

# A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E INOVAÇÕES TRAZIDAS PELA REURB

## LAND REGULARIZATION IN CONSERVATION UNITS AND INNOVATIONS BRED BY REURB

PESSOA, Paola Marina<sup>1</sup>  
FILHO, Airton Guilherme Berger<sup>2</sup>

**Resumo:** A pesquisa trata da possibilidade de regularização fundiárias em unidades de conservação. Partiu-se de uma breve análise histórica da legislação brasileira sobre a regularização fundiária em unidades de conservação, principalmente com relação às ocupações habitacionais. Abordou-se o surgimento das ocupações irregulares no Brasil, com análise das legislações criadas para regulamentar os efeitos do referido fenômeno social, adentrando o campo da função socioambiental da propriedade. Após, fez-se análise conceitual acerca das unidades de conservação e sua regulamentação jurídica. Analisou-se a possibilidade de regularização fundiária em unidades de conservação, com base sobre os principais aspectos da REURB. Como método utilizou-se o hipotético-dedutivo, de Popper, com procedimento de pesquisa bibliográfico e documental. A hipótese é que, a Reurb trouxe facilidades na regularização fundiária de unidades de conservação. Como resultado obteve-se a confirmação da hipótese, identificando-se que a REURB trouxe avanços na aplicação da regularização fundiária em unidades de conservação, podendo-se citar a maior liberdade conferida aos entes municipais para desenvolverem legislação em caráter complementar para fins de interesse local, a legitimação dos habitantes para iniciar os processos de regularização fundiária e a possibilidade de regularização mesmo em áreas protegidas. Contudo, acredita-se na existência de uma série de outras dificuldades que transcendam o campo jurídico para que com tantos mecanismos de proteção e incentivo, os processos de regularização ainda sejam tão difíceis.

**Palavras chave:** Função socioambiental da propriedade. Proteção ambiental. Moradia. Regularização fundiária. Unidades de conservação.

**Abstract:** The research deals with the possibility of regularizing land in protected areas. It started with a brief historical analysis of Brazilian legislation on land tenure regularization in conservation units, mainly in relation to housing occupations. The emergence of irregular occupations in Brazil was addressed, with an analysis of the laws created to regulate the effects of the referred social phenomenon, entering the field of the socio-environmental function of property. Afterwards, a conceptual analysis was made about the conservation units and their legal regulation. The possibility of land regularization in conservation units was analyzed, based on the main aspects of REURB. Popper's hypothetical-deductive method was used as a method, with bibliographic and documentary research procedure. The hypothesis is that, Reurb brought facilities in the land regularization of conservation units. As a result, the hypothesis was confirmed, identifying that REURB brought advances in the application of land title regularization in conservation units, mentioning the greater freedom granted to municipal entities to develop legislation in a complementary character for purposes of local interest, the legitimation of the inhabitants to start the processes of land tenure regularization and the possibility of regularization even in protected areas. However, it is believed that there are a number of other difficulties that transcend the legal field so that with so many protection and incentive mechanisms, regularization processes are still so difficult.

**Keywords:** Social and environmental function of the property. Environmental Protection. Home. Land regularization. Conservation units.

## 1. Introdução

---

<sup>1</sup> Graduada em Direito pela Universidade de Caxias do Sul – UCS. Servidora Municipal. Pesquisadora voluntária do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental Crítico – DAC/UCS.

<sup>2</sup> Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul – UCS. Graduado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Professor da Universidade de Caxias do Sul. Coordenador do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental Crítico – DAC/UCS.

No ordenamento jurídico brasileiro, pode-se afirmar que é previsto o direito social à moradia e o direito/dever de proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, que pode se dar mediante o estabelecimento de unidades de conservação. Nesse contexto, o presente trabalho científico tem como objetivo analisar os conflitos que envolvem o plano jurídico e são pertinentes quando considerada a situação das regularizações fundiárias em unidades de conservação.

Parte-se de uma breve análise histórica da legislação brasileira sobre a regularização fundiária em unidades de conservação, principalmente com relação às ocupações habitacionais. Trataremos, também, do surgimento das ocupações irregulares no Brasil, analisando as legislações criadas para regulamentar os efeitos do referido fenômeno social, adentrando o campo da função socioambiental da propriedade. Após, faz-se análise conceitual acerca das unidades de conservação e sua regulamentação jurídica. Discorreremos acerca da possibilidade de regularização fundiária em unidades de conservação, com uma análise sobre os principais aspectos da REURB.

Como método utilizou-se o hipotético-dedutivo, de Popper, com procedimento de pesquisa bibliográfico e documental. A hipótese é que, a Reurb trouxe facilidades na regularização fundiária de unidades de conservação, contudo acredita-se na existência de uma série de outras dificuldades que transcendam o campo jurídico para que com tantos mecanismos de proteção e incentivo, os processos de regularização ainda sejam tão dificultosos.

