



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS
Curso de Bacharelado em Direito

MARLY SANTOS DA SILVA

**Regularização Fundiária Urbana – Reurb, Teoria do fato consumado e as Áreas de
Proteção Permanente – APPs em Arniqueira-DF: quais princípios e normas estão sendo
flexibilizados na proteção das APPs urbanas?**

**Brasília -DF
2022**

MARLY SANTOS DA SILVA

Regularização Fundiária Urbana – Reurb, Teoria do fato consumado e as Áreas de Proteção Permanente – APPs em Arniqueira-DF: quais princípios e normas estão sendo flexibilizados na proteção das APPs urbanas?

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito/Bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador(a): Dra. Mariana Barbosa Cirne

**Brasília - DF
2022**

MARLY SANTOS DA SILVA

Regularização Fundiária Urbana – Reurb, Teoria do fato consumado e as Áreas de Proteção Permanente – APPs em Arniqueira-DF: quais princípios e normas estão sendo flexibilizados na proteção das APPs urbanas?

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito/Bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador(a): Dra. Mariana Barbosa Cirne

Brasília, 10 de maio de 2022

BANCA AVALIADORA

Professor(a) Orientador(a)

Professor(a) Avaliador(a)

Regularização Fundiária Urbana – Reurb, Teoria do fato consumado e as Áreas de Proteção Permanente – APPs em Arniqueira-DF: quais princípios e normas estão sendo flexibilizados na proteção das APPs urbanas?

MARLY SANTOS DA SILVA

Resumo

O presente artigo reflete e pondera sobre regularização fundiária urbana em áreas de proteção permanente – APPs mediante a nova lei de regularização fundiária urbana, lei federal nº 13.465/2017, denominada de Reurb. Essa lei ampliou as tipologias passíveis de regularização de loteamentos clandestinos/irregulares/ilegais, antes reservadas apenas a áreas interesse social que ocupassem parcial ou totalmente áreas de APPs. A Reurb ampliou os processos de regularização fundiária que esbarravam na legislação ambiental federal, passando a definição dos limites das APPs aos municípios. No Distrito Federal-DF há todas as categorias de regularização fundiária em núcleos urbanos informais clandestinos/irregulares/ilegais definidas na Reurb Federal. A regularização fundiária dos loteamentos informais, implantados ao longo dos últimos 40 anos no DF, e que esbarravam nas leis ambientais devido a ocupações em APPs, estão sendo encaminhadas. Este artigo reserva atenção ao processo de regularização fundiária da Região Administrativa de Arniqueira – RA XXXIII - DF, área abundante em APPs. Objetiva analisar pontos específicos de estudos técnicos ambientais realizados na área, à luz das disposições legais da Reurb federal e a Reurb distrital, lei complementar distrital nº 986/2021, de princípios do direito ambiental – precaução e prevenção, bem como do princípio da segurança jurídica atrelado à teoria do fato consumado. Parte-se da premissa de que a teoria do fato consumado é predominante na defesa dos interesses sociais, garantindo-lhes segurança jurídica em detrimento de ações protetivas às APPs frente à aplicação dos princípios ambientais da precaução e da prevenção. Como método de pesquisa, valeu-se de fundamentos doutrinários, institutos normativos e de processos administrativos gerados por órgãos do poder públicos, do DF, responsáveis pelo andamento da regularização fundiária na RA de Arniqueira. Como ponderações finais, entende-se que: O princípio da segurança jurídica, considerando a teoria do fato consumado, corrobora para o desequilíbrio entre os interesses sociais e a preservação de áreas protegidas.

Palavras-chave: Direito Urbanístico. Direito Ambiental. Regularização Fundiária. Reurb. Área de Proteção Permanente.

Sumário

| | |
|---|-----------|
| 1. Introdução | 7 |
| 2. Regularização fundiária urbana e as APPs | 10 |
| 2.1. As legislações da regularização fundiária urbana e as APPs | 12 |
| 3. As Áreas de Proteção Permanente – APP no meio urbano | 17 |
| 4. Teoria do fato consumado e o princípio da segurança jurídica e os princípios ambientais da precaução e da prevenção e as APPs | 18 |
| 4.1. Princípios ambientais da precaução e da prevenção | 20 |
| 5. Parcelamentos ilegais/ clandestino no DF e a situação de Arniqueira | 21 |
| 5.1. A regularização fundiária da RA XXXIII Arniqueira DF e as APPs | 23 |
| 5.2. Os Processo administrativo e as referências legais relativas às APP envolvendo a situação da RA XXXIII Arniqueira | 24 |
| 5.3. Reflexão à luz dos princípios e da segurança jurídica | 29 |
| 6. Considerações finais | 30 |
| 7. Referências: | 32 |

1. Introdução

A Constituição Federal brasileira de 1988, no Título VII, Capítulo II - Da Política Urbana, delimitou a necessária regularização fundiária urbana, com vistas a garantir inclusão e dignidade social, bem como a realização da função social da propriedade e do meio ecologicamente equilibrado. Desde então, muito se discute sobre a regularização fundiária em áreas urbanas, sobretudo, porque não se trata apenas da distribuição de títulos de propriedade. Há muitos complicadores envolvidos, dentre eles as áreas ambientalmente protegidas. Neste sentido, os conflitos legais envolviam, de um lado a proteção e a conservação do meio ambiente natural e de outro, os interesses sociais. Com questão estrutural no processo de urbanização brasileira, décadas de permissividades na ocupação do território e da formação de núcleos urbanos informais e ilegais em áreas públicas e privadas. Este artigo discorre acerca da regularização fundiária urbana e a forma de adoção de procedimentos legais quando envolvem as Áreas de Proteção Ambiental Permanentes – APPs.

