. Contudo, a responsabilidade objetiva, conforme pode ser analisado no art. 927, parágrafo único, do Código Civil, traz que “Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.”¹²³, ou seja, resta evidenciado através deste dispositivo de que foi adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro o entendimento de que o risco é base da responsabilidade civil, sendo o causador do dano responsável independentemente de culpa.¹²⁴

¹²¹ ARAÚJO, José Rubens Morato/Ayala Leite Patryck D. **Dano Ambiental**. [Digite o Local da Editora]: Grupo GEN, 2019. E-book. ISBN 9788530988531. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530988531/>. Acesso em: 26 dez. 2022.

¹²² Art 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente. BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

¹²³ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2022**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 13 out. 2022.

¹²⁴ VENOSA, Sílvio de Salvo. **A responsabilidade objetiva no novo Código Civil**. Migalhas. 08 de janeiro de 2003. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/916/a-responsabilidade-objetiva-no-novo-codigo-civil>. Acesso em: 16 out. 2022.

Quanto ao dano ambiental, este está estritamente ligado à teoria da responsabilidade objetiva, a qual consiste na responsabilização do agente que gerou o ato danoso, o qual decorre das atividades desenvolvidas e que, com isso, potencializam, ampliam ou reproduzem o dano ambiental utilizando-se de mecanismos que intensificam ou criam o dano, mesmo que não tenha dolo em sua ação, pois o que se analisa nesta situação é o risco ou perigo que o agente ocasionou ao exercer atividade lesiva. Portanto, haverá obrigação de reparar ou ressarcir o dano ambiental gerado.

Contudo, somente a previsão normativa de responsabilização civil pelo risco gerado por meio de atividade que interfere aos direitos coletivos, como é o caso do dano ambiental, não é suficiente para coibir ou inibir sua realização, mas é um mecanismo que permite responsabilizar e, assim, obrigar a restauração do dano.

Nesse mesmo viés, a implementação da Lei nº 9.605/98, que dispõe quanto aos crimes ambientais, também apresenta pontos anteriormente apresentados através da PNMA reforçando o entendimento que há obrigação de reparar dano ambiental, mesmo que não exista culpa pelo agente, mas tão somente isso, a lei quanto aos crimes ambientais trouxe sanções penais a serem aplicadas aos transgressores viabilizando a aplicação penal, bem como a administrativa.

Deve-se compreender que a lei retromencionada que trata sobre crimes ambientais adveio através de dispositivos normativos ao longo das legislações esparsas, as quais apresentavam artigos abordando quanto a penalidade oriunda de violações ao meio ambiente, sendo que desde o Código Florestal de 1934 trouxe quanto infrações e quando previsto em disposição no Código Penal trataria de contravenção. No mesmo sentido, seguiu o Código Florestal de 1965, onde inseriu diversas infrações penais, as quais foram compreendidas como contravenções, assim como o atual Código Florestal de 2012.¹²⁵ Com isso, resta evidenciado que ao longo das legislações houve previsões prevendo punição para quem esteja incurso ao degradar ou causar prejuízo ambiental.

¹²⁵ TAKADA, Mariana. RUSCHEL, Caroline Vieira. **A (in) eficácia das penas nos crimes ambientais.** Revista Eletrônica de Iniciação Científica. Itajaí, Centro de Ciências Sociais e Jurídicas da UNIVALI. v. 3, n.3, p. 1043- 1062, 3º Trimestre de 2012. Disponível em: www.univali.br/ricc p. 1046.

Com isso, denota-se que as leis ambientais, após o advento da Constituição Federal de 1988, a qual em seu art. 225, inciso VII, §3º trouxe previsão quanto à proteção ambiental, esta impactou na elaboração de outras leis que versam sobre o meio ambiente a fim de garantir a preservação, manutenção e a penalização pelo descumprimento das normas do direito ambiental e ao desenvolvimento sustentável.

Portanto, quando houver a transgressão às leis protetivas ambientais, deverá ser analisada a responsabilidade de quem gerou os danos, independentemente da ação ou omissão ter sido dolosa ou culposa, conforme abordado anteriormente.

E, em momento posterior, ser averiguada a dimensão dos danos ambientais no local, para assim, poder ser analisada qual medida de reparação poderá ser utilizada no caso em concreto. Deve-se ser priorizada a recuperação ou reconstituição do bem ambiental onde houve danos ao meio ambiente, devendo ser exigido de quem degradou a execução de atividades de plantio ou obras para compensação, bem como a interrupção e a cessão das ações danosas que geraram a destruição.

Caso não seja possível a realização da restauração do ambiente em que houve o dano, tendo vista a gravidade ou outro impedimento de sua execução, poderá ser exigida a indenização através de pagamento, conforme estabelece o art. 3.º da Lei 7.347/1985. Quanto à multa pecuniária, àqueles que através da atividade desenvolvida e que dela cause danos ao meio ambiente o possuidor pagador. Portanto, as sanções pecuniárias devem servir como meio de coibir e punir as atitudes de poluidores diretos e indiretos e aos que degradam o meio ambiente, para tanto, não pode ser com valor ínfimo para que não seja visto pelo violador como uma taxa de produção, mas sim, que tenha caráter coibitivo e educativo.

Contudo, deve-se priorizar a reparação do dano ambiental, ou denominada como dano ecológico puro, onde vislumbra-se a reparação de forma a restaurar integralmente o ambiente de modo que este retorne ao estado anterior ao dano. Ocorre que a restauração ao *status quo* nem sempre é plenamente possível, mas não impede de que realizado de forma aproximada do que era anteriormente. Para que esta restauração seja realizada, é necessário haver Projeto de Restauração de Área Degradada, o qual deve ser efetivado por grupo multidisciplinar que realizará análise do local e dimensionar o dano, assim como era a área precedente a sua ocorrência. Ainda, alinhado ao Projeto, é preciso haver Relatório de Monitoramento e Avaliação

de Recuperação da Área Degradada, a fim de assegurar que os objetivos estabelecidos estão sendo alcançados, sendo observada a existência de diversidade de regeneração natural, crescimento de espécies nativas na cobertura do solo e atenuação ou extinção da cobertura por espécies exóticas invasoras.¹²⁶

Entretanto, caso não seja possível ou viável a restauração natural do ambiente, poderá haver a compensação ecológica, a qual pode ser através de determinação judicial, extrajudicial, preestabelecida ou normativa e de fundos autônomos.¹²⁷ Para que seja efetuada a compensação, deve-se valorar economicamente o bem ambiental, para tanto, é preciso considerar a visão ecocêntrica, bem como os princípios de equivalência, razoabilidade e proporcionalidade, ainda, o valor recebido através da compensação deve ser aplicado na área degradada.

Dimensionar o dano ambiental e determinar o quanto deve ser compensado é um tema abordado por doutrinadores, acadêmicos e pesquisadores, por não ser uma matéria exata e sem regulamentação específica.

Portanto, será apresentada somente a técnica de valoração econômica elaborada por Maria Leticia de Souza Paraiso, a qual é utilizada pelo Tribunal de Contas da União. Neste método, utiliza-se técnica baseada em preços de mercado, por meio de diferencial de produtividade, perda de ganhos ou de renda; técnica baseada em mercados substitutos ou hipotéticos, através de preços hedônicos, custo de viagem e diferencial de salário, também podem ser utilizadas técnicas baseadas em pesquisa de opinião ou técnica de valoração contingente – contingent valuation method (CVM), a qual é realizada por meio de métodos estatísticos de amostragem através de pesquisa de opinião, o que permite se chegar a uma média, ainda, a técnica baseada em custos evitados ou benefícios perdidos, por meio de gastos preventivos, gastos defensivos ou custos evitados, custo de reposição, preço sombra, custo de oportunidade e análise de custo efetivo. Por fim, o método da função de dose-resposta, o qual consiste em realizar a medição física dos danos ambientais.¹²⁸ Com

¹²⁶ BIOEN, Grayce Kelly. **Dano Extrapatrimonial Coletivo na Esfera Ambiental**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito. Caxias do Sul, 2017.

¹²⁸ LEITE, Flávia Dinelli Pontes. ALMEIDA, Josimar Rineiro de. **Valoração econômica do recurso e do dano ambiental aplicada à quantificação de débito imputado pelo Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/521>. Acesso em: 12

isso, quando houver danos ambientais, os quais não podem ser reparados naturalmente e tão pouco ao *status quo* deverá ser analisado por meio de métodos e técnicas e avaliar a dimensão do dano, bem como a valoração.

Diante da regularização fundiária em área de preservação permanente através do Reurb, tanto para o especial quanto o social, será elaborado estudo técnico por órgão municipal ou equipe com conhecimento, para analisar se diante da realização do Reurb haverá melhoria ambiental em relação a situação atual do dano, devendo seguir os preceitos e elementos dispostos no Código Florestal.

E cabe ao responsável técnico ambiental avaliar a viabilidade de restauração da fauna e flora em APP ou da efetivação da regularização, bem como quanto a necessidade de compensação ambiental, tendo em vista a norma não apresentar a obrigatoriedade em realizar a compensação do dano gerado ao ser permitido a regularização em áreas protegidas e preservação permanente.

CAPÍTULO 3

3 O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE AMBIENTAL NO ÂMBITO MUNICIPAL

Os princípios jurídicos são uma das fontes que nutrem o Direito, cuja matéria segue sendo debatida e apresentada em pesquisas acadêmicas, por doutrinadores, aplicada por juízes e ministros, arguido por advogados, enfim, campo vasto para que os operadores do direito possam exercer sua aplicabilidade em diversos casos.

Segundo Miguel Reale, “Princípios são, pois, verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos a dada porção da realidade”. Desta forma, é imperioso abordar os princípios fundamentais dispostos na Carta Magna, para, assim, poder explanar alguns princípios utilizados pelo Direito Ambiental e, por fim, aprofundar sobre o princípio da proporcionalidade, o qual é um dos pilares desta pesquisa.

3.1 REGRAS GERAIS DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Primeiramente, para dar início ao estudo sobre o âmbito ambiental e seus princípios na área de direito, se faz necessário conhecer melhor este contexto. Todos os ramos do Direito são regidos por princípios e regras, diferenciando-se apenas pelo grau de importância e na abrangência de cada um. Os princípios são de uma forma mais geral, tendo ligação com os anseios sociais e refletindo ideais de justiça e ética. Já as regras são mais específicas, porém, devem estar de acordo com os princípios.¹²⁹

Nesse sentido, pode-se dizer que o ordenamento jurídico é composto por princípios e regras onde se diferem não apenas pelo nível de importância. Outrossim, além das regras legais, compõem o sistema judiciário os princípios que se relacionam

¹²⁹DELLANI, Diorgenes André. **Princípios do Direito de Família**. Disponível em <https://diorgenes.jusbrasil.com.br/artigos/112183566/principios-do-direito-de-familia>. Acesso em 10 de janeiro de 2023.

com as exigências da justiça em como os valores éticos que formam a rede axiológica, proferindo coerência interna e harmonia a todo o sistema jurídico.¹³⁰

Assim, pode-se afirmar que entender, compreender e refletir sobre estes princípios são de grande valia, pois são eles que conduzem a práxis jurídica e dos demais profissionais da área do direito, sendo como inspiração para novas leis serem criadas e auxiliando na interpretação e aplicação das que estão em vigor. Nesse sentido, antes de discorrer sobre as regras gerais dos princípios fundamentais, é importante compreender o significado do vocábulo princípio.

O termo princípio no plural pode ser compreendido de acordo com Marinela define como:

[...] mandamentos de otimização, normas que ordenam a melhor aplicação possível, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes, portanto, a sua incidência depende de ponderações a serem realizadas no momento de sua aplicação. Existindo para o caso concreto mais de um princípio aplicável, esses não se excluem.¹³¹

Dessa forma, pode-se compreender basicamente que os princípios servem para orientar a interpretação e a aplicação de outras normas, e que são também diretrizes do ordenamento jurídico. Ao aprofundar os estudos acerca desta importante temática, se percebeu que alguns profissionais ainda confundem as definições de princípios e regras, contudo não possuem o mesmo significado, entretanto se relacionam. Assim, refletir sobre esse contexto é fundamental para compreender a teoria dos princípios fundamentais.

