

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL, LICENCIAMENTO URBANÍSTICO-AMBIENTAL E ENERGIA SOLAR

SUSTAINABLE LAND REGULARIZATION, URBAN AND ENVIRONMENTAL LICENSING AND SOLAR ENERGY

Arícia Fernandes Correia¹

Talden Farias²

“Quando o segundo sol chegar
Para realinhar as órbitas dos planetas
Derrubando com assombro exemplar
O que os astrônomos diriam
Se tratar de um outro cometa”
(Cássia Eller)

Resumo

Este artigo tem por objetivo perscrutar se a integração do licenciamento urbanístico ao ambiental, mediante projetos de regularização fundiária de interesse social, previstos pelo programa nacional *Minha Casa, Minha Vida*, cumpre o objetivo de torná-la, mais que plena, sustentável, como forma de efetivação do direito fundamental à moradia adequada. Verificar-se-á, outrossim, se é possível conciliar esse objetivo com o fomento local, independentemente do legislador federal, à autoprodução de energia solar pelas próprias comunidades de baixa renda cujas posses e propriedades sejam regularizadas, englobando, a um só tempo, todas as facetas da regularização plena: a fundiária, a urbanística, a ambiental e a social.

Palavras-chave: Direito à Cidade. Regularização Fundiária Plena. Licenciamento Urbanístico e Ambiental. Energia Solar.

Abstract

This article aims to scrutinize if the integration of urban and environmental licensing by land regularization projects of social interest, under national program *Minha casa, minha vida*, accomplishes the goal of making it more than full, sustainable as a way to the realization of the fundamental right to adequate housing. It will also verify if, moreover, it is possible to reconcile this objective with the local development, regardless of the federal legislature, the self-production of solar energy by the very low-income communities whose possessions and properties are regularized, comprising, at the same time, all facets of full regularization: the land, the urban, environmental and social.

¹ Mestre em Direito da Cidade e doutora em Direito do Estado pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Pós-doutoranda em Direito pela Universidade Paris 1 – Panthéon-Sorbonne com bolsa CAPES/COFECUB. Procuradora do Município do Rio de Janeiro e professora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. E-mail: ariciacorreia@oi.com.br.

² Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba e doutorando em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, cursando doutorado sanduíche em Direito pela Universidade Paris 1 – Panthéon-Sorbonne com bolsa CAPES/COFECUB. Professor da Universidade Federal da Paraíba. E-mail: taldenfarias@gmail.com

Keywords: Right to the City, full Land regularization, urban and Environmental Licensing, solar Energy.

Resumé

Cet article a comme objectif rechercher si l'intégration de l'autorisation urbanistique à de l'environnement, a travers des projects de regularisation de la terre d'intérêt sociale, prévu par le programme national *Ma Maison, Ma Vie*, suivre le but de y faire, plus que plein, durable, comme façon d'efetivation du droit fundamental à l'habitation adéquat. Será verifié, aussi, si c'est possible concilier ce but avec l'incentive local, independetement du legislateur federal, à l'autoproduction d'énergie solaire par lês propes comunítés de peux resourses, dont les possessiones et proprietés soit regularisée, englobant, au même moment, toutes les aspects de La regularisation pleine: de la terra, l'urbanistique, de l'environnement et la sociale.

Mots-clé: Droit de l'Urbanisme. Régularisation Plein de la Terre. Autorisation Urbanistique à de l'Environnement. Energie Solaire.

INTRODUÇÃO

Em matéria de moradia, pode-se afirmar que existem dois Brasis, quicá dois países incomunicáveis: o dos que residem e o dos que simplesmente habitam; o daqueles para os quais todos os parâmetros urbanísticos são factíveis de cumprimento – gabarito, distância mínima entre prédios para fins de aeração, área de recuo, de arruamento, metragem mínima de cômodos – e o daqueles que se precipitam, com casas que eles mesmos, improvisadamente, constroem, umas, grudadas, sobre as outras e, que por isso, criam suas próprias regras de vizinhança e de ocupação do solo urbano (como no exemplo do direito de *lage*³); o daqueles que vivem sob a égide da ilegalidade na cidade ideal (*sollen*) e o dos que ficam condenados ao estigma da irregularidade na cidade real (do mundo do *sein*)⁴; o dos que desfrutam de áreas de lazer *gourmet* e o dos que não têm saneamento básico; o dos que perpetuam a riqueza pela hereditariedade e dos que o fazem com a pobreza, em razão de uma falta hereditária de opções; o dos que desfrutam o metro quadrado mais caro da cidade e o dos que, no mesmo

³ “Direito de *lage*” é expressão com que Ricardo Lira batizou o direito de superfície e com o qual debatia o tema em suas aulas no curso de pós-graduação em Direito da Cidade da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, antes mesmo do retorno do instituto ao ordenamento jurídico brasileiro através do Estatuto da Cidade. (LIRA, Ricardo Pereira. Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e Regularização Fundiária. In: RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. (Org.) **Estudos de Direito Constitucional e Urbanístico**: em homenagem à Prof. Magnólia Guerra. São Paulo: RCS Editora, 2007. ____Direito urbanístico, Estatuto da Cidade e regularização fundiária. In: COUTINHO, Ronaldo e BONIZZATO, Luigi. (Orgs.) **Direito da Cidade**: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço urbano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. ____A Questão Urbano-Ambiental. **Revista da EMERJ**, v. 10, n. 38, 2007. ____**Elementos de Direito Urbanístico**. São Paulo: Renovar, 1997.)

⁴ Uma análise das mazelas da segregação socioespacial em cidades de todas as partes do mundo consta da contundente obra de Mike Davis: DAVIS, Mike. **Planet of Slums**. London: Verso, 2007.

bairro, mal dispõem de apenas quatro deles para abrigarem suas famílias; o dos que usufruem plenamente da cidade enquanto espaço coletivo e o dos que ficam confinados em parte precária dela.

Segundo dados da pesquisa recém divulgada, o déficit de moradia no Brasil é da ordem de milhões de brasileiros vivendo precariamente, coabitando forçadamente, precisando de um teto seguro para (sobre) viver.⁵ Não basta, porém, garantir ao morador de assentamentos precários da cidade, alijados de suas benesses e serviços, uma casa para chamar de sua; é preciso lhe garantir equipamentos coletivos, serviços básicos, direitos fundamentais e um ambiente saudável para viver. Por isso se diz que a regularização fundiária de assentamentos precários deve ser plena no sentido de servir não só à regularidade registral (a segurança da posse ou propriedade) – ou até desta, em especial, prescindir ...⁶ –, mas também a urbanística, a ambiental e a social: não só a moradia “da porta para dentro”, mas, também, “da porta para fora”.⁷ Pode-se mesmo afirmar que a regularização fundiária mais que plena, sustentável, é a única que atende ao desenvolvimento de cidades sustentáveis, nas quais o pacto intergeracional não seja o da pobreza ou o do esgoto a céu aberto, mas o da dignidade.

Neste sentido, uma das hipóteses deste ensaio é a de que o licenciamento urbanístico e ambiental projetos de regularização fundiária sustentável, com valorização das funções sociais da propriedade e da posse⁸ e, por conseguinte, da cidade, podem e devem servir como instrumento de recuperação das partes da cidade historicamente condenadas ao degredo, na medida em que flexibilizam exigências somente aplicáveis à cidade formal, ao tempo em que prevêem medidas capazes de gerar melhoras para a qualidade do ambiente urbano e da vida das pessoas que nelas habitam.

Mas não é só. São nessas comunidades que são escassos bens primários de sobrevivência, como água potável e saneamento básico, e nas quais a regularização registral devem estar atreladas políticas públicas que promovam a integração da comunidade à cidade e

⁵ Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2013/default.shtm> Acesso em 23/01/2015.

⁶ Em palestra sobre *Liberdade no Comum da Urbe*, proferida na Casa de Rui Barbosa em 2014, Toni Negri referiu-se à propriedade como um “artefato arqueológico”; a coesão do comum – a reunião das singularidades na multidão – está para além dela. Notas taquigráficas.

⁷ Trata-se de expressão utilizada por Claudia Acosta para realçar a dupla dimensão do direito à moradia digna: “el ámbito más privado de la vivienda – o de puertas para adentro – y el ámbito más colectivo – de puertas para afuera.” (Vivienda digna en Colombia: texto, contexto y debates ante la Corte Constitucional. In: FERNANDES, Edésio e AFONSIN, Betânia. **Direito à Moradia Adequada**. Belo Horizonte: Forum, 2014, p. 72)

⁸ FACHIN, Luís Edson. **A função social da posse e propriedade contemporâneas**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

meios de autosustentabilidade social, como trabalho e renda, sem os quais o regularizar pode equivaler a *gentrificar*, numa espécie de remoção branca para uma outra área precária, no qual se reinicie o ciclo da escassez.

Este artigo tem como objetivo perscrutar se o licenciamento integrado, urbanístico e ambiental, de áreas de ocupação consolidada, em que a legalidade se curva, na medida do possível e do sustentável, à realidade, funcionam como forma de concretização da função social da Cidade e de evitar a utilização do argumento do meio ambiente como panaceia para a manutenção da segregação socioespacial dos que vivem nas encostas e até nos topos dos morros, áreas de preservação permanente da miséria e do Brasil à parte⁹ – das cidades apartadas da própria Cidade, incorporando ao seu contexto a autoprodução de energia limpa, que não só melhore as condições de áreas historicamente degradadas como gere sustentabilidade social, de forma que, até quando reassentados na mesma comunidade, seja possível viver de forma mais digna.

O foco é a regularização fundiária de interesse social de que trata a lei que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida e o problema a se resolver é verificar se as licenças integradas contribuem para a sustentabilidade de seus projetos de regularização fundiária e, de forma mediata, para o desenvolvimento urbano sustentável, principalmente através do uso de energia limpa e, mais precisamente, da que vem do sol.

O método utilizado será o teórico-jurídico, mediante análise primária específica da Lei Federal n. 11.977/2009, que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida e a regularização fundiária de interesse social para populações de baixa renda mediante projetos equivalentes a licenças urbanística e ambiental ao mesmo tempo, e de sua alteração normativa pontual justamente no que diz respeito à geração de energia limpa, razão pela qual também se terá como estudo de caso ilustrativo da relevância da medida o projeto-piloto de produção de energia solar por comunidade carente realizado na cidade de Juazeiro do Norte, em pleno sertão do Nordeste brasileiro, uma das áreas mais secas e mais pobres do país. Por fim, numa síntese propositiva – e não sem um prévio estudo comparado com a legislação urbanístico-ambiental francesa –, demonstrar-se-á que a competência municipal para a ordenação do solo urbano e o desenvolvimento das funções sociais da cidade, aliadas ao dever de proteção do meio ambiente, torna prescindível a norma federal revogada, com base na qual se deu a aludida

⁹ Observe-se que se parte da premissa da ocupação consolidada há décadas de comunidades inteiras, o que não impede que medidas de proteção ambiental sejam determinantes para a melhora da qualidade de vida do meio ambiente artificial, mas, também, natural dessas áreas geralmente confinadas aos espaços menos cobiçados pelo mercado imobiliário formal.

experiência pioneira, bastando, para tanto, a competência, legislativa e administrativa, municipal, de forma que se tenha um exemplo de municipalização, no sentido de descentralização, da política pública brasileira de produção e utilização de energias renováveis, com vistas à sustentabilidade socioambiental urbana, mediante planejamento urbano local.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL

O conceito

É sabido que a construção das cidades brasileiras é permeada por assentamentos informais e precários, como favelas, invasões, loteamentos clandestinos etc, formada por pessoas à margem da sociedade¹⁰. Com efeito, o déficit habitacional no país é grande, seja do ponto de vista quantitativo ou qualitativo. Isso, na verdade, é o resultado de um longo processo histórico de exclusão social e de falta de planejamento urbano, que tornou a moradia, e o próprio direito à cidade, um artigo de luxo¹¹. Daí a importância da discussão da regularização fundiária como mecanismo de aproximação entre a cidade real e a cidade legalmente constituída.