No meio urbano, as APPs, a princípio, obedeciam a critérios, como limites dos cursos d'água, dispostos no primeiro Código Florestal, a Lei Federal nº 4.771/1965. Por sua vez, a lei de parcelamento do solo, Lei Federal nº 6.766/1979, acompanhava o estabelecido pelo referido código florestal e estabelecia uma série de regramentos para a formação de parcelamentos do solo, como o não fechamento de logradouros públicos como passaram a acontecer com condomínios horizontais fechados.

A primeira lei de regularização fundiária urbana no Brasil veio pela lei federal nº 11.977 de 2009, dividiu as áreas de regularização fundiária urbana em especiais e de interesse social e determinou que apenas nessas últimas poderia haver exceções para ocupações parciais ou totais de loteamentos em APPs mediante autorização dos governos municipais, realizados estudos ambientais e técnicos. Apesar disso, há muitas décadas, o avanço das expansões urbanas sobre as APPs é uma realidade em todo o país (SEPE, at all, 2014).

Em 11 de julho de 2017, a lei federal 13.465, chamada de Regularização Fundiária Urbana - Reurb, substituiu a lei anterior, a 11.977/2009. O enfoque da Reurb foi ampliado, normatizando a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras rurais e urbanas, da União e no âmbito da Amazônia Legal, visando burocráticos meio e eliminar conflitos jurídicos. Para tanto trouxe modificações expressivas, dentre as quais para as áreas ambientais protegidas no meio urbano, às APPs.

Sotto (2021), Tartucci (2018) criticam a lei da Reurb afirmando que está é uma forma de facilitação generalizada de privatização de terras no país, privilegiando a propriedade individual, favorável à especulação imobiliária no meio urbano. Uma lei que reduz a regularização fundiária à distribuição de títulos de propriedade, flexibilizadora de diferentes danos causados ao meio ambiente, dentre estes, ocupações em áreas de APPs.

De acordo com o IBGE (2022a), o Brasil tem mais de 80% da sua população vivendo em cidades - pequenas, médias e grandes. Dentre essas, está Brasília, capital do país, implantada no planalto central em 1960. É a terceira cidade com maior população no Brasil, com pouco mais 3 milhões de habitantes, perdendo apenas para as capitais de São Paulo e do Rio de Janeiro (IBGE, 2022b). Ostenta a bandeira de atuar com planejamento urbano e territorial como nenhuma outra deste país, mas com problemas comuns a qualquer outra grande cidade.

A irregularidade fundiária é um dos problemas da capital federal, presente desde antes da sua implantação, mas crescente e visível a partir dos anos de 1980. Isto se deu sob as vistas de qualificada estrutura administrativa para a gestão do território, onde se insere a Terracap¹, órgão do governo local que funciona como uma agência imobiliária, encarregada de administrar o patrimônio das terras do DF. Apesar da estrutura administrativa e dos mecanismos de regulação do uso do solo estabelecidos, ao menos no papel, as ocupações irregulares/ilegais e clandestinas ocorreram desmedidamente em terras públicas e privadas com freios pouco efetivos (SILVA e BEZERRA, 2014).

Os loteamentos clandestinos/ilegais/irregulares no DF se alastraram para áreas cujo controle do uso e ocupação do solo envolvia cuidados com os recursos hídricos, a fragilidade do ponto de vista ambiental e as áreas de vocação agrícola. Carregam a particularidade de serem ocupados, em grande proporção e sem receios, por grupos de renda média e alta, embora existam as áreas de baixa renda.

Boa parte desses loteamentos foram implantados e muitos literalmente privatizaram APPs, colocando-as intramuros, nos chamados “condomínios”. Em outras áreas, não muradas, e principalmente nas ocupações de menor renda, a suscetibilidade ambiental e comprometimento de áreas de proteção estão igualmente presentes (SILVA e BEZERRA, 2014).

¹ Companhia de Imobiliária de Brasília – Terracap – criada pela Lei nº 5.861 de 12 de dezembro de 1972.

Peluso (2004) fez consideração relevante ao afirmar que, na condição de ilegalidade de terras, Brasília vive uma situação paradoxal – a cidade mítica da fundação e todos os desejos que lhes eram intrínsecos, deu lugar a cidade administrativa da vida real, existindo um fosso entre ambas. Os atores sociais em conflito, notadamente grupos de baixa renda e grupos abastados falam a mesma língua quando reivindicam a regularização fundiária.