Neste diapasão, essa diferenciação é fundamental frente a área judicial em consonância com os direitos fundamentais, sendo este entendimento a resposta para os problemas que envolvem a dogmática dos direitos fundamentais. Com isso, sem essa explicação, de acordo com Alexy: “(...) não pode haver nem uma teoria adequada sobre as restrições a direitos fundamentais, nem uma doutrina satisfatória sobre colisões, nem uma teoria suficiente sobre o papel dos direitos fundamentais no

¹³⁰ DIAS, Maria Berenice. **Manual de direito das famílias**. 9ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

¹³¹ MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Impetus. 2012. p. 25.

sistema jurídico”¹³². Sintetizando o que acima foi afirmado, pode-se dizer que as particularidades de cada um desses termos se tornam informações fundamentais não apenas para a garantia dos direitos de liberdade e de igualdade, bem como dos direitos a proteção, a organização e procedimento e ainda a prestações de forma rigorosa frente ao exercício jurídico.¹³³

Outra questão incontestável entre a disparidade entre regras e princípios é a de que os princípios são normativas que regulamentam algo executado da melhor forma possível no contexto das perspectivas jurídicas. Com isso, aqui retorna-se à definição de princípios que podem ser conceituados como mandamentos de otimização, entretanto diferentemente do que foi elencado acima, este conceito servirá para a distinção entre regras e princípios. Diante do exposto, então, os princípios podem ser especificados como a possibilidade de serem cumpridos judicialmente em níveis diversos, bem como pelo contexto de que sua aplicabilidade não leva em consideração apenas as eventualidades fáticas, mas também as eventualidades jurídicas.¹³⁴

De outro lado, as regras são normas que necessariamente devem cumpridas ou não cumpridas, ou seja, quando uma regra é válida deve ser seguida à risca sobre aquilo que ela explicita, nem mais nem menos. As regras então são formadas por decisões no contexto daquilo que é real de fato e juridicamente praticável. Por conseguinte, afirma-se, pois, que as regras são diretrizes mais concretas, onde em suma servem para reger condutas, já os princípios em contraponto são mais genéricos, onde não contemplam condutas, mas sim preceitos para que se obtenha o maior cumprimento possível.¹³⁵

Neste contexto, vale ressaltar que a área do direito, como ciência, é estruturada por princípios específicos, que tem como papel conduzir e conservar a formação, a aplicação e a integração da organização jurídica, assim como na construção de novas diretrizes jurídicas.¹³⁶ Em consonância, os princípios gerais de Direito “põem-se como

¹³² ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2ª ed. 4ª impressão. Coleção Teoria e Direito Público. Malheiros Editores, São Paulo, 2015. p. 86.

¹³³ ALEXY. **Teoria dos Direitos Fundamentais**.

¹³⁴ ALEXY. **Teoria dos Direitos Fundamentais**.

¹³⁵ LORENZETTI, Ricardo Luis. **Teoria geral do direito ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

¹³⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. Coimbra: Almedina, 2003.

as bases teóricas ou as razões lógicas do ordenamento jurídico, que deles recebe o seu sentido ético, a sua medida racional e sua força vital ou histórica”.¹³⁷

Tem-se nos princípios jurídicos a ideologia de serem elementos estruturantes do sistema jurídico de um país, e que tornam externos parâmetros históricos de uma população, agregando assim uma essência de patriotismo. Nesse sentido, os princípios de direito vão explanar as mais diversas esferas de um país, tais como a sua realidade social, cultural, econômica e política.¹³⁸

Em outro sentido, observa-se também que os princípios no contexto jurídico superam as diferenças culturais e territoriais de um local, sendo compreendidos e praticados como origem do direito a nível internacional, passando assim a considerar o homem como parte central de uma natureza social. Com isso, tem-se que alguns dos princípios são plausíveis sem ter em conta o espaço e o tempo, ainda que existam diferenças de ideologia entre países tornando-os princípios fundamentais assim como os explanados na Carta Magna.¹³⁹

Os princípios fundamentais constitucionais podem ser encontrados no artigo 1º da Constituição Federal onde contemplam-se os seguintes fundamentos: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e por último o pluralismo político, sendo estes elencados pela República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal e assim constituindo-se em um Estado Democrático de Direito, onde estes princípios são a base e os pilares para reger o ordenamento jurídico brasileiro.

A soberania surge como o primeiro princípio fundamental, sendo caracterizado como um dos mais importantes para o Estado, pois garante e protege os atributos das autoridades estatais. Com isso, a soberania pode ser compreendida como um princípio que dá total autonomia de poder ao Estado na tomada de decisões. Assim, a soberania só passa a ser praticada de fato, conforme as especificidades estatais e estando fundamentada sob duas premissas essenciais: o povo e o território.

O vocábulo soberania advém do latim *super omnia* ou de *superanus* ou ainda de *supremitas*, sendo este último caracterizado no aspecto religioso, como um “poder”

¹³⁷ REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.p. 419.

¹³⁸ REALE. **Lições preliminares de direito**. p. 419.

¹³⁹ CANOTILHO. **Direito constitucional**.

que depende apenas de Deus. Com isso, fica subentendido que a soberania é “o poder absoluto e perpétuo de uma República”, sendo considerado o poder supremo do estado.¹⁴⁰

Outra definição encontrada para o princípio da soberania é a citada por Reale que explica que “o poder de se organizar juridicamente e de fazer valer dentro de seu território a universalidade de suas decisões nos limites dos fins éticos de convivência”.

141

Além destas explanações, percebe-se ainda no parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal¹⁴² uma orientação mais específica, onde o poder da soberania também é aplicado através de um viés popular, a partir do emprego de um regime de governo democrático. Com isso, ainda na Carta Magna, observa-se em seu Art. 14¹⁴³ a garantia da atuação direta do povo na escolha da soberana estatal¹⁴⁴.

A partir desses conceitos, pode-se identificar a competência de se auto estruturar através de uma soberania territorial, explicitando suas próprias decisões, além de afirmar que a soberania pode sim ser suprema, porém deve limitar-se à ética para o alcance do bem comum, assim como na soberania popular.¹⁴⁵

No que concerne ao princípio fundamental da soberania estatal, existe a soberania popular, sendo esta uma subdivisão onde o povo possui certo arbítrio ao longo de todo o território nacional e com isso passa a “reger” seu próprio objetivo referente às áreas da economia, da legislação, bem como da política. Nesse contexto se percebe na soberania popular uma reformulação da soberania nacional, onde concede plenos poderes aos cidadãos conforme seus interesses pessoais e também

¹⁴⁰ BODIN, Jean. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. Apud. Dalmo de Abreu Dallari. 26ª. edição, São Paulo: Saraiva, 2007, p. 77.

¹⁴¹ REALE. **Lições preliminares de direito**.

¹⁴² **Art. 1º.** (...) **Parágrafo único.** Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

¹⁴³ **Art. 14º.** A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I – plebiscito;

II – referendo;

III – iniciativa popular.

¹⁴⁴ BULOS, Uadi, Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. Saraiva: São Paulo, 2007.

¹⁴⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 26ª. edição, São Paulo: Saraiva, 2007.

sociais.¹⁴⁶

Desta forma, a participação pública nas decisões atinentes ao desenvolvimento urbano, bem como nas decisões ambientais, é fundamental, pois ambas acabam interferindo no direito da coletividade. Compreende-se que os conselhos municipais preveem a participação paritária de membros do Poder Público e membros da Sociedade Civil; no entanto, isso por si só é insuficiente.

Para tanto, é necessário que a participação deve se dar por meio de audiências públicas ou consultas populares amplamente divulgadas e realizadas em momentos em que a população possa participar, mobilizando-se por meio dos canais de comunicação difundindo informações prévias sobre o tema. Contudo, mesmo sendo adotadas tais medidas, há a possibilidade de as decisões serem induzidas, através de informações superficiais ou apresentadas sem o contexto dos prós e contras inerentes ao tema.

Em consonância com o princípio da soberania, surge também o princípio da cidadania. Num sentido restrito, pode-se dizer que a cidadania pode ser conceituada como a capacidade de envolver-se de forma ativa nas ações relacionadas ao governo e ao povo. Outra definição para este princípio é relacionada a alguns acontecimentos britânicos passados, onde a cidadania surge como condição que é facultado aos indivíduos pertencentes a uma comunidade, possuindo direitos e obrigações iguais, relacionadas às ações do Estado¹⁴⁷.

Nesse sentido, se pode afirmar que a cidadania é então um “bem” dos indivíduos, pois estes tornam-se cidadãos devendo participar ativa e igualmente; é também um “direito” pois a população tem o poder de auxiliar na tomada de decisões estatais, tendo assim garantida a participação ativa na administração política.

Então para que a cidadania de fato aconteça é preciso que o Estado nacional intime o Poder Público para que incentive e divulgue a importância da participação popular conforme a necessidade das ações políticas do Estado. Assim, a cidadania está diretamente relacionada ao conceito da democracia, bem como ao fato do papel dos indivíduos ao tornarem-se cidadãos, onde passam a serem responsáveis também

¹⁴⁶ FUMES, Rodrigo, César, Paes (org). **Limites da Democracia**. São Paulo: Contemporâneos - Revista de Artes e Humanidades, v. 1, p. 1-15, 2007.

¹⁴⁷ MARSHALL, Thomas. **Cidadania, classes e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967

a construir um país mais justo e igualitário.

Diante deste cenário, pode-se dizer que tornar-se cidadão incita em ser membro de uma comunidade que tenha o direito de possuir direitos próprios. Implica também em possuir a habilidade de autonomia, demonstrando maturidade estatal para encarar cenários conflituosos e outras dificuldades sociais e políticas. A cidadania pressupõe ainda ao cidadão a necessidade da interação dos membros de uma sociedade em se falando a outros tipos de sociedades, independente das suas características culturais, linguísticas, religiosas, musicais, culinárias, defendendo a igualdade entre elas, bem como praticando o respeito.¹⁴⁸

O terceiro princípio explicitado pela Constituinte de 88 é a dignidade da pessoa humana. Entende-se que o princípio da dignidade da pessoa humana é um dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, conhecido como princípio máximo, sendo firmado no artigo 1º, inciso III da Constituição Federal de 1988. Sua implantação como valor nuclear na ordem constitucional ocorreu pela preocupação e pela promoção dos direitos humanos e da justiça social¹⁴⁹¹⁵⁰.

Em contraponto, pode-se dizer que a dignidade da pessoa humana pode ser vista como a centralidade do ordenamento jurídico democrático, onde podem ser elencados outros diversos subprincípios que podem ser constitucionais ou setoriais e que dessa forma regem o próprio direito¹⁵¹. De forma mais explícita, o conceito de dignidade humana está em constante evolução, sendo construído sempre que são reestruturados os direitos referentes à liberdade, à saúde e também sobre o meio onde vive¹⁵².

Sobre isso, pode-se dizer que o princípio da dignidade humana está intimamente relacionado com a evolução histórica da humanidade, principalmente com o surgimento de novas diretrizes que de certa forma protegem e seguem regendo a vida de toda a população, bem como a partir das construções sociais e culturais. A partir daí práticas discriminatórias, como distinções de gêneros no ambiente de âmbito

¹⁴⁸ ARENDT, Hannah. **Sobre a Revolução**. Apresentação: Jonathan Schell. Tradução: Denise Bottmann. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

¹⁴⁹ DIAS, Maria Berenice. **Manual de direito das famílias**. 9ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

¹⁵⁰ MADALENO, Rolf. **Curso de Direito de Família**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

¹⁵¹ BESSA, Paulo Antunes. **Direito ambiental**. 13. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

¹⁵² GRANZIERA, Maria Luíza Machado. **Direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

trabalhista, casos de racismo principalmente quando se fala da raça negra, xenofobia contra indivíduos de outra cultura ou país, homofobia contra homo e transexuais, passam a ser censuradas de forma judicial, demonstrando a necessidade inenarrável de instituir uma jurisprudência respeitosa por meio da dignidade da pessoa humana.

É sabido que o que foi acima elencado ainda está longe de ser efetivado de fato, pois está descrito no documento estatal, é um caso, porém outro é aplicar realmente a equidade necessária, tornando explícito com isso o princípio da dignidade humana. Está mais do que na hora que, tanto a área do Direito, quanto o Estado zelem com uma maior cautela todas as relações envolvidas no gênero dos indivíduos, aplicando assim seu papel de reger dessa forma a vida de todos, tornando-a igual e justa promovendo desse modo um Estado Democrático de Direito.¹⁵³

Nesse contexto, entende-se que a dignidade humana é preservada quando é garantido ao indivíduo respeito à sua dimensão existencial tanto na sua esfera pessoal quanto no contexto de suas relações sociais¹⁵⁴. Com isso, faz-se necessárias algumas considerações sobre o princípio da dignidade da pessoa humana: - este princípio refere-se a todas as pessoas no coletivo e individualmente; - a dignidade da pessoa humana é garantida desde que um indivíduo é concebido; - a dignidade da pessoa humana rege tanto homens quanto mulheres; - este princípio torna explícito o respeito à liberdade dos indivíduos; - a dignidade da pessoa humana é garantida sem levar em consideração os seus comportamentos sociais¹⁵⁵.

