

Direito fundamental à moradia e direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: a REURB e o More Legal nos loteamentos ilegais

The fundamental right to housing and the right to an ecologically balanced environment: the REURB and the More Legal program in the illegal land allotments

  Martiane Jaques La Flor¹

Resumo: O tema central desta pesquisa se assenta no debate sobre o direito fundamental à moradia frente ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Amparados constitucionalmente, não podem colidir, devem ser efetivados de forma harmônica, sendo as políticas públicas um dos principais meios para a sua materialização. Compreende-se que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado se efetiva na mesma medida em que o direito à moradia é sustentável. Identifica-se, portanto, um problema em institutos como a REURB e o More Legal, substitutivos da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, uma vez que o teor legal flexibiliza obrigações ambientais. Questiona-se se dessa forma o Brasil não estaria tratando do direito à moradia de forma equivocada, diminuindo a proteção e efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O objetivo é analisar e confrontar tais temas-chaves para averiguar a questão. O método de pesquisa utilizado é o dedutivo, e o artigo é estruturado ao dividir-se entre a exposição dos fundamentos gerais sobre os temas em questão e o aprofundamento na problematização da flexibilização sobre questões ambientais promovidas pela referida Lei. As conclusões deste trabalho apontam para a existência de moradia sustentável somente quando observado o mínimo ambiental exigido pela legislação aplicável, assim como o tema

¹ Doutora em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS), Mestre em Direito Público pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Especialista em Direito Notarial e Registral e em Direito Civil, graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) e Doutoranda em Política Social e Direitos Humanos na Universidade Católica de Pelotas (UCPEL). Registradora de Imóveis em Pelotas, no Rio Grande do Sul. Coordenadora da Faculdade de Direito João Paulo II - Campus Pelotas-RS, professora universitária. Foi Tabeliã e Registradora na Comarca de Cruz Alta, no Rio Grande do Sul e advogada. Endereço para acessar o currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/8451002383972376>. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-2597-9409>. E-mail: jaqueslaflor@gmail.com.

é de natureza multidisciplinar, restando a solução encontrada na prevenção, por meio da atuação conjunta dos municípios, das serventias extrajudiciais, do Ministério Público e da sociedade, todos reunidos com vontade de garantir a sustentabilidade para a implementação do Estado Ecológico de direito.

Palavras-chave: Direitos Fundamentais. Direito Ambiental. Direito Urbano. Direito à Moradia. Parcelamento do Solo Urbano.

Abstract: The central theme of this research is based on the debate about the fundamental right to habitation in relation to the right to an ecologically balanced environment. These rights, constitutionally supported, cannot collide, but rather, they must be implemented in a harmonious way, and public policies are one of the main means for their materialization. It is recognized that the right to an ecologically balanced environment is materialized at the same level that the right to sustainable habitation is achieved. Therefore, a problem is identified in institutes such as REURB and More Legal, substitutes to the Urban Land Division Law, once the legal content relaxes environmental obligations. The question is whether, in this way, Brazil would not be equivocally dealing with the right to habitation, but, at the same time, decreasing the protection and enforcement of the right to an ecologically balanced environment. The purpose is to analyze and confront these key issues to ascertain the question. The research method used is deductive and the article is structured between the exposition of the general fundamentals on the themes in question and the deepening in the problematization of the flexibilization on environmental issues promoted by the referred law. The conclusions of this paper point to the existence of sustainable housing only when the environmental minimum required by the applicable legislation is observed, as well as the theme has a multidisciplinary nature, leaving the solution found in prevention, through the joint action of the municipalities, extrajudicial services, of the Public Prosecutor's Office and society, all gathered with a desire for sustainability for the implementation of the socio-environmental rule of law.

Keyword: Fundamental Rights. Environmental Law. Urban Law. Right to Habitation. Urban Land Division.

Data de submissão do artigo: Julho de 2022.

Data de aceite do artigo: Junho de 2023.

1 Considerações iniciais

O estudo ora apresentado demonstra uma análise acerca do direito fundamental à moradia, em contraponto ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ambos constitucionalmente assegurados e que, portanto, requerem políticas públicas que os efetivem.

Os direitos fundamentais são sempre direitos humanos, em que pese o contrário não ser verdadeiro, já que direitos fundamentais são direitos humanos positivados². São, outrossim, elementos nucleares da Constituição material (Sarlet, 2015, posição 1287).

Inicialmente, cabe pontuar que, para discussão e enfrentamento do problema, bem como para o alcance dos objetivos, o método científico de abordagem utilizado foi o dedutivo, e, como método de procedimento, será empregada a revisão bibliográfica e a documental, operadas na forma qualitativa, partindo da premissa de que se o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado depende do direito à moradia sustentável para ser considerado materialmente perfectibilizado, ou seja, estar de acordo com os ditames ambientais adotados pela Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Brasil, Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1973), para fins de Estado Ecológico de Direito, ao qual o Brasil considera-se inserido, então, as regularizações de solo que não flexibilizem questões ambientais ao atribuir direito à moradia, perfazem o direito à moradia sustentável e concretizam o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Institutos como REURB e More legal são substitutivos da Lei 6.766, de 1973, que flexibilizam diversas obrigações ambientais. Logo, o Brasil, para assegurar o direito ao meio ambientalmente equilibrado, característica de um Estado Ecológico de Direito, deve implementar o direito à moradia sustentável quando da regularização urbana. Assim, o Brasil não assegura o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para fins de Estado Ecológico de Direito.

Adotar-se-á a terminologia empregada por Sarlet e Fensterseifer (2022, p. 298), qual seja: “Estado Ecológico de Direito”, por muitos

² Há quem aceite que a positivação se dê a nível infraconstitucional. Não é a posição de Sarlet (2021, posição 146).

denominado como Estado pós-social ou socioambiental, que é oriundo das transformações do Estado liberal e do Estado social.

O modelo de estrutura empregado no trabalho é o plano francês, dividindo-se o estudo em duas partes, sendo a primeira destinada à exposição dos fundamentos gerais do meio ambiente ecologicamente equilibrado e do direito à moradia e a segunda ao aprofundamento do problema destinado às formas regulares e extraordinárias de parcelamento do solo urbano.

2 Do meio ambiente ecologicamente equilibrado ao direito à moradia

O artigo 225 da Constituição Federal (Brasil, 1988) normatiza um direito fundamental ao apontar que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”. Estampa-se, assim, um direito humano positivado, ou seja, posição jurídica essencial para a concretização da dignidade. Tal é o valor e a importância do meio ambiente preservado que se atribui a esse direito uma validade universal, independentemente de vinculações a ordens jurídicas específicas.

O mesmo artigo 225 da Constituição Federal (Brasil, 1988) segue atribuindo, doravante, dever fundamental³, ou seja, “impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo [o meio ambiente] e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Dessa maneira, vislumbram-se prestações estatais e da coletividade.