Numa perspectiva holística, a regularização fundiária plena – que ora se denomina sustentável – é aquela que apresenta quatro dimensões: (a) a registral, que visa à garantia da posse ou à tutela da propriedade; (b) a urbanística, que permite a integração plena da moradia à cidade, seus equipamentos coletivos, serviços públicos e direitos fundamentais; (c) a ambiental, que proporcione a seus moradores e suas próximas gerações uma vida saudável e (d) a social, que garanta oportunidades a seus habitantes para que no presente, desfrutem de uma vida digna, e, no futuro, até possam permanecer em suas comunidades de origem, mas não por necessidade e, sim, por opção.

Por isso, a regularização fundiária de assentamento precário é mais do que titulação de domínio ou segurança de posse urbana; é, também, a integração da moradia à cidade. Com efeito, regularização fundiária é o processo através do qual: (i) se titula o proprietário da terra ou se garante a sua posse, uma vez regularizados registralmente os imóveis; e (ii) se integra a

¹⁰GOUVÊA, Denise de Campos; RIBEIRO, Sandra Bernardes. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014, p. 320.

¹¹ROLNIK Raquel. Apresentação geral – curso a distância em regularização fundiária de assentamentos informais urbanos. In: ROLNIK, Raquel *et al* (Coord.), **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 8.

moradia à cidade através de infraestrutura urbana e direitos urbanísticos básicos¹², de forma que se tenha por segura a posse ou “titulado” o domínio de moradia adequada e digna, que é aquela que proporciona não apenas aquele direito à cidade “de puertas para adentro” (um teto, a inviolabilidade do domicílio, algum título que legitime a posse ou a propriedade, condições dignas de habitabilidade), mas também “de puertas para afuera”: a cidade, à qual, para ser efetivamente “adequada”¹³, a moradia deve estar integrada, pois este direito é corolário daquele.

Neste sentido, a regularização fundiária possui várias dimensões: (i) a **dominial**, que diz respeito à titulação da posse/propriedade e aos seus registros; (ii) a **urbanístico-ambiental**, que

¹² A respeito dos direitos fundamentais urbanísticos, Bonizzato realça que decorrem de uma Constituição Urbanística, altamente garantística do direito da cidade e da Política Urbana. (BONIZATO, Luiggi. **A Constituição Urbanística**: elementos para elaboração de uma Teoria do Direito Constitucional Urbanístico. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.), bem como sua ligação para com a democracia. (____ **Constituição, Democracia e Plano Diretor**: sob o Influxo dos Direitos Sociais e de Liberdade, Políticas Estaduais e Institucionais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.) Confira-se, também, o magistério de Edésio Fernandes: A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (orgs). **Direito Urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rei, 2006.

¹³ O direito à moradia está previsto como direito fundamental coletivo no artigo 6, *caput*, da Constituição, sendo dotado de vários instrumentos de efetivação de estatuto também constitucional, como a própria usucapião urbana (artigo 183 da CR), bem como em diversos outros tratados internacionais, com destaque para o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP), que prevê, no Art. 17, I, o direito de proteção das arbitrariedades de interferência ilícita no domicílio e dispõe sobre o direito de todos a um adequado padrão de vida para si e sua família, inclusive no que concerne à alimentação, vestuário e habitação, conforme o art. 11, I. (OSÓRIO, Leticia Marques. O direito à moradia como direito humano. In FERNANDES, E., ALFONSIN, B. (Coord.). **Direito à moradia adequada**: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014). Com efeito, um dos instrumentos mais relevantes do direito internacional é o citado PIDESC, aprovado pelo Decreto Legislativo n. 226/91 e ratificado pelo Decreto n. 591 de 06/07/92,¹³ que determina no art. 11, I, *in verbis*: 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestuário e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. A assertiva encontra respaldo no Comentário Geral n. 4 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, que prevê uma interpretação ampla do direito à moradia contida no PIDESC, pois sua elucidação foi considerada pertinente pelo Comitê em razão das disparidades entre as normas do Pacto e a situação real de habitação do mundo. O Comentário Geral n. 4 serviu para tornar mais evidente o conteúdo do direito à moradia, ao demonstrar que este direito não deve considerar tão somente o aspecto físico da habitação, mas os imateriais, procedimentais, remediais e de segurança, tão ou mais fundamentais que a questão do acesso e disponibilidade da moradia. A propósito do tema, confira-se, também, a vasta pesquisa de Nelson Saule Junior: (SAULE JÚNIOR, Nelson. **A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares**. Sergio Antonio Fabris Editor, 2004). Por fim, resta dizer que o direito à moradia foi previsto no art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 é caracterizada como um direito humano: 1. Todo o homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

exige a absorção de novos parâmetros urbanísticos à legalidade, desde que preservados *standards* mínimos de urbanização digna e adotadas medidas de proteção possível ao meio ambiente, e de provisão, pelo Poder Público, de infraestrutura, equipamentos comunitários, serviços públicos e acesso à cidade; e (iii) a **social**, mediante implantação de políticas públicas de cunho social nas áreas objeto de regularização fundiária e sem as quais o passaporte formal para a cidadania não será capaz de conduzir seus moradores a um destino melhor ou a uma perspectiva futura que ponha fim a um ancestral legado de “pobreza [e segregação sócio-espacial] intergeracional”.

O que se pretende, portanto, é a verdadeira regularização fundiária da área que, conforme afirma Betânia de Moraes Alfonsin:

Regularização fundiária é um processo conduzido em parceria pelo Poder Público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto.¹⁴

A Lei Federal n. 11.977/2009, que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), tratou de cuidar de (quase) todos esses aspectos, desde a definição de um conceito sobre o que se deva entender como regularização fundiária:

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesse diploma legal há duas modalidades de regularização fundiária: a de interesse social e a de interesse específico; enquanto a primeira diz respeito aos assentamentos informais ocupados essencialmente por população de baixa renda nas seguintes situações: i) a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há pelo menos 5 (cinco) anos, ii) imóveis situados em ZEIS e iii) áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para projetos de regularização fundiária de interesse social, a segunda contempla as demais

¹⁴ ALFONSIN, Betânia. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel *et al* (Coord.), **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 78.

situações¹⁵. Tendo em vista o seu caráter incluyente, o alcance da regularização fundiária de interesse social é maior, uma vez que até a própria legislação ambiental poderá ser relativizada¹⁶. De qualquer forma, ambas estão submetidas aos mesmos postulados:

Art. 48. Respeitadas as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas na Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, a regularização fundiária observará os seguintes princípios:

1. ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;
2. articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;
3. participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;
4. estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e
5. concessão do título preferencialmente para a mulher.

Com efeito, pode-se afirmar, com Edésio Fernandes¹⁷, que:

O reconhecimento dos tão clamados direitos sociais de moradia não pode ser reduzido ao reconhecimento de direitos de propriedade. Pelo contrário, se não forem formulados dentro do escopo de políticas socioeconômicas compreensivas, os programas de regularização fundiária

¹⁵ Lei Federal n. 11.977/2009: Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se: VII – regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos: a) em que tenham sido preenchidos os requisitos para usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia; b) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, cinco anos; (Redação dada pela Medida Provisória nº 514, de 2010) c) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos; (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011); d) de imóveis situados em ZEIS; ou e) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social; VIII – regularização fundiária de interesse específico: regularização fundiária quando não caracterizado o interesse social nos termos do inciso VII.

¹⁶ Lei Federal n. 11.977/2009: Art. 54. O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público. § 1o. O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior. (...)

¹⁷ FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: ROLNIK, Raquel *et al* (Coord.), **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 47.

podem ter outros efeitos indesejados, trazendo novos encargos financeiros para os ocupantes, tendo impacto pouco significativo na redução da pobreza urbana e, o que é ainda mais importante, reforçando diretamente o conjunto de forças econômicas e políticas que, tradicionalmente, causam a exclusão social e a segregação espacial.

A regularização fundiária plena, sustentável, não se compadece apenas com a moradia em si, mas exige infraestrutura também, devendo ser articulada com políticas de planejamento urbano, de reconhecimento de direitos sociais, de segurança da posse e de preservação ambiental, na medida em que a mera distribuição de títulos, sem a devida intervenção urbanística, pode resultar na perpetuação da precariedade; até mesmo porque o reconhecimento de títulos individuais de propriedade plena não acarreta automaticamente a integração socioespacial dos assentamentos informais¹⁸. Em outras palavras, só há direito à moradia se houver, além da segurança legal e da própria habitação em si, infraestrutura e serviços, como acessibilidade, água, esgoto, localização adequada, meio ambiente, transporte etc, de maneira que a moradia plena pressupõe o próprio direito à cidade, mesmo porque são direitos interdependentes¹⁹.

Os instrumentos

A fim de garantir essa integração plena da ocupação precária consolidada à cidade legal, a lei também criou dois novos instrumentos jurídicos: a demarcação urbanística e a legitimação de posse: pelo primeiro, se demarca a área que se pretende regularizar sob todos aqueles aspectos – registral, urbanístico e ambiental – e para a qual o Poder Público deve desenvolver um projeto de regularização fundiária que pode equivaler ao respectivo licenciamento urbanístico e ambiental; pelo segundo, se garante a titulação das moradias que estejam nela localizadas e em relação às quais a segurança jurídica de há muito já se faz sobrepujar ao direito (individual) da propriedade. A rigor, neste caso melhor seria falar de um direito (difuso, neste caso) à cidade²⁰.

¹⁸ *idem*, nota 120, p. 43.

¹⁹ Por isso a Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) dispõe sobre as funções sociais da cidade: Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; (...)

²⁰ O inciso III do art. 129 da Constituição da República dispôs ser função institucional do Ministério Público promover o inquérito civil e a ação civil pública para a defesa do patrimônio público e social, do

O Iter

As etapas do procedimento administrativo de regularização fundiária por interesse social, por sua vez, merecem que suas enunciações venham acompanhadas das definições e observações cabíveis:

1. a de demarcação urbanística (artigo 47, inciso III), que consiste no procedimento administrativo pelo qual o Poder Público demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses.