Os loteamentos implantados em áreas suscetíveis trazem, além dos impactos ambientais, vulnerabilidades e riscos que deixam as APPs sujeitas a consequências irreparáveis que, por sua vez, afetam o ambiente da cidade e a sociedade.

O abastecimento hídrico da Capital do país ganha destaque nessa produção de riscos e vulnerabilidades. A situação ganha contornos críticos quando associada à alteração de microclimas, do desmatamento e da supressão de corpos hídricos e de fontes que o alimentavam. As consequências a médio a longo prazo tendem a se agravar com o processo de mudanças climáticas.

A Reurb no DF, lei complementar distrital nº 986/2021, dispõe sobre as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana, estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União, e flexibiliza habitações edificadas em APPs, tendo em vista a nova redação no Código Florestal, art. 64 e 65 da lei nº 12.651/2012 e lei da Reurb Federal, Lei 13.465/2017.

Exposto esse contexto inicial, o artigo tem como objetivo analisar o processo de regularização fundiária envolvendo APPs na Região Administrativa XXXIII – Arniqueira, no DF e os procedimentos tomados a partir das legislações já comentadas – nacional e distrital. Além das legislações a análise é ponderada pelos princípios ambientais da precaução e prevenção, do princípio da segurança jurídica e da teoria do fato consumado.

A regularização fundiária de Arniqueira e as APPs constitui um caso concreto, trazido para exemplificar e evidenciar a dicotomia de valores presente na condição de preservar áreas protegidas contidas em locais regularização fundiária urbana. Em outras palavras, expor a condição dual do meio urbano e do meio natural que permanece, independente do paradigma ambiental desencadeado pelas décadas de 1960/1970 mundialmente.

As perguntas norteadoras desse artigo são a) Quais princípios e garantias, no equilíbrio ambiental urbano estão presentes quando aplicadas a Reurb-DF frente as APPs na RA de Arniqueira? b) Predomina a teoria do fato consumado favorecendo as ocupações das APPs, independente das leis e da insegurança hídricas que o DF vem sofrendo? c) Há ações impetradas contra o processo de regularização em curso envolvendo as APPs?

O artigo tem relevância no âmbito das áreas de direito urbanístico e do direito ambiental, entre outros motivos, por transitar em ambas as esferas e as quais devem estar debruçadas nesta relação conflitante e aparentemente dispares entre meio urbano e meio natural. Além disso, modestamente, estimular estudantes do Direito a analisarem casos concretos, para além de exemplificações, jurisprudências, resguardadas e importância dessas.

O estudo será fundamentado por arcabouço teórico doutrinário do direito urbanístico e ambiental; por análise dos dispositivos legais aderentes aos mesmos direitos, tendo como foco principal as leis da Reurb federal e distrital. Serão considerados os processos administrativos nº 00111-00004531/2021-01 da Terracap com vistas a contratação de estudos ambientais e urbanísticos para regularização fundiária em Arniqueira, principalmente os estudos desencadeados pelo processo de licenciamento nº 00391-0002077/2017-32 do Instituto Brasília Ambiental – Ibram, avaliando os resultados das avaliações ambientais como os estudos de impacto ambiental – EIA e os relatórios de riscos geotécnicos das APPs. Busca-se, ainda, decisões dos tribunais sobre ocupações em APPs na regularização o de Arniqueira.

Constam como partes do artigo, além dessa introdução; apontamentos sobre as questões fundiárias e ambientais na exposição de partes específica da Reurb federal e da Reurb-DF; na sequência conceitos e tratamentos legais relativos às APPs; as abordagens doutrinárias dos princípios da precaução e prevenção que resguardam o meio ambiente e de outra parte, o princípio do fato consumado; em seguida trata-se dos parcelamentos irregulares/ilegais/clandestinos no DF; a abordagem do caso específico – a regularização fundiária de da RA de Arniqueira, no DF; realiza-se a avaliação do tratamento das APPs no caso aplicado em relação ao arcabouço teórico e jurídico tratado e encaminha-se para as considerações finais

2. Regularização fundiária urbana e as APPs

Os problemas fundiários no Brasil remontam a um passado longínquo e tem sido um desafio no presente, com impactos que causam danos diretos à natureza e à sociedade. Os conflitos sociais, jurídicos e ambientais estão no cerne dessa questão.

Neste conjunto cabem desde inapropriadas permissões de uso e ocupação do solo entre grupos dominantes (com poder de compra e interesses), até os desamparos sociais comuns a grupos de baixo ou nenhum poder aquisitivo. Logo, o acesso irregular e ilegal da habitação e a formação da cidade ilegal não abarca apenas a população excluída de meios de financiamento pelo baixo poder aquisitivo. É verdade que os grupos de baixa renda e produção de espaços

informais são mais visíveis e expostos, na maioria das vezes associados à precárias formas de construção, à insalubridade e submetidos a possíveis catástrofes. Também atrelam a estes grupos menos favorecidos os “culpados” por causarem danos ambientais. O fato é que há formas desiguais de apropriações da terra e todas trazem impactos ambientais. Maricato (2004) corrobora esse entendimento quando afirma que:

Além disso, esse processo de urbanização concentrada tem uma outra face marcada por indicadores ou características bastante negativas: a ocupação inadequada do solo comprometendo áreas ambientalmente sensíveis como beira de córregos, mangues, dunas, várzeas e matas; o crescimento exponencial de favelas e das ocupações ilegais de um modo geral; a ocorrência frequente de enchentes devido à impermeabilização exagerada do solo; desmoronamentos com mortes devido à ocupação inadequada de encostas; comprometimento de recursos hídricos e marítimo com esgotos, entre outras (MARICATO, 2004, p.1-2).