Uma característica dos direitos de solidariedade, nos quais se inserem os relativos ao meio ambiente, é sua faceta de dever fundamental, denotando uma assimetria entre direitos e deveres fundamentais, pois a cada direito fundamental estará vinculado um dever, também fundamental (Canotilho, 2003, p. 532).

Hodiernamente, batizam-se alguns direitos fundamentais como socioambientais, típicos dos Estados Ecológicos de Direito,

³ Nabais reconhece nos direitos ecológicos deveres, denominando-os como “direitos boomerang” (Nabais, 1998, p. 53).

aqueles em que a sustentabilidade é o vetor direcionador das ações, isto é, um princípio geral.

2.1 Fundamento do estado ecológico de direito

Didaticamente, os Estados constitucionais contemporâneos se dividem até o seu último marco jurídico, que é o Estado pós-social, também denominado ambiental ou socioambiental, ou mesmo ecológico, o qual abrange as características do Estado social, agregando as características ecológicas. Adotaremos, para fins deste trabalho, a última nomenclatura, filiando-nos a Sarlet e Fensterseifer (2022, p. 298).

Inicialmente, não houve preocupação preservacionista do Estado brasileiro em relação ao meio ambiente; o despertar para a sustentabilidade ocorreu com o avanço da crise ecológica, em meados e final do século XX. Mundialmente, pode-se destacar a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, de 1972, que resultou no Relatório de Brundtland, de 1987.

O Estado brasileiro apenas galgou o *status* de socioambiental ou ecológico quando inseriu na Constituição Federal de 1988 o artigo 225, verdadeiro marco ecológico, que estabeleceu a tutela do meio ambiente, consagrando este como direito e dever fundamental.

O Estado Ecológico nasce no meio de diversas crises: ambiental, social e econômica, marcado por forte impacto tecnológico, o que resultou em riscos e incertezas daí advindos. Frisa-se que possui as características de Estado de Direito, ou seja, um Estado regido sob e pelas normas jurídicas. Outrossim, as de Estado Democrático, que possuem instrumentos de participação civil e, por fim, de Estado social, com promoção dos direitos fundamentais sociais. Assim, o *status* ecológico ou ambiental não aniquila as demais características estatais, muito pelo contrário: pressupõe-nas, antes de tudo.

O embrião para o Estado Ecológico partiu de uma concepção de antropocentrismo alargado, ou antropocentrismo jurídico ecológico, que reconhecia valor à natureza e a outras formas de vidas

para fins de vida humana, ou seja, uma dimensão ecológica dada à dignidade da pessoa humana. Superada essa vertente, reconhece-se um status jurídico à natureza e às demais formas de vida, em uma clara postura ecocêntrica (Sarlet; Fensterseifer, 2022, p.100).

Nessa ótica, a proteção de valores e bens jurídicos ecológicos imporá restrições aos próprios direitos e ao comportamento do ser humano, inclusive a ponto de caracterizar também deveres morais e jurídicos (o próprio direito ao meio ambiente possui um regime jurídico constitucional de direito-dever fundamental). E isso não apenas para proteger outros seres humanos (das presentes e futuras gerações), mas de modo a afirmar valores e proteger bens jurídicos que transcendem a órbita humana. (Sarlet; Fensterseifer, 2022, p. 100).

Ou seja, o Estado ecológico⁴ se originou da percepção de que a degradação ambiental causada pelo ser humano seria capaz de comprometer-lhe a própria existência (Milaré, 2009, p. 863). Portanto, a Constituição de 1988 instituiu uma ordem pública ambiental (Benjamin, 2015; p. 2542-2545), ou seja, um Estado de Direito Ambiental com finalidades ecológicas, cujo princípio orientador e estruturante é o da sustentabilidade. Temos por conceito de sustentabilidade:

o conjunto dos processos e ações que se destinam a manter a vitalidade e a integridade da Mãe Terra, a preservação de seus ecossistemas com todos os elementos físicos, químicos e ecológicos que possibilitam a existência e a reprodução da vida, o atendimento das necessidades da presente e das futuras gerações, e a continuidade, a expansão e a realização das potencialidades da civilização humana em suas várias expressões (Boff, 2017, p. 11).

A sustentabilidade é a legitimação de um novo valor, em que a responsabilidade pela conservação da natureza deve orientar os

⁴ O autor utiliza a expressão Estado socioambiental, que conforme referido é uma das designações ao chamado Estado ecológico.

governos, as práticas empresariais e as escolhas dos consumidores (Veiga, 2011, p. 17, 151). O reconhecimento do Estado brasileiro como ecológico muda paradigmas conceituais, e a base interpretativa constitucional perpassa pelo meio ambiente sadio, já que, para além de uma dimensão ecológica da dignidade, há um direito *de per si*, da própria natureza. Assim, a mutação constitucional se apresenta na leitura das normas que terão por norte a saúde do meio ambiente.

Recentemente, em 28 de julho de 2022, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a resolução n.º 76-300 (ONU, 2022), declarando que todas as pessoas no planeta têm direito a um meio ambiente limpo, saudável e sustentável, ou seja, positivou o meio ambiente como um direito humano. Esse reconhecimento formal foi festejado como um grande marco para a justiça ambiental. Cabe frisar que, embora não vinculativa, a Resolução traz esperança de consolidação da defesa efetiva do meio ambiente.

A Resolução (ONU, 2022), ao afirmar que *“all human rights are universal, indivisible, interdependent and interrelated”*⁵, consolida a necessidade do resguardo de todos os direitos humanos para que os demais possam se concretizar. Aqui podemos citar os dois, foco de nossa análise: o direito à moradia e ao meio ambiente equilibrado.

A sustentabilidade, por sua vez, é dividida em critérios ou facetas. Sachs (2002; p. 85-88) reconhece oito delas, sendo elas a i) Social (alcance de um patamar razoável de homogeneidade social com renda justa e pleno emprego, com igualdade de acesso aos recursos e serviços); ii) Cultural (equilíbrio entre tradição e inovação com capacidade de elaboração de projeto nacional endógeno); iii) Ecológica (preservação do potencial do capital natural na produção de recursos renováveis com limitação daqueles que não detiverem estas características); iv) Ambiental (respeitar a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais); v) Territorial (configurações urbanas e rurais balanceadas, com melhoria do ambiente e superação de disparidades regionais); vi) Econômica (desenvolvimento intersetorial equilibrado com segurança ali-

⁵ “[...] todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados” (ONU, 2022, s. p., tradução livre).

mentar e modernização com inserção na economia mundial); vii) Política [nacional] (democracia definida pela apropriação plena dos direitos humanos); viii) Política [internacional] (garantia da paz e promoção de cooperação internacional, com co-desenvolvimento e igualdade, com implementação da precaução).