Observe-se que a demarcação urbanística, ainda que tenha sido incitada pelos beneficiários da regularização, é um procedimento que se verificará exclusivamente público, de forma que somente poderão lhe dar continuidade os Entes Públicos: União, Estados, Municípios e Distrito Federal.²¹

Na definição de Lígia Melo²²:

A demarcação urbanística permite compreender a dimensão das ações que precisam ser desenvolvidas para que se dê a regularização fundiária plena, com a melhoria das condições de habitabilidade e a provisão de equipamentos públicos e serviços necessários àquela comunidade.

Observe-se, outrossim, que, como aos Municípios compete a execução da política de desenvolvimento urbano e a disciplina do parcelamento, uso e ocupação do solo, em suma, seu

meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, de forma que a questão urbanística já estaria resguardada. Contudo, a falta de menção expressa gerava insegurança jurídica, dado que muitos magistrados interpretavam restritamente o dispositivo citado. Foi por isso que a Medida Provisória n. 2.180-35/2011 alterou a Lei Federal n. 7.347/85, a qual 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, classificando expressamente a questão urbanística como direito difuso e acabando de vez com qualquer discussão a esse respeito: Art. 1º. Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: (...) VI - à ordem urbanística.

²¹ No caso de áreas particulares, qualquer um deles pode fazer a demarcação; em sendo públicos, podem os próprios fazer sobre bens de seu domínio ou de ente político diverso, desde que conte com anuência deste e ressalvadas as terras federais, que só podem ser demarcadas pela própria União (Seção III-A do Decreto-Lei n. 9.760/46).

²² MELO, Lígia. **Direito à Moradia no Brasil: Política Urbana e Acesso por meio de Regularização Fundiária**. Fórum: Belo Horizonte, 2010, p. 191.

planejamento urbano, a proposta de regularização deve observar a legislação municipal incidente na espécie²³.

2. a de elaboração e lavratura do auto de demarcação urbanística (artigo 56, §§1º e 2º),

O auto de demarcação urbanística é ato administrativo através do qual se promove o levantamento planialtimétrico cadastral do assentamento irregular, se elaboram planta e memorial descritivo, se confronta o perímetro da área demarcada com a dos imóveis registrados no cartório de registros de imóveis e tudo o mais que seja relevante para a exata definição da área e dos registros cartorários nela existentes, que muitas vezes destoam daquelas efetivamente ocupadas.²⁴

3. as notificações e editais e (iv) a averbação do auto no registro imobiliário (artigo 57),

O auto de demarcação urbanística deve ser enviado ao cartório do registro de imóveis competente, instruído com os documentos necessários à identificação da área e endereço daqueles que figurem como proprietários, a fim de que possam ser notificados, não somente eles, mas, também, os confrontantes, titulares de imóveis ou de ônus reais que os gravem, demais interessados e Poderes Públicos, caso existam imóveis públicos.

É também nesta fase que se promove tentativa de acordo pelo oficial de registro, no caso de impugnação por qualquer interessado. Impugnada a demarcação da área toda e não havendo acordo, arquivase o procedimento; na hipótese de inexistência de impugnação ou de eventual resolução de conflito, procede-se à averbação do auto de demarcação urbanística na matrícula correspondente ou à sua abertura, quando for o caso.

4. a elaboração e aprovação do projeto de regularização fundiária pelo Poder Público (artigo 58, *caput*)

Averbado o auto de demarcação urbanística, cabe ao Poder Público a elaboração e aprovação do projeto de regularização fundiária, através do qual, em se legitimando parâmetros urbanísticos mais flexíveis e em se provendo as áreas de medidas de infraestrutura básica devidas e todas as demais, necessárias à promoção de sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área demarcada, inclusive eventuais compensações ambientais, se

²³ Sobre a atuação do município reservada pelo Estatuto da Cidade, Édis Milaré comenta que “visto que o objeto é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, a implementação efetiva dessa política será da alçada do Município” (**Direito do ambiente**. 5. ed. Revista dos Tribunais, 2007, p. 515). O art. 182 da Constituição da República estabelece que “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

²⁴ Quando se verificar que a demarcação abrange área pública ou com ela confrontante, o ente público titular do domínio deve ser notificado.

possam vir a ter por regularizados os respectivos lotes, edificações e espaços públicos, a fim de que se promova a final uma regularização fundiária plena, conforme se verificará mais adiante.

Observe-se que a aprovação do projeto de regularização fundiária poderá funcionar como respectivo licenciamento urbanístico e ambiental, “desde este tenha condições formais e materiais para expedi-la, ou seja, a gestão plena de seu território.”²⁵²⁶ Com efeito, já se ressaltou alhures que:

faz-se necessário que o licenciamento ambiental não apenas leve em conta os impactos ambientais urbanos, mas se articule com os instrumentos da política urbana (...) [de forma a] contribuir de forma significativa para a melhoria da qualidade de vida nas cidades”²⁷

Conforme se verificará com mais vagar mais adiante

5. o registro do parcelamento (artigo 58, *caput*, *in fine* e §1º) decorrente do projeto de regularização fundiária no cartório de registro de imóveis, com abertura de matrículas das parcelas resultantes; e, finalizada a regularização registrária,
6. a emissão dos títulos de legitimação de posse pelo poder público para os imóveis localizados nas áreas demarcadas (artigo 58, §§ e 59), os quais, neste caso,

²⁵ MELO, Lígia. **Direito à Moradia no Brasil**: Política Urbana e Acesso por meio de Regularização Fundiária. Fórum: Belo Horizonte, 2010, p. 195.

²⁶ Observe-se que a previsão na lei em foco de que o licenciamento ambiental pelo Município, via aprovação do projeto de regularização fundiária, depende da existência de órgão ambiental capacitado e conselho de meio ambiente locais deve ser conjugada com a Lei Complementar Federal n. 140/2011, a qual não será objeto de abordagem mais aprofundada neste ensaio. Vale dizer que a competência municipal nessa seara foi estabelecida da seguinte forma: Art. 9º. São ações administrativas dos Municípios: (...) XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município; XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos: a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); Entretanto, caso o Município não possa realizar o licenciamento ambiental por falta de competência ou de estrutura, o Estado será o responsável em função do que determina o art. 54, § 3º, da Lei n. 11.977/2009 e o art. 8º, XIV, da Lei Complementar n. 140/2011, o qual reconhece a competência residual estadual nessa matéria.

²⁷ FARIAS, Talden; CORREIA, Arícia Fernandes. Licenciamento ambiental e sustentabilidade no meio ambiente urbano. In: SEABRA, Giovanni (Org.) **Educação Ambiental**: Paraíba: UFPB, 2013, p. 225. A propósito específico do tema do licenciamento ambiental previsto no programa minha casa, minha vida, confira-se: MUKAI, Sylvia. O licenciamento urbanístico e ambiental previsto na Lei n. 11. 977, de 7 de julho de 2009. Programa Minha Casa, Minha Vida. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, n. 58, v. 10, 2011.

transcorridos cinco anos, poderão ser convertidos em títulos de propriedade (artigo 60).²⁸

O PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Com efeito, de acordo com o previsto nos artigos 51 a 53 da Lei Federal n. 11.977/2009, o projeto de regularização fundiária deve: (a) definir quais sejam as áreas ou lotes a serem regularizados, (b) as vias de circulação existentes e outras áreas destinadas ao uso público (numa espécie de parcelamento do uso do solo a partir de parâmetros já existentes), (c) as condições para a promoção de segurança da população em situação de risco, (d) as medidas de infraestrutura básica devidas e as demais, necessárias à promoção de sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei, sendo que, por força desta visão *macro* de urbanização e regularização da área a ser demarcada, a aprovação de um projeto de regularização fundiária pode corresponder a própria concessão, pelo Poder Público Municipal, do devido licenciamento urbanístico e ambiental, neste caso, por este, somente se provido de órgão ambiental capacitado e conselho de meio ambiente, ou, se não, pelo Estado. No caso da regularização fundiária de interesse social é possível fazer intervenções em Área de Preservação Permanente, desde que sejam observados os requisitos do projeto de regularização ambiental previstos no § 2º do art. 54 da Lei n. 11.977/09, o que será discutido no próximo item.

O projeto de regularização fundiária é, portanto, o instrumento não só de regularização dominial da terra urbana, mas, também, de integração dos assentamentos precários à cidade, de garantia de um meio ambiente com condições mínimas de salubridade para populações de baixa renda, pelo menos melhores do que as anteriores, de forma que devem ser levados por consideração todos esses elementos por aqueles que o desenvolvem.

Com efeito, o projeto de regularização fundiária está para as ocupações precárias consolidadas assim como está o Plano Diretor para a Cidade, sem que se os encare, todavia, como uma categorização maniqueísta: o projeto de regularização fundiária daquelas cidades reais, daquele Brasil real, tem que estar inserido no escopo do desenvolvimento sustentável traçado para aquele Brasil ideal, daquelas cidades (supostamente) idílicas que não

²⁸ O título também poderá ser extinto pelo Poder Público quando constatado que o beneficiário não está na posse do imóvel e não houve registro de cessão de direitos, hipótese em que o cancelamento deverá ser objeto de averbação no Registro de Imóveis. (artigo 60-A, *caput* e parágrafo único, do PMCMV, respectivamente)

correspondem à vida nas favelas. Neste caso, todavia, pode ser também uma oportunidade, como se verificará mais adiante, para que algumas medidas compensatórias sejam adotadas – e, neste caso, subvencionadas pelo Poder Público – como forma de garantir sustentabilidade à regularização.

AS LICENÇAS URBANÍSTICA E AMBIENTAL E O LICENCIAMENTO INTEGRADO

Observe-se, outrossim, o caráter inovador da lei, ao unir, na cidade irregular, aquilo que a regularizada não conseguiu: criar um licenciamento integrado, ao mesmo tempo urbanístico e ambiental, de forma a que o meio ambiente natural e artificial urbano seja visto como a realidade única e incingível que é, pleno, integrado: uma fusão das agendas verde e marrom de que nos fala Edésio Fernandes.²⁹ Assim se dá um passo a mais para que a comunidade ilegal se desloque para a cidade legal.