## **2. As ocupações irregulares no Brasil**

É pertinente que realizemos a reflexão partindo da origem das ocupações irregulares, que se deu em decorrência de uma questão social na história do Brasil. A população brasileira passou por significativas mudanças com o passar dos anos e tais mudanças são sociologicamente indissociáveis quando se trata do rumo que as ocupações irregulares foram tomando no Brasil.

As ocupações irregulares, de acordo com Pinto<sup>3</sup>:

[...] a maior parte do território urbano do País tem sido constituído mediante parcelamento irregular do solo. São os chamados “loteamentos clandestinos”, empreendimentos realizados à margem da legislação urbanística, ambiental, civil, penal e registrária, em que se abrem ruas e demarcam lotes sem qualquer controle do

---

<sup>3</sup> PINTO, Victor Carvalho. Ocupação irregular do solo urbano: o papel da legislação federal. Brasília-DF, Biblioteca Digital do Senado Federal, 2003. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/137>. Acesso em: 30 set. 2020.

Poder Público. Estes são em seguida alienados a terceiros, que rapidamente iniciam a construção de suas casas. Os assentamentos assim constituídos não obedecem a qualquer planejamento urbanístico e são totalmente carentes de infra-estrutura.

Pode-se citar que, em 1930, com o advento histórico do fim da República Velha, Getúlio Vargas, presidente à época, propiciou o início do período que ficou conhecido como “terceira fase” da revolução industrial no Brasil. Em 1945, com o fim da Segunda Guerra Mundial o Brasil pôde voltar a se concentrar em seus processos internos de evolução. Posteriormente, em 1956 teve o início do período chamado de “quarta fase” da revolução industrial no Brasil, desta vez sob a presidência de Juscelino Kubitschek.<sup>4</sup>

Esta última fase da Revolução Industrial no Brasil teve inúmeras consequências, dentre elas o crescimento sem qualquer controle das cidades, uma vez que milhares de brasileiros deixaram a vida no campo para viver nas cidades, em busca de empregos e melhores condições de vida. Esta foi sem sombra de dúvida a principal causa do processo de crescimento das cidades. Há que se destacar ainda que a população que começou a ocupar as cidades por volta deste período correspondia ao proletariado, composto por pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Este processo de urbanização, motivado pelas etapas da revolução industrial e agregado a outras razões representam a origem de uma onda exponencialmente relevante, que foi responsável pelo significativo processo de crescimento das cidades, uma vez que estando determinada família residindo em zona urbana, não tendia mais a retornar ao campo, deixando posteriormente seus filhos e netos, como também residentes das zonas urbanas.

Em 1960 a taxa de urbanização no Brasil era de 44,7%. Em 2000, 40 anos depois, a mesma taxa de urbanização no Brasil já correspondia a 81,2% da população brasileira. Em um intervalo de tempo de 40 anos a população urbana praticamente dobrou de tamanho, o que ocasionou inevitavelmente o crescimento das cidades como centros urbanos, porém, a forma com que se deu este crescimento foi o cerne sociológico que reflete a raiz crescente das ocupações irregulares de terras.<sup>5</sup>

O desdobramento desta situação nos anos seguintes foi produto do resultado da formação de novas famílias, que em sua maioria possuíam ancestralidade no proletariado que migrou, com pouca ou nenhuma condição financeira, para as zonas urbanas há algumas décadas atrás, o que resultou na forma de crescimento das cidades, conforme aduzem

---

<sup>4</sup> SILVA, Leandro Ribeiro da. “Os Ciclos Desenvolvimentistas Brasileiros (1930-2010): do nacional desenvolvimentismo ao novo desenvolvimentismo”, Tese de Doutorado. Campinas, São Paulo, UNICAMP, 2013, p. 16.

<sup>5</sup> D’OTAVIANO, Maria Camila Loffredo; SILVA, Sérgio Luís Quaglia. “Regularização fundiária no Brasil: Velhas e novas questões”. Planejamento e Políticas Públicas – PPP, n. 34, jan/jun. 2010, p. 204.

D’otaviano e Silva:<sup>6</sup>

De maneira geral, pode-se afirmar que o crescimento das grandes cidades brasileiras ao longo da segunda metade do século XX se caracterizou pela configuração de duas cidades distintas: uma cidade legal, consolidada pela implementação de parcelamentos oficiais (legalizados) localizados, em geral, em áreas mais centrais, destinados à moradia das classes médias e altas; e uma cidade ilegal, destinada à moradia das classes baixas, caracterizada pela implantação de loteamentos ilegais (ou irregulares) nas porções periféricas dos municípios e pela consolidação de favelas em diversas áreas das regiões mais centrais.