O estudo da sustentabilidade requer um aporte científico baseado na complexidade, com abandono da visão cartesiana do problema, já que ele é multifacetado. Portanto, não há como se falar em sustentabilidade sem observar suas diversas facetas, dentre as quais está a social, em que se vislumbra o direito social de moradia.

2.2 Do direito social à moradia

O direito à moradia está previsto no art. 6º da Constituição Federal (Brasil, 1988) como um direito social, sendo um direito fundamental. Assim, caracterizado por ser um direito humano positivado, e da mesma maneira do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, é posição jurídica essencial e que concretiza a dignidade.

O artigo 182 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) normatiza que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar “[...] as funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”, e que a propriedade urbana cumpre esta função “quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (Brasil, 1988). Tal artigo foi regulamentado pela Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001 (Brasil, 2001), denominada Estatuto da Cidade, que tem por objetivo estabelecer normas de ordem pública e interesse social que regulem o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

No plano internacional⁶, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, em seu artigo 25.1, já conferiu proteção expressa ao direito à moradia.

⁶ Diversos diplomas internacionais fazem referência ao direito à moradia, tais como Conferência do Meio Ambiente e Desenvolvimento do Rio de Janeiro (1992); Conferência dos Direitos Humanos de Viena (1993), Conferência sobre População e Desenvolvimento do Cairo (1994); Conferência sobre Desenvolvimento Social de Copenhague (1995), Conferência das Mulheres de Beijing (1995), Conferência sobre Assentamentos Humanos - Habitat II de Istambul (1996). (SAULE JUNIOR, 2004, p. 33-34).

Art. 25.1. Todo ser humano 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 dos meios de subsistência fora de seu controle (UNESCO, 1948).

No Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em razão da normativa do seu artigo 11.1⁷, o Brasil ratificou a tutela e a promoção de moradia digna a todas as pessoas. Desse artigo surgiu o Comentário Geral n.º 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Brasil, 2013), em dezembro de 1991, o qual designa o que seria uma moradia adequada, pois o direito à moradia não se limita apenas a um teto, mas a um direito de moradia adequada, que conglomerava diversos fatores para que assim seja qualificado.

Dentre outros fatores necessários para a qualificação da moradia como digna, e para que se perfectibilize o direito à moradia, tem-se a disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura, pois a moradia não se considera adequada se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, iluminação ou coleta de lixo, além de outros exemplos; economicidade, pois a moradia não é adequada se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes; localização, uma vez que a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou se localizados em áreas poluídas ou perigosas. Pinçam-se estes, especificamente, já que são os que dialogam com o objeto do estudo sobre regularizações fundiárias do solo urbano.

Importante frisar que o direito à moradia (vinculado à posse) não se confunde com o direito de propriedade. O direito à mo-

⁷ Art. 11.1. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida (ONU, 1966).

radia adequada é mais amplo do que o direito à propriedade, já que aborda direitos não relacionados à propriedade, visando a garantir que todos tenham um lugar seguro para viver em paz e dignidade, incluindo os não proprietários do imóvel. Segurança da posse, um dos pilares do direito à moradia adequada, pode tomar uma variedade de formas, incluindo alojamento de aluguel, cooperativa de habitação, arrendamento, ocupação pelo dono, habitação de emergência ou assentamentos informais. Como tal, não se limita à atribuição de títulos formais (Brasil, 2013). Muito embora não se confundam, estão interligados, pois o direito à moradia não está necessariamente atrelado ao direito de propriedade, porém somente se tem moradia onde há propriedade, mesmo que de outrem.

Diante da ineficiência do Estado no gerenciamento e distribuição de bens, que deságua na atual crise social existente e faz com que pessoas construam suas moradias à margem da lei, na forma que lhes é dado concretizar, tem-se o reconhecimento da falência por parte do Estado, o qual se estampa no “jeitinho brasileiro”: “acomodar o que não é acomodável”. Nesse passo, criam-se leis, institutos e instrumentos que flexibilizam as normas, a fim de inserir essas moradias informais na “formalidade” e o no mercado.

Nesse contexto, destaca-se a posse como direito a ser sopesado na análise do binômio “moradia x propriedade”. A posse tem papel fundamental na análise social, uma vez que os loteamentos ilegais se materializam na ocupação do solo por posseiros, muitos em vulnerabilidade econômica, que, por inércia fiscalizatória do Poder Público, vão avançando nas ocupações sem a devida preocupação com a preservação ambiental, preterindo a propriedade em favor da moradia e o devido cuidado com aspectos ambientais em favor da necessidade de se possuir um lugar habitável, nem sempre nas condições mínimas adequadas.

A posse possibilita o nascimento de diversos direitos reais, consoante o art. 1225 do Código Civil (Brasil, 2002), dentre os quais está a propriedade, que possui função social, nos termos do art. 5º, XXIII, da Constituição Federal (Brasil, 1988), como aponta Gonçalves (2014, p. 244 e 245):

[...] A propriedade deixou de ser o direito subjetivo do indivíduo e tende a se tornar a função social do detento da riqueza mobiliária e imobiliária, a propriedade implica para todo o detentor de uma riqueza a obrigação de empregá-la para o crescimento da riqueza social e para a interdependência social [...] a propriedade não é de modo algum um direito inatingível e sagrado, mas um direito em contínua mudança que se deve modelar serem-lhe as necessidades sociais as quais devem responder.

Não se tergiversa quanto às vantagens de um imóvel estar no mercado formal, uma vez que traz poder de barganha aos proprietários, muitos de baixa renda, que terão, através do reconhecimento da propriedade, acesso a financiamentos, créditos e investimentos. Contudo, isso não pode se impor à custa da dignidade, que é norte das ações governamentais e diretriz para a legislação infraconstitucional (Bittar, 2006).⁸

Almejar apenas a função econômica da propriedade, destacando-a da sua função urbana dentro da cidade, é aumentar a fenda que separa os ricos e os pobres no tecido urbano, que também é social. A visão deve ir além e concretizar a cidade dita sustentável, ou seja, *"a city meeting the needs of its present citizens without bankrupting the resources of worldwide future generations"* (Roger-Machart, 1997, p. 54)⁹.

A regularização fundiária é um instrumento de política urbana voltada ao bem coletivo, não podendo se converter "as próprias cidades em mercadorias" (Vainer, 2000, p. 78), pois a função social se vê esvaziada pela função econômica da propriedade.

Regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas

⁸ Da análise aprofundada da nova legislação [Lei 13.465 de 2017], portanto, é possível perceber uma mudança drástica de rumo na orientação da política urbana, já não mais norteadas por qualquer ideia de direito à cidade. O traço mais marcante desse novo desenho legislativo parece ser a supervalorização da dimensão econômica dos bens fundiários e imobiliários, facilitando-se a aquisição e a transação de seus títulos de propriedade. A consequência imediata é a desconsideração do conjunto de princípios jurídicos, ambientais e sociais que lastreavam a matriz de regulação urbana que vinha se consolidando no Brasil (ALFONSIN, 2020, p. 168-193).