Dessa forma, pode-se compreender que este princípio é formador de toda a base do Estado Democrático de Direito, visando justamente a promoção dos direitos humanos e da justiça social, onde proporcionou que a dignidade da pessoa humana fosse aclamada e reconhecida por garantir prerrogativas fundamentais. Diante desse cenário, ao longo da evolução histórica da jurisprudência nacional, se observou através da inclusão do princípio da dignidade humana na Constituinte de 1988, que grandes foram os avanços principalmente no que diz respeito às conquistas dos

¹⁵³ WEBER, Thadeu. **Ética e Filosofia do Direito: Autonomia e Dignidade da Pessoa Humana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

¹⁵⁴ GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil, volume 6: direito de família: as famílias em perspectiva constitucional**. 5ª Ed. ver. E atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

¹⁵⁵ PAULO, Vicente, ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 11 ed. São Paulo: Método, 2013.

direitos humanos, promovendo a igualdade entre as pessoas.¹⁵⁶

O penúltimo princípio trazido pela Constituição são os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. Primeiramente, serão abordadas algumas informações referentes aos valores sociais do trabalho, sendo que estes possuem relação direta com o princípio da dignidade da pessoa humana, uma vez que a prática trabalhista num ambiente empresarial “saudável” se torna também um direito dos indivíduos. Com isso, este princípio estabelece a regência dos direitos fundamentais sob os “cuidados” estatais sobre o valor social do trabalho.

Assim, o valor social do trabalho estabelece de forma incontestável as normativas relacionadas ao trabalho, bem como também à dignidade humana, pois através deste princípio preserva e guia o Estado a assegurar a fundamental existência justa ao trabalhador e desse modo prevenindo que ele seja observado apenas como uma peça importante para o processo produtivo, mas sim como um componente valoroso e que deve ser protegido pela sociedade.¹⁵⁷

Ao analisar a trajetória histórica do homem, percebe-se que o valor social do trabalho já fazia parte da vida dos indivíduos desde seus primórdios, onde por instinto, mesmo que inconscientes, já tinham seus próprios afazeres, onde precisavam construir suas primeiras moradias e também caçar e produzir seus próprios alimentos, e, mesmo que fosse um serviço primário, era fundamental para sua mais importante necessidade, a sobrevivência.

Desse modo, se percebe que o trabalho possui ligação direta com a vida dos indivíduos, sendo necessário para a garantia do seu próprio sustento, bem como sendo um elemento de conquista pessoal e ainda como uma prática de inclusão social, pois promove a interação entre os indivíduos além de o cidadão poder se relacionar integrando-se assim com a sua comunidade. Durante muito tempo, o trabalho era atribuído ao serviço escravo, passando por um longo período de evolução, uma vez que, na jurisprudência moderna, é uma prática regida pela economia fundamentada nos valores éticos e sociais. Além de se levar em consideração o valor social do

¹⁵⁶ BARROSO, Luís Roberto. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: A Construção de um Conceito Jurídico à Luz da Jurisprudência Mundial**. Tradução Humberto Laport de Mello. 2ª reimpressão, Belo Horizonte: Fórum, 2013.

¹⁵⁷ GOMES, Ana Virgínia Moreira. **A aplicação do princípio protetor no Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr, 2001.

trabalho no seu aspecto individual, deve-se ter em vista também a prática laboral, refletindo na qualidade de vida de todos os indivíduos.¹⁵⁸

Ainda neste quarto princípio há de se considerar o contexto da livre iniciativa. O conceito da livre iniciativa é bastante amplo: de um lado pode ser definido como a capacidade de quaisquer cidadãos ter a autonomia de participar das transações no cenário econômico ou empresarial, sem necessitar da concessão ou assentimento do Estado. De outro modo, a livre iniciativa é observada como a liberdade de exercer qualquer atividade relacionada à economia, bem como também a liberdade de trabalho.¹⁵⁹

Em contraponto, vale ainda ressaltar que o contexto da livre iniciativa advém da supremacia que o termo liberdade impõe, garantindo a todo e qualquer indivíduo, seja da área econômica, pública ou privada, física ou jurídica, a autonomia do exercício no cenário mercadológico e corporativo. Assim, a livre iniciativa estabelece de um lado a autonomia profissional para trabalhadores e a autonomia econômica para as empresas¹⁶⁰.

No contexto da jurisprudência, em algumas situações é preciso que em circunstâncias necessárias o Estado restrinja essa autonomia, principalmente quando esta liberdade afetar os direitos de outros indivíduos. Com isso, se percebe então que ao elencar o valor social do trabalho e da livre iniciativa como princípios constitucionais e fundamentais, a Carta Magna brasileira evidencia a necessidade de uma sociedade que trabalhe e empreenda, mas que também evolua vivendo de maneira justa, igualitária, livre e solidária.¹⁶¹ Nesse sentido, é fundamental ser incentivado o desenvolvimento sustentável, entre a economia e a preservação ambiental.

Por último e não menos importante, o quinto princípio abordado é o pluralismo político. Pode-se definir o princípio do pluralismo político como sendo a possibilidade e a garantia de existirem diversas opiniões e ideologias impondo respeito e a liberdade

¹⁵⁸ ROESLER, A. R. **Crise econômica, flexibilização e o valor social do trabalho**. São Paulo: LTr, 2014.

¹⁵⁹ CERVO, Fernando Antônio Sacchhetim. **A livre iniciativa como princípio da ordem constitucional econômica - análise do conteúdo e das limitações impostas pelo ordenamento jurídico**. Disponível em: < <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,alivre-iniciativa-como-principio-da-ordem-constitucional-economica-analise-doconteudo-e-das-limitacoes-impo,47155.html>> Acesso em 20 de janeiro de 2023.

¹⁶⁰ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

¹⁶¹ CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

de cada uma delas. Dentro do Estado democrático o pluralismo político denota do fato de compreender que a sociedade é estruturada por diversas comunidades e dessa forma é constituída pela diversidade de vários grupos de poder em campos distintos.¹⁶²

Nesse sentido, a jurisprudência do direito, ao instituir esse princípio fundamentado na constituinte, pretendeu promover a garantia explícita do exercício dos direitos sociais e individuais, das crenças e ideologias de cada povo, onde toda comunidade tem o privilégio de participar ao longo de todas as etapas da atividade política do país, bem como de serem representados politicamente por aqueles que foram escolhidos pelo povo.¹⁶³

Vê-se então que através do pluralismo político apresenta a necessidade de se alcançar uma sociedade diversa, onde os valores políticos, sejam eles quais forem, devem e serão respeitados, garantindo assim a pluralidade de ideias, bem como a objeção que são fundamentais para a construção de uma sociedade democrática. Sobre a disparidade de ideais dentro de um Estado Democrático, possibilita o debate político na tentativa de atender as demandas de uma sociedade que é diversa e ao mesmo tempo complexa, possibilitando assim que as exigências e anseios de todas as comunidades que a formam não se tornem uniformes, pois assim se estaria construindo uma sociedade regida pela coação de interesses e automaticamente tornando-se submissa ao poder político.¹⁶⁴ Ainda, ressalta-se que grande parte das ADIs no STF são propostas por meio de partidos políticos, a fim de assegurar o cumprimento de direitos fundamentais inseridos na Carta Magna, dentre eles o direito ao meio ambiente.

Diante desse contexto, convém ressaltar que o pluralismo político “implica o direito inalienável para o homem de pertencer a todas as comunidades de ordem moral, cultural, intelectual e espiritual, únicas que permitem o desenvolvimento da pessoa¹⁶⁵”. Em síntese, no contexto do pluralismo político é possibilitada a garantia

¹⁶² CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, direito e justiça distributiva**. 2a. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

¹⁶³ MALISKA, Marcos Augusto. **Fundamentos da Constituição. Abertura**. Cooperação. Integração. Curitiba: Juruá, 2013.

¹⁶⁴ RIBEIRO, João Ubaldo. **Política: quem manda, por que manda, como manda**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

¹⁶⁵ SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p.40.

da liberdade de expressar-se, da autonomia de manifestar as ideologias de um grupo, bem como assegurar a participação do povo na construção da democracia do país.

Ao analisar os princípios fundamentais explicitados na Carta Magna, percebe a relevância da integração de todos eles, pois é através deles que se reconhece um indivíduo como cidadão, com autonomia sobre si próprio e de sua vida, tendo liberdade de expressar suas ideologias e necessidades. É através destes princípios que se reconhece no indivíduo um cidadão de direitos frente ao direito estatal. A partir destes princípios emanam muitos outros de forma direta ou indiretamente diante da redação constitucional¹⁶⁶. Com isso, a partir do presente momento, será passado a abordar os princípios relacionados ao Direito Ambiental que fazem a fundamentação deste trabalho.

3.2 OS PRINCÍPIOS NORTEADORES DO DIREITO AMBIENTAL

Frente ao atual cenário global, onde há uma crescente preocupação com o meio ambiente, que está mobilizando governos, empresas e sociedade em geral, surge a necessidade de que diversos setores atuem de forma mais eficaz, na tentativa de tentar eliminar, reduzir e recuperar danos que foram causados a ele.

Ao longo do percurso deste trabalho até o presente momento, tem se percebido a evolução das políticas públicas referentes ao direito ambiental, cujo cenário torna-se de fundamental importância, diante da tentativa de manter os recursos naturais oriundos do meio ambiente, que vem sendo devastado ano a ano por conta de uma sociedade extremamente materialista a qual, para atender a necessidade da população, é preciso quase que “esgotar” o patrimônio natural. Com isso, cada vez mais é fundamental compreender como a práxis judiciária aborda e rege o direito ambiental como forma de promover a garantia do direito constitucional explicitado pelo Artigo 225¹⁶⁷ da Constituição Federal¹⁶⁸.

¹⁶⁶ CANOTILHO. **Direito constitucional**.

¹⁶⁷ **Art. 225.** Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL 1988)

¹⁶⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

Diante desse exposto, compreende-se que o meio ambiente é um direito constitucional e que todos os indivíduos devem ter a garantia de que o local onde vivem e costumam frequentar esteja ambientalmente preservado.

Percebe-se que o mundo como um todo passou a debater mais amplamente sobre as questões ambientais. Entretanto, foi somente com a chegada dos anos 2000 que foram feitas ações mais rigorosas na tentativa de tentar reduzir os elevados índices de impactos negativos ambientais. Com isso, recentemente, a seguridade e a saúde do meio ambiente mundial têm ocasionado discussões cada vez mais calorosas, onde cada grupo como: defensores ambientais, imprensa, entidades protetoras e autoridades públicas nacionais e internacionais querem opinar e impor suas doutrinas.

Assim, diante da elevada busca por conhecer, compreender e refletir sobre as informações ambientais, bem como de se estar vivenciando uma sociedade moderna, onde por razões adversas estabeleceu-se uma forma de vida que acarreta de maneira inevitável o aumento do consumo e assim consequentemente impactando significativamente no meio ambiente demandando assim a necessidade inefável de institutos jurídicos ambientais estritos e efetivos garantam de fato a preservação ambiental.

Nesse sentido, surge o direito ambiental como norma jurídica e que protege o direito constitucional de usufruto do meio ambiente. Diante do pressuposto, pode-se dizer que o direito ambiental é um grupo de normas jurídicas que garante judicialmente a preservação, a melhoria e a recuperação de um local, sempre que este tipo de ação for necessário visando assim a promoção sadia da qualidade de vida humana e a conservação da vida em todas as suas formas.¹⁶⁹

Outra definição sugerida dessa vez por Nakato, é que o Direito Ambiental é um agrupamento de normas e institutos jurídicos pertencentes aos mais variados ramos do direito, que se relacionam de forma direta por conta do papel jurídico de regular o comportamento humano relacionado à área ambiental.¹⁷⁰

¹⁶⁹ REISEWITZ, Lúcia. **Direito ambiental e patrimônio cultural: direito à preservação da memória, ação e identidade do povo brasileiro**. Editora Juarez de Oliveira, 1ª Edição, São Paulo, 2004.