Em mesmo sentido, colaborando para a elucidação acerca do cenário supramencionado, dispõe Maricato:<sup>7</sup>

O Brasil, como os demais países da América Latina, apresentou intenso processo de urbanização, especialmente na segunda metade do século XX. Em 1940 a população urbana era de 26,3% do total. Em 2000 ela é de 81,2%. Esse crescimento se mostra mais impressionante ainda se lembrarmos os números absolutos: em 1940 a população que residia nas cidades era de 18,8 milhões de habitantes e em 2000 ela é de aproximadamente 138 milhões. Constatamos, portanto, que em sessenta anos os assentamentos urbanos foram ampliados de forma a abrigar mais de 120 milhões de pessoas (...) Trata-se de um gigantesco movimento de construção de cidade, necessário para o assentamento residencial dessa população bem como de suas necessidades de trabalho, abastecimento, transportes, saúde, energia, água, etc. Ainda que o rumo tomado pelo crescimento urbano não tenha respondido satisfatoriamente a todas essas necessidades, o território foi ocupado e foram construídas as condições para viver nesse espaço. Bem ou mal, de algum modo, improvisado ou não, todos os 138 milhões de habitantes moram em cidades.

Podemos observar então um marco na história das ocupações irregulares no Brasil, sendo estas ocupações realizadas pela população mais vulnerável socioeconomicamente, o que nos diz muito sobre o reflexo sociológico existente até os dias de hoje no que concernem as ocupações irregulares. Toda esta situação trouxe à tona um novo problema que necessitava de resolução. A legislação específica até o momento era o Decreto-Lei nº 271 de 1967, que tratava acerca dos loteamentos urbanos, responsabilidade do loteador, concessão de uso, espaço aéreo e dava outras providências. Em 10 de julho de 2001, foi sancionada a Lei nº 10.257, que regulamentava os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo o Estatuto da Cidade. Em meados de setembro do mesmo ano, passou a vigorar a Medida Provisória de nº 2.220, na qual se abordava acerca da concessão de uso especial, de que trata o §1º do artigo 183 da Constituição Federal e cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU.

Em janeiro de 2003 foi criado o Ministério das Cidades, que tinha como finalidade o combate às desigualdades sociais, a transformação das cidades em espaços mais humanizados

---

<sup>6</sup> D’OTAVIANO; SILVA, 2010, op. cit., p. 204.

<sup>7</sup> MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades: Alternativas para a crise urbana. Rio de Janeiro, Petrópolis, 2013, p. 16.

e a ampliação do acesso da população à moradia, saneamento e transporte. No mesmo ano foi criado o Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável.

Todos estes instrumentos legais foram criados com o viés de tentar solucionar um problema existente. É possível observar que as legislações de desenvolvimento urbano para pautar os problemas oriundos das ocupações irregulares foram criadas diante da existência de um problema, como alternativa para se almejar uma solução.

As motivações se assemelham, considerando que as legislações não foram desenvolvidas com o objetivo de proteger efetivamente o bem jurídico tutelado, nem de dispor acerca de como deveria se proceder diante de determinadas situações. As legislações foram criadas com a finalidade de resolver problemas que tiveram origem nos fenômenos sociais e ambientais.

### **3. A função socioambiental da propriedade: meio ambiente ecologicamente equilibrado e direito à moradia**

A função social da propriedade representou de certa forma o equilíbrio entre o direito individual e coletivo à propriedade. A Constituição Federal de 1988 representou um marco histórico na legislação brasileira, tanto no âmbito dos direitos e garantias individuais, quanto na previsão legal que visa garantir o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que é mencionado no art. 225. Sobre esta questão, Valadão e Araújo<sup>8</sup> possuem o seguinte entendimento:

Atendendo às exigências sociais, o legislador constituinte de 1988 inseriu o Princípio da Função Socioambiental da propriedade em dois pontos estratégicos do texto constitucional: ao tratar dos direitos e das garantias fundamentais e ao dispor sobre a ordem econômica.

A Constituição Federal de 1988 também prevê em seu art. 6º o direito à moradia, através da seguinte redação “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. A função social da propriedade trata da importância do indivíduo como parte de um todo maior,

---

<sup>8</sup> VALADÃO, Maristela Aparecida de Oliveira; ARAUJO, Paula Santos. “A (dis)função socioambiental da propriedade no novo código florestal brasileiro: uma análise à luz da órbita econômica constitucional”. Revista Direito Ambiental e sociedade, v. 3, n. 1, 2013, p. 145.

atuando de forma a inserir este indivíduo dentro de uma coletividade. Este posicionamento coaduna com o que entendem D’otaviano e Silva:<sup>9</sup>

A função social da propriedade era, até então, apenas uma ideia já prevista em várias das Constituições brasileiras e reforçada na Carta de 1988, que merecia regulamentação para se tornar um conceito mais explícito e de fácil aplicabilidade, o que somente aconteceu com o Estatuto. A sua conceituação tem proporcionado novas possibilidades de atuação técnica, sobretudo no que diz respeito às questões relacionadas ao acesso à moradia digna como um dos pré-requisitos do direito à cidade.

Acerca do conceito de função social da propriedade, cabe citar ainda o entendimento de Silva,<sup>10</sup> para o qual “a função social manifesta-se na própria configuração estrutural do direito de propriedade, pondo-se, concretamente, como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens”. Com base nisso “é que se conclui que o direito de propriedade não pode mais ser tido como um direito individual, uma vez que “a inserção do princípio da função social, sem impedir a existência da instituição, modifica a sua natureza”.