⁹ "[...] uma cidade que atende às necessidades de seus cidadãos atuais sem levar à falência os recursos das gerações futuras em todo o mundo" (ROGER-MACHART, 1997, p. 54, tradução livre).

urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária (Alfonsin, 1997, p. 23).

Portanto, o direito à moradia não se resume ao fornecimento de casas, ou mesmo no fornecimento de casas com titulação formal. É necessário um espaço urbano integrado e democrático, constituidor de um direito à cidade (Lefebvre, 2016, p. 85-87), em que todas as funcionalidades urbanas sejam gozadas pelos seus habitantes em equanimidade.

3 Parcelamento regular do solo urbano e sua regularização

A moradia está umbilicalmente ligada ao solo, que, por sua vez, tem interface com o seu próprio parcelamento. O crescimento desordenado de cidades causa diversos transtornos, quer relacionados à superocupação populacional, quer relacionados à escassez de infraestrutura, pois a concentração populacional nas regiões traz impactos urbanísticos, comerciais, de prestação de serviços públicos e privados e, também, ambientais. Pensando nisso, o legislador obrigou, através da Lei n.º 6.766 de 1979, o planejamento e a estruturação organizada do solo urbano. Para tanto, os empreendimentos a serem erigidos em determinadas áreas deverão cumprir acuradas normas estipuladas pela Lei de Parcelamento do Solo.

A Lei prevê dois tipos de parcelamento horizontal do solo, um denominado loteamento, o qual subdivide-se a gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes (§1º, da Lei 6.766 de 1979); e o desmembramento, que consiste na subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou

ampliação dos já existentes (§2º, da Lei 6.766 de 1979). O parcelamento vertical ocorre quando há a constituição de condomínios edilícios, regendo-se pela Lei n.º 4.591, de 1979. Há, ainda, a figura do “desdobro”, não trazida pela lei, contudo regulamentada na Consolidação Normativa Notarial e Registral do Rio Grande do Sul (arts. 591-593), que consiste na subdivisão do lote.

Ao parcelar o solo, o empreendedor visa ao lucro com a venda das unidades, quer de lotes, quer de casas ou apartamentos. Com isso, o parcelamento do solo implica no adensamento populacional na área afetada e, conseqüentemente, traz reflexos desse povoamento.

Em razão desse cenário de fortes impactos sociais, econômicos e ambientais, a Lei do Parcelamento do Solo prevê diversos procedimentos e regras a serem seguidas pelos loteadores, para que a infraestrutura urbana mínima seja oferecida. Entretanto, os ditames não ficam a cargo somente da lei federal; a legislação municipal complementa, estende e inclui diversas outras necessidades, de acordo com as peculiaridades locais de cada região¹⁰ (art. 30, incisos I, III e VIII da Constituição Federal de 1988.¹¹

Os loteadores possuem obrigações formais, como a exigência de diversos documentos junto ao Registro de Imóveis¹² e à Prefeitura, bem como exigências materiais que são, de fato, as instalações da infraestrutura do loteamento¹³. Cumpridas essas, tem-se o loteamento regular ou legal, momento em que poderá o empreendedor alienar o produto do parcelamento do solo.

10 Há competência concorrente para legislar sobre meio ambiente. Portanto, cabe aos municípios regulamentar aspectos e temas ambientais, desde que não contrarie a legislação dos Estados e da União, havendo corresponsabilidade entre as três esferas federativas.

11 Os licenciamentos ambientais foram delegados aos Municípios (arts. 5º e 6º da Resolução n.º 237/97 do CONAMA), os quais passaram a emitir licenças urbanísticas e ambientais, nos casos de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio (BRASIL, 1997).

12 Artigo 680 e seguintes da Consolidação Notarial e Registral do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 2022).

13 “O procedimento deve iniciar com o levantamento topográfico da área, que deverá ser encaminhado para avaliação da sua viabilidade urbanística e fixação das diretrizes de uso do solo, que têm a função de ordenação do território. Após a manifestação do Poder Público sobre estas questões, deve suceder-se a avaliação da viabilidade ambiental do empreendimento pelo órgão ambiental competente, que concluindo positivamente, concederá a licença prévia, que tem a função de aprovar a localização e concepção do empreendimento, atestar a viabilidade ambiental da gleba e estabelecer os requisitos básicos condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação. Obtidas as diretrizes urbanísticas e ambientais, segue-se a elaboração dos projetos urbanístico e técnicos (abastecimento de água, energia elétrica, esgoto, etc.), que deverão ser aprovados pelo Município. Com a aprovação dos projetos e a obtenção da licença ambiental de instalação [esta é a exigida pelo Registro de Imóveis], que autoriza a instalação do empreendimento tendo em vista as especificações constantes dos projetos aprovados, e, com base nestes, define as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, deve seguir-se o registro do empreendimento junto ao Registro de Imóveis competente. Por último, tem cabimento a licença urbanística para construção das obras (JELINEK, 2004, p. 4).

A Lei de Parcelamento do Solo dialoga com o Estatuto da Cidade, que regulamenta a política de desenvolvimento urbano, o qual tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182, da Constituição Federal de 1988). Tal política é executada pelo Poder Público Municipal, conforme legislação municipal ou plano diretor.

Portanto, a propriedade urbana apenas cumprirá sua função social e ambiental se atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas nas legislações federais e do plano diretor (art. 182, §2º, CF). Contudo, quando essas exigências não são cumpridas ou são parcialmente cumpridas, temos a figura do loteamento ilegal, gênero das espécies loteamentos irregulares e loteamentos clandestinos.

3.1 Loteamentos ilegais e sua moderação

Os loteamentos irregulares são os que cumprem algumas das exigências formais, ou seja, possuem aprovação pelo Poder Público, porém, materialmente, não houve a implementação da infraestrutura necessária (ou estas foram realizadas em desacordo com a aprovação concedida), ou não se obedeceu ao cronograma de obras (Silva, 2017, p. 10-26) ou se foi descumprida a exigência formal de seu registro junto ao Registro de Imóveis.

Já os loteamentos clandestinos são aqueles que não cumpriram as exigências formais, “aqueles que não obtiveram a aprovação ou autorização administrativa dos órgãos competentes, incluídos aí não só a Prefeitura, como também entes Estaduais e Federais, quando necessário” (Paiva, 2011, s.p.), ou seja, aqueles não aprovados, “ocultos” à Administração Pública (Amadei, Amadei, 2012, p. 14). O parcelamento irregular do solo urbano constitui crime contra a administração pública, punível na forma do art. 50 da Lei 6.766, de 1979.