¹⁷⁰ NAKATO, Georgete Naza. **O Direito Ambiental no Brasil. Evolução histórica e relevância do direito internacional no meio ambiente**. In. Revista de Direito Ambiental, ano 7, out/dez/02, n. 28, RT, p. 92

Tem-se no Direito Ambiental uma das áreas mais recentes da práxis jurídica onde sua função vai muito além de estabelecer um Direito das águas, um Direito da atmosfera, um Direito do solo, um Direito florestal, um Direito da fauna ou um Direito da biodiversidade, onde por meio deste leva sim em consideração as especificidades de cada matéria, entretanto também busca agrupar as temáticas ambientais com as normativas jurídicas que estabelecem a prevenção e a reparação e ainda a informação, o monitoramento e a participação. O Direito Ambiental não ignora o que cada matéria tem de específico, mas busca interligar estes temas com o conjunto da identidade dos instrumentos jurídicos de prevenção e de reparação, de informação, de monitoramento e de participação¹⁷¹.

Neste sentido, assim como em todas as divisões da área de direito, no aspecto jurídico ambiental não é diferente, porque a elaboração de diretrizes ambientais possui uma ímpar e específica complexidade, tornando assim os princípios do Direito Ambiental ainda mais importantes, pelo fato de ser uma ciência nova, mas ainda assim autônoma, pode ser orientada pelos princípios gerais do direito, bem como por seus próprios princípios. Os princípios do direito ambiental então têm como função a orientação para o desenvolvimento e para a aplicabilidade de políticas ambientais que garantem assim a proteção ao meio ambiente e, por conseguinte, à vida humana¹⁷².

Diante deste cenário e do que está supracitado na Constituição Federal, assim como os diversos tratados internacionais dos quais o Brasil é participante, bem como os diversos estudos relacionados a esta temática, torna-se possível o entendimento da existência de diversos princípios relacionados à tutela do meio ambiente, onde para este trabalho serão abordados os princípios do Direito Ambiental sugeridos pelos autores Sarlet e Fensterseifer.

Os autores acima citados elencam em seu livro dezesseis princípios da área do Direito Ambiental, sendo como eles próprios relatam alguns dos mais importantes, sendo eles expressos ou implícitos, gerais ou especiais, mas que proporcionam reflexões críticas acerca da jurisprudência ambiental. Sob essa perspectiva, foram escolhidos sete desses princípios para serem explanados neste trabalho, onde serão abordados seus conceitos, reflexões bem como suas aplicações no Direito Ambiental.

¹⁷¹ MACHADO, Paulo, Affonso, Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2014

¹⁷² GARCIA, Leonardo, de Medeiros; THOMÉ, Romeu. **Direito ambiental. Princípios; competências constitucionais**. 8. ed. rev. e atual. Coleção Leis Especiais para Concurso, v. 10.

Assim, os princípios escolhidos são: Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e sua Dimensão Ecológica, Princípio da Solidariedade, Princípio do Desenvolvimento Sustentável, Princípio da Participação Pública, Princípio da Prevenção, Princípio da Cooperação e por último o Princípio da Proporcionalidade que será abordado individualmente no último subcapítulo.¹⁷³

A narrativa sobre a dignidade da pessoa humana já foi abordada no subcapítulo anterior, onde foi abordado como princípio fundamental presente na Constituição Federal. Entretanto, a partir desse momento, a dignidade da pessoa humana também será abordada como princípio, porém na área do Direito Ambiental relaciona com a dimensão ecológica. Em alguns estudos se percebe que a dignidade da pessoa humana é observada como a centralidade do ordenamento jurídico democrático, de onde surgem outros novos subprincípios de ordem constitucional ou setorial e com isso amparam os demais direitos.

Alguns autores explicitam que a definição para o princípio da dignidade humana está em constante formação, mas é fato que este engloba os direitos à liberdade, a saúde e também possibilita o direito de um ambiente saudável. A constituinte estabelece ainda o direito de desfrutar de momentos de bem-estar, porém para que isso aconteça de fato, os indivíduos possuem também o dever, que de certa forma torna-se obrigatório, de contribuir para a proteção e para a melhoria do meio ambiente para as populações presentes, bem como as futuras. Com isso, é nesse contexto que surge o princípio da dignidade da pessoa humana e sua dimensão ecológica que será abordado a partir de agora.¹⁷⁴

Durante um longo período, vivia-se num cenário onde as transformações nos hábitos e as necessidades de consumo, da sociedade humana, fez com que os recursos naturais disponíveis no ambiente fossem utilizados de uma maneira bastante intensiva, onde isto acarretou em danos de grande e de crescente escala para a natureza. Com isso, com o princípio da dignidade da pessoa humana e sua dimensão ecológica estabelece ao homem a garantia de poder desfrutar de maneiras de viver adequadamente num meio ambiente saudável, proporcionando assim uma vida de

¹⁷³ **Princípios do Direito Ambiental**, 2ª Edição, São Paulo: Saraiva Jur, 2017.

¹⁷⁴ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

qualidade.¹⁷⁵

Dessa forma, se percebe que atualmente as ideologias ecológicas e o amparo jurídico ambiental relacionam-se diretamente com o princípio da dignidade da pessoa humana, tornando assim inseparáveis. Nesse contexto, é sabido que um índice ínfimo de qualidade ambiental é bastante relevante para a evolução da vida humana com excelência e para que os indivíduos se desenvolvam através de todas as habilidades num contexto de bem-estar social e existencial.¹⁷⁶

O princípio da dignidade da pessoa humana e sua dimensão ecológica refere-se também sobre a qualidade do ambiente onde o homem vive, até mesmo porque a vida e saúde dos indivíduos só são exequíveis, se existirem níveis mínimos necessários de maneira constitucional, num meio ambiente onde se tenha água adequada para beber, bem como alimentos saudáveis, solos férteis para receber plantações, ar puro para respirar, ainda paisagens naturais para se observar, bem como outros tipos de manifestações ambientais¹⁷⁷.

É notório que o interesse pelas questões ambientais deve ser emanado por toda a sociedade; mesmo com todas as informações e legislações pertinentes, alguns indivíduos ainda exploram os recursos naturais sem o devido cuidado. O princípio da dignidade da pessoa humana e sua dimensão ecológica vai muito além de garantir a vida saudável dos humanos, mas também de cuidar da vida em geral observada na natureza. Com isso, há de se repensar que as gerações futuras talvez não terão nem metade do meio ambiente que se tem atualmente e com isso progressivamente fará com que as condições de vida retrocedam. Assim, somente com uma qualidade de vida saudável, além de também possuir um ecossistema estável e equilibrado, é o que os indivíduos se desenvolveram em sua totalidade¹⁷⁸.

O próximo princípio a ser abordado é o da Solidariedade. Antes de se abordar de fato as considerações a respeito deste princípio, é importante primeiramente compreender o significado deste termo. O vocábulo solidariedade possui diversas explicações referente ao conceito como por exemplo: pode ser definido como

¹⁷⁵ PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro. Elsevier, 2010.

¹⁷⁶ PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**.

¹⁷⁷ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do Direito Ambiental**. 2 ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2017.

¹⁷⁸ SARLET; FENSTERSEIFER. **Princípios do Direito Ambiental**.

qualidade daquele que é solidário; fraternidade ou irmandade de forma recíproca entre pessoas; sentimento que pode ser identificado em relação ao sofrimento de outros indivíduos; característica da pessoa que está determinada a ajudar, a acompanhar e a defender uma pessoa. Assim, ao se perceber as diversas faces da palavra solidariedade, se pode afirmar que é um sentimento de respeito recíproco e mútuo entre pessoas que têm a capacidade de se colocar no lugar do próximo, demonstrando assim empatia, mas além disso buscando formas de reduzir o sofrimento de outras pessoas¹⁷⁹.

Nesse sentido, a solidariedade, como princípio do Direito Ambiental, entra em consonância com outro princípio, o da dignidade da pessoa humana, pois é com a solidariedade na jurisprudência ambiental que se garante a excelência da vida humana. Entretanto, essa garantia não deve ser simplesmente para o momento presente, mas também deve promover uma existência digna para aqueles que ainda irão ser gerados. Em síntese, os indivíduos que vivem no período presente e os que viverão futuramente devem possuir este princípio da solidariedade, onde por meio deste entendimento devem atuar de maneira responsável, bem como explicitado no Direito Ambiental, como forma de preservar o meio ambiente para que as gerações futuras continuem a capacidade de desfrutar dos recursos naturais.¹⁸⁰

Relacionando com o Princípio da Solidariedade, nota-se também a importância do Princípio do Desenvolvimento Sustentável. A sustentabilidade é uma temática que há bastante tempo tem conquistado espaço em meio a sociedade moderna e na área jurídica também, tornando-se alvo de discussões e reflexões. Dentro do cenário da sustentabilidade a preservação e o cuidado com o meio ambiente têm se tornado práticas urgentes e necessárias, por conta de que há algumas décadas atrás vieram à tona assuntos ligados à situação crítica da natureza, como por exemplo a camada de ozônio que estava numa grande evolução de degradação, matas devastadas, rios muito poluídos. Com isso, foi preciso que atitudes mais rigorosas fossem tomadas, principalmente no quesito da sustentabilidade para reduzir assim o cenário catastrófico do meio ambiente.¹⁸¹

¹⁷⁹ MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 201

¹⁸⁰ SARLET; FENSTERSEIFER. **Princípios do Direito Ambiental**.

¹⁸¹ SOUZA, Júpiter Palagi de; SOUZA, Larissa Oliveira Palagi de. **Princípio da precaução: pesquisas biotecnológicas, disputas econômicas e organismos geneticamente modificados**. Revista de

Como forma de auxiliar neste cenário, durante algumas reuniões mundiais, foi sugerido o termo de Desenvolvimento Sustentável, tendo sido citado pela primeira vez na Conferência de Estocolmo de 1972, sendo repetido em muitos outros encontros globais como a Conferência das Nações Unidas, a ECO 92. Anteriormente a isso, este princípio já vinha sendo fundamentado indiretamente como a Política Nacional para o Meio Ambiente em 1981 onde citou questões sobre a racionalização do solo, da água e do ar sendo recursos fundamentais para a garantia da dignidade da pessoa humana. Os debates sobre o Desenvolvimento Sustentável foram inúmeros e ainda seguem em constante evolução, sendo fundamental que a sociedade como um todo compreenda a importância desse princípio.¹⁸²

Neste diapasão, o conceito do desenvolvimento sustentável mais utilizado é o que foi apresentado no Relatório Nosso Futuro Comum, em 1987, elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, onde explica que este princípio é “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades¹⁸³”. Reitera-se também que através do princípio do desenvolvimento sustentável, supracitado, que os indivíduos possuem o direito de se desenvolver nos aspectos econômico e social, porém para alcançar esse desenvolvimento, deve-se garantir a preservação do meio ambiente¹⁸⁴.

Convém ressaltar que o interesse de alcançar uma preservação efetiva dos recursos naturais resulta na busca ativa de novas ideologias de desenvolvimentos sustentável, além de novas condutas de consumo, também a transformação da perspectiva dos recursos naturais, visando promover uma vida equilibrada e saudável, onde este tipo de comportamento irá transcender na compreensão sobre o desenvolvimento sustentável na sociedade. Assim o Estado, através dos princípios fundamentais adotados pela Constituição Federal, além dos princípios do Direito Ambiental devem ser aplicados através da educação, da sensibilização e da mobilização sociedade como um todo para um consumo consciente e dessa forma juntamente com o poder jurídico elaborar novos dispositivos estatais efetivos na

Direito Ambiental – RDA, ano 15, v. 59, p. 185-199, jul.set. 2010.

¹⁸² BESSA. **Direito ambiental**.

¹⁸³ *Apud* SARLET e FENSTERSEIFER, 2017, p. 95-96.

¹⁸⁴ MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**.

defesa do meio ambiente¹⁸⁵.

O próximo princípio a ser estudado no Direito Ambiental é o da Participação Pública. Ao analisar o princípio da participação pública, verifica-se que este é uma das bases sólidas do direito ambiental global, onde explicita a necessidade de uma participação efetiva da sociedade como um todo referente à proteção do meio ambiente, constituindo assim a boa governança ambiental. Nesse sentido se percebe nesse princípio mais um ato democrático, onde a democracia não deve mais ser vista apenas como uma maneira formal de a população ter o direito de escolher quem quer que administre sua cidade, estado ou país, mas também os indivíduos devem ter a possibilidade de optar na forma como querem ser governados. Assim, é fundamental que se tenha uma democracia que vá além do voto, mas que os cidadãos possam participar constantemente do processo governamental.¹⁸⁶

E isto não é diferente no Direito Ambiental: a participação pública deve ocorrer desde a criação e administração das áreas protegidas, onde todos devem garantir a preservação de toda a diversidade ambiental existente, buscando também o envolvimento de grupos que são diretamente afetados pelas consequências das más diligências com a natureza. Percebe-se então que a imposição de uma jurisprudência de proteção ambiental ríspida subsequente não tem possibilitado resultados satisfatórios. Se observarmos todo o contexto da evolução do Direito Ambiental, pode-se afirmar que, se desde o princípio houvesse políticas públicas ambientais participativas, os prejuízos à natureza não teriam sido tão danosos¹⁸⁷.