Em mesmo sentido, Dalari e Ferraz<sup>11</sup> referem que “a ideia de função social da propriedade envolve a prevalência do interesse social, do bem coletivo e do bem-estar da coletividade”, além da “persecução e consecução da regularização fundiária e a urbanização das áreas ocupadas por populações de baixa renda”.

Pode-se dizer que a função socioambiental já havia sido inserida implicitamente, com o emprego de outras terminologias, no Código Civil Brasileiro de 2002. O texto dispõe que o “proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”, conquanto “o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais”, aliado à preservação ambiental, em “conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas”.<sup>12</sup>

Podemos observar que o trecho legal transcrito possui a finalidade de além de mencionar as liberdades pertinentes ao exercício de propriedade, demonstrar que toda e qualquer liberdade não se dissocia da responsabilidade que o proprietário possui para com a propriedade, devendo fazer uso desta, preservando o meio ambiente, havendo consonância

---

<sup>9</sup> D’OTAVIANO; SILVA, 2010, op. cit., p. 207.

<sup>10</sup> SILVA, José Afonso da. “Direito urbanístico brasileiro”. São Paulo, Malheiros, 2008. p. 77-78.

<sup>11</sup> DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. Estatuto da Cidade. Comentários à Lei Federal no 10.257/2001. São Paulo, Malheiros, 2006. p. 145.

<sup>12</sup> Art. 1.228, §1º, Código Civil de 2002.

com o que afirmam Valadão e Araújo<sup>13</sup>

Essa concepção solidária de propriedade, que se opõe ao individualismo proprietário, foi incorporada no CC de 2002, parágrafo 1º do art. 1.228, ao figurar como um direito-função, impondo ao proprietário um poder dever de exercer seu direito de acordo com as finalidades sociais, econômicas e ambientais direcionadas ao bem comum.

Neste cenário, já possuíamos a previsão da função socioambiental da propriedade em duas legislações brasileiras de significativa relevância, o Código Civil Brasileiro de 2002 e a Constituição Federal de 1988, além da relevante contribuição oriunda do Estatuto da Cidade, que data de julho de 2001 e trouxe uma definição de efetiva aplicação para a função social da propriedade, objetivando a edificação das regularizações fundiárias como algo viável. Além dessas, está a Lei nº 11.952, de 2009, que dispõe acerca da regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União ou do INCRA.<sup>14</sup>

Identifica-se com a imprescindibilidade de se reconhecer que os institutos do direito de propriedade e a devida observância de sua respectiva função social, já não se podem mais dissociar da necessidade de se atentar para a proteção ambiental, de tal forma que qualquer destes aspectos não pode ser tratado unicamente de forma singular. Nesse sentido, Marchesan<sup>15</sup> afirma estar “selada” a “união entre o direito de propriedade/função social e a proteção ao meio ambiente para as presentes e futuras gerações”.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 225, estabelece entre os deveres do Poder Público, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, “a definição, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos”<sup>16</sup>. As unidades de conservação estão entre os Espaços Territoriais Especialmente Protegidos.

Podemos salientar que o texto da Constituição Federal de 1988, não se distanciou das temáticas protecionistas abordadas no contexto internacional, tendo em vista que as legislações em âmbito internacional desenvolvidas neste período também aduziram a

---

<sup>13</sup> VALADÃO; ARAUJO, 2013, op. cit., p. 144.

<sup>14</sup> BRASIL. Lei nº 11.952, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/L11952.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11952.htm). Acesso em: 30/09/2020.

<sup>15</sup> MARCHESAN, Ana Maria Moreira. “Revisitando o tema das Áreas de Preservação Permanente após a Resolução n. 369/06 do Conama e a Lei Federal n. 11.977/09”. Em VALADÃO, ARAUJO, 2013, op. cit., p. 145.

<sup>16</sup> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 30/09/2020.

necessidade de proteção dos nomeados espaços territoriais especialmente protegidos. As áreas protegidas costumam ser compostas por áreas em que o caráter natural se encontre ameaçado ou vulnerável, atualmente ou potencialmente, em decorrência das atividades desenvolvidas pelo homem. O objetivo de tal proteção abrange a finalidade de preservar as características das espécies animais ou vegetais encontrados na referida área.