O plano diretor¹⁴, obrigatório nas cidades com mais de vinte mil habitantes (art. 182, §1º, da Constituição Federal de 1988), funciona como instrumento de política de desenvolvimento e expansão urbana e age supletivamente à legislação do Parcelamento do Solo e do Estatuto da Cidade, oferecendo diretrizes de conduta aos loteadores, em convergência à função socioambiental da propriedade. Nesse desiderato, o atendimento às normas urbanísticas e ambientais no parcelamento do solo é condição para a outorga das licenças de aprovação pelas entidades públicas, que, por sua vez, são pré-requisitos para o registro do título no Registro de Imóveis.

Conforme já mencionado, em um Estado Ecológico, há um esverdeamento das normas, as quais apenas refletem a intenção sustentável do art. 225, da Constituição Federal de 1988. Contudo, a legislação, por si só, não alcança o resultado pretendido, mister que haja a colaboração da sociedade em uma intenção sustentável, isto é, em uma vontade e cultura de respeito à natureza e à cobrança mútua de preservação (La Flor, 2022, p. 138).

O próprio Estatuto da Cidade já vem impregnado com este viés sustentável, apresentando diretrizes que se pautam pelo(a) “equilíbrio ambiental” (art. 1º, § ún. da Lei n.º 10.257 de 2001), “cidades sustentáveis” (art. 2º, II da Lei), “evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente” (art. 2º, IV da Lei), e na “ordenação e controle do uso do solo”, evitando-se “o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana” e a “a poluição e a degradação ambiental” (art. 2º, VI, “c” e “g” da Lei), “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural” (art. 2º, XII da Lei), “audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencial-

14 “O Plano Diretor é uma lei municipal discutida com todos os segmentos da população e representa um pacto em relação à cidade que se quer. Deve ser aprovada pela Câmara Municipal e corresponde a um conjunto de regras básicas de uso e ocupação do solo, que orientam e regulam a ação dos agentes sociais e econômicos sobre o território de todo o município. Seu objetivo é organizar o crescimento e o funcionamento do município como um todo, incluindo áreas urbanas e rurais [...] O Plano Diretor deve fazer cumprir as determinações do Estatuto da Cidade, seus princípios e diretrizes, dentre eles: propiciar o crescimento e desenvolvimento econômico local em bases sustentáveis; garantir o atendimento das necessidades dos cidadãos promovendo a qualidade de vida e justiça social; garantir que a propriedade urbana cumpra sua função social.” (SANTORO; CYMBALISTA, 2004, não paginado).

mente negativos sobre o meio ambiente natural” (art. 2º, XIII da Lei), “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda”, com estabelecimento de “normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais” (art. 2º, XIV).

Percebe-se que, mesmo nas regularizações urbanas, frutos de loteamentos clandestinos, irregulares, ou mesmo assentamentos informais, a tutela ambiental deve ser efetivada. Não somente a Constituição Federal de 1988 assim ordena, como também o Estatuto da Cidade. Tudo isso interage com o princípio da função socioambiental da propriedade, que relativiza o direito de propriedade impondo um ônus em prol do interesse coletivo de preservação do meio ambiente.

O objetivo da política urbana é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante diversas diretrizes; dentre elas, frisa-se a “regularização fundiária e urbanização de áreas [...] consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais” (Brasil, 2001). A regularização fundiária é um instrumento de política pública e, como tal, deve servir à coletividade. A regularização fundiária é gênero das espécies rural e urbana, esta última é objeto de reflexão neste artigo. No ponto, o art. 46 da Lei n.º 11.977, de 2009, conceituava¹⁵ a regularização fundiária como:

conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (BRASIL, 2009).

Portanto, a regularização vem administrar aqueles parcelamentos do solo e ocupações clandestinas ou irregulares. Diversas

¹⁵ Com a promulgação da Lei n.º 13.465 de 2017, houve derrogação da Lei n.º 11.977 de 2009.

são as formas de trazer para a legalidade tais imóveis; dentre elas, encontra-se os instrumentos do More Legal e da Regularização urbana (REURB).

3.2 Os instrumentos do More Legal e da REURB frente ao direito à moradia sustentável

Estaticamente, conforme aponta pesquisa do ano de 2018, do IBGE, de uma amostra de 5.570 municípios analisados, 2.866 Municípios possuem plano diretor, ou seja, 51,5% de todos os municípios brasileiros. Outrossim, 3.660 municípios dessa amostra possuem legislação sobre o Parcelamento do Solo, o que representa 65,7% do percentual. Por outro lado, em relação à legislação sobre regularização fundiária, o percentual é de 38,00%, correspondente a 2.117 cidades¹⁶.

Quanto à existência de situações de precariedade habitacional, observa-se que em 3.709 municípios (67,9% do total de respondentes) as prefeituras informaram a existência de loteamentos irregulares e/ou clandestinos; 1.049 (19,2%) são favelas, mocambos, palafitas ou assemelhados; 865 (15,8%) formados por cortiços, casas de cômodos ou cabeças de porco¹⁷; 859 (15,7%) compostos por ocupações de terrenos ou prédios por movimentos de moradia (IBGE, 2021). Comparativamente, houve expansão do número de prefeituras que realizavam ações de regularização fundiária (de 1.209 no biênio 2015-2016 para 1.703 no biênio 2018-2019).

Entre os anos de 2004 e 2020, houve um crescimento de 31,0% no número de municípios que apresentavam estrutura organizacional na área de meio ambiente. Já na edição de 2020, a pesquisa apurou que em 94,7% dos municípios existia estrutura organizacional para o meio ambiente (IBGE, 2021), conforme esquematiza a Tabela 1:

¹⁶ Valores retirados do gráfico 5 sobre o percentual de municípios com instrumentos de planejamento no Brasil de 2015/2018. O arredondamento acima de cinco foi para maior (IBGE, 2019).

¹⁷ O termo "cabeça de porco" é comumente usado como sinônimo de moradia coletiva e insalubre (MUSEU, s.a., s.p.).

Tabela 1 – Municípios com alguma estrutura organizacional na área de meio ambiente, segundo as Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos Municípios 2004/2020

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos Municípios	Municípios com alguma estrutura organizacional na área de meio ambiente		
	2004	2017	2020
Municípios que responderam a pesquisa (1)	5 558	5 570	5 468
Municípios com alguma estrutura	3 953	5 203	5 180
Grandes Regiões			
Norte	310	442	405
Nordeste	1 129	1 641	1 629
Sudeste	1 099	1 514	1 538
Sul	1 039	1 156	1 161
Centro-Oeste	376	450	447
Classes de tamanho da população dos Municípios			
Até 5 000	791	1 103	1 122
De 5 001 a 20 000	1 782	2 363	2 318
De 20 001 a 100 000	1 135	1 428	1 418
De 100 001 a 500 000	211	267	274
Mais de 500 000	34	42	48

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2004/2020.

(1) Foram excluídos os Municípios que não informaram ou que se recusaram a prestar informações.

Fonte: IBGE, 2021.