Cumpre esclarecer que a distinção rígida entre o meio ambiente natural e o artificial já não guarda tanto sentido, prova disso é a compreensão holística que a doutrina, a jurisprudência e a legislação fazem acerca da matéria. Isso implica dizer que existe um avançado processo não apenas de diálogo, mas também de fusão, entre as agendas do Direito Ambiental e do Direito Urbanístico, tendo em vista o objeto mais amplo daquele³⁰. Nesse diapasão, a aproximação entre os licenciamentos ambiental e urbanístico é deveras interessante porque garante a um só tempo agilidade, economicidade e visão holística dos aspectos e impactos a

²⁹ A respeito do entrelaçamento entre as agendas verde e marro, confira-se o magistério de Edésio Fernandes: FERNANDES, Edésio. *A Construção do Direito Urbanístico Brasileiro: 10 anos de Estatuto da Cidade, Avanços e Limites*. In: RIOS, Mariza e CARVALHO, Newton Teixeira. (Orgs.) **Direito à Cidade: moradia e equilíbrio ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

³⁰ Na esteira da maior parte da doutrina especializada, José Afonso da Silva faz uma compreensão holística do meio ambiente e o conceitua como a “interação do conjunto de elementos naturais, artificiais, e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas” (**Direito ambiental constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 19). Nessa mesma perspectiva, o Supremo Tribunal Federal decidiu que: “A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a “defesa do meio ambiente” (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral” (ADI/MC 3540, Rel. Min. José Celso de Mello Filho, j. 1º set. 2005). A própria legislação infralegal absorveu tal conceito ao definir o meio ambiente no Anexo da Resolução n. 306/2002 do CONAMA como o “conjunto de condições, leis, influência e interações de ordem física, química, biológica, social, cultural e urbanística, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”, dado que o conceito do art. 3, I, da Lei n. 6.938/81 não explicitava os aspectos humanos.

serem tratados. Cuida-se de um debate que já estava sendo proposto por parte da doutrina³¹ e pelo Congresso Nacional³². Notadamente com o avanço do processo de municipalização do licenciamento ambiental, é cada vez maior a necessidade de interação entre esses dois mecanismos³³.

Davignon diz que « les procédés de contrôle public de l'utilisation des sols reposent, pour l'essentiel, sur des dispositifs d'autorisation administrative »³⁴. nao seria melhor o francês ficar na nota de rodapé ? Com efeito, as licenças urbanísticas e ambientais também são um campo de largas possibilidades de desenvolvimento de uma política pública de indução à utilização de energias renováveis, como será tratado no próximo item.

Com efeito, assim dispõem os artigos 51, *caput*, e 53 da Lei Federal n. 11.977/2009:

Art. 51. O projeto de regularização fundiária deverá definir, no mínimo, os seguintes elementos:

I – *in omissis*

Art. 53. A regularização fundiária de interesse social depende da análise e da aprovação pelo Município do projeto de que trata o art. 51.

§ 1º A aprovação municipal prevista no *caput* corresponde ao licenciamento urbanístico do projeto de regularização

³¹ PRESTES, Vanêsa Buzelato. A necessidade de compatibilização das licenças ambiental e urbanística no processo da municipalização do licenciamento ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 34, abr./jun. 2004, p. 84-96.

³² O Projeto de Lei n. 3.057/2000, que visa dispor sobre o parcelamento do solo para fins urbanos e sobre a regularização fundiária sustentável de áreas urbanas e alterar a Lei n. 6.766/79 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano), também trata da integração entre os licenciamentos ambiental e urbanístico em diversos de seus dispositivos, a exemplo do seguinte: Art. 39. Lei municipal deve definir o prazo para que as obras do parcelamento executadas pelo empreendedor sejam vistoriadas e recebidas pela autoridade licenciadora, a partir do momento em que for requerida a emissão da licença final integrada. § 1º Após vistoria e avaliação técnica, uma vez atendidas as exigências urbanísticas e ambientais estabelecidas para o empreendimento, a autoridade deve receber as obras realizadas e atestar a regularidade do executado, mediante a emissão da licença final integrada. § 2º Nos Municípios cuja legislação for omissa, o prazo máximo para a emissão da licença final integrada pela autoridade licenciadora é de 90 (noventa) dias, contado a partir da data em que for protocolado o respectivo requerimento. § 3º A comunicação pela autoridade licenciadora da existência de vícios ou de irregularidades a serem sanados ou corrigidos pelo empreendedor deve ser feita de uma única vez e interrompe a contagem do prazo estabelecido no § 2º, que volta a fluir, do início, a partir do momento em que, em face do atendimento das exigências devidas, for solicitada nova avaliação para emissão da licença final integrada. § 4º O decurso do prazo estabelecido no § 2º sem a emissão da licença final integrada, ou sem a comunicação da existência de vícios ou de irregularidades pela autoridade licenciadora, se não justificável, implica responsabilização administrativa, na forma da lei. § 5º Nos casos dos §§ 2º e 3º do art. 35, o Município deve incorporar a licença ambiental final emitida pelo órgão ambiental competente, em sua íntegra, na licença final integrada.

³³ Os marcos normativos da municipalização do licenciamento ambiental foram a Resolução n. 237/97 do CONAMA (art. 6º), a Lei n. 11.977/2009 (art. 53, § 1º) e a Lei Complementar n.140/2011 (art. 9º).

³⁴ Os processos de controle público da utilização dos solos repousam, essencialmente, sobre os dispositivos da autorização administrativa. (tradução nossa) (DAVIGNON, Jean-François. **Droit de l'urbanisme**. Paris: Lexis Nexis, 2007, p 135).

fundiária de interesse social, bem como ao licenciamento ambiental, se o Município tiver conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado.

§ 2º Para efeito do disposto no § 1º, considera-se órgão ambiental capacitado o órgão municipal que possua em seus quadros ou à sua disposição profissionais com atribuição para análise do projeto e decisão sobre o licenciamento ambiental.

Verificar-se-á, então, do que cuidam tais licenciamentos, o ambiental e o urbanístico, como se dá essa integração e em que medida podem ser utilizados como forma de planejamento local do estímulo ao uso de energias renováveis, em especial, a solar.

Licença urbanística

Licença urbanística ou edilícia é o ato administrativo através do qual o Poder Público fiscaliza a observância, por quem constrói, aos parâmetros normativos estabelecidos em lei, de forma a compatibilizar a função social da propriedade – atributo que lhe seria intrínseco – com o planejamento e o desenvolvimento urbano. A licença urbanística é o gênero que contempla várias espécies, que são as licenças para construir, demolir, reformar, morar, funcionar, localizar-se, parcelar o solo etc; esse instituto vai muito além da mera homologação do direito de construir, visto que é por meio dele (mas não só dele, é claro) que os comandos da ordem urbanística se fazem efetivar, pois se trata de um instrumento de poder de polícia urbanístico³⁵.

A respeito do assunto, Paulo José Villela Lomar³⁶ afirma o seguinte:

O licenciamento urbanístico, no Brasil, sempre consistiu em duas modalidades básicas: i) a aprovação do projeto de parcelamento do solo para fins urbanísticos (loteamento ou desmembramento), ainda hoje regido pela Lei no 6.766, de 19 de dezembro de 1979, com as modificações que lhe foram introduzidas pelas Leis no 9.785, de 29/1/1999; no 10.932, de 3/8/2004; no 11.445, de 5/1/2007 e no 12.608, de 10/4/2012; e ii) a licença municipal para realizar edificações, obras e empreendimentos compreendendo um conjunto de duas ou mais edificações ou uma totalidade para finalidades diversas, suscetíveis de variar desde as construções destinadas a práticas esportivas, tais como o futebol, a

³⁵ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2000p, 390-391.

³⁶ LOMAR, Paulo José Villela. Limites e desafios do licenciamento ambiental: uma análise da Lei Complementar n. 140/2011. In: **Licenciamento ambiental para o desenvolvimento urbano**: avaliação de instrumentos e procedimentos. MOTTA, Diana Meirelles da; PÊGO, Bolívar. Rio de Janeiro: Ipea, 2013, p. 87.

natação e outras modalidades até uma torre ou um complexo estabelecimento para uso industrial, abrangendo também sua reforma e eventual demolição.

No caso do Brasil, a competência para disciplinar a matéria é do interesse reconhecidamente local, de forma que compete ao Município fixar os padrões de edificabilidade, as áreas de zoneamento, o gabarito, a distância mínima entre prédios que lhes garanta condições de aeração adequada, a eventual obrigatoriedade do parcelamento ou edificação compulsórios que inibam a especulação imobiliária, a área de recuo entre a construção e o meio-fio e outras tantas medidas de “polícia edilícia”, ainda que devam ser observadas as normas gerais emanadas pela União que porventura lhe fixem diretrizes, como no caso do Estatuto da Cidade.

A obtenção da licença urbanística deve impor patamares rígidos de segurança das construções e de plena adesão à legislação municipal – em especial, ao Código de Obras, Código de Urbanismo, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Plano Diretor etc –, sob pena de embargo da obra ou até de sua demolição, em casos mais graves. Trata-se do ato administrativo por meio do qual o Município expressa a sua concordância com o uso e o ordenamento do solo feito pelo Poder Público ou por um particular, tendo em vista o atendimento daquilo que está previsto na legislação³⁷. Isso significa que os padrões para o uso e o ordenamento do solo serão conferidos ao longo do processo administrativo de licenciamento urbanístico, cabendo ao Município conceder a licença urbanística se preenchidos os requisitos legais.

Obviamente que assentamentos precários de moradia, assim considerados os de altíssimo grau de densidade demográfica, infraestrutura rudimentar e péssimas condições de habitabilidade, jamais seguem os parâmetros da “cidade legal”. Aliás seus habitantes,

³⁷ A respeito da licença urbanística o Superior Tribunal de Justiça prolatou o seguinte acórdão no Recurso Especial n. 1.293.608/PE (2011/0101319-3), que teve como relator o Ministro Herman Benjamin: Ementa: processual civil. direito de construir. ação demolitória. patrimônio histórico, cultural e paisagístico de olinda. reforma de imóvel residencial sem licença urbanística e em desacordo com exigências legais. arts. 187, 1.228, § 1º, 1.299 e 1.312 do código civil. alegação de inépcia da inicial. legitimidade passiva. possuidora direta e responsável pelo acréscimo ao imóvel. aplicação analógica do art. 934, iii, do cpc. periculum in mora reverso. unesco. convenção relativa à proteção do patrimônio mundial, cultural e natural. direito de construir e ação demolitória. 1. Inexiste direito de construir absoluto, na exata medida das limitações urbanístico-ambientais e da tutela dos vizinhos incidentes sobre o próprio direito de propriedade, que lhe dá origem e serve de suporte (art. 1.228, § 1º, do Código Civil). Embora caiba ao proprietário levantar em seu terreno as construções que lhe aprouverem, ficam ressalvados os direitos dos vizinhos e os regulamentos administrativos (art. 1.299 do Código Civil). Tal preceito se harmoniza com o princípio da função social da propriedade (art. 5º, XXIII, da Constituição Federal) e com o espírito da nova codificação civil, que considera ato ilícito o exercício de direito quando excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes (art. 187 do Código Civil). (...)

justamente por terem renda incompatível com as moradias regulares, foram por esta mesma razão compelidos a se instalarem nas áreas, via de regra, ambientalmente mais degradadas e excluídas do mercado imobiliário formal. Por isso, pode-se dizer, de uma forma um pouco grosseira, mas realista, que a licença urbanística, até a criação das zonas de especial interesse social³⁸, era apenas para os mais abastados, ficando as posses e propriedades dos pobres efetivamente excluídos de qualquer possibilidade de reconhecimento formal, até pela forma pitoresca, improvisada e arquitetonicamente flexível com que as favelas se desenvolvem. Graças às ZEIS, é possível flexibilizar os parâmetros urbanísticos, de forma a que tais assentamentos sejam integrados à cidade formal, a despeito de seus formalismos.