Conforme o artigo 2º da CDB - Convenção Sobre Diversidade Biológica<sup>17</sup> área protegida “significa uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação”. No ordenamento jurídico brasileiro a lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, apresenta o conceito de “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público”, que possui “objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”.<sup>18</sup>

As unidades de conservação supracitadas se subdividem em dois grupos: unidade de conservação de proteção integral e unidade de conservação de uso sustentável<sup>19</sup>. Uma das principais diferenças quanto aos dois tipos de unidades de conservação legalmente definidos no SNUC, é acerca dos seus objetivos. Assim, o objetivo das Unidades de Proteção Integral “é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais”, com exceção dos casos previstos SNUC; já o objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais”.<sup>20</sup>

Nesta pesquisa, direciona-se o foco para a unidade de conservação de proteção integral, sob a qual se permite somente a utilização indireta dos recursos, sendo vedado o consumo, coleta, dano ou destruição, tendo como exceção somente os casos previstos no SNUC e prezando pela mínima interferência humana. As unidades de conservação de proteção integral são subdivididas em cinco categorias, conforme exposto na transcrição do texto legal: a) I - Estação Ecológica; b) Reserva Biológica; c) Parque Nacional; d)

---

<sup>17</sup> BRASIL (Ministério do Meio Ambiente). Convenção sobre diversidade biológica. Biodiversidade 2. Brasília: MMA. Disponível em: [https://www.mma.gov.br/estruturas/sbf\\_dpg/\\_arquivos/cdbport.pdf](https://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dpg/_arquivos/cdbport.pdf). Acesso em: 30/09/2020.

<sup>18</sup> Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF, Diário Oficial da União, 19 jul. 2000b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm). Acesso em: 24 abr. 2020.

<sup>19</sup> Art. 7º, incisos I e II da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

<sup>20</sup> Art. 7º, § 1º e § 2º da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.



Monumento Natural; e) Refúgio de Vida Silvestre<sup>21</sup>. Cada uma destas categorias possuem características específicas, que interferem no tipo de proteção ambiental destinado a cada uma delas, assim como, cada uma possui um objetivo de acordo com sua classificação.

De acordo com o SNUC, as estações ecológicas têm como objetivo a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas. As reservas biológicas objetivam a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, exceto nas hipóteses previstas na mesma lei. Os monumentos naturais possuem o principal objetivo de preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica. Já os refúgios da vida silvestre contam com o intuito de proteger ambientes naturais em que estejam asseguradas as condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória.<sup>22</sup>

Existem ainda os parques nacionais<sup>23</sup>, que têm como escopo “a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica”, permitindo “a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico”. O domínio e a posse são públicos, “sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei”. É permitida a visitação pública, a qual estará “sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento”. A realização de pesquisa científica “depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento”. Também existem unidades de conservação criadas pelo Estado ou Município, as quais serão denominadas, respectivamente, Parque Estadual e Parque Natural Municipal.<sup>24</sup>

#### **4. A Reurb na regularização fundiária em Unidades de Conservação de proteção integral**

---

<sup>21</sup> Art 8º, da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

<sup>22</sup> Art. 9º ao art. 13, da Lei nº 9.985/2000.

<sup>23</sup> Art. 8º, inciso III, e art. 11, da Lei nº 9.985/2000.

<sup>24</sup> Art. 11, §4º, da Lei nº 9.985/2000.

A questão da regularização fundiária em unidades de conservação é de suma relevância, em razão do papel que a regularização exerce frente à efetiva proteção do espaço. A regularização fundiária e o plano de manejo representam condições para que se possa buscar efetivamente atender à finalidade da categoria. É pertinente que façamos uso das palavras de Nunes e Figueiredo<sup>25</sup> acerca da regularização fundiária e seus objetivos, resumindo-a como “um processo que visa legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e acessoriamente promove melhorias no meio ambiente urbano e na qualidade de vida da população”.

Sobre a mesma conceituação, porém, talvez sob outra perspectiva, Silva<sup>26</sup> traz a definição de que “a regularização fundiária no Brasil é entendida como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais.” Já Gonçalves<sup>27</sup>, adentrando ainda mais a questão relacionada à legitimação da posse, entende que a regularização fundiária “envolve, finalmente, uma reflexão de ordem propriamente jurídica, concernindo a legitimação da posse dos habitantes pela transferência de títulos, individuais ou coletivos, de direitos reais aos moradores”.

Acerca da regularização fundiária no plano ambiental, Azevedo<sup>28</sup> define como “solução das situações dominiais e possessórias não no sentido de reconhecê-las e mantê-las intocáveis, como acontece no direito agrário”, mas com o intuito “de incorporar as terras ocupadas a justo título ou não ao patrimônio do órgão gestor da unidade de conservação”.

Não podemos deixar de observar que mesmo quando se fala de regularização fundiária no âmbito rural, tratando amplamente do direito agrário, são mencionadas as “situações dominiais e possessórias”, além da permanência da figura de espaços territoriais.

A questão do território é tão relevante, uma vez que está adstrita aos fenômenos sociais, porque o território para quem habita determinado local, vai além de uma área regular ou irregular, perpassa a esfera de propriedade e se insere na essência da ideia de “lar”. Nesse sentido, tratando de território como algo maior do que somente um espaço geográfico,

---

<sup>25</sup> NUNES, Marcus Antonius da Costa; FIGUEIREDO JUNIOR, Carlos Magno Alhakim. "Regularização fundiária urbana: estudo de caso do bairro Nova Conquista, São Mateus, Espírito Santo." *Revista de Direito da Cidade*, v. 10, n 2, 2018. p. 887-916.