No período de análise do IBGE, entre 2015 e 2020, o número da quantidade de municípios com plano diretor cresceu insignificativamente, na margem de 1,5%, ao passo que a legislação sobre Parcelamento do Solo teve um incremento de 4,5%. O que ratifica que as prefeituras estão preterindo o parcelamento regular do solo de maneira ampla e ordenada, com planejamento, via plano diretor, à regulamentação de terrenos individuais. Essa postura acaba por fragilizar questões sociais, econômicas e ambientais, pois o plano diretor é a legislação pensada para o planejamento do crescimento adequado da cidade.

O programa da cidade visa a evitar desigualdades e falhas sociais, já que o tecido urbano é o reflexo da sociedade (Lefebvre, 2016, p. 42). A prevenção, então, é a melhor saída, seja porque depois da irregularidade instalada e consolidada dificilmente se poderá promover modificações no solo, ou seja pela municipalidade, que pode ser condenada em conjunto com o loteador faltoso (Rio Grande Do Sul, 2009).

Daí decorre importante trabalho do setor extrajudicial, tanto dos tabeliães de notas em negarem-se a reconhecer firmas e realizar escrituras públicas de compra e venda envolvendo lotes em que há indícios de que são oriundos de loteamentos irregulares (art. 867 da Consolidação Normativa Notarial e Registral do Rio Grande do Sul), como dos registradores, negando-se a registrar tais títulos.

O fato é que não é possível dissociar o território das condições socioeconômicas e de violência (Maricato, 2016, p. 36). Rolnik (2019, p.39) assevera que a “mercantilização da moradia, bem como o uso crescente da habitação como um ativo integrado a um mercado financeiro globalizado, afetou profundamente o exercício do direito à moradia adequada pelo mundo”. A estrutura por trás da favelização do Brasil abrange questões econômicas e sociais, que remontam e refletem a dinâmica de dominação colonial. A premissa, e partindo de ideias de Vilhaça (2012, p.44), é a de que somente se pode compreender aspectos da sociedade brasileira se considerarmos a enorme desigualdade econômica e de poder político existente na sociedade.

O projeto More Legal¹⁸, pioneiro de regularização fundiária, instituído em 1995, pela Corregedoria gaúcha, foi o primeiro a “trazer” imóveis informais para a formalidade, nos casos em que havia situação consolidada¹⁹ e irreversível de assentamentos urbanos. Foi, em verdade, o embrião da Lei federal, ou melhor, um substitutivo pela carência de legislação sobre o assunto, tendo como objetivo a promoção da regularização de parcelamentos e a localização de parcelas já tituladas; ou seja, com tal procedimento, haveria a regulação do lote, que não foi parcelado via Lei de Parcelamento do Solo, trazendo tal imóvel para a formalidade e, conseqüentemente, para o mercado. Nesse procedimento, ao contrário do que ocorre com a REURB, não há titulação de propriedade. As matrículas serão abertas nos nomes dos titulares que constam na matrícula-mãe, não loteada, independentemente do posseiro atual do lote.

¹⁸ Há também o projeto Gleba legal, que visa regularizar glebas rurais. Sua regulação está assentada nos artigos 753 em diante, da Consolidação Normativa Notarial e Registral do Rio Grande do Sul.

¹⁹ Art. 738, § 1º – Considera-se situação consolidada aquela em que o prazo de ocupação da área, a natureza das edificações existentes, a localização das vias de circulação ou comunicação, os equipamentos públicos disponíveis, urbanos ou comunitários, dentre outras situações peculiares, indique a irreversibilidade da posse titulada que induza ao domínio (RIO GRANDE DO SUL: 2020).

Note-se que o cerne da questão é a flexibilização de documentação, às margens da Lei n.º 6.766, de 1979. No mesmo sentido, a Lei da REURB (antes Lei n.º 11.977 de 2009, atual Lei n.º 13.465 de 2017), a qual foi regulamentada pelo Provimento n.º 44 do Conselho Nacional de Justiça (Brasil, 2015), que trouxe instrumentos possíveis de regularização sem que se exclua as peculiaridades locais.

Não obstante, é importante mencionar que a atual Lei de Regularização Fundiária (Lei n.º 13.465, de 2017) não exige a irreversibilidade da situação como o More Legal, mas que a ocupação seja de difícil reversão (art. 11, inciso III, da Lei), e, a nosso pesar, permitiu a regularização em áreas de proteção permanente, ou em unidades de conservação do tipo de uso, opostamente ao disposto no More Legal. Frisa-se que no procedimento da REURB há regularização do solo e titulação da propriedade através do loteamento da gleba, abrindo-se as matrículas dos lotes já constando como proprietários os posseiros e não os proprietários matriciais constantes da matrícula-mãe da gleba.

Outro fator diferencial importante é que a REURB prescinde de pronunciamento judicial, enquanto o More Legal é um procedimento de jurisdição administrativa. A Tabela 2 resume as diferenças existentes:

Tabela 2 – Comparação REURB e More Legal

REURB	MORE LEGAL
PROCEDIMENTO DESJUDICIALIZADO: Fase Administrativa (Município) e Fase Registral (Registro de Imóveis)	PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO JUDICIALIZADO (jurisd. voluntária)
Não participam Juiz e MP	Participam Juiz e MP
Art. 11 §2º Regularização em áreas de preservação permanente e unidades de conservação.	Art. 511, §1º da CNNR: Excluídas as áreas de preservação permanente e legal, unidades de conservação de proteção integral, terras indígenas e outros casos previstos em lei.
Serve para REGULARIZAÇÃO e para TITULAÇÃO	Só serve para REGULARIZAÇÃO ²⁰ .

Fonte: Colégio Registral, 2020, destaques no original.

20 Em que pese as diferenças existentes, há decisões judiciais que confundem os institutos, mesclando-os, ofertando titulação via More Legal: APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. DÚVIDA REGISTRAL. REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEL POR MEIO DO PROJETO MORE LEGAL IV. EXPEDIÇÃO DE MATRÍCULA EM NOME DOS PROMITENTES COMPRADORES E ISENÇÃO DE IMPOSTO DE TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS. POSSIBILIDADE. SENTENÇA REFORMADA. O Projeto More Legal 4, a exemplo do que ocorre com o REURB - Regularização Fundiária Urbana -, objetiva garantir ao cidadão o direito à propriedade e moradia, mitigando o rigorismo registral, principalmente em situações consolidadas, onde há posse inconteste e irreversível. Hipótese na qual o registrador deveria ter aberto nova matrícula em nome dos requerentes, como proprietários. Sentença de procedência reformada. APELO PROVIDO. UNÂNIME (RIO GRANDE DO SUL, 2021).