Assim, ao abordar o princípio da participação pública, se estabelece uma reflexão acerca da administração dos recursos ambientais, bem como da manutenção da diversidade ecológica e dos espaços protegidos. Levando em consideração sobre este princípio emanar a democracia no contexto ambiental onde consolidar e legalizar as medidas governamentais, ponderando o que os cidadãos têm a argumentar sobre as políticas de proteção ambiental. Vale ressaltar que a participação pública deve ser observada num viés amplo, onde para participar os cidadãos deve entender sobre o

¹⁸⁵ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

¹⁸⁶ LEUZINGER, Márcia Dieguez. **A gestão compartilhada de áreas protegidas como instrumento de compatibilização de direitos**. Revista de informação legislativa nº 211, julho-setembro/2016.

¹⁸⁷ SILVA, Solange Teles da. **O direito ambiental internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

Direito Ambiental para que de fato o processo de tomada de decisões seja íntegro¹⁸⁸.

Tem-se no ordenamento jurídico brasileiro uma infinidade de mecanismos que podem consolidar a efetividade do princípio da participação popular ambiental. Com isso, estes dispositivos possibilitam aos cidadãos inspecionar aqueles que poluem de forma privada, assim como as etapas licitatórias e políticas públicas de cunho ambiental, possuindo voz ativa na participação na tomada de decisões sobre questões que possam ser prejudiciais ao meio ambiente e também à saúde pública, através de audiências públicas ou consultas populares. Assim, a ação participativa pública com indivíduos responsáveis e cautelosos sobre o Direito Ambiental possui grande importância, não apenas para a tutela das gerações presentes e da mesma forma, para proteger os futuros cidadãos¹⁸⁹.

Prosseguindo neste cenário, o próximo princípio a ser abordado é o da precaução. A precaução denota da afirmativa da imposição de um novo entendimento universal ante aos riscos e aos obstáculos oriundos das inseguranças científicas e da escassez de tecnologias para afirmar a necessidade de uma nova postura global em face da evolução humana que acarreta na exploração ambiental. Com isso, é fato que a inefável hipótese de que aconteça a degradação de qualquer recurso natural ou ainda a redução das riquezas naturais para as gerações futuras torna-se a razão categórica para que esse princípio seja aplicado efetivamente¹⁹⁰.

O princípio da precaução está intimamente relacionado com aqueles riscos que ainda não se conhece, ou seja, sua função é extinguir consequências que poderão surgir ocasionando danos impactantes ao meio ambiente, mas sem possuir entendimento científico antecipado que justifique essas ameaças prejudiciais. Nesse contexto, pode-se dizer que o princípio da precaução se sucede em razão da carência do princípio da prevenção na garantia da proteção do meio ambiente. A precaução surge, então, como a antecipação de uma prática de proteção, onde mesmo diante das incertezas por uma determinada atividade ser causadora ou não do efeito danoso. Nesse aspecto, se percebe aqui a estrita relação entre os princípios da precaução e

¹⁸⁸ SARLET; FENSTERSEIFER. **Princípios do Direito Ambiental.**

¹⁸⁹ SARLET; FENSTERSEIFER. **Princípios do Direito Ambiental.**

¹⁹⁰ SCHROEDER, Sarah Santana. O princípio da precaução no Direito Ambiental. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia, v. 37, 2009.

o da prevenção. Sobre isso, Lopez ¹⁹¹ explica que:

A diferença entre elas vem da diferença entre risco potencial e risco provado. A precaução diz respeito aos riscos-potenciais, como, por exemplo, riscos à saúde com o consumo de alimentos geneticamente modificados; a prevenção a riscos constatados, como aqueles que vêm das instalações nucleares. Esses últimos são conhecidos e provados (...) no caso da precaução, trata-se da probabilidade de que a hipótese esteja certa; no caso da prevenção, o perigo é estabelecido e se trata de probabilidade de acidente. Os riscos potenciais, a despeito do seu caráter hipotético, podem ter uma probabilidade de realização elevada.¹⁹²

Prosseguindo nesse cenário, é o princípio da prevenção. Já dizia o jargão “É melhor prevenir do que remediar”, com isso tem-se no vocábulo prevenção o entendimento de adotar medidas, ações antecipadas para impedir situações desnecessárias. Nesse contexto, pode-se dizer que o princípio da prevenção pode ser definido como a importância de se precaver ambientalmente no intuito de reduzir ou evitar qualquer situação de agravo ao meio ambiente, compreendendo que, após acontecer algum tipo de dano na natureza, reparar torna-se algo quase que improvável.¹⁹³

Desse modo, colocar em prática o Princípio da Prevenção tem como propósito zelar e conduzir a sociedade e seus cidadãos, para que não sucedam ocorrências prejudiciais e que possam promover eventos danosos ao meio ambiente e com isso um mínimo índice de recuperação. Na maior parte das vezes o agravamento da natureza é irreparável, como no caso da extinção de uma espécie de plantas ou de animais. Em outras situações, alguns estragos podem ser compensados, em outros casos não, como por exemplo onde uma área que era repleta de árvores foi devastada, outras mudas podem ser replantadas, mas levarão um tempo longo até seu crescimento e ainda em outras ocasiões aquele ecossistema nunca será o mesmo de antes, onde animais, plantas, árvores serão extinguidas, o solo, a água e o ar não serão mais tão puros, dentre muitos outros danos que podem ocorrer¹⁹⁴.

¹⁹¹ LOPEZ, Teresa Ancona. **Princípio da precaução e evolução da responsabilidade civil**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

¹⁹² LOPEZ, **Princípio da precaução e evolução da responsabilidade civil**. P. 101-102.

¹⁹³ OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. **Difusos e coletivos: direito ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

¹⁹⁴ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

Neste cenário, o Princípio da Prevenção ensina e explicita a importância de agir antecipadamente, se precavendo para que os danos futuros ao meio ambiente não sejam tão caros às gerações futuras. Assim, o Princípio da Prevenção não é e nunca deverá ser apenas uma questão do Direito Ambiental como forma de emanar as adequações jurídicas previstas em lei, mas também deve ser um dever da humanidade, garantindo, prevenindo e proporcionando aos próximos descendentes um ambiente natural saudável e equilibrado¹⁹⁵.

Como último princípio do Direito Ambiental elencado para este trabalho foi o da Cooperação. O princípio da cooperação é um elemento fundamental da jurisprudência ambiental e denota a ideologia de que, para que os danos do ambiente possam ser minimizados, deve existir a excelência de cooperação entre o Estado e a Sociedade por meio de reflexões de todos os cidadãos, bem como na criação e aplicação de políticas ambientais.

A nível global, o princípio da cooperação retrata também a cooperação internacional entre os povos, através de ordenamentos jurídicos internacionais garantindo a proteção ambiental. Com isso, frente a uma sociedade onde seguidamente são cometidos riscos por conta do constante crescimento da economia, podendo a qualquer tempo ocasionar sérios prejuízos ambientais, órgãos governamentais de um país e organizações mundiais não devem se basear num contexto individualizado na garantia da proteção ambiental e sim por meio do princípio da cooperação é que se deve proporcionar uma responsabilização solidária e ao mesmo tempo participativa entre Estados, governantes, indivíduos, enfim da sociedade universal.

Por fim, ao analisar este trabalho até o presente momento, se pode verificar que tantos os princípios fundamentais regidos pela Constituição, assim como os estabelecidos pelo Direito Ambiental, trazem à tona os direitos e deveres de uma sociedade frente ao zelo com o meio ambiente, tornando todos os indivíduos responsáveis pelo local onde vivem. Com isso, ainda no último subcapítulo deste trabalho, será abordado o princípio da proporcionalidade.

¹⁹⁵ SARLET; FENSTERSEIFER. **Princípios do Direito Ambiental**.

3.3 O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE ENTRE A PROTEÇÃO INSUFICIENTE E O EXCESSO

É inquestionável a importância, dentro da análise jurídica e doutrinária, que os princípios possuem em casos emblemáticos onde não há norma expressa ou quando prevista determinação esta é obscura ou possui lacunas, devendo ser interpretado o caso conforme princípios fundamentais e os estejam ligados à temática ao caso em concreto.

Desta forma, é essencial o aprofundamento quanto ao princípio da proporcionalidade, tendo em vista a regularização fundiária, a qual é realizada através do Reurb e que pode ser efetivada em APPs e que gera dano ambiental, seja de forma direta ou indireta, em pequenas ou grandes proporções, mesmo que apresente melhoria ambiental em relação à situação de ocupação informal anterior à regularização do núcleo.

E que, conforme o art. 11, § 2º, da Lei nº 13.465/17, o qual dispõe a possibilidade de haver compensação ambiental, quando for o caso, ou seja, não apresenta elementos ou requisitos mínimos, para que seja analisada a necessidade de haver a restauração ou a compensação do dano, seja através de pecúnia, plantio de plantas no local onde houve o dano ou em outra área indicada pelo órgão ambiental municipal.

Para tanto, o princípio da proporcionalidade possui o condão de trazer maior compreensão ao ser analisada a situação fática de cada caso, tendo em vista as particularidades de cada local, cultura, ambiente e interesse público local, para que assim sejam adotadas medidas que beneficiem a coletividade para a efetivação da socioambientalidade urbana vislumbrando a equidade entre o direito à moradia e ao meio ambiente.

Urge mencionar que o princípio da proporcionalidade possui o condão de assegurar e resguardar os direitos fundamentais dispostos na Carta Magna¹⁹⁶, os

¹⁹⁶ Ao proferir o voto na ADO n. 059, que trata sobre o Funcionamento do Fundo Amazônia e Implementação de Políticas Públicas em Matéria Ambiental, onde a Ministra Relatora, Rosa Weber, traz que: "(...) O desenho do art. 255 impõe um sistema de vinculação dos poderes constituídos, dos órgãos de Estado e da sociedade, aos deveres de proteção adequada e suficiente em relação ao direito

quais alguns foram explanados nesta pesquisa e, especialmente, os que estão diretamente ligados ao Direito Ambiental.

O princípio da proporcionalidade não está adstrito tão somente às questões ambientais, mas também a outros ramos do Direito, como na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo inerente à Administração Pública Federal, em seu art. 2º¹⁹⁷. Igualmente, a Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010 em seu art. 6º, XI, apresenta entre seus princípios o da razoabilidade e proporcionalidade¹⁹⁸. Já no Direito Penal, o princípio da proporcionalidade é utilizado quando houver divergência entre os princípios fundamentais, contudo, não há norma expressa quanto a aplicabilidade deste princípio, de maneira oposta aos artigos referidos, mas a jurisprudência e doutrina vem utilizando em casos concretos. Desta forma, evidencia-se que o princípio da razoabilidade e proporcionalidade é empregado em diversas áreas do direito, dentre elas o Direito Ambiental.

Há de se relevar ainda o princípio da proporcionalidade ao longo de sua historicidade relacionada à hermenêutica jurídica. A ação jurídica baseada na proporcionalidade já era discutida prematuramente nas arcaicas e cultas teses da justiça, onde era observada como a centralidade da jurisprudência. Platão e Cícero, filósofos gregos, já supunham em seus raciocínios que a proporcionalidade possui grande relevância dentro do direito constitucional estando em total evidência nas questões judiciais¹⁹⁹.

fundamental ao meio ambiente, motivo por que veda, o sistema constitucional, a proteção insuficiente derivada quer de atos comissivos, quer de atos omissivos. (...) Balizada, por outro lado, a proteção do meio ambiente pelo postulado da proporcionalidade, a demandar a análise da situação fática subjacente para exame da validade constitucional do conjunto normativo erigido pelos poderes públicos em atenção aos deveres constitucionais de proteção suficiente.”. Passagem da decisão da Ministra Rosa Weber convocatória de audiência pública perante o STF no Caso Fundo Amazônia (STF, ADO 59/DF, Rel. Min. Rosa Weber). Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ADO_59_Transcricoes_Funcionamento_do_Fundo_Amazonia.pdf. Acesso em: 05.jan.2023.

¹⁹⁷ Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 05.jan.2023.

¹⁹⁸ Art. 6º São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos: XI - a razoabilidade e a proporcionalidade. BRASIL. Lei nº 12.305, de 05 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/12305.htm. Acesso em 05. Jan. 2023.