<sup>26</sup> SILVA, Celso Severo da. Regularização fundiária no Brasil contemporâneo: Para além da interpretação jurídica. *Revista de Políticas Públicas*, v. 22, 2018. p. 1327-1346.

<sup>27</sup> GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 23, n. 66, 2009, p. 237-250.

<sup>28</sup> AZEVEDO, Sebastião. “Regularização fundiária: a experiência do “ministério da reforma agrária” em MILANO, Miguel Serediuk (org.). *Unidades de Conservação: atualidades e tendências*. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002, p. 31.

Santos<sup>29</sup> traz a seguinte contribuição

[...] o território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas. O território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer aquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida. [...] O território em que vivemos é mais que um simples conjunto de objetos, mediante os quais trabalhamos, circulamos, moramos, mas também um dado simbólico. A linguagem regional faz parte desse mundo de símbolos e ajuda a criar esse amálgama, sem o qual não podemos falar de territorialidade.

A relevância da regularização fundiária está diretamente ligada a possível facilitação que se daria para a atividade de preservação, tendo em vista que seria mais fácil preservar uma área regularizada, tendo ciência acerca das titulações de propriedade, bem como, das delimitações de terras, que em verdade seriam necessárias para a efetiva implantação de uma unidade de conservação, conforme aduzem Graf e Oréfice<sup>30</sup>

No entanto, a efetiva implantação de uma unidade de conservação seja de proteção integral, seja de uso sustentável, passa necessariamente pela ordenação dos direitos e deveres dos titulares de domínio ou de posse sobre as áreas respectivas. Ou a área é desapropriada e passa para o domínio público ou são limitados e regulamentados os usos permitidos.

Entendimento este, que é corroborado por Oliveira<sup>31</sup>, segundo a qual em que pese “nem sempre seja possível identificar a *mens legis* da dominialidade indicada, é evidente que a titularidade da área é um dos fatores essenciais para possibilitar a aplicação integral das normas previstas no Plano de Manejo”. Quanto ao Plano de Manejo, podemos conceituá-lo, em consonância com o art. 2º da lei 9.985 de 2000<sup>32</sup>, como, “com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação” elabora-se o “documento técnico” segundo o qual se estabelece “o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade.

Possuindo o Plano de Manejo, as maiores dificuldades da unidade a ser mencionada são relativas à sua efetiva aplicação, que muitas vezes esbarra nos problemas decorrentes da ausência de regularização fundiária da área do Parque, tendo em vista que inúmeros são os

---

<sup>29</sup> SANTOS, Milton. A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002, p. 61.

<sup>30</sup> GRAF, Ana Cláudia; ORÉFICE, Cíntia (coords.). “Regularização Fundiária em Unidades de Conservação. Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 3, 2002, Fortaleza. Anais [...] Fortaleza: Rede Nacional Pró- Unidades de Conservação: Fundação O Boticário de proteção da natureza: Associação Caatinga, 2002, p. 807-809.

<sup>31</sup> OLIVEIRA, Ludmila Junqueira Duarte. Regularização Fundiária em Unidades de Conservação. Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 9, n. 32/33, jan./dez. 2010, p. 143-176.

<sup>32</sup> BRASIL. Lei nº 13.465/2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm). Acesso em: 30/09/2020.

conflitos enfrentados, precipuamente, partindo das esferas da dominialidade e todas as questões socioambientais por ela abrangidas. A inexistência de Plano de Manejo muitas vezes constitui óbice à regularização por meio de desapropriação, uma vez que os proprietários alegam que carência de fundamentos jurídicos-ambientais para tanto. Além disso, em muitos casos os processos judiciais acerca dos valores pagos à título de indenização por desapropriação se arrastam por longo período, o que impede que a regularização seja concretizada.

A Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017<sup>33</sup>, instituiu em todo o território nacional “normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb)”, mediante “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”.<sup>34</sup>

A Reurb apresenta os conceitos de núcleo urbano, núcleo urbano informal e núcleo urbano informal consolidado, os quais, apesar de não parecerem tão distintos, suas diferenças causam grande impacto na aplicação prática da lei. O núcleo urbano refere-se aos assentamentos humanos, com características urbanas, cujas unidades imobiliárias que o constituem, possuam área inferior à fração mínima prevista na lei que cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural. Os núcleos urbanos informais correspondem àqueles que são de natureza clandestina, irregular, ou aos casos em que não foi possível realizar a titulação de seus ocupantes, mesmo que estivessem atendendo a legislação vigente à época de sua implantação. Já os núcleos urbanos informais consolidados, são os que além de contar com essas características, são de difícil reversão, em razão do tempo de ocupação, da natureza das edificações, além de outras circunstâncias que serão avaliadas pelo ente municipal.<sup>35</sup>

No caso dos núcleos urbanos informais consolidados, é cabível ao município proceder na realização de regularização fundiária. Tal possibilidade representa um avanço exponencial, tendo em vista que foi efetivamente considerado que em parte dos casos, seja por ausência de recursos ou ainda por outras questões estruturais, não é viável a desocupação das áreas. Essa

---

<sup>33</sup> BRASIL. Lei nº 13.465/2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm). Acesso em: 30/09/2020.