As APPs no meio urbano são espaços naturais, testemunhos do que foi antes e depois da artificialização. São as “sobras” de natureza dentro do perímetro urbano e que independente de estarem ali, deveriam se manter protegidas, pela própria importância potencializar recursos utilizados por todas as espécies de vida. Na condição histórica de formas de apropriação do território e do (des)ordenamento urbano permissivo, no Brasil, a supressão de áreas naturais protegidas são impactos considerados irreversíveis e muitas vezes necessários.

De outra parte, a inserção de um capítulo de Política Urbana na Constituição Federal de 1988, Art. 182 e 183, regulamentados pela lei de Política Urbana – o Estatuto da Cidade – Lei Federal 10.257/2001, abriu um novo capítulo na história da questão urbana brasileira. Esta lei veio pautada na ideia de que os espaços urbanos precisam ser incluídos e ambientalmente saudáveis a todos os cidadãos.

O meio ambiente urbano equilibrado, com cidades sustentáveis, com construção de mecanismo que resolvam a regularização fundiária de assentamento informações e inclusão desses às cidades legais compõem algumas das diretrizes constantes no Estudo da Cidade. A esfera ambiental, no que diz respeito a áreas de reserva e proteção foram deixadas a critério dos órgãos ambientais e suas leis no que couber.

As regularizações fundiárias urbanas ganharam relevo principalmente com o advento da lei Federal nº 11.977/2009. Esta lei trouxe o regramento para a Regularização Fundiária Urbana, conjuntamente com uma política nacional de habitação de interesse social. Foi substituída anos mais tarde ela Lei Federal 13.465/2017.

É sobre estas leis que trata o subitem 2.1, a seguir, destacando os pontos da lei que versam sobre a regularização fundiária urbana com interferência áreas de APP.

2.1. As legislações da regularização fundiária urbana e as APPs

O primeiro marco legal para regularização fundiária no Brasil foi a lei no 11.977/2009. Uma lei inédita, mesmo que tardia frente a quantidade de parcelamentos informais no país. O Ministério das Cidades, à época, apresentou a lei da seguinte forma:

A edição da Lei no 11.977/2009 abre um novo e promissor momento para a regularização fundiária urbana no Brasil. Pela primeira vez, a regularização é devidamente destacada e definida numa lei federal, que estabelece, ainda, procedimentos, competências, e cria importantes instrumentos para a sua efetivação. (Brasil, 2012, p. 5)

A premissa da lei nº 11.977/2009, presente no art. 46, era de que a regularização fundiária deveria ser plena, para ter efetividade e eficácia. Então,

Para que a regularização fundiária seja plena, a regularização patrimonial deve ser articulada à regularização urbanística, o que implica a execução de obras de urbanização e implantação de serviços públicos e equipamentos comunitários. Além disso, a regularização fundiária deve propiciar a compatibilização do direito à moradia com a recuperação de áreas degradadas e com a preservação ambiental (BRASIL, 2012, p. 6).

A lei invocava a regularização de áreas informais contidas em áreas urbanas consolidadas e trazia atenção especial às áreas de interesse social, mas não apenas a partir de distribuição de títulos. A regularização urbanística era considerada fundamental para que os locais fossem providos tanto de urbanidade nos espaços públicos, quanto de habitabilidade no que se refere a melhorias na qualidade das habitações precárias. A legalização coroava o resgate social e os direitos que lhes são resguardados com a formalização dos espaços, antes marginalizados. Trazia também, regramento para regularização fundiária urbana em condições especiais, ou seja, que não para áreas de interesse social. Esses tipos de regularização fundiária alteraram o primeiro código florestal, lei nº 4.771/1965.

Quanto a regularização fundiária em APPs, se dava apenas para parcelamentos informais de interesse social. No art. 53 da lei nº 11.977/2009 são elencadas as condições para liberação da licença ambiental, condicionada a projeto urbanístico e a estudos técnicos ambientais a serem submetidos, no município, a conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado. Exigia-se, portanto, que os municípios estivessem capacitados para tanto. Em destaque nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 53 apontavam as condições para aprovação dos licenciamentos, conforme transcrito:

§ 1º A aprovação municipal prevista no caput corresponde ao licenciamento urbanístico do projeto de regularização fundiária de interesse social, bem como ao licenciamento ambiental, se o Município tiver conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado.

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

§ 3º No caso de o projeto abranger área de Unidade de Conservação de Uso Sustentável que, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, admita a regularização, será exigida também anuência do órgão gestor da unidade.