¹⁹⁹ STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e Consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

Ainda nesse contexto, com base nos estudos de Guerra Filho, discorre que os precedentes do termo proporcionalidade figuram da Grécia e da Roma, pois, na historicidade grega, este vocábulo possuía duas percepções, cuja primeira “métron”, explicita o entendimento de um comportamento íntegro, já a segunda “hybris”, apresentava a ideologia de comportamento leviano, incoerente e descabido. Na Roma antiga, as funções de restaurar eram impostas pelo pretor²⁰⁰ através da proporcionalidade.²⁰¹

Conforme Poole²⁰², o princípio da proporcionalidade e a área do direito “sempre estiveram imbricados, e que a proporcionalidade só experimenta desenvolvimento teórico mais robusto, no século XIX, no direito germânico, cujas bases estão no “ius civile²⁰³”, o que o torna herdeiro direto da tradição jurídica romana”²⁰⁴.

Ainda nesse certame histórico da hermenêutica jurídica, há relatos da proporcionalidade também na antiga Prússia, onde surge de forma mais ativa no cenário do direito administrativo, conhecido naquela época como “direito de polícia”. Diferentemente dos outros contextos desta historicidade relatados, na Prússia a proporcionalidade era lecionada numa ideologia defensora do Estado tal qual para reger o poder da polícia, onde se limitaria os direitos individuais de forma proporcional exata aqueles direitos que seriam públicos, ou seja, de todos os indivíduos, sempre de acordo com a finalidade necessária.²⁰⁵

Sarlet e Fensterseifer sinalizam sobre a relação entre a proporcionalidade e a razoabilidade, lecionando que existem debates sobre isso, que explicam que:

²⁰⁰ Magistrado da justiça na Roma antiga.

²⁰¹ GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Teoria Processual da Constituição**. 3. ed. São Paulo: RCS Editora, 2007.

²⁰² *Apud* BÔAS, Regina Vera Villas; WERKEMA, Maurício Sirihal. **A Relevância do princípio da proporcionalidade à efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**. Revista Jurídica Direito & Paz. ISSN 2359-5035. Ano X, n. 38, p. 22-40 São Paulo, SP – Lorena, 2018.

²⁰³ “É uma expressão do Direito Romano oriunda de fontes legislativas e da doutrina dos juriconsultos e indica o direito efetivamente aplicado à sociedade romana. Apesar de estar fortemente ligado à praticidade e à utilidade, tem caráter excessivamente formalista, antigo, frio e estrito e causa uma série de problematizações” (...) (CRETELLA JUNIOR, 1993, p. 29). “O *ius civile* é plenamente efetivado durante toda a fase do Direito Antigo. Entretanto, a partir do início do período clássico, o formalismo entra em processo de decadência”. (PEIXOTO, 1950, p. 94)

²⁰⁴ BÔAS; WERKEMA. **A Relevância do princípio da proporcionalidade à efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**. p. 25.

²⁰⁵ GUERRA FILHO. **Teoria Processual da Constituição**.

(...) convém lembrar que, no campo da proporcionalidade em sentido estrito, exige-se a comparação entre a importância da realização do fim e a intensidade da restrição aos direitos fundamentais, examinando, em síntese, se as vantagens produzidas pela adoção do meio superam as desvantagens advindas da sua utilização (...) (...) o fato é que mesmo a ponderação sendo considerada simplesmente como coincidente com o raciocínio requisitado pelo princípio da razoabilidade como parâmetro da atuação normativa estatal, é esse seguramente o ponto de contato mais importante entre a proporcionalidade e a razoabilidade. É por essa razão que a razoabilidade é também identificada com a proporcionalidade em sentido estrito, o que, todavia, não significa necessariamente que se trate de noções integralmente fungíveis e que não tenham uma aplicação autônoma. Sem que se possa aqui adentrar o terreno conceitual, avaliando todas as possíveis diferenças e semelhanças, assim como eventuais distinções conceituais entre proporcionalidade e razoabilidade, é certo que se a proporcionalidade não for aplicada na sua integralidade, mediante consideração, ainda que sumária, de seus três subprincípios, não será a proporcionalidade que estará efetivamente em causa. A razoabilidade, por sua vez, não reclama tal procedimento trifásico e é assim que tem sido aplicada²⁰⁶.

Com isso, de acordo com Sarlet e Fensterseifer, além da proporcionalidade ser considerada como um princípio geral do Direito, explicita também ínfima importância deste dentro da área do Direito Ambiental. Nesse sentido, por conta da relevância fundamental da jurisprudência ao ambiente, bem como da correlação com outros princípios jurídicos explicitados na Constituição, este princípio para os autores acima elencados caracterizam a proporcionalidade como um dos princípios fundamentais que garantem a proteção jurídica do ambiente²⁰⁷. Em consonância com esses autores, Guerra Filho²⁰⁸ também leciona sobre a supremacia deste princípio frente aos outros, explicitando que a proporcionalidade é:

Uma área em que o princípio da proporcionalidade tem ampla penetração é aquela representada por ramos modernos tais como o Direito Ambiental ou o Direito Nuclear (...). Uma explicação para isso poderia se ver na circunstância de que esses novos campos têm surgido com a consciência do fenômeno dos chamados “interesses coletivos” ou “supra individuais”, com o qual se liga estreitamente o princípio da proporcionalidade, enquanto favorece a proteção e a satisfação equitativa de interesses contrapostos, sejam individuais, de toda uma sociedade política ou, no caso, de apenas uma parte dela, uma coletividade.²⁰⁹

É fato, então, que dentro da jurisprudência ambiental, a proporcionalidade

²⁰⁶ SARLET; FENSTERSEIFER. **Princípios do Direito Ambiental**. p. 201 e 202.

²⁰⁷ SARLET; FENSTERSEIFER. **Princípios do Direito Ambiental**.

²⁰⁸ GUERRA FILHO. **Teoria Processual da Constituição**.

²⁰⁹ GUERRA FILHO. **Teoria Processual da Constituição**. p. 80

leciona como sendo fator constitucional que abrange a legitimidade e a conformidade da aplicabilidade das diretrizes ambientais, garantindo assim o entendimento das delimitações frente à prática jurídica, bem como a respeito das punições prescritas sobre o desacato das normas ambientais²¹⁰. De outra forma, pode-se afirmar que assim como é vedado o impedimento excessivo ao Estado na limitação de direitos fundamentais, também é proibido o zelo insatisfatório das normativas jurídicas e que sustentam os indivíduos de uma sociedade, sendo que uma delas é a garantia de viver em um ambiente saudável, protegido e harmonioso.²¹¹

Ainda no cenário do Direito Ambiental, pode-se observar a ramificação da proporcionalidade em três novos subprincípios, que são: - adequação: aceitabilidade restrita das normas ambientais até o que a jurisprudência estabelece; - necessidade: demanda irrestrita de ordens ecológicas específicas; - proporcionalidade em sentido estrito: explicita a relação entre os demais subprincípios, onde leciona se a tática será a mais proficiente para abarcar a finalidade projetada dentro do Direito Ambiental.²¹²

Pode-se exemplificar a prática do princípio da proporcionalidade na situação de um dano ambiental, sendo que uma área de preservação permanente é degenerada, reduzindo em algumas situações e por vezes extinguindo os recursos naturais, exigindo a responsabilidade patrimonial e extrapatrimonial dos agentes causadores e que deverão corrigir os prejuízos. Através da proporcionalidade, se propõe a reparação do ambiente original ou anteriormente ao que estava antes de ter sido afetado, e no caso de não ter sido possível essa compensação ecológica que tem como pretensão a restauração de área ambiental semelhante no mesmo local, ou ainda podendo ser em outro espaço diverso daquele que foi deteriorado.²¹³

Contudo, esse preceito não se aplica integralmente quando a referida área é utilizada para regularização fundiária via Reurb, uma vez que a legislação apenas prevê que a compensação ambiental pode estar disponível em determinadas

²¹⁰ BESSA. **Direito ambiental**.

²¹¹ SARLET; FENSTERSEIFER. **Princípios do Direito Ambiental**.

²¹² BARROS, Suzana de Toledo. **O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais**. 3.ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.

²¹³ SENDIM, José de Souza Cunhal. **Responsabilidade civil por danos ecológicos: da reparação do dano através da restauração natural**. Coimbra: Coimbra Editora, 1998.

circunstâncias, mas não especifica quais. Com isso, cabe ao estudo técnico ambiental analisar a necessidade de compensação ou reparação ambiental.

Nesse contexto, convém ressaltar que, no livro princípio de Direito Ambiental, Sarlet e Fensterseifer estabelecem uma relação jurídica entre a proporcionalidade com duas vertentes: a da proibição da proteção insuficiente e a da proibição em excesso de intervenção.

Neste viés, segundo os autores Sarlet e Fensterseifer, essas duas vertentes explicam que ao mesmo tempo onde o Estado não pode agir de maneira excessiva, assim como interferir no âmbito da garantia dos direitos fundamentais na iminência de desconsiderar aos fundamentos da proporcionalidade ou ainda prestes a infringir a essência do direito fundamental em questão. De outro modo, é correto afirmar que as entidades estatais enquanto órgão participante da jurisprudência, através dos seus deveres aos quais está relacionado, não pode sonegar ou agir de forma escassa no estabelecimento e garantia de quaisquer direitos. Nesses dois casos, podem ser impostas penas por conta da insuficiência das normas jurídico-constitucional²¹⁴.

Encontra-se também nos estudos jurídicos realizados por inúmeros autores bem como no direito constitucional germânico, onde o princípio da proporcionalidade é utilizado como sinônimo da proibição do excesso (*Übermassverbot*²¹⁵) compreendido como dispositivo de controle da conduta excedente dos poderes supremos. Outro termo semelhante para a proporcionalidade é a conduta referente à proibição da insuficiência (*Untermassverbot*²¹⁵), onde pode ser elencado como as situações estatais omissas e/ou atitudes insatisfatórias²¹⁶.

Nesse sentido, Sarlet explicita que “em sua dupla acepção o princípio da proporcionalidade atua sempre como parâmetro necessário de controle dos atos do poder público, vinculados pelo dever de proteção e efetivação dos direitos fundamentais”²¹⁷. Ainda de acordo com este autor:

²¹⁴ SARLET; FENSTERSEIFER. **Princípios do Direito Ambiental.**

²¹⁵ *Übermassverbot* e *Untermassverbot* são vocábulos da jurisprudência constitucional alemã, onde respectivamente lecionam a proibição do excesso e a proibição da insuficiência (SILVA, 2007).

²¹⁶ SILVA, Virgílio Afonso da. **O proporcional e o razoável.** In: Revista dos Tribunais n. 798. Ano 91, abr. 2002.

²¹⁷ SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana. **Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde.** In: Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça, v. 1, n. 1, p. 171-213, 25 mar. 2007.

Os responsáveis pela efetivação de direitos fundamentais, inclusive e especialmente no caso de direitos sociais, onde a insuficiência ou inoperância (em virtude da omissão pela ou parcial do legislador e administrador) causam impacto mais direto e expressivo, deverão observar os critérios parciais da adequação (aptidão do meio no que diz com a consecução da finalidade almejada), necessidade (menor sacrifício do direito restringido) e da proporcionalidade em sentido estrito (avaliação da equação custo-benefício) – pra alguns, da razoabilidade no que diz com a relação entre os meios e os fins, respeitando o núcleo essencial do(s) direito(s) restringido(s), mas também não poderão, a pretexto de promover algum direito, desguarnecer proteção a outro(s) no sentido de ficar aquém de um patamar minimamente eficiente de realização e de garantia do direito. Neste sentido, vale o registro de que a proibição a insuficiência assume particular ênfase no plano da dimensão positiva (prestacional) dos direitos fundamentais, o que remete, por sua vez, à questão do mínimo existencial (...)²¹⁸.

Com isso, ao se considerar o Direito Ambiental como exemplo, ponderando os princípios da proteção ambiental propostos pelas normativas federativas traçados pela Constituinte de 88, a má atuação, no disposto quando os entes federados devem agir de forma jurídica, ou a atuação inábil, quando a proteção necessária dos direitos é inadequada, frente às ordens legislativas e administrativas norteadas para a peleja contra circunstâncias causadoras da deterioração ecológica é explicitado a culpabilidade estatal, até mesmo no tocando de se promover a reparação dos prejuízos causados tanto aos indivíduos, quanto aos grupos sociais que foram afetados negativamente por conta da danificação do meio ambiente²¹⁹.