Também neste sentido, a possibilidade de o projeto de regularização fundiária implicar ao mesmo tempo licenciamento urbanístico significa um avanço significativo em direção a uma cidade mais inclusiva³⁹.

A licença urbanística do assentamento precário deverá levar em conta a existência de elementos mínimos de urbanização: quais áreas e lotes serão regularizados, quais edifícios serão eventualmente realocados, a existência ou a abertura de vias de circulação e de espaços coletivos, bem como as demais medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei. Equivale, *mutatis mutandis*, às exigências da Lei Federal n. 6.766/1981 para o parcelamento do solo urbano, observadas as peculiaridades e a flexibilidade dos parâmetros urbanísticos da comunidade demarcada, sem o quê nenhum projeto de regularização fundiária plena lograria prosperar.

A propósito, Sundfeld⁴⁰ selou um diagnóstico preciso acerca da nova “ordem urbanística popular” inaugurada com a maturidade do direito da cidade brasileiro quando da positivação do Estatuto da Cidade em 2001, no sentido de identificar que ela inverte a lógica pretérita da urbanização e regularização: no lugar de a cidade informal ter que se adaptar à legislação urbanística (exigindo, por exemplo, área de recuo em comunidades cujas ruas mal são

³⁸ Lei Federal n. 11.107/2009: Art. 47 Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se: V – Zona Especial de Interesse Social - ZEIS: parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo;

³⁹ Acerca da importância da legitimação de posse conversível em domínio, numa espécie de “usucapião administrativa”, com vistas à justiça social, confira-se: MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Legitimação de Posse: Dos Imóveis Urbanos e o Direito à Moradia**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2008.

⁴⁰ SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (orgs). **Estatuto da Cidade** (Comentários à Lei Federal n. 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 59.

traçadas), é esta que passa a ter que se adaptar às novas conformações espaciais da cidade, mediante absorção, sempre que possível, dos parâmetros urbanísticos dos assentamentos precários à cidade legal.

Licença Ambiental

O licenciamento ambiental é o processo administrativo complexo que tramita perante a instância administrativa responsável pela gestão ambiental, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, e que tem como objetivo assegurar a qualidade de vida da população por meio de um controle prévio e de um continuado acompanhamento das atividades humanas capazes de gerar impactos sobre o meio ambiente⁴¹. O conceito legal de licenciamento ambiental está cunhado pelo inciso I do art. 2º da Lei Complementar n. 140/2011, que o define como o “o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”.

A licença ambiental é uma espécie de outorga com prazo de validade concedida pela Administração Pública para a realização das atividades humanas que possam gerar impactos sobre o meio ambiente, desde que sejam obedecidas determinadas regras, condições, restrições e medidas de controle ambiental. O conceito legal de licença ambiental está cunhado pelo inciso II do art. 1º da Resolução n. 237/97 do CONAMA, que a define como o “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”.

O licenciamento ambiental deve ser compreendido como o processo administrativo no decorrer ou ao final do qual a licença ambiental poderá ou não ser concedida. Cada etapa deve terminar com a concessão da licença correspondente, de maneira que as licenças ambientais servem para formalizar que até aquela etapa o proponente da atividade cumpriu o que foi determinado pela legislação ambiental e pela Administração Pública. Ao se falar em licença ambiental, está-se referindo ao ato final de cada etapa do licenciamento ambiental, que é o ato

⁴¹ FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental**: aspectos teóricos e práticos. 5. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 3.

de concessão do pedido feito ao Poder Público. Não se deve confundir o licenciamento com a licença, já que aquele é o processo administrativo por meio do qual se verificam as condições de concessão desta, e esta é o ato administrativo que concede o direito de exercer a atividade.

O *caput* do art. 225 da Constituição Federal determina que o Poder Público e a coletividade têm a obrigação de atuar na defesa e na preservação do meio ambiente tendo em vista o direito das gerações presentes e futuras⁴². O licenciamento ambiental tem se destacado como o mais importante mecanismo de defesa e preservação do meio ambiente, já que é por meio dele que a Administração Pública impõe condições e limites para o exercício de cada uma das atividades potencial ou efetivamente poluidoras⁴³. A função de controlar tais atividades está expressamente estabelecida pelo inciso V do §1º do art. 225 da Constituição Federal, que reza que, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente equilibrado, incumbe ao Poder Público “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”.

De acordo com o art. 10 da Lei n. 6.938/81, a exigência de licenciamento ambiental diz respeito somente a “estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”. Isso significa que o licenciamento é exigido em relação às atividades utilizadoras de recursos ambientais e em relação às atividades capazes de causar degradação⁴⁴.

⁴² Ney de Barros Bello Filho afirma que o que é denominado de Constituição Ambiental é a junção das normas-princípio e das normas-regra que dispõem sobre a proteção do meio ambiente. As normas-princípio seriam aquelas normas abertas ou axiológicas por meio das quais a fundamentalidade do Direito Ambiental transparece, ao passo que as normas-regra constituem aquelas normas que criam ou consagram instrumentos jurídicos capazes de dar concretude às normas-princípio (Teoria do direito e ecologia: apontamentos para um direito ambiental no século XXI. In: FERREIRA; LEITE. **Estado de direito ambiental: tendências: aspectos constitucionais e diagnósticos**, p. 105-106).

⁴³ A maior parte dos doutrinadores na área de Direito Ambiental entende que na prática o licenciamento ambiental desponta como o mais importante instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, a exemplo de Antônio Inagê de Assis Oliveira (OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. **Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005), Paulo de Bessa Antunes (A questão dos ativos ambientais. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 09 jan. 2004), Silvana Lúcia Henkes e Jairo Antônio Kohl (Licenciamento ambiental: um instrumento jurídico disposto à persecução do desenvolvimento sustentável. In: BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e (Org.). **Paisagem, natureza e direito**. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2005. v. 2) e Márcia Walquiria Batista dos Santos (Licenciamento ambiental. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA**, Belo Horizonte, n. 2, 2002).

⁴⁴ Com relação à primeira situação, o conceito de recursos ambientais está definido no inciso V do art. 3º da Lei n. 6.938/81 como “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”. Já para a segunda situação, é importante ressaltar que o inciso III do art. 3º da Lei n. 6.938/81 conceitua poluição como “a degradação

O licenciamento ambiental não é composto de uma única fase ou ato, mas de uma sequência de fases diretamente relacionadas, de maneira que a anterior sempre condiciona a seguinte. Isto é, se não for concedida a licença prévia não se pode conceder as licenças de instalação e de operação, e em não sendo concedida a de instalação a de operação também não pode ser concedida, nos termos do que reza o Decreto n. 99.274/90:

Art. 19. O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP), na fase preliminar do planejamento de atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo;

II - Licença de Instalação (LI), autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado; e

III - Licença de Operação (LO), autorizando, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas Licenças Prévia e de Instalação⁴⁵.

Licença Urbano-Ambiental em Área de Preservação Permanente

Por ser voltada à população de baixa renda, que é exatamente onde se encontra a maior demanda por moradia, é evidente que a regularização fundiária de interesse social tem uma importância maior do que qualquer outra. Por isso, a Lei n. 11.977/2009 faculta a possibilidade de se promover, por decisão fundamentada, regularização fundiária em Áreas de Preservação Permanente – APPs, assim definidas no Lei Federal n. 12.651/12 (Novo Código Florestal);, em seu inciso II do art. 3º, como “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar

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”. A definição de degradação é feita pelo inciso III do art. 3º da Lei n. 6.938/81 como “a alteração adversa das características do meio ambiente”. Trata-se de um conceito mais amplo do que o de poluição, tanto é que a definição legal desta se refere a degradação.

⁴⁵ Embora a regra no licenciamento ambiental seja que cada licença ambiental seja expedida ao final de cada etapa do processo administrativo, o órgão ambiental poderá estabelecer um procedimento simplificado para as atividades de menor potencial ofensivo tendo em vista o §1º do art. 12 da Resolução n. 237/97 do CONAMA prever que “Poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente”.

o bem-estar das populações humanas”. As APPs *ex lege* foram delimitadas da seguinte forma na Lei Federal n. 12.651/12:

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

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

a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;

b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;

c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;

d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;

e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

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

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

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

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

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

VII - os manguezais, em toda a sua extensão;

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

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

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

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

A fundamentação ecológica do instituto é promover a proteção dos seguintes valores:

1. recursos hídricos,
2. paisagem,
3. estabilidade geológica,
4. biodiversidade,
5. fluxo gênico de fauna e flora,
6. solo e
7. bem-estar das populações. Ao criar o conceito de APP, deixando determinadas áreas a salvo do desenvolvimento econômico e da degradação, o legislador quis resguardar diretamente o equilíbrio do meio ambiente e a consequente manutenção da vida humana e da qualidade de vida do homem em sociedade.

A possibilidade de regularização fundiária em área de preservação permanente é restrita à regularização fundiária de interesse social e somente pode ser admitida nos casos em que: a) a ocupação da APP seja anterior a 31 de dezembro de 2007; b) o assentamento esteja inserido em área urbana consolidada; e c) estudo técnico comprovar que a intervenção programada implicará melhoria das condições ambientais relativamente à situação de ocupação irregular anterior.⁴⁶

Para fundamentar a decisão do órgão ambiental competente, o estudo técnico que condiciona a regularização fundiária de interesse social em APP deve ser realizado por profissional legalmente habilitado, estar vinculado ao projeto de regularização fundiária e: (a) caracterizar a situação ambiental da área a ser regularizada; (b) especificar os sistemas de saneamento básico; (c) propor intervenções para o controle de riscos geotécnicos e de inundações; (d) estabelecer formas de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; (e) comprovar a melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso; (f) comprovar a melhoria das condições de habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e (g) garantir o acesso público às praias e aos corpos d'água, quando for o caso.

A aplicação irrestrita da legislação ambiental no caso das APPs urbanas têm dificultado a implementação do direito à moradia segundo Denise de Campos Gouvêa e Sandra Bernardes

⁴⁶ A Resolução CONAMA n. 369, de 26 de março de 2006, em seu artigo 2, inciso II, alínea "c", já disciplinava a possibilidade de *excepcionalização* ao rigor das áreas de preservação permanente para fins de regularização fundiária sustentável de área urbana antes mesmo do PMCMV. Com a edição do Novo Código Florestal, o rol de intervenções excepcionalmente permitidas em APPs se ampliou. Fica o debate sobre a recepção ou não da resolução neste caso.

Ribeiro, que reiteram a necessidade da discussão a respeito da associação entre o desenvolvimento sustentável urbano associado e a preservação do ambiente⁴⁷:

A falta de uma legislação urbanística e ambiental de aplicação direta e simplificada só tem agravado o processo crescente de irregularidades e degradação das cidades, principalmente nas APPs. Entende-se que é necessário propor claramente novas funções ambientais e urbanas para as várias formas de APPs urbanas, admitindo, em determinadas áreas, a implementação de infraestrutura e/ou equipamentos destinados a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais^[11].