As regularizações fundiárias de parcelamentos de interesse social com interferências em APPs estavam resguardadas aos municípios, por decisões motivadas e ocupadas até 31/12/2007. Deveriam estar inseridas em área urbana consolidada, com estudos técnicos que comprovassem melhorias nas condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular. O §2º explicava as regras:

Art. 54, § 2º - O estudo técnico referido no § 1º deverá ser elaborado por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, no mínimo, os seguintes elementos:

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

II – especificação dos sistemas de saneamento básico;

III – proposição de intervenções para o controle de riscos geotécnicos e de inundações;

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

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

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

VII – garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água, quando for o caso.

Por último, o § 3º do Art. 54 da lei supracitada atribuía aos estados a possibilidade de realizar a regularização fundiária de interesse social, em áreas de preservação permanente, na hipótese de o Município não ser competente para o licenciamento ambiental, mantida a exigência de licenciamento urbanístico pelo Município.

Em 2017, substituindo a medida provisória nº 759/2016 que versava sobre regularização urbana e rural entre outros pontos, entrou em vigor a lei nº13.465/2017. Com este novo dispositivo legal, foi retirada da lei 11.977/2009 toda a parte referente à regularização fundiária urbana.

A lei 13.465/2017 ampliou o escopo de abrangência da regularização fundiária, conforme seu art. 1º

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências.

A partir do art. 9º da lei nº13.465/2017 são elencados todos os procedimentos, vinculações, responsabilidades, competências, entre outros pontos, para disciplinar a regularização fundiária urbana – Reurb, em todo o território nacional. No § 2º do referido artigo determina que a Reurb será promovida mediante legitimação fundiária aplicada apenas aos núcleos urbanos informais com existência comprovada até 22 de dezembro de 2016.

No art. 10 da Reurb são apresentados os seus objetivos em um total de 12 incisos que reúnem, em síntese, fomentos, garantias e prevenções espelhados na Constituição Federal e em leis infraconstitucionais como Estatuto da Cidade, Código Civil etc., dentre esses estão:

- III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;
- IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;
- VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;
- VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;
- VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;
- IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;
- X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;
- XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;
- XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

A Reurb tem diversos pontos da regularização fundiária urbana antes presente na lei nº11.977/2009, incluindo as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais a fim de incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Ao mesmo tempo amplia a possibilidade de regularização fundiária urbana e para tanto, traz os conceitos de núcleo urbano art. 11 e incisos tais como: núcleo urbano, núcleo urbano informal e núcleo urbano informal consolidado.

Os parágrafos de 1 a 4 desse art.11 da Reurb tratam de permissões e condicionantes relativos a Reurb. Nos casos dos §§ 1 e 2 respectivamente, tratam da dispensa de percentual e dimensões destinadas a uso público ou o tamanho dos lotes regularizados e de parâmetros urbanísticos e edílios. Já se o núcleo urbano informal estiver total ou parcialmente em APP

ou unidade de conservação sustentável ou de proteção de manancial definidas pela União, Estados ou Municípios, para fim da Reurb, deve-se observar os art. 64 e 65 do Código Florestal, lei nº 12.651/2012, que inclusive foi alterado própria lei da Reurb. Todo o processo exige elaboração obrigatória de estudos técnicos na área, justificando as melhorias ambientais.

No caso dos §§ 3 e 4 do art. 11 da Reurb, respectivamente, se a área de regularização estiver em unidade de conservação sustentável e de acordo com os dispositivos legais do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, o SNUC, lei nº 9.985/2000, mediante anuência do órgão gestor da unidade e condicional a melhorias na qualidade ambiental e das moradias, será permitida a regularização. Por último, nas ocupações em margens de reservatórios artificiais com fins de geração de energia e abastecimento público, a faixa da área de preservação permanente é o nível máximo operativo normal e a cota máxima *maximorum*.

Um ponto de diferença marcante da Regularização Fundiária Urbana prevista na antiga lei 11.997/2009 e na nova Reurb é que na primeira só eram permitidas as regularizações de ocupações parciais ou totais em APPs no caso de loteamentos informais de interesse social, com exposto mais ao início deste subitem 2.1. A atual Reurb manteve as áreas de regularização de interesse social e as de interesse específico, mas as duas podem ter regularização permitidas em APPs, conforme o art. 82 da lei 13,465/2017:

Art. 82. A Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 64. Na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana.

.....” (NR)

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

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

.....” (NR)

Nota-se que a inclusão de diferentes formatos de loteamentos informais, antes proibidos, como os condomínios horizontais intramuros, que impedem a passagem livre por logradouros públicos, conforme dispunha a lei de Parcelamento do Solo, lei federal nº 6.766/79, foram autorizados na Reurb.

Pelo descrito, a lei da Reurb abrangeu todas as possíveis ocorrências em termos urbanísticos, contemplados não contemplados na lei de regularização fundiária urbana nº11.977/2009, e ampliou a abrangência de loteamentos em áreas ambientais. Todas as situações que colidiam, de algum modo, com leis ambientais e paravam processos de regularização fundiária urbana.

Ao mesmo tempo, a inclusão dessas previsões demonstra o quão permissivo e ineficaz foram os órgãos de gestão em ações que barrassem toda sorte de ocupações ilegais ao longo de muitas décadas. Demonstra ainda que as políticas de habitação não foram suficientes para suprir déficits e que a questão da habitação está para além da oferta de moradias, assim como de distribuição de titulação fundiária.