<sup>34</sup> Art. 9º, lei nº 13.465/2017.

<sup>35</sup> Art. 11. Para fins desta lei, consideram-se: I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural; II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização; III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município.

possibilidade trouxe a esperança de que as regularizações são possíveis, pois parte das legislações anteriores pareciam ser totalmente inaplicáveis, não considerando a realidade dos municípios, tampouco a vivência das pessoas que residem nestas áreas.

Sobre os aspectos que devem ser considerados para a definição e desenvolvimento de projetos de regularização fundiária, D'otaviano e Silva<sup>36</sup> possuem o seguinte entendimento:

Para a definição e desenvolvimento de projetos de regularização fundiária devem ser consideradas não apenas as características físicas e jurídicas do assentamento, mas também o caráter de irreversibilidade da ocupação, uma vez que sua consolidação a princípio impossibilita a remoção pura e simples. A falta de condições materiais, em especial a carência de recursos financeiros do poder local, a inexistência de novo lugar adequado para a construção de novas moradias e mesmo as dificuldades em conscientizar os moradores são questões importantes que devem ser consideradas em programas de regularização. Pode-se considerar como ocupação irreversível, consolidada, aquela em que a resultante das simulações e estudos prévios à abordagem estatal vier a demonstrar que haverá mais dificuldades com a eventual remoção do que com a resolução da questão no próprio local.

Diante de tantas inovações, é inevitável pensar que talvez a REURB tenha, de fato, atentado para o ponto de visto prático destas questões, compreendendo a inviabilidade de se realizar determinadas desocupações, podendo ainda assumir o risco de aceitar que a resolução destas questões no próprio local possa ser menos danosa do que a remoção.

A REURB trouxe a possibilidade de que os legitimados iniciem os processos de regularização fundiária, mesmo que as terras objeto da regularização não sejam de sua propriedade e ainda que não haja toda a documentação que antes era necessária para a regularização dos imóveis.<sup>37</sup>

Anteriormente, as regularizações barravam na competência, podendo ser propostas somente pelos entes competentes para tal, considerada a propriedade do imóvel, e barravam ainda algumas vezes, quando não havia toda a documentação relativa ao imóvel para a realização do processo de regularização. A demarcação urbanística exprime então a existência destas novas possibilidades.

A Reurb subdividiu as regularizações fundiárias em duas modalidades, REURB-S e REURB-E<sup>38</sup>, de acordo com sua natureza e finalidade. A Reurb-E corresponde então aos

---

<sup>36</sup> D'OTAVIANO; SILVA, 2010, op. cit., p. 209.

<sup>37</sup> Art. 14. Poderão requerer a Reurb: I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana; III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e V - o Ministério Público.

<sup>38</sup> Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades: I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda,

casos em que há interesse específico, e a Reurb-S é a que se refere ao interesse social, aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população predominantemente de baixa renda, desde que sejam assim declarados pelo Executivo municipal, ficando então, a cargo do município a faculdade de estabelecer critérios específicos que determinarão se as populações são efetivamente de baixa renda.

É indissociável também o reconhecimento da relação existente entre a população abrangida pelo conceito de Reurb-S e as populações que migraram para as cidades há anos atrás, através do processo de ocupação irregular das terras. O fenômeno sociológico foi repetido ou continuado e agora foi regulamentado, de certa forma até mesmo amparado, através de lei.

Cumprе salientar, ainda, que a REURB traz disposições legais que dão total liberdade aos entes municipais para desenvolverem legislação própria abordando questões em que a lei federal venha porventura a ser omissa, ou não disponha de forma específica sobre situação que contemple a municipalidade. Podemos observar aqui que se dá liberdade aos entes municipais para que estes legislem de acordo com sua necessidade sobre a matéria, porém, evidentemente, não podendo ir contra as disposições da lei federal, considerada a hierarquia das normas jurídicas.

Outro aspecto que deve ser citado é que a REURB traz a possibilidade de que ocorram regularizações até mesmo dentro de áreas protegidas pelo direito ambiental, porém, estas questões além de polêmicas, são causadoras de grande insegurança por parte dos ambientalistas, uma vez que existe um grande receio de que de forma geral, os entes legitimados não tenham o devido cuidado para lidar com tamanhas liberdades, podendo até mesmo não conseguir medir as consequências de suas decisões.

### **3. Conclusão**

A presença de ocupações irregulares em área de Unidade de Conservação existente em zona urbana é situação extremamente sensível, pois há um embate entre o direito à moradia e à proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim é preciso levar em consideração a função socioambiental da propriedade, que visa o exercício dessas funções

---

assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.

seja em atenção ao social, mas que também preserve o meio ambiente. Assim sendo há um duplo compromisso com a coletividade.