Como se percebe, tanto o More Legal quanto a REURB são instrumentos de política pública em prol do acesso à moradia. Em ambos os procedimentos, diversos requisitos são relaxados em prol da regularização, dentre eles as questões ambientais. Nos parcelamentos regulares do solo urbano, é obrigatório ao loteador destinar áreas para o poder público, sendo estas afetadas, a exemplo da utilização de áreas verdes com a finalidade de se construir parques e praças, áreas institucionais, ou mesmo para instalação de postos de saúde, de unidades públicas e de áreas de arreamento para o sistema viário e de esgoto.

Nas áreas que sofrem a regularização, por estarem em posições consolidadas, não há como se observar todo esse regramento, e daí são flexibilizadas, ou seja, muitos assentamentos não terão as áreas verdes nos seus projetos. Em decorrência disso, está se desprezando o direito ao meio ambiente e a uma cidade sustentável, em prol do direito social de moradia, o que não se pode chamar de sustentável, pois o acesso ao mínimo ambiental não foi preenchido. O problema é muito maior e demanda um estudo interdisciplinar²¹. Questões sociais e econômicas se entrelaçam às ambientais, fazendo coro à necessidade urgente de readequação das regularizações.

Somente poderemos entender moradia como sustentável quando se perfizer o mínimo ambiental exposto pelas legislações federais, estaduais e municipais. Quiçá seja uma utopia, porém o próprio desenvolvimento sustentável é assim caracterizado e, a despeito disso, é uma meta que deveria ser perseguida por todos os países em respeito às diretrizes emanadas pelo princípio da solidariedade ambiental. Portanto, uma atuação prévia, com punição severa aos que promovem loteamentos irregulares deve se ter presente, inclusive do Poder Público, que muitas vezes silencia quando surgem assentamentos de fato.

A atuação prévia da municipalidade, em acordo ao princípio da precaução ambiental, age no início da formação dos assentamentos irregulares, impedindo-os de se tornar assentamentos

²¹ Sobre interdisciplinariedade ambiental, ver Enrique Leff (LEFF, 2011).

consolidados, configurando-se como medida imperativa para frear a ilegalidade. Da mesma maneira que a aplicação firme dos planos diretores e da legislação municipal pelos agentes públicos, com destaque aos servidores municipais, é o caminho formal para assegurar o mínimo ambiental para as localidades em urbanização.

Da mesma maneira, a ação, principalmente dos tabeliães de notas, no sentido de frear títulos que dão azo a esse intento, é medida que se impõe, a fim de que as possíveis irregularidades sejam evitadas na origem dos negócios jurídicos celebrados nas serventias extrajudiciais. Além disso, é necessária a atuação do Ministério Público em buscar punir efetivamente o loteador faltoso e a todos²² os envolvidos na cadeia de produção de assentamentos irregulares. Por fim, faz-se também importante a atuação da própria sociedade, que tem de ter uma “vontade de sustentabilidade” ao tornar-se uma rede de verdadeiros fiscais *in loco*, que poderá denunciar tais eventos ao município, ou diretamente ao Ministério Público, para que as medidas necessárias sejam formalizadas.

A moradia sustentável se implementa com o direito a uma moradia digna, somado ao direito ao meio ambiente sustentável. Portanto, a flexibilização, por si só, dos requisitos ambientais, em regularizações do solo urbano e com finalidades tipicamente econômicas, não perfaz tal direito, não constituindo um direito à cidade e nem implementando o Estado Ecológico de direito.

Nas situações já consolidadas, a possível solução pode ser vislumbrada com o remanejamento de parte da população local para dar espaço a criações de parques e áreas verdes, entretanto, o ponto final do problema perpassa por uma atuação diligente do poder público e da sociedade no impedimento de formação dessas irregularidades, bem como na implementação de políticas públicas de inserção social que evitem segregações espaciais dentro das cidades.

A exclusão social se manifesta sob a forma de exclusão espacial, denotando uma segregação sócio-espacial, “através da

²² Aqui incluídos o Município e servidores públicos municipais que aprovam parcelamentos do solo com claros indícios de formação de loteamentos irregulares; profissionais do extrajudicial (tabeliães e registradores), corretores e quaisquer intermediadores que promovem a venda de lotes irregulares.

segregação a classe dominante controla a produção e consumo do espaço urbano, sujeitando-o aos seus interesses” (Vilhaça, 1997, p.7). O debate sobre as regularizações do solo urbano é mais agudo quando se percebe a sua raiz colonial e patriarcal, em que o Estado regulador não está presente nessas localidades, se fazendo ausentes os direitos fundamentais para a população daqueles locais.

4 Considerações finais

Neste pequeno espaço de reflexão, foi possível verificar que não há, no Brasil, um direito à moradia sustentável, entendido este como um somatório do direito à moradia digna e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Tanto o direito à moradia quanto o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foram percebidos como direitos fundamentais, ou seja, direitos humanos positivados na Constituição Federal de 1988, posições jurídicas essenciais que concretizam a dignidade.

Nesse desiderato, no primeiro capítulo (ponto 2), vislumbrou-se a sustentabilidade como norte do Estado Ecológico de direito, no qual o Brasil está caracterizado, percebendo a norma do art. 225 da Constituição Federal de 1988, como um vetor que esverdeia toda hermenêutica constitucional e infralegal. A norma é de tal força que povoa tanto a Lei do Parcelamento do Solo como o Estatuto da Cidade, em uma clara intenção sustentável dos procedimentos de regularização fundiária. Diga-se, a Constituição Federal, de 1988, instituiu uma ordem pública ambiental em que o direito social à moradia está sob seu alento.

Por outro lado, reconheceu-se que moradia não se confunde com direito de propriedade, embora estejam interligados pelo solo que dá sustentáculo para que a propriedade exista e para que a moradia possa surgir. Nesse contexto, foram revisitados os parcelamentos regulares do solo e os parcelamentos extraordinários via REURB e More Legal, estes abordados no segundo capítulo (ponto 3).

Importante ponderação foi realizada em relação à novel legislação da REURB, que privilegiou a função econômica da propriedade, excluindo-se da sua função social e do direito à cidade. A regularização fundiária é instrumento de política urbana voltada ao bem coletivo e não à transformação das cidades em mercadoria. Nesse contexto, ponderou-se sobre não ser possível dissociar o território das condições socioeconômicas.

Mesmo nas regularizações urbanas, frutos de loteamentos clandestinos, irregulares, ou mesmo assentamentos informais, a tutela ambiental deve ser efetivada. Foi possível verificar que as normas ambientais não podem ser preteridas, pois, se assim o forem, não implementarão a figura da moradia digna e da moradia, por nós denominada, como sustentável.

Somente poderemos entender a moradia como sustentável quando esta perfaz o mínimo ambiental exposto pelas legislações federais, estaduais e municipais. Reconheceu-se a possibilidade de certa utopia a respeito da implementação, mas esta é a meta a ser alcançada. Evidentemente que o problema demanda estudo interdisciplinar e uma readequação das regularizações urbanas.