Claro que não param nesses pontos tocados. Há outras tantas motivações envolvendo o poder público e a sociedade na construção dos espaços informais, dentre as quais estão as permanentes falhas na condução da relações econômica, políticas e sociais, tornando longevas as desigualdades e consequentes desequilíbrios socioespaciais.

A Reurb flexibilizou as ocupações em APPs, mesmo expostos os condicionantes ambientais a serem cumpridos pelos municípios, que devem criar leis específicas para as suas regularizações fundiárias. Para tanto, deve seguir as delimitações do perímetro urbano definido pelo plano diretor municipal, bem como do disposto nas leis de uso e ocupação do solo.

A ampliação dos tipos de núcleo urbanos passíveis de regularização com intervenção em APP vão desde espaços de interesse social a áreas informais de rendas médias e altas, observados as condições de risco.

Rosane Terno (2017), advogada e ativista nas questões relativas à regularização fundiária, afirma que a lei da Reurb veio favorecer aos interesses de grandes proprietários de terras, abreu brechas a grilagem, fixou-se em distribuir títulos de moradia e não uma regularização ambiental, social e urbanística com resultados dignos para as populações. Enfatiza a elaboração da lei sem nenhum debate público, além de atingir a autonomia dos municípios. Esse entendimento de Rosane Terno não é isolado. Isto torna a Reurb uma lei contestável, com posicionamento favoráveis e posicionamentos contrários.

No tópico a seguir a abordagem é sobre as APPs, expondo conceitos e importância para manutenção do sistema ambiental.

3. As Áreas de Proteção Permanente – APP no meio urbano

Espaços protegidos são todas as áreas presentes em um território nacional e que tem determinação legal dando-lhes o título de área protegida, pelos recursos naturais presentes e atributos particulares. Neste meio estão as áreas de preservação permanente – as APPs que Dal Toé (2021) conceitua como: “*espaços territoriais especialmente protegidos, definidas em lei ou criadas por ato administrativo do Poder Público que tem a função ambiental de preservar algum recurso Natural*” (DAL TOÉ, 2021, p.18).

Em 1934, o Decreto nº. 23.793/34 era o ordenamento jurídico que chamavam de Código Florestal. A figura da APP neste Código não existia, mas sim as chamadas áreas de proteção florestal, ainda sem a delimitação de largura mínima das margens dos cursos d’água. Apenas com a lei nº 4.771/1965 surgiu o Código Florestal brasileiro que definiu as faixas marginais de proteção ambiental em cursos d’água, no entorno de nascentes, nas encostas, no topo de morros, em montes e montanhas, nas restingas. Todos estes locais deveriam ser protegidos pela sua suscetibilidade a impactos e importância ambiental (DAL TOÉ, 2021).

O conceito de APP aparece no inciso II, § 2ª do art. 2º da lei nº 4.771/1965 como: *área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora e proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas* (BRASIL, 1965).

Durante toda a vigência do Código Florestal de 1965 foi bastante discutida a abrangências das APPs, inclusive se as mesmas regras de aplicação que este trazia deveriam se estender até o meio urbano. Neste tempo, as leis ambientais praticamente não alcançavam o meio urbano. Eram universos tratados separadamente.

O artigo 4º, Inciso III-A da lei 6.766/1979 – lei do parcelamento do solo, rubricou a proibição de ocupações em APPs em áreas urbanas consolidadas, respeitando a faixa de domínio de no mínimo 15 metros de cada lado, que estivessem ao longo de águas correntes e dormentes e da faixa de domínio das ferrovias.

A Constituição Federal de 1988, apesar de tratar da política urbana e do meio ambiente, deixou a cargo das leis infraconstitucionais assuntos relativos as APPs ocupadas, ou não, nas cidades. Em pouco mais de uma década foi sancionado o novo Código Florestal, regido pela lei nº 12.561/2012, substituindo o primeiro Código. O Conceito de APP nesse novo código manteve-se o mesmo que o anterior.

O novo Código Florestal, lei nº 12.561/2012, no art. 4º, dispõe que cabe aos conselhos estaduais e municipais definir os limites das APPs no meio urbano. Os limites podem ser apresentados pelo plano diretor local ou por lei específica. Desta forma, abriu espaço para tomadas de decisões nos municípios e DF quando a forma de lidar com as APPs. A lei da Reurb, 13.465/2017, tratou de demarcar condições distintas da que dispunha a lei de regularização fundiária urbana criada pela lei 11.997/2009 para regularização fundiária em áreas de APPs urbanas, ampliando o escopo e alterando a redações dos art. 64 e 65 do referido Código Florestal, conforme exposto no item 2.1.

Por sua vez, a lei federal nº 14.285 de 29 de dezembro de 2021 consumou o que era esperado com a abertura do Código Florestal de 2012, quanto as APPs. Esta lei alterou parágrafos da lei nº 12.651/2012 que dispunha sobre a proteção da vegetação nativa. Alterou a lei nº 11.952/2009 que dispõe sobre regularização fundiária em terras da União e alterou a lei nº 6.766/1979 que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Trouxe novos contornos para tratamento de APPs no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas.