Faz-se necessário a integração das APPs à dinâmica urbana, pois tais espaços tendem a ficar ociosos, estando sujeitos a todo tipo de insegurança e de ocupação irregular ^[12]. Por estarem normalmente à margem do mercado imobiliário, devido à vedação legal, mas, também, à instabilidade hídrica e geológica, tais lugares acabam ficando marginalizados sob todos os aspectos. É que em regra as APPs são espaços territoriais ecologicamente protegidos por força de uma obrigação genérica, ao contrário do que ocorre com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da natureza – SNUC, cujas unidades de conservação possuem gestores diretos e específicos⁴⁸. Neste sentido, ao invés de se contrapor, a moradia, desde que haja possibilidade de adequação, pode contribuir para a própria preservação da área de interesse social e ambiental.

É claro que o ideal para o direito ao meio ambiente equilibrado seria a manutenção e recuperação das APPs e dos demais espaços territoriais ecologicamente protegidos. Contudo, nenhum direito deve prevalecer de forma absoluta sobre os demais, de maneira que no caso concreto deve haver um diálogo entre as questões ambiental e habitacional. Foi com esse intuito que a Lei n. 11.977/2009, certamente inspirado no princípio da proporcionalidade⁴⁹, procurou estabelecer uma ponderação de valores entre a proteção ecológica e a efetivação do

⁴⁷ SOARES e GOUVÊA

⁴⁸ A Lei n. 9.985/98 criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC e estabeleceu critérios e normas para a criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação, regulamentando parcialmente os incisos I, II, III e IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal. O conceito de Unidade de Conservação é definido pelo inciso I do art. 2º da citada lei como o “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”.

⁴⁹ Na compreensão de Willis Guerra Filho, o princípio da proporcionalidade compreende o ensejo de melhor concretização dos direitos fundamentais na hipótese de conflito no caso concreto, tendo em vista as particularidades de cada situação e a possibilidade real de implementação, de maneira que o seu conteúdo se desdobra em três dimensões: a adequação, a exigibilidade e a proporcionalidade em sentido estrito (Sobre o princípio da proporcionalidade. In: LEITE, George Salomão. **Dos princípios constitucionais: considerações em torno das normas principiológicas da constituição**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 245).

direito à moradia ao estabelecer os requisitos necessários que deverão constar no projeto de regularização fundiária social:

Art. 54. O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público.

§ 1º. O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.

§ 2º. O estudo técnico referido no § 1º deverá ser elaborado por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e 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 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 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, quando for o caso.

§ 3º. A regularização fundiária de interesse social em áreas de preservação permanente poderá ser admitida pelos Estados, na forma estabelecida nos §§ 1º e 2º. deste artigo, na hipótese de o Município não ser competente para o licenciamento ambiental correspondente, mantida a exigência de licenciamento urbanístico pelo Município.

Isso implica dizer que a regularização fundiária de interesse social em APP foi regulamentada pela citada lei, estando, portanto, sujeita aos três seguintes requisitos: i) ocupação anterior ao dia 31 de dezembro de 2007, ii) localização em área urbana consolidada e iii) comprovação por estudo técnico de que a regularização fundiária melhorará efetivamente as condições ambientais em comparação com a situação de ocupação irregular anterior. É

evidente que também deverão ser observados os critérios do art. 47, VII⁵⁰, uma vez que se trata de pressuposto básico para a aplicação dos requisitos anteriores.

O objetivo do requisito temporal é impedir a ocorrência de novas intervenções em APP, desestimulando a criação de uma indústria das invasões com vistas a uma futura regularização fundiária de interesse social. Sem tal delimitação, essa modalidade de espaço territorial ecologicamente protegido estaria seriamente ameaçada, uma vez que a sua antropização deve ser sempre a exceção e não a regra. Nesse sentido, não é possível admitir a prorrogação desse prazo em hipótese alguma, pois do contrário o instituto das APPs ficaria desmoralizado, visto que o direito à moradia prevaleceria sobre o direito ao meio ambiente equilibrado. Logo, caso não haja provas contundentes acerca da existência de ocupação anterior ao dia 31 de dezembro de 2007, a regularização fundiária de interesse social não poderá ocorrer.

O objetivo do requisito da existência de área urbana consolidada é fazer com que as APPs que não sofreram tantas alterações não sejam objeto de regularização fundiária, podendo, na verdade, ser conservadas ou recuperadas. O art. 47, II, conceitua área urbana consolidada da seguinte forma:

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 urbanas;
- b) esgotamento sanitário;
- c) abastecimento de água potável;
- d) distribuição de energia elétrica; ou
- e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;

O objetivo do terceiro requisito é demonstrar tecnicamente a viabilidade da regularização fundiária de interesse social, de maneira a comprovar que as condições ambientais realmente avançarão, conforme estabelecido no art. 54.

Isso significa que em situações assim o interesse ambiental não será sacrificado, mas tão somente relativizado, já que o projeto visa coadunar o interesse ecológico com o habitacional. No que concerne às demais situações de APP, ao Poder Público caberá apenas

⁵⁰ Lei Federal n. 11.977/2009: Art. 47 Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se: (...) VII – regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de 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 implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.

viabilizar a sua conservação. Nesse diapasão, impende destacar a opinião de Marina Costa e Élcio Nacur Rezende⁵¹:

Uma atuação de forma a evitar novas ocupações em áreas de preservação permanente, resguardando-as para as presentes e futuras gerações. Outra, regularizando e agindo em prol das situações consolidadas ao longo do período de omissão do poder público, que após anos e anos de ocupações informais, gerou direitos para os ocupantes destas áreas. Não se pode desconsiderar a realidade das cidades brasileiras, notadamente as regiões metropolitanas, em que grande parte dos assentamentos irregulares encontram-se em topos de morros, serras e em áreas próximas de cursos d'água.

Impõe ressaltar que a realização desse projeto, bem como a sua implementação, deverá contemplar ao máximo os princípios da participação, cabendo aos responsáveis consultar e levar em consideração os interesses da população diretamente envolvida.

Cumpridas essas diretrizes, acredita-se que se concilia direito à moradia adequada com dever de manutenção das APPs e dignidade da pessoa humana e, numa visão ecocêntrica⁵², dos seres vivos não humanos.

PROGRAMA FEDERAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COM FOMENTO À ADOÇÃO DE MEDIDAS DE SUSTENTABILIDADE E O PROJETO-PILOTO DE AUTOGERAÇÃO DE ENERGIA SOLAR

A própria lei federal determina que sejam adotadas medidas compensatórias, mas, também, aquelas que contribuam para a sustentabilidade urbanística, ambiental e social dos assentamentos populares regularizados:

Art. 51. O projeto de regularização fundiária deverá definir, no mínimo, os seguintes elementos:

- I – as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas;
- II – as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público;

⁵¹ COSTA, Marina Lage Pessoa; REZENDE, Élcio Nacur. A atuação da defensoria pública na regularização fundiária urbana de interesse social em área de preservação permanente. Londrina: revista do direito público, Vol. 9, n.1, p.179-208, jan./abr.2014, p. 192.

⁵² A propósito da substituição de uma ética antropocêntrica por ecocêntrica, que considere seres vivos não humanos como digno merecedores de dignidade em si mesmos, confira-se: SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

III – as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;

IV - as condições para promover a segurança da população em situações de risco, considerado o disposto no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e

V – as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.

Além dessa previsão genérica, própria às normas gerais da União em matéria urbanística, a Lei Federal n. 11.977./2007 originalmente previa:

Art. 82. Fica autorizado o financiamento para aquisição de equipamento de energia solar e contratação de mão de obra para sua instalação em moradias cujas famílias auferam no máximo renda de 6 (seis) salários mínimos.

Depois, houve uma modificação, pela Lei Federal n. 12.424/2011, que previu:

Art. 82. Fica autorizado o custeio, no âmbito do PMCMV, da aquisição e instalação de equipamentos de energia solar ou que contribuam para a redução do consumo de água em moradias.

Com base nessa legislação, foi que se implantou um projeto-piloto de regularização fundiária em Juazeiro do Norte, numa das regiões mais secas e pobres do Nordeste brasileiro, com incentivo à autoprodução de energia solar por seus habitantes. Assim se anunciou o programa⁵³, em 2/10/2014, sob o sugestivo título *Condomínio popular vira microusina solar no sertão baiano*:

O sol brilha para todos, mas em Juazeiro, no sertão baiano, a 512 quilômetros de Salvador (BA), ele brilha um pouco mais - acima de 2,8 mil horas por ano. O lugar não poderia ser mais perfeito para a instalação do projeto-piloto que criou a maior usina solar construída sobre telhados do país. Parceria entre a Brasil Solair e o Fundo Socioambiental da CAIXA, que investiu ali R\$ 7 milhões em recursos não reembolsáveis, o projeto de Juazeiro (BA) transformou mil famílias dos condomínios populares vizinhos Morada do Salitre e Praia do Rodeadouro em sócias de um empreendimento que já gerou 1,34 Gigawatt-hora (GWh) de energia solar desde seu início oficial, em março deste ano. É um volume suficiente para alimentar 13,4 mil residências com consumo médio de 100 Kilowatt-hora (kWh).

“O sol brilhou para nós e só tem nos trazido coisa boa. Hoje somos produtores de energia solar”, afirma, orgulhosa, a

⁵³ Disponível em : <http://www20.caixa.gov.br/Paginas/Noticias/Noticia/Default.aspx?newsID=1450>
Acesso em 10/12/2014.

dona de casa Gilsa Martins de Oliveira, 55 anos, síndica do condomínio Morada do Salitre, onde a renda das famílias não ultrapassa os três salários mínimos. “Quanto maior incidência solar, maior geração”, explica Ricardo Zanirato, supervisor técnico da Solair. Segundo o Atlas Solarimétrico brasileiro, a radiação solar diária no Vale do São Francisco, onde está Juazeiro, é comparável à das regiões mais ensolaradas no mundo - como Dongola, no Sudão, e Dagget, no Deserto de Mojave, na Califórnia.

A microusina de Juazeiro tem potencial de produzir 2,1 Mega Watts (MW), o suficiente para abastecer 3,6 mil domicílios em um ano. Os 9.144 painéis fotovoltaicos instalados nos telhados dos prédios com quatro ou seis apartamentos ocupam uma área equivalente a dois campos de futebol. O sistema também inclui inversores, que transformam a corrente contínua em alternada, utilizada nas casas em geral, e injetam a energia na rede da concessionária. No atual ritmo de faturamento, o investimento se pagará em sete anos, estima a empresa.

A Brasil Solair criou o projeto, treinou mão de obra local e supervisionou a implantação do sistema, conectado à rede da Coelba (distribuidora local) e regulamentado pela Aneel (Agência Nacional de Energia Elétrica). A empresa tem contrato com os condomínios para comercializar a energia gerada no mercado livre, com preços aquecidos atualmente.

De acordo com a empresa, o projeto rendeu mais de R\$ 830 mil até o dia 1º de outubro. Dados como este e os de produção estão disponíveis por meio de medidor de energia online que pode ser acessado pelas famílias residentes no condomínio.