A solução inicial encontrada, então, foi a de prevenção, com atuação severa do município, do apoio extrajudicial, do Ministério Público, e mesmo da sociedade. Todos agindo em prol da vontade de sustentabilidade para fins de implementação do Estado Ecológico de direito.

Referências

ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, v. 11, n. 2, p. 168-193, fev. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/37245/32466>. Acesso em: 22 mai. 2022.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas IPPUR FASE, 1997.

AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI, Vicente de Abreu. **Como Lotear uma Gleba o Parcelamento do Solo Urbano em seus Aspectos Essenciais** (Loteamento e Desmembramento). 3. ed. Campinas: Millennium, 2012.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 1435-13068.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. Ética, Cidadania e Constituição: o direito à dignidade e à condição humana. **Revista Brasileira de Direito Constitucional - RBDC**, Foz do Iguaçu, v. 8, p. 125-155, 2006. Disponível em: http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-08/RBDC-08-125-Eduardo_Bittar.pdf. Acesso em: 12 jun. 2023.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é - o que não é**. Petrópolis: Editora Vozes, 2017.

BRASIL. CNJ. **Provimento nº. 44**, de 18 de março de 2015. Estabelece normas gerais para o registro da regularização fundiária urbana. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2507>. Acesso em: 17 mai. 2022.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

BRASIL. **ICMBIO**. Resolução do Conama 237 de 19 de dezembro de 1997. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf. Acesso em: 15 mai. 2022.

BRASIL. **Lei 11.977**, de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 17 mai. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 19 jun. 2023.

BRASIL. **Secretaria De Direitos Humanos Da Presidência Da República – SDH/PR**. Por uma Cultura de Direitos Humanos: Direito à Moradia Adequada, 2013. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002254/225430POR.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2022.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

COLÉGIO Registral do Rio Grande do Sul. **Cartilha Regularização fundiária Urbana**. Porto Alegre: IRIRGS, 2020.

GONÇALVES. Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. Direito das Coisas, vol. 5. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

IBGE. Pesquisa de informações básicas municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros 2018: Rio de Janeiro: **IBGE**, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101668.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2022.

IBGE. Pesquisa de informações básicas municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros 2020: Rio de Janeiro: **IBGE**, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101871.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2022.

JELINEK, Rochelle **Licenciamento Ambiental e Urbanístico para o Parcelamento do Solo Urbano**. Disponível em: http://www.mpggo.mp.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparcel_19.pdf. Acesso em: 15 mai. 2022.

LA FLOR, Martiane Jaques. **Princípio da Informação Ambiental Sustentável e o Registro de Imóveis**. Brasília: Feraz Editora, 2022.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Itapevi: Nebli, 2016.

LEFF, Enrique. Complexidade, interdisciplinaridade e saber ambiental. **Olhar de Professor**, Pontagrossa-PR, v. 14, n. 2, p. 309-335, 2011. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=68422128007>. Acesso em 22 mai. 2022.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 7ª ed. Petrópolis: Vozes, 2016.

MUSEU DO AMANHÃ. **Cabeça de Porco: o maior cortiço da história do Rio**. Disponível em: <https://museudoamanha.org.br/pt-br/cabeça-de-porco-o-maior-cortico-da-historia-do-rio#:~:text=O%20termo%20E2%80%9Ccabec%C3%A7a%20de%20porco,entre%20outros%20motivos%2C%20pela%20persist%C3%Aancia>. Acesso em: 22 mai. 2022.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Coimbra: Almedina, 1998.

ONU. **Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Disponível em: http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf. Acesso em: 10 mai. 2022.

ONU. **World Summit on Sustainable Development**, 2002. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/636/93/PDF/N0263693.pdf?OpenElement>. Acesso em: 19 jun. 2023.

PAIVA, João Pedro Lamana. **Projeto More Legal IV: Principais novidades introduzidas na CNNR**. Porto Alegre, p. 1-25, 15 jun. 2011. Disponível em: https://www.irib.org.br/files/obra/4094_artigo.pdf. Acesso em: 10 mai. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Consolidação Normativa Notarial e Registral do Rio Grande do Sul- Provimento 001/2020 CGJ/RS**. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/static/2022/01/Consolidacao-Normativa-Notarial-Registral-2022-TEXTO-COMPILADO-25-01-2022.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Consolidação Notarial e Registral do Rio Grande do Sul- Provimento 001/2020 CGJ/RS**. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/static/2022/01/Consolidacao-Normativa-Notarial-Registral-2022-TEXTO-COMPILADO-25-01-2022.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. TJ-RS. **AC**: 70084883453 RS, Relator: Liege Puricelli Pires, Data de Julgamento: 04/11/2021, Décima Sétima Câmara Cível, Data de Publicação: 17/11/2021.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Décima Oitava Câmara Cível. **Apelação e Reexame Necessário** nº. 70021286034. Relator: Cláudio Augusto Rosa Lopes Nunes. Porto Alegre, 06 de agosto de 2009. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consultaprocessual/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70021286034&codComarca=700&perfil=0>. Acesso em: 17 mai. 2022.

ROGER-MACHART, Charlotte. **The sustainable city - myth or reality?** In: T&CP, fevereiro, 1997.

ROLNIK, Raquel. **A Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2019.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SANTORO, Paula; CYMBALISTA, Renato. Desenvolvimento urbano: Plano Diretor. **Boletim DICAS – Ideias para a Ação Municipal**, n. 221, São Paulo: Instituto Pólis, 2004. Disponível em: <https://www.doccity.com/pt/plano-diretor-21/4916085/>. Acesso em: 16 mai. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 12 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. E-book Kindle.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais**. Na Constituição Federal de 1988. São Paulo: Livraria do Advogado Editora, 2018. Ebook.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos Fundamentais em Espécie. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. E-Book Kindle.

SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de direito ambiental**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

SAULE JUNIOR, Nelson. **A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares**. Porto Alegre: Fabris, 2004.

SILVA, José Marcelo Tossi. Loteamento Urbano. In: **ARISPJUS**, 9, 2017, p. 10-26. Disponível em: <https://issuu.com/arispjus/docs/arispjus9>. Acesso em: 15 mai. 2022.

UNESCO. **Declaração universal dos direitos humanos**, 1998 (1948). Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2023.

UNESCO. **Declaração universal dos direitos humanos**. 1948. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2022.

VAINER, Carlos Bernardo. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: VAINER, Carlos Bernardo; MARICATO, Erminia; ARANTES, Otília. **A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

VEIGA, José Eli da. **Sustentabilidade-a legitimação de um novo valor**. 2 ed. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2011.

VILHAÇA, Flávio. **Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira**. In: Encontro nacional da ANPUR, n. VII, 1997, Recife. Disponível em: <https://docplayer.com.br/11979463-Efeitos-do-espaco-sobre-o-social-na-metropole-brasileira.html>. Acesso em: 09 jun. 2023.

VILHAÇA, Flávio. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012.