Para tanto, é notório que é cabível ao Estado, porquanto dos seus deveres de proteção relacionados aos direitos fundamentais, a necessidade de garantir uma defesa efetiva dessas normativas. Em especial no que tange este trabalho, daqueles direitos que têm evidência nos aspectos sociais e ambientais, possibilitando assim uma segurança mínima dos direitos fundamentais em todas as áreas da economia, social, cultural e ambiental.

²¹⁸ SARLET; FIGUEIREDO. **Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde**. p. 192/193

²¹⁹ SARLET; FENSTERSEIFER. **Princípios do Direito Ambiental**.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral desta pesquisa constituiu em discutir sobre a compensação ambiental ao haver regularização fundiária por meio da Reurb em Áreas de Preservação Permanente, apesar da legislação não apresentar elementos para que isso ocorra, permitindo que haja interpretação pelo operador, podendo, assim, ser utilizado o princípio da proporcionalidade.

Foram formuladas duas hipóteses ao problema disposto na pesquisa, podendo apresentar respostas positivas ou negativas. A seguir, apresentam-se as repostas às hipóteses inicialmente aduzidas. Tais respostas foram obtidas por meio da análise dos principais temas percorridos ao longo desta pesquisa.

A primeira hipótese da pesquisa afirma que a simples compensação ambiental, ao ser analisada sob o princípio da proporcionalidade, somente será concretizada quando o dano ambiental gerado for vultoso ou conforme a interpretação e discricionariedade do profissional que elaborar o estudo técnico.

Tal hipótese está adstrita à leitura fria do texto normativo, o qual é permissivo, pois, ao não estabelecer elementos mínimos, para que seja analisada a necessidade de haver compensação ambiental ao ser implementada regularização do núcleo urbano informal situado em APP, tendo em vista o Código Florestal apresentar a ressalva, explanada anteriormente, bem como a Lei 13.465/17 deixar à margem da interpretação do operador, o qual, mesmo que analise sob o princípio da proporcionalidade, poderá compreender que somente carecerá a compensação em situações onde o dano gerado seja de grande proporção, e que este coloque em risco

a segurança da população local. Sendo que, por vezes, não há interesse e/ou preocupação do Gestor em preservar o meio ambiente, sob argumentação de ser dispendioso aos cofres públicos efetuar compra de mudas ou abdicar de área para que seja realizada a compensação ambiental, contudo, este deve ter ciência de que poderá ser responsabilizado pelo abrandamento nas questões ambientais.

No que se refere à segunda hipótese, afirma-se que haverá compensação ambiental sempre que houver implementação de Reurb-S em APPs, ao ser analisado o dano causado sob o prisma do princípio da proporcionalidade, independentemente de a legislação não prever elementos mínimos para que isso ocorra.

Com o objetivo de responder a essa hipótese, partiu-se da análise do contexto apresentando o Código Florestal com a definição de Áreas de Preservação Permanentes e sua função ambiental, que desde sua primeira previsão através da Lei 4.771/1965 até a atual Lei nº 12.651/2012, houve algumas alterações, contudo, sua essência permanece, ou seja, trata-se de área protegida com função ambiental de preservar recursos hídricos, proteger o solo, fluxo gênico. As alterações mencionadas tratam-se da metragem estabelecida nos cursos d'água, os quais foram sendo reduzidos, bem como a disposição de sua utilização, como é o caso da regularização fundiária através do Reurb nestas áreas.

Estabelece no referido Código que deverá ser compensada ou reparada a supressão ocorrida nestas áreas, contudo, apresenta ressalva a este dever, o qual trata-se de projetos de regularização fundiária de interesse social. Desta forma, entende-se haver conflito, pois a uma situação fática aplica-se penalidade e na outra o exime. Tal distinção é embasada no interesse social inserido na política pública habitacional, bem como no direito fundamental à moradia. Ocorre que, ao ser analisado somente sob este viés, acaba sendo preterido outro direito fundamental disposto na Carta Magna, que é o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Diante desta situação, é necessário que seja analisado sob o prisma do princípio da proporcionalidade, o qual leva à compreensão de que ao ser realizada a implementação do Reurb-S, mesmo que haja melhoria ambiental, se comparado à situação anterior das implementações efetivadas na regularização, ainda haverá insuficiência ao ser analisado o dano gerado pela ocupação irregular desta área.

Com isso, compreende-se que há subsídios para que seja realizada a compensação ambiental pelo Poder Público, tendo em vista este ser responsável pela implementação do Reurb-S, para que, assim, seja efetuado o plantio de árvores em frente às residências regularizadas, em área institucional ou local destinado à APP, a qual não tenha sofrido danos ou que estes possam ser reparados, pois, desta forma, haverá equidade entre ambos direitos, sendo resguardado o direito coletivo. Para que isso ocorra, é essencial que o profissional responsável pelo estudo técnico possua condições de interpretar e aplicar tal princípio no caso concreto, bem como exista interesse pelo Gestor Público de que seja assegurado aos munícipes tanto o direito à moradia, quanto o direito ao meio ambiente, a fim de haver o desenvolvimento socioambiental.

Diante de todo exposto, na presente pesquisa, bem como na análise das duas hipóteses, conclui-se que, ao ser implementado o Reurb de interesse social em núcleos urbanos informais situados em Áreas de Preservação Permanentes, deve ser aplicada a segunda hipótese, tendo em vista esta respeitar de forma equânime ambos direitos fundamentais, ao ser analisado sob a ótica do princípio da proporcionalidade, o qual tem por fundamento não haver insuficiência na garantia dos direitos, bem como não seja aplicado em excesso.

Desta forma, garante-se o benefício da regularização à população de baixa renda, trazendo dignidade e condições mínimas de existência e bem-estar, preserva-se o meio ambiente ao ser compensado parte dos danos gerados através do plantio, assegura-se os direitos da coletividade ao serem respeitados os direitos fundamentais da atual e das futuras gerações. E, assim, equilibra-se a balança dos pesos e das medidas.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ARAÚJO, José Rubens Morato/Ayala Leite Patryck D. **Dano Ambiental**. [Digite o Local da Editora]: Grupo GEN, 2019. E-book. ISBN 9788530988531. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530988531/>. Acesso em: 26 de dezembro de 2022.

(BRASIL, Lei 10.257/01)

ADÃO, Clara de Oliveira. **Primeiro o belo, depois o importante: o direito constitucional ambiental no Brasil**. In. (Org.) LIMA, Roberta Oliveira. RODRIGUES, Wagner de Oliveira. **Direito ambiental: questões socioambientais em tempos urgentes**. Salvador: Studio Sala de Aula, 2021. Disponível em: https://ler.amazon.com.br/reader?ref_=_ku_mw_rw_cr_rdnw&asin=B09C44DWBJ. Acesso em: 12 de abril de 2022.

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 651. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5853176>

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 623. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5774620>.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2ª ed. 4ª impressão. Coleção Teoria e Direito Público. Malheiros Editores, São Paulo, 2015.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **A proteção insuficiente e a Lei nº 14.285/2021. Consultor Jurídico**, [meio eletrônico] 03 jan. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jan-03/paulo-antunes-protECAo-insuficiente-lei-142852021#:~:text=A%20Lei%20n%C2%BA%2014.285%2F2021%20%C3%A9%20inconstitucional%20perante%20o%20inciso,que%20comprometa%20a%20integridade%20dos>. Acesso em: 16 de junho de 2022.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Áreas de Preservação Permanente Urbanas: O Novo Código Florestal e o Judiciário**. Revista de informação legislativa, v. 52, n. 206, p. 83-102, abr./jun. 2015. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512451/001041591.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 18 de maio de 2022.

ARAÚJO, Alexandra Fuchs de. LIMA, Paulo de Araújo. **A Lei nº 13.465/2017 e o Direito à Moradia: Novos Caminhos para a Tutela de Antigos Direitos**. In: CHIARELLO, Felipe. PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. (Org.) **Novos paradigmas da regularização fundiária urbana: estudos sobre a Lei nº 13.0465/2017**. São Paulo: Almedina, 2019.

ARENDT, Hannah. **Sobre a Revolução**. Apresentação: Jonathan Schell. Tradução: Denise Bottmann. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

BACHI, Israel. SOUZA, Leonardo da Rocha de. **Direito humano à moradia e regularização fundiária**. Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania, [S. l.], v. 4, n. 1, p. 163-175, 2019. DOI: 10.48159/revistaidcc.v4n1.bachi.souza. Disponível em: <https://revistaidcc.com.br/index.php/revista/article/view/25>. Acesso em: 07 de novembro de 2022.

BARBOSA, Rildo P. **Avaliação de Risco e Impacto Ambiental**. [Digite o Local da Editora]: Editora Saraiva, 2014. E-book. ISBN 9788536521510. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788536521510/>. Acesso em: 20 dezembro de 2022.

BARROS, Suzana de Toledo. **O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais**. 3.ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: A Construção de um Conceito Jurídico à Luz da Jurisprudência Mundial**. Tradução Humberto Laport de Mello. 2ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BERNARDI, Jorge Luiz. **A Organização Municipal e a Política Urbana**. Curitiba: InterSaberes, 2012.

BESSA, Paulo Antunes. **Direito ambiental**. 13. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

BIOEN, Grayce Kelly. **Dano Extrapatrimonial Coletivo na Esfera Ambiental**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito. Caxias do Sul, 2017.

BÔAS, Regina Vera Villas; WERKEMA, Maurício Sirihal. **A Relevância do princípio da proporcionalidade à efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**. Revista Jurídica Direito & Paz. ISSN 2359-5035. Ano X, n. 38, p. 22-40 São Paulo, SP – Lorena, 2018.

BODIN, Jean. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. Apud. Dalmo de Abreu Dallari. 26ª. edição, São Paulo: Saraiva, 2007.

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: 20 julho de 2022.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 dezembro de 2021.

_____. **Decreto nº 11.018, de 30 março de 2022**. Altera o Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor sobre a composição do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.018-de-30-de-marco-de-2022-389606577>. Acesso em: 30 maio de 2022.

_____. **Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934**. Código Florestal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm. Acesso em: 10 abril de 2022.

_____. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9310-15-marco-2018-786319-publicacaooriginal-155038-pe.html>. Acesso em 12 setembro de 2022.

_____. **Decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019**. Altera o Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9806.htm#art1. Acesso em: 30 de maio de 2022.

_____. Lei 10.257/2001.art. 41

_____. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2022**. Institui o Código Civil. Disponível

em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 13 outubro de 2022.

_____. **Lei nº 12.305, de 05 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em 05 de janeiro de 2023.

_____. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 12 maio de 2022.

_____. **Lei nº 13.645, 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 Leal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 13 agosto de 2022.

_____. **Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021.** Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14119.htm. Acesso em: 16 maio de 2022.

_____. **Lei nº 14.188, de janeiro de 2021.** Institui o Programa Casa Verde e Amarela. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14118.htm. Acesso em: 12 de julho de 2022.

_____. **Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021.** Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14285.htm#art2. Acesso em: 12 de junho de 2022.

_____. **Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962.** Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sua aplicação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4132.htm. Acesso em: 15 de maio de 2022.

_____. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.** Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 15 de maio de 2022.

_____. **Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.** Institui o Código Florestal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm. Acesso em: 10 de abril de 2022.

_____. **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: 13 de agosto de 2022.

_____. **Lei nº 6.535, de 15 de junho de 1978.** (Revogado). Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6535.htm. Acesso em: 11 de abril de 2022.

_____. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6535.htm. Acesso em: 11 de abril de 2022.

_____. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 18 de agosto de 2022.

_____. **Lei nº 7.661 de 16 de maio de 1988.** Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7661.htm. Acesso em: 28 de abril de 2022.

_____. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 05 de janeiro de 2022.

_____. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, minha vida – PMCMV e regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 18 de julho de 2022.

_____. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 14 de abril de 2022.

_____. **Na Defesa do Meio Ambiente.** Ministério Público do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/ambiente/>. Acesso em: 14 de agosto de 2022.

_____. **Resolução CONAMA Nº 004/1985.** Dispõe sobre definições e conceitos sobre Reservas Ecológicas. Disponível em: http://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=21. Acesso em: 12 de abril de 2022.

_____. **Resolução CONAMA nº 1,** de 23 de janeiro de 1986. Publicada no DOU, de 17 de fevereiro de 1986, de Seção 1, páginas 2548-2549. Disponível em: http://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=745. Acesso em: 21 de setembro de 2022.

_____. **Resolução CONAMA nº 237,** de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental.

_____. **Resolução CONANDA Nº 303/2002.** Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. Disponível em:

<http://conama.mma.gov.br/atos-normativos-sistema>. Acesso em: 12 de abril de 2022.

_____. **Supremo Tribunal de Justiça Tema Repetitivo 1010**. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1010&cod_tema_final=1010. Acesso em: 18 de julho de 2022.