O artigo 1º da lei nº14.285/2021, remete as leis citadas no parágrafo anterior afirmando alterá-las com o fim trazer definição e aprimoramento ao conceito de áreas urbana consolidadas em faixas marginais de curso d'água e para consolidar as obras finalizadas nessas áreas.

Em síntese, a lei nº14.285/2021 complementou e deu fundamento às ações tomadas por governos locais, em áreas urbanas consolidadas, que vinham promovendo regularizações fundiárias à luz da lei nº 13.465/2017 em APPs urbanas.

Questiona-se, se estaria presente nessas leis o entendimento da teoria do fato consumado, ou seja, em áreas urbanas consolidadas não há o que se discutir quanto APP, sobretudo pela prioridade social e não ambiental? É sobre isto que trata o item a seguir.

4. Teoria do fato consumado e o princípio da segurança jurídica e os princípios ambientais da precaução e da prevenção e as APPs

Neste item vai-se tratar, primeiro, com a teoria do fato consumado e o princípio da segurança jurídicas. Em seguida, no subitem 4.1 serão expostos os princípios ambientais da precaução e prevenção.

É comum o entendimento de que nas ocupações e loteamentos que comprometam áreas de proteção ambiental não se possa voltar atrás. Admite-se, nesta condição, que os prejuízos com investimentos e o próprio impacto causado geram danos irreversíveis e custos muito mais altos para trazer ao *status quo ante*. Esta situação traz à tona reflexões sobre a aplicação dos princípios ambientais da prevenção e da precaução, assim como da teoria do fato consumado associado ao princípio da segurança jurídica.

Fernandes (2016) apresenta a origem e conceito da teoria do fato consumado da seguinte forma:

Vale lembrar que, em linhas gerais, a Teoria do Fato Consumado, do francês *fait accompli*, representa a consideração das relações constituídas, de fato e de direito, que se manifestariam como irreversíveis ou inconvenientes de se reverter, perfazendo-se como se ato jurídico perfeito fosse, à luz da atitude ou ato da Administração pública, da legislação ou da decisão judicial, vigentes à época em que ocorrer a consumação das relações, as quais seriam tidas como mantidas, ainda que modificado o cenário concernente à eventual revisão do ato ou atitude administrativa, mudança da legislação ou modificação do provimento jurisdicional (FERNANDES, 2016. Posição 381 Kindle).

O mesmo autor argumenta que a teoria do fato consumado costuma ser aplicada no direito administrativo, mas entende que cabe em qualquer situação que demarque aviltamento a um direito constitucional, conforme escreve:

(...) efeitos da declaração direta de inconstitucionalidade e da vinculação institucional dos agentes públicos efetivos estáveis ou vitalícios, assim como evidenciada ao longo dos itens apresentados a viabilidade do que se propõe, não apenas para a vinculação institucional dos cargos públicos efetivos estáveis ou vitalícios mas também para quaisquer outras situações erigidas enquanto norma presumida por constitucional vigia, importa, neste ponto do estudo, analisar a questão com mais profundidade (FERNANDES, 2016. Posição 3426, Kindle).

Assim, por correlação, quando ocorre apropriação irregular/clandestina em áreas ambientais protegidas para fins de habitação, por exemplo, utiliza-se a defesa de que um direito constitucional foi violado e que o espaço não pode ser destituído. Em outras palavras, é comum o uso da teoria do fato consumado e o princípio da segurança jurídica em casos de defesa dos loteamentos irregulares e clandestinos.

Mattos (2000) afirma que o princípio da segurança jurídica tem, no fato consumado, um dos elos de suspensão. Ou seja, atos cujos efeitos já foram produzidos no tempo e mesmo que tenham vícios podem tornar-se válidos. No que envolve a questão ambiental, no mínimo observa-se um confronto direto entre o entendimento de segurança jurídica para resguardar o interesse social e o entendimento de segurança jurídica que resguarda a importância do meio natural preservado.

A redação do decreto-lei 4.657/1942 (lei de introdução às normas do Direito Brasileiro) dispõe sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público. O art. 20 desse decreto-lei diz que: “nas esferas administrativa, controladora e judicial não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.”

Antunes (2020) critica esse artigo afirmando que esta “invocação genérica ou “panfletária” do princípio da precaução implica em violação direta ao direito escrito e, principalmente, à boa técnica de sua aplicação.” (ANTUNES, 2020 p. 1).

Por sua vez, a Súmula 613 do Supremo Tribunal de Justiça – STJ, pôs um ponto final quanto a apresentação da teoria do fato consumado em reclamações envolvendo o Direito Ambiental. Ela disse que: “*Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental.*”

Esta Súmula 613, em tese, colocaria limites ao entendimento e uso do princípio da segurança jurídica associado à teoria do fato consumado quando se trata das intervenções nas áreas de APPs. Isto porque não poderia ser justificada a garantia de um direito social não assistido, por meio do uso de técnicas jurídicas, em desfavor da preservação de áreas ambientalmente protegidas. Portanto, o tratamento das restrições ambientais como fato secundário, anulável, como justificativa para segurança jurídica de um interesse social seria o mesmo que não admitir a segurança jurídica reservadas ao direito ambiental a ser preservado.