Quando falamos de lar, sempre envolve sentimento, pertencimento, principalmente considerando que esta questão interfere diretamente na vida de pessoas, que são, em sua grande maioria, socioeconomicamente vulneráveis. Todas essas questões de cunho social, econômico e ambiental são envolvidas quando se trata de regularizar determinada área. Em algumas situações a lei é clara e precisa, porém, sua efetiva aplicação se faz deveras complexa, talvez porque o texto legal não preveja todas as situações que um processo de regularização fundiária possa envolver, principalmente quando existem diversos limites de diferentes esferas que precisam ser respeitados.

Com relação à possibilidade de regularização fundiária em unidades de conservação, entende-se o Plano de Manejo como diretriz fundamental. Possuindo o Plano de Manejo, pode-se dizer que alguns impasses são atenuados, uma vez que sua inexistência muitas vezes constitui óbice à regularização por meio de desapropriação, uma vez que os proprietários alegam que carência de fundamentos jurídicos-ambientais para tanto. Além disso, em muitos casos os processos judiciais acerca dos valores pagos à título de indenização por desapropriação se arrastam por longo período, o que impede que a regularização seja concretizada.

A REURB trouxe avanços na aplicação da regularização fundiária em unidades de conservação, podendo-se citar a maior liberdade conferida aos entes municipais para desenvolverem legislação em caráter complementar para fins de interesse local; a legitimação dos habitantes para iniciar os processos de regularização fundiária e a possibilidade de regularização mesmo em áreas protegidas.

Apesar dos aspectos facilitadores trazidos pela REURB, além de todas as disposições legais destinadas à proteção do meio ambiente, bem como, das que são voltadas para a regularização, as regularizações permanecem dificultosas, ainda mais em áreas que detêm especial e integral proteção ambiental.

## **Referências**

AZEVEDO, Sebastião. “Regularização fundiária: a experiência do “ministério da reforma agrária” em MILANO, Miguel Serediuk (org.). Unidades de Conservação: atualidades e tendências. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002,.

BRASIL (Ministério do Meio Ambiente). Convenção sobre diversidade biológica. Biodiversidade 2. Brasília: MMA. Disponível em: [https://www.mma.gov.br/estruturas/sbf\\_dpg/\\_arquivos/cdbport.pdf](https://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dpg/_arquivos/cdbport.pdf). Acesso em: 30/09/2020.

BRASIL. Lei nº 11.952, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/L11952.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11952.htm). Acesso em: 30/09/2020.

BRASIL. Lei nº 13.465/2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm). Acesso em: 30/09/2020.

D'OTAVIANO, Maria Camila Loffredo; SILVA, Sérgio Luís Quaglia. “Regularização fundiária no Brasil: Velhas e novas questões”. Planejamento e Políticas Públicas – PPP, n. 34, jan/jun. 2010.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. Estatuto da Cidade. Comentários à Lei Federal no 10.257/2001. São Paulo, Malheiros, 2006.

GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. Estudos avançados, São Paulo, v. 23, n. 66, 2009.

GRAF, Ana Cláudia; ORÉFICE, Cíntia (coords.). “Regularização Fundiária em Unidades de Conservação. Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 3, 2002, Fortaleza. Anais [...] Fortaleza: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário de proteção da natureza: Associação Caatinga, 2002.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. “Revisitando o tema das Áreas de Preservação Permanente após a Resolução n. 369/06 do Conama e a Lei Federal n. 11.977/09”. Em VALADÃO, ARAUJO, 2013, op. cit.

MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades: Alternativas para a crise urbana. Rio de Janeiro, Petrópolis, 2013.

NUNES, Marcus Antonius da Costa; FIGUEIREDO JUNIOR, Carlos Magno Alhakim. “Regularização fundiária urbana: estudo de caso do bairro Nova Conquista, São Mateus, Espírito Santo.” Revista de Direito da Cidade, v. 10, n 2, 2018. p. 887-916.

OLIVEIRA, Ludmila Junqueira Duarte. Regularização Fundiária em Unidades de Conservação. Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 9, n. 32/33, jan./dez. 2010, p. 143-176.

PINTO, Victor Carvalho. Ocupação irregular do solo urbano: o papel da legislação federal. Brasília-DF, Biblioteca Digital do Senado Federal, 2003. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/137>. Acesso em: 30 set. 2020.

SANTOS, Milton. A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

SILVA, Celso Severo da. Regularização fundiária no Brasil contemporâneo: Para além da interpretação jurídica. Revista de Políticas Públicas, v. 22, 2018. p. 1327-1346.



SILVA, José Afonso da. “Direito urbanístico brasileiro”. São Paulo, Malheiros, 2008.

SILVA, Leandro Ribeiro da. “Os Ciclos Desenvolvimentistas Brasileiros (1930-2010): do nacional desenvolvimentismo ao novo desenvolvimentismo”, Campinas, São Paulo, inserir editora, 2013.

VALADÃO, Maristela Aparecida de Oliveira; ARAUJO, Paula Santos. “A (dis)função socioambiental da propriedade no novo código florestal brasileiro: uma análise à luz da órbita econômica constitucional”. Revista Direito Ambiental e sociedade, v. 3, n. 1, 2013.