De cada R\$ 100 de receita da microusina, R\$ 60 vão parar diretamente no bolso dos moradores do Salitre e do Rodedouro. Outros R\$ 30 vão para um fundo destinado a investimentos para melhorias e benefícios do uso comum, de preferência atividades geradoras de renda, e outros R\$ 10 bancam as despesas de manutenção dos condomínios.

No futuro, a CAIXA estuda comprar a energia produzida no volume correspondente ao consumo anual do seu prédio central em Salvador, ocupado por uma agência e pelos escritórios da Superintendência Regional.

Longe de ser uma tendência, a energia solar já é uma realidade no país.

Além disso, o Plano Decenal de Expansão de Energia 2013-2022⁵⁴ incluiu a energia solar na matriz energética brasileira no ano de 2013. Segundo o Plano, a projeção é que a capacidade instalada de energia solar chegue a 3,5 mil MW em 2023, o que corresponderá a 1,8% do total. As iniciativas federais se expandiram, também, para a realização de leilões exclusivamente

⁵⁴ Disponível em: <<http://www.epe.gov.br/pdee/forms/epeestudo.aspx>> Acesso em: 10 Jan. 2015.

destinados à concessão da exploração de energia solar, realizados pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), autarquia federal encarregada de regular o setor elétrico brasileiro.

A despeito do êxito das referidas licitações e da iniciativa pioneira de produção de energia limpa pela comunidade carente objeto de regularização fundiária sustentável em Juazeiro do Norte, a Lei Federal n. 12.722/2012, em seu artigo 17, revogou justamente a autorização de financiamento previsto pelo artigo 82 da Lei que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida, bem como as facilidades para sua obtenção, dificultando, assim, o êxito da medida. E aí que entra a relevância da competência e do planejamento municipal para fomentarem iniciativas desse jaez, independentemente do legislador federal.

COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA O FOMENTO AO USO DE ENERGIAS RENOVÁVEIS

Uma Digressão Necessária

A República Federativa Brasileira possui uma peculiaridade: seu caráter “tridimensional”, na medida em que há três esferas de competência que circundam cada cidadão brasileiro: a federal, a estadual e a municipal. Neste caso, a união indissolúvel é não só de Estados, mas, também, de Municípios. Para evitar conflitos positivos e negativos de competência – ou até para induzir os primeiros, quando necessária uma ação plural –, a Constituição distribui competências através de vários mecanismos: tanto o dual, norte-americano, com suas competências expressas e residuais, quanto o complexo, de raiz

germânica, mediante atribuições privativas, exclusivas, comuns e concorrentes. Afora essas distribuições, estabelece o regime jurídico dos serviços públicos, sendo um deles o de energia.⁵⁵

No Brasil, o serviço público de energia pertence ao domínio da União e era por ele monopolizado. Depois da desestatização do setor elétrico, com a Emenda Constitucional nº 6/1995⁵⁶, tornou-se possível a exploração privada de energia elétrica. Assim, a Lei Federal nº 9.074/1995 criou : i) a Agência Nacional de Regulação de Energia Elétrica (ANEEL) e ii) as bases para a privatização de sua exploração e «estabeleceu um sistema tripartite de concessões, permissões e autorizações, para as quais há os grandes produtores, os produtores independentes e os autoprodutores.»^{57 58} Afora essa visão de prospecção econômica da exploração da energia, a União utilizou recursos federais como forma de indução do desenvolvimento social, através de regularizações fundiárias autossustentáveis de populações de baixa renda, mediante uso de energia limpa, como no exemplo concreto de Juazeiro do Norte e a autoprodução de energia solar, com comercialização do excedente pela própria comunidade de baixa renda beneficiada.

Competência Municipal e fomento ao uso de energia Limpa, neste caso, solar

Nada impede que os Municípios, incumbidos pela Constituição – e pelo próprio Estatuto da Cidade⁵⁹, também instituído pela União, à qual pertence a atribuição de ditar normas gerais sobre direito urbanístico – de elaborarem o Plano Diretor e, também, de promoverem o

⁵⁵ O próximo artigo a ser escrito no curso deste projeto versará exatamente sobre este tema – a possibilidade de descentralização do fomento ao uso de energia limpa através de Estados e Municípios na Federação brasileira –, ora apresentado apenas de forma introdutória.

⁵⁶ Analisando as mudanças da década de 1990, que caminharam no sentido da desestatização, Barroso ponderou que “a redução das estruturas públicas de intervenção direta na ordem econômica não produziu um modelo que possa ser identificado como do Estado mínimo. Pelo contrário, apenas deslocou-se a atuação estatal do campo empresarial para o domínio da disciplina jurídica, com ampliação de seu papel na regulação e fiscalização dos serviços públicos e atividades econômicas.” (BARROSO, Luís Roberto. **Temas de Direito Constitucional**. Tomo II. São Paulo: Renovar, 2003, p. 278)

⁵⁷ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos Serviços Públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

⁵⁸ A Lei Federal n. 10.847/2004 autorizou a criação da Empresa de Pesquisa Energética junto ao Ministério de Minas e Energia, que tem por finalidade “prestar serviços na área de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético, tais como energia elétrica, petróleo e gás natural e seus derivados, carvão mineral, **fontes energéticas renováveis** e eficiência energética, dentre outras.” (grifos nossos)

⁵⁹ Lei Federal nº 10.257/2001 Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais.

desenvolvimento sustentável das Cidades, de adotarem medidas de fomento ou de as criarem como medidas de compensação ambiental aos eventuais danos causados pela presença humana em áreas de preservação permanente. Dito de outra forma: é possível adotar tais medidas de fomento nos projetos de regularização fundiária em áreas de preservação permanente.

Em tempos de crise hídrica, como a que vive o Brasil e, em especial, as Regiões do Nordeste e, recentemente, também os Estados do Sudeste, a dependência da água como fonte de energia deve ser substituída por (ou alternada com) outras formas de produção de energia limpa, como a solar; se o puder ser de forma a garantir sustentabilidade não só ambiental e urbanística, mas, também, social, aos usuários e também produtores da fonte, tanto melhor.

Com efeito, a criação de medidas desta natureza se insere na competência municipal para disciplinar matérias de interesse local, disciplinar o uso adequado do solo, instituir o Plano Diretor e traçar as diretrizes do planejamento urbano sustentável, de forma que o legislador local pode criar, por lei, medidas dessa natureza, descentralizando, assim, a política pública de uso de energia limpa Brasil afora, considerados seus 5570 Municípios⁶⁰. Dentre os possíveis incentivos, o Município pode estabelecer a prioridade de análise e de tramitação às atividades que fizerem uso dessa energia, facultar o uso da outorga onerosa⁶¹ e ofertar estímulos fiscais de IPTU e ISS. Na realidade, o licenciamento ambiental e urbanístico despontam como o melhor momento para a exigência da energia solar, pois como defende Paulo José Villela Lomar⁶²:

a lei permite à autoridade licenciadora exigir nas licenças urbanística e ambiental contrapartida, compensações urbanísticas e ambientais, bem como a execução de medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental dos responsáveis e/ou dos beneficiários nos casos de regularização fundiária de interesse específico.

⁶⁰ Disponível em: <http://7a12.ibge.gov.br/voce-sabia/curiosidades/municipios-novos> Acesso em: 10 de Jan. de 2015.

⁶¹ Prevista no art. 4o, V, 'n', do Estatuto da Cidade, a outorga onerosa é um dos principais instrumentos da política urbana. Cuida-se da possibilidade de aproveitamento do lote para além dos limites básicos estabelecidos pela legislação de uso e de ocupação do solo. A respeito do assunto, Eros Roberto Grau (**Direito Urbano**: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983, p. 57): A noção de solo criado desenvolveu-se inicialmente a partir da observação da possibilidade de criação artificial de área horizontal, mediante a sua construção sobre ou sob o solo natural. (...) Desenvolvidos, no entanto, novos estudos urbanísticos a propósito da idéia, passou-se a entender como solo criado o resultado de construção praticada em volume superior ao permitido nos limites do coeficiente único de aproveitamento.

⁶² LOMAR, Paulo José Villela. Limites e desafios do licenciamento ambiental: uma análise da Lei Complementar n. 140/2011. In: **Licenciamento ambiental para o desenvolvimento urbano**: avaliação de instrumentos e procedimentos. MOTTA, Diana Meirelles da; PÊGO, Bolívar. Rio de Janeiro: Ipea, 2013, p. 91.

Esta faculdade supõe a possibilidade de acomodações em face da realidade concreta específica para atendimento das prescrições legais urbanísticas e ambientais.

O Município, por ser o único titular do licenciamento urbanístico no Brasil, e também por ter deixado de haver dúvidas quanto à competência do ente local para fazer o licenciamento ambiental a partir da Lei Complementar n. 140/2011, deve aproveitar tais mecanismos para fazer exigências compensatórias e mitigatórias inclusive no que diz respeito à energia solar:

Art. 62. A autoridade licenciadora deverá definir, nas licenças urbanística e ambiental da regularização fundiária de interesse específico, as responsabilidades relativas à implantação:

I – do sistema viário;

II – da infraestrutura básica;

III – dos equipamentos comunitários definidos no projeto de regularização fundiária; e

IV – das medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental eventualmente exigidas.

§ 1º. A critério da autoridade licenciadora, as responsabilidades previstas no caput poderão ser compartilhadas com os beneficiários da regularização fundiária de interesse específico, com base na análise de, pelo menos, 2 (dois) aspectos:

I – os investimentos em infraestrutura e equipamentos comunitários já realizados pelos moradores; e

II – o poder aquisitivo da população a ser beneficiada.

§ 2º. As medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental exigidas na forma do inciso IV do caput deverão integrar termo de compromisso, firmado perante as autoridades responsáveis pela emissão das licenças urbanística e ambiental, ao qual se garantirá força de título executivo extrajudicial.

Verifica-se idêntica potencialidade no âmbito da legislação comunal francesa, República que une os princípios da indissolubilidade do território e da igualdade à descentralização do poder através de comunidades territoriais autônomas, entre as quais, as Comunas. Essas comunidades territoriais locais podem criar seus próprios Planos Locais de Urbanismo (PLU) – *mutatis mutandis*, tal como os Municípios brasileiros editam seus Planos Diretores – e, através deles, incentivar, por diversos mecanismos, o uso de energias limpas. De acordo com as autoras de um Tratado sobre o Direito das Energias Renováveis ⁶³, un “PLU peut favoriser une production d’énergie renouvelable à travers les obligations de son règlement, par le zonage mis

⁶³ BAUT-FERRARESE, Bernadette Le. Et MICHALLET, Isabelle. **Traité de Droit des Énergies Renouvelables**. Paris : Le Moniteur, 2008-2012, p. 191.

en place, en autorisant le dépassement des règles de gabarit et de densité d'occupation des sols. " (...) "des eco-quartiers" (...) "Il peut faciliter l'implantation, dans certaines zones d'une commune, d'installations exploitent les sources d'énergie renouvelables. "

Segundo as autoras, além do zoneamento territorial local, o regramento do PLU pode fixar o coeficiente de ocupação do solo (COS), previsto no Código de Urbanismo, permitindo, através da legislação urbanística francesa, que a densidade da ocupação do solo possa ser maior se as construções satisfizerem critérios de *performance* energética. A ideia não é nova: segundo um artigo escrito há mais de trinta anos atrás por Michel Prieur ⁶⁴, para garantir o uso de energia solar, seria necessário que "les surfaces destinées à recevoir des captures ne soient pas prise en compte dans le calcul du COS."