BULOS, Uadi, Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. Saraiva: São Paulo, 2007.

CHEGATTI, Schirlene. BATISTA, Sandra Regina. **Diretrizes Gerais para Municípios para aplicação da Lei Federal nº 14.285 (29/12/21) – Nota Técnica Nº 002/2022. FECAM**. Florianópolis. Jan. 2022. Disponível em: https://www.fecam.org.br/wp-content/uploads/2022/01/ADM_FECAM_20220128_Nota-Tecnica_002_Diretrizes-Gerais-para-os-Municipios-para-aplicacao-da-Lei-Federal-N-14.285-29.12.21.pdf. Acesso em: 17 de junho de 2022.

CORRALO, Giovani da Silva. **Curso de direito municipal**. São Paulo: Atlas, 2011.

COSTA, Elida De Cássia Mamede Da. AFONSO, Luan de Souza. **Dilemas sobre a participação popular no programa habitacional brasileiro: do “ser” ao “dever ser”**. In: SOUZA, Vidal De. CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. POZZETTI, Valmir César. (Org.). **Direito urbanístico, cidade e alteridade**. Florianópolis: CONPEDI, 2021. p. 162. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/276gsltp/x65q6457/wA68n6u5C81gWbM6.pdf>. Acesso em: 19 de julho de 2022.

COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro**. 4ª ed. Rio de Janeiro: forense, 2010. 4ª Ed, p.232.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 26ª. edição, São Paulo: Saraiva, 2007.

Declaração da Conferência de ONU no Meio Ambiente. Estocolmo, 5-16 jun.1972. Disponível em: <file:///C:/Users/Thais/Documents/Mestrado/Declara%C3%A7%C3%A3o-de-Estocolmo-5-16-de-junho-de-1972-Declara%C3%A7%C3%A3o-da-Confer%C3%A2ncia-da-ONU-no-Ambiente-Humano.pdf>. Acesso em: 12 de março de 2022.

DELLANI, Diorgenes André. **Princípios do Direito de Família**. Disponível em <https://diorgenes.jusbrasil.com.br/artigos/112183566/principios-do-direito-de-familia>. Acesso em 10 de janeiro de 2023.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de direito das famílias**. 9ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

FIGUEIRA, Paulo Sérgio Sampaio. **Manual de Gestão Ambiental: Programa de Meio Ambiente Aplicados aos Municípios Brasileiros**. Macapá, 2020. Disponível em: <https://ler.amazon.com.br/?asin=B091JYHB6L>. Acesso em: 27 de dezembro de 2022.

FIGUEIREDO, Gabriel Mazzola Poli de. **O discurso e a prática da smart city no contexto de metrópoles brasileiras**. In. (Org.) JR. Francisco. **Cidades inteligentes: uma abordagem humana e sustentável**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2021. [Recurso eletrônico]. Disponível em: https://ler.amazon.com.br/reader?asin=B091FPG9GJ&ref_=kwl_kr_iv_rec_1&language=pt-BR. Acesso em: 27 de abril de 2022.

FILHO, Claudio Marcondes de Castro. **Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável: uma leitura de política pública na clave da biblioteca escolar**. São Paulo – SP. RDBCI. Rev. Digit. Bibliotecon. Cienc. Inf. V.16, n.3, p.355-372. Set. / Dez. 2018.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. São Paulo: Atlas, 2013.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil, volume 6: direito de família: as famílias em perspectiva constitucional**. 5ª Ed. ver. E atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

GOMES, Rosângela Maria de Azevedo. **A Propriedade no direito brasileiro: uma visão histórica**. Rio de Janeiro: Processo, 2014.

GRACIOLLI, Suelen Regina Patriarcha. **Acordos Mundiais Estabelecidos na Rio-92: Uma Reflexão do Panorama Atual**. Revbea, São Paulo, V. 10, Nº 3: 69-81, 2015. Disponível em: <https://periodicos.unifesp.br/index.php/revbea/article/view/1885/1283>. Acesso em: 18 de março de 2022.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Teoria Processual da Constituição**. 3. ed. São Paulo: RCS Editora, 2007.

IPIRANGA, Ana Silva Rocha. GODOY, Arilda Schmidt. BRUNSTEIN, Janete. **Introdução**. RAM. Revista de Administração Mackenzie, Volume: 12, Número: 3, Publicado: 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1678-69712011000300002>. Acesso em: 13 de março de 2022.

LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Porto Alegre: Bookman, 2012. p.20.

LEITE, Flávia Dinelli Pontes. ALMEIDA, Josimar Rineiro de. **Valoração econômica do recurso e do dano ambiental aplicada à quantificação de débito imputado pelo Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/521>. Acesso em: 12 de novembro de 2022

LEITE, Luiz Felipe Tegen Cerqueira. **Regularização Fundiária Urbana em Áreas Ambientalmente Protegidas**. In: CHIARELLO, Felipe. PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. (Org.) **Novos Paradigmas da Regularização Fundiária Urbana**: estudos sobre a Lei nº 13.465/2017. São Paulo: Almedina, 2019.

LOCATELLI, Paulo Antonio. **Elemento para a Sustentabilidade da Regularização Fundiária Urbana nas Áreas de Preservação Permanente**. Os desafios para a Proteção do Meio Ambiente e o Desenvolvimento Urbano. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2021.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. TASSIGNY, Mônica Mota. TEIXEIRA, Diego Monte. **A redução das áreas de preservação permanente de recursos hídricos pelo novo código florestal e o princípio da proibição deficiente**. Revista da Faculdade de Direito da UFG, Goiânia, v. 41, n. 1, p. 46–65, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5216/rfd.v41i1.42049>. Acesso em: 15 de junho de 2022.

LOPES, Sérgio Leite. Sobre processo de “ambientalização” dos conflitos e sobre dilemas da participação. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Horiz. antropol. 12 (25) • Jun 2006. Acesso em: 25 mar. 2033. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-71832006000100003>

LOPEZ, Teresa Ancona. **Princípio da precaução e evolução da responsabilidade civil**. São Paulo: Quartier Latin, 2010

MACHA, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo, Cicacor Editorial. 2013.

MADALENO, Rolf. **Curso de Direito de Família**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

MARÉS, Carlos Frederico. **Introdução ao Direito Socioambiental**. In: LIMA, André. (Org.). **O Direito para o Brasil Socioambiental**. Porto Alegre: safE, 2002.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Impetus. 2012.

MELO, Marcus André B. C. de. **Política de habitação e populismo: o caso da fundação da casa popular**. RUA: Revista De Arquitetura E Urbanismo, 3(1). Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rua/article/view/3105>. Acesso em: 14 de julho de 2022.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MOTA, Mauricio. **Função socioambiental da propriedade: a compensação ambiental decorrente do princípio do usuário pagador na nova interpretação do Supremo Tribunal Federal**. (Org.) Função social do direito ambiental. Rio de Janeiro: Elsevier, 2019.

Nações Unidas Brasil. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil.

<<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em: 04 de abril de 2022.

NUNES, Cecília Araújo. **Regularização Fundiária e o Direito à Moradia Adequada: Construção Social da Regularização Fundiária Urbana**. Uberlândia: LAECC, 2019.

OLIVEIRA, Cláudia Alves de. **Competências Ambientais na Federação brasileira**. In. (Org.) MOTA, Mauricio. Fundamentos teóricos do Direito ambiental. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. **Difusos e coletivos: direito ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

OST, François. **O tempo do direito**. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro. Elsevier, 2010.

PAULO, Vicente, ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 11 ed. São Paulo: Método, 2013.

PRESSBURGER, T. Miguel. **Na caverna, no taxi: algumas reflexões metodológicas sobre o estatuto da cidade**. In. (Org.) 2002.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

RECH, Adir Ubaldo. **A inconstitucionalidade do parcelamento do solo no Brasil**. In. RECH, Adir Ubaldo. COIMBRA, Diego. (Org.) **Cidade: uma construção interdisciplinar**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2016.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras**. 10. ed. São Paulo: Contexto, 2019.

ROSA, Mardióli Dalla. **A relevância ambiental das áreas de preservação permanente e sua fundamentação jurídica**. **Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas**, Macapá, n. 3, p.83-95, 2011.

SENDIM, José de Souza Cunhal. **Responsabilidade civil por danos ecológicos: da reparação do dano através da restauração natural**. Coimbra: Coimbra Editora, 1998.

SALEME, Edson Ricardo. BONAVIDES, Renata Soares. Da Regularização Fundiária no Espaço Urbano. In: CHIARELLO, Felipe. PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira (Org.) **Novos Paradigmas da Regularização Fundiária Urbana: estudos sobre a Lei nº 13.465/2017**. São Paulo: Almedina, 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana. **Reserva do possível, mínimo**

existencial e direito à saúde. In: Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça, v. 1, n. 1, p. 171-213, 25 mar. 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. WEDY, Gabriel. FENSTERSEIFER, Tiago. **O supremo Tribunal Federal como guardião da Floresta Amazônica.** Revista Consultor Jurídico. 2022.. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mar-25/direitos-fundamentais-stf-guardiao-floresta-amazonica>. Acesso em: 12 abril de 2022.

_____. **Estado socioambiental e o mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações.** In. Org. SARLET, Ingo Wolfgang. **Estado socioambiental e direitos fundamentais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

_____. O Caso Fundo Clima (ADPF 708) e a equiparação dos tratados ambientais aos tratados de direitos humanos. **Genjurídico.com.br.** 02 ago.2022. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2022/08/02/caso-fundo-clima-adpf-708/>. Acesso em: 28 de agosto de 2022.

_____. **Princípios do Direito Ambiental.** 2 ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2017.

SCHROEDER, Sarah Santana. **O princípio da precaução no Direito Ambiental.** Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia, v. 37, 2009.

SILVA, Virgílio Afonso da. **O proporcional e o razoável.** In: Revista dos Tribunais n. 798. Ano 91, abr. 2002.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental.** 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

SOUZA, Eduardo Stevanato Pereira de; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. **Regularização Fundiária em Área de Preservação Permanente – REURB.** In: CHIARELLO, Felipe. PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. (Org.) Novos Paradigmas da Regularização Fundiária Urbana: estudos sobre a Lei nº 13.465/2017. São Paulo: Almedina, 2019.

SOUZA, Júpiter Palagi de; SOUZA, Larissa Oliveira Palagi de. **Princípio da precaução: pesquisas biotecnológicas, disputas econômicas e organismos geneticamente modificados.** Revista de Direito Ambiental – RDA, ano 15, v. 59, p. 185-199, jul.set. 2010.

STF no Caso Fundo Amazônia (STF, ADO 59/DF, Rel. Min. Rosa Weber). Disponível em:

https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ADO_59_Transcricoes_Funcionamento_do_Fundo_Amazonia.pdf. Acesso em: 05.jan.2023.

STF, ADC 42/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, j. 28.02.2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750504737>. Acesso em: 18 de abril de 2022.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e Consenso: constituição, hermenêutica e teorias**

discursivas. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

TAKADA, Mariana. RUSCHEL, Caroline Vieira. **A (in) eficácia das penas nos crimes ambientais**. *Revista Eletrônica de Iniciação Científica*. Itajaí, Centro de Ciências Sociais e Jurídicas da UNIVALI. v. 3, n.3, p. 1043- 1062, 3º Trimestre de 2012. Disponível em: www.univali.br/ricc p. 1046.

TEMER, Michel. Os Municípios na Constituição Federal de 1988. In. (Org.) MENDES, Gilmar Ferreira. **Linha administração e políticas públicas: gestão pública e direito municipal: tendências e desafios**. São Paulo: Saraiva Educação, 2016.

VARELA, Laura Beck. **Das Sesmarias à Propriedade Moderna: Um Estudo de História do Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 74.

VENOSA, Silvio de Salvo. **A responsabilidade objetiva no novo Código Civil. Migalhas**. 08 de janeiro de 2003. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/916/a-responsabilidade-objetiva-no-novo-codigo-civil>. Acesso em: 16 de outubro de 2022.

WEBER, Thadeu. **Ética e Filosofia do Direito: Autonomia e Dignidade da Pessoa Humana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

WOLKMER, Antonio Carlos. MELO, Milena Petters. **Constitucionalismo Latino americano – Tendências Contemporâneas**. Curitiba: Editora Juruá, 2013.

ONU, Nações Unidas. **ONU News Perspectiva Global Reportagens Humanas**. 2022.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **La naturaleza como persona: Pachamama y Gaia**. In: LINZÁN, Luis Fernando Ávila. **Política, justicia y Constitución**. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012.