4.1. Princípios ambientais da precaução e da prevenção

Os princípios ambientais da precaução e da prevenção costumam ser negligenciados nas práticas sociais, políticas e dos interesses econômicos, no mínimo.

Antunes (2020) diz que o princípio da precaução foi inserido no direito brasileiro por adesões a tratados e convenções internacionais e depois foi incorporado a leis internas, mesmo percebendo o caráter controverso desse princípio:

É importante ressaltar que, desde a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, o Brasil tem manifestado a escolha pelo princípio da precaução, muito embora e, surpreendentemente, o Poder Executivo, por suas agências de controle ambiental e de análise de risco, não tenha sido capaz de estabelecer diretivas e orientações para a sua aplicação em casos concretos, como medida de política ambiental. Dada a ausência de diretrizes, o princípio da precaução – em sua aplicação real no Brasil – é um conceito difuso, pouco claro e gerador de inseguranças e incertezas, inconsistentes com a sua finalidade de auxílio na tomada de decisões por parte do poder público (ANTUNES, 2020 p. 1).

Considerando a ideia do risco, intrínseco ao princípio da precaução, as reservas ambientais, as unidades de conservação, as APPs fazem parte do ecossistema protegido que todo tempo sofre riscos decorrentes da ação humana.

Antunes (2020) entende que o princípio da precaução está para restringir ações que provocam riscos. Por sua vez, e sem que haja confusão, o dano já é o fato consumado e não há mais que se falar em precaução. Desta feita, Antunes (2020) deixa claro que risco e dano são distintos. Portanto, o que se consuma quando há loteamentos em APPs é dano e não risco, sob o ponto de vista ambiental.

Por sua vez, Antunes (2020) conceitua o princípio da prevenção como aquele que *“aplica-se a impactos ambientais já conhecidos e dos quais se possa, com segurança, estabelecer um conjunto de nexos de causalidade que seja suficiente para a identificação dos impactos futuros mais prováveis.”* (ANTUNES, 2020, p. 1)

Para a prevenção o poder público requer a realização de estudos de impacto ambiental, muito utilizado para emissões de licenças ambientais à empreendimentos (hidroelétricas, barragens, loteamentos, rodovias). Ocorre que muitos desses estudos são realizados em áreas cujo impacto se realizou, ou seja, o dano já foi causado. Logo, não houve prevenção.

Os estudos de impacto ambiental (EIA) e seus correlatos, são instrumentos voltados a diminuir, ao máximo, os impactos que a fauna e a flora sofrerão com algum tipo de empreendimento considerado necessário para a sociedade. No entanto, virou um instrumento, usado no meio urbano, principalmente para emissão de licenças e cumprimento de um protocolo. O dano causado é tratado como fato consumado e muitas das compensações sequer ocorrerem na mesma área do empreendimento e nem sempre se reverte para o meio biótico.

A seguir, situa-se a condição de Arniqueira, local que serve de exemplo sobre essa relação conflituosa entre meio natural e meio antrópico.

5. Parcelamentos ilegais/clandestino no DF e a situação de Arniqueira

Arniqueira era uma antiga zona rural, uma colônia agrícola, como outras existente na região (Colônias Agrícolas Águas Claras, Vicente Pires, Samambaia) todas destituídas dessas características a partir de meados dos anos de 1980. A exceção de Águas Claras, projetada para se tornar um espaço urbano, as demais, incluindo Arniqueira, são loteamentos urbanos proveniente de parcelamentos em glebas rurais arrendadas pelo poder público a particulares.

O Setor Habitacional Arniqueira passou a ter essa designação por consequência da Lei Complementar do DF nº 511/2002, que assim foi denominada, assim como diversas áreas de loteamentos, todos de caráter ilegal e clandestino no DF.

Todos os setores criados (Arniqueira, Vicente Pires, Meireles, Jardim Botânico, Grande Colorado, Mestre D'Armas etc.) são parcelamentos do tipo loteamento como distingue a Lei Federal de Parcelamento do solo nº 6.766/1979, § 1º no Art. 2º.

A designação das poligonais dos setores habitacionais resulta numa forma de inserir, dentro do planejamento territorial, aparentemente como forma de controle e o prenúncio de possíveis processos de regularização. Ou seja, inseri-los dentro do contexto urbano legal. Este caminho está em consonância com diretrizes do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) para inserção de áreas informais na cidade legal.

Por sua vez, lei nº 9.785/1999, que alterou a 6.766/1979 acrescentando ao art. 2º o § 4º definindo lote como sendo o terreno servido de infraestrutura básica, cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou pela lei municipal de uso do solo para a zona em que se situe.

Após os estudos de impacto ambiental, e seguindo as recomendações desses, esses novos aglomerados urbanos demandam estudo urbanístico que proporá um desenho urbanístico com abertura de vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento desses, de modificação ou ampliação das vias existentes, definição de área para alocação de serviços, infraestrutura diversas e equipamentos