CONCLUSÕES

Acerca da relevância do Projeto de Regularização Fundiária

A rigor, vários objetivos são alcançados com o projeto de regularização fundiária: (i) do ponto de vista dominial, confere-se a segurança da posse para os imóveis localizados na área demarcada, para cujos titulares o Poder Público assegura o devido título de posse e, depois, sua convalidação em domínio; (ii) sob o prisma urbanístico, devem ser garantidas condições mínimas de urbanização à área demarcada, sem falar de sua integração à cidade; (iii) na seara ambiental, devem ser tomadas medidas que compatibilizem a ocupação com a preservação/conservação da própria área demarcada, sempre que possível.

Neste sentido, pode-se dizer que à regularização fundiária plena – dominial, urbanística, ambiental e social – se alia o conceito de sustentabilidade plena, que também há de ser encarada sob todos esses enfoques, afora o econômico. Daí se falar hoje em dia, mais que em regularização fundiária plena, em regularização fundiária sustentável.

Se, segundo Bauman⁶⁵, a sociedade é (está) líquida, a terra (ainda) é bem sólida ...

Acerca da Competência Municipal para regulamentar o Incentivo ao Uso de Energias Renováveis, em especial, a Solar

⁶⁴ PRIEUR, Michel. *Le Droit Public solaire en France*, RJE, 1979, p. 275.

⁶⁵ BAUMAN, Zigmunt. *Modernidade Líquida*. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

No caso específico da mudança legislativa pontual do Programa Minha Casa, Minha Vida, que eliminou o incentivo federal ao uso de energia limpa em projetos de regularização fundiária de assentamentos populares de interesse social, verificou-se que os Municípios, aos quais compete suplementar a legislação federal no que couber, tratar de matérias de interesse local e traçar diretrizes do desenvolvimento urbano através do planejamento local, podem legislar sobre medidas de fomento à utilização de energia limpa e, em especial, em tempos de crise hídrica no Brasil em regiões nunca antes afetadas por baixos volumes pluviométricos⁶⁶, a solar, ainda mais quando ela pode reverter em sustentabilidade econômica para seus usuários/produtores.

Ao invés da dança da chuva, a que o brasileiro tantas vezes recorreu em seus cultos herdados dos povos indígenas, pode ser que baste o reluzir silencioso e encantador do sol. E nem serão precisos dois.

REFERÊNCIAS

ACOSTA Claudia. Vivenda digna em Colômbia: texto, contexto y debates ante la Corte Constitucional. In: FERNANDES, Edésio e AFONSIN, Betânia. (orgs) **Direito à Moradia Adequada**. Belo Horizonte: Forum, 2014.

ALFONSIN, Betânia. Cidade para Todos/Cidade para Todas – Vendo a Cidade através do Olhar das Mulheres. In: ALFONSIN, Betânia e FERNANDES, Edésio. (orgs) **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Del Rey: Belo Horizonte, 2006.

ALFONSIN, Betânia e FERNANDES, Edésio. (Orgs.) **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Del Rey: Belo Horizonte, 2006.

ANTUNES, Paulo de Bessa. A questão dos ativos ambientais. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 09 jan. 2004.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos Serviços Públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Tradução: Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

⁶⁶ Segundo recente reportagem, com o novo presidente da empresa encarregada do fornecimento de água em São Paulo (a SABESP), localizado na Região Sudeste, uma das cidades mais populosas da América Latina, o Cantareira, principal parque hídrico da região, “abastece 6,5 milhões de pessoas na Grande São Paulo e opera com 6,3% da capacidade, considerando o volume útil e as duas reservas técnicas das represas. No mês de janeiro (de 2015), o sistema ainda não registrou alta no nível das represas. O presidente da Sabesp, Jerson Kelman, admitiu em entrevista ao SPTV nesta quarta-feira (14) que “é possível” que o Sistema Cantareira seque em março deste ano. Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2015/01/presidente-da-sabesp-diz-que-e-possivel-cantareira-secar-em-marco.html> Acesso em 14 Jan. 2015.

BAUT-FERRARESE, Bernadette Le. Et MICHALLET, Isabelle. **Traité de Droit des Énergies Renouvelables**. Paris : Le Moniteur, 2008-2012.

BELLO FILHO. Teoria do direito e ecologia: apontamentos para um direito ambiental no século XXI. In: FERREIRA; LEITE. Estado de direito ambiental: tendências: aspectos constitucionais e diagnósticos.

BONIZATO, Luidgi. **Constituição, Democracia e Plano Diretor**: sob o Influxo dos Direitos Sociais e de Liberdade, Políticas Estatais e Institucionais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014

_____. **A Constituição Urbanística**: elementos para elaboração de uma Teoria do Direito Constitucional Urbanístico. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. **Temas de Direito Constitucional**. Tomo II. São Paulo : Renovar, 2003

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3ª edição revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

COSTA, Marina Lage Pessoa; REZENDE, Elcio Nacur. A atuação da defensoria pública na regularização fundiária urbana de interesse social em área de preservação permanente. **Revista do direito público**, Vol. 9, n.1, p.179-208, jan./abr, Londrina, 2014.

DAVIGNON, Jean-François. **Droit de l'urbanisme**. Paris: Lexis Nexis, 2007.

DAVIS, Mike. **Planet of Slums**. London: Verso, 2007.

FACHIN, Luís Edson. **A função social da posse e propriedade contemporâneas**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

FARIAS, Talden; CORREIA, Arícia Fernandes. Licenciamento ambiental e sustentabilidade no meio ambiente urbano. In: SEABRA, Giovanni (org) **Educação Ambiental**: Paraíba: UFPB, 2013.

FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental**: aspectos teóricos e práticos. 4. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

FERNANDES, Edésio e ALFONSIN, Betânia. (Orgs.) **Direito à Moradia Adequada**: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Forum, 2014.

_____. **A Lei e a Ilegalidade na Produção do Espaço Urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FERNANDES, Edésio. A Construção do Direito Urbanístico Brasileiro: 10 anos de Estatuto da Cidade, Avanços e Limites. In: RIOS, Mariza e CARVALHO, Newton Teixeira. (Orgs.) **Direito à Cidade**: moradia e equilíbrio ambiental. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

_____. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Orgs.) **Direito Urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rei, 2006.

GRAU, Eros Roberto Grau. **Direito Urbano**: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. Sobre o princípio da proporcionalidade. In: LEITE, George Salomão. **Dos princípios constitucionais**: considerações em torno das normas principiológicas da constituição. São Paulo: Malheiros, 2003.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

HENKES, Silvana Lúcia; KOHL, Jairo Antônio. Licenciamento ambiental: um instrumento jurídico disposto à perseguição do desenvolvimento sustentável. In: BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e (Org.). **Paisagem, natureza e direito**. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2005. v. 2.

LIMA NETO, Vicente; FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Leandro Henrique. **Estimativas do déficit habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012)**. Nota técnica. 17 f. Brasília: IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República), nov. 2013. [Série Notas Técnicas, v. 5].

LIRA, Ricardo Pereira. Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e Regularização Fundiária. In: RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. (Org.) **Estudos de Direito Constitucional e Urbanístico**: em homenagem à Prof. Magnólia Guerra. São Paulo: RCS Editora, 2007.

_____. Direito urbanístico, Estatuto da Cidade e regularização fundiária. In: COUTINHO, Ronaldo e BONIZZATO, Luigi. (Orgs.) **Direito da Cidade**: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço urbano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

_____. A Questão Urbano-Ambiental. **Revista da EMERJ**, v. 10, n. 38, 2007.

_____. **Elementos de Direito Urbanístico**. São Paulo: Renovar, 1997.

LOMAR, Paulo José Villela. Limites e desafios do licenciamento ambiental: uma análise da Lei Complementar n. 140/2011. In: **Licenciamento ambiental para o desenvolvimento urbano**: avaliação de instrumentos e procedimentos. MOTTA, Diana Meirelles da; PÊGO, Bolívar. Rio de Janeiro: Ipea, 2013

MAGALHÃES, Alex Ferreira. **Direito das Favelas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

MELO, Lígia. **Direito à Moradia no Brasil**: Política Urbana e Acesso por meio de Regularização Fundiária. Fórum: Belo Horizonte, 2010.

MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Legitimação de Posse**: Dos Imóveis Urbanos e o Direito à Moradia. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. 5. ed. Revista dos Tribunais, 2007.

MUKAI, Sylvia. O licenciamento urbanístico e ambiental previsto na Lei n. 11. 977, de 7 de julho de 2009. Programa Minha Casa, Minha Vida. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, n. 58, v. 10, 2011.

OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. **Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

OSÓRIO, Letícia Marques. O direito à moradia como direito humano. In FERNANDES, E., ALFONSIN, B. (Coord.). **Direito à moradia adequada**: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

_____. Direito à Cidade como Direito Humano Coletivo. In: FERNANDES, Edésio e ALFONSIN, Betânia. (Orgs.) **Direito Urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rei, 2006, pp. 193-214.

PRIEUR, Michel. **Le Droit Public solaire en France**, RJE, 1979.

RIOS, Arthur. **Regularização Fundiária Urbana**: Procedimento Administrativo de Regularização de Áreas pela Lei n. 11.977/2009. Juruá: Curitiba, 2012

ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. **Função social da propriedade pública**. Malheiros: São Paulo, 2005.

RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. (Org.) **Estudos de Direito Constitucional e Urbanístico**: em homenagem à Prof. Magnólia Guerra. São Paulo: RCS Editora, 2007.

_____. Direito urbanístico, Estatuto da Cidade e regularização fundiária. In: COUTINHO, Ronaldo e BONIZZATO, Luigi. (Orgs.) **Direito da Cidade**: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço urbano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

_____. A Questão Urbano-Ambiental. **Revista da EMERJ**, v. 10, n. 38, 2007.

_____. **Elementos de Direito Urbanístico**. São Paulo: Renovar, 1997.

ROLNIK, Raquel *et al* (Coord.), **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos. Licenciamento ambiental. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, n. 2, 2002.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares**. Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (Orgs) **Estatuto da Cidade**(Comentários à Lei Federal n. 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2002.

TEPEDINO, Gustavo. Premissas metodológicas para a constitucionalização do direito civil. In: **Temas de Direito Civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. **A propriedade e a posse**: um confronto em torno da função social. 2ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

Trabalho enviado em 27 de junho de 2015.

Aceito em 29 de junho de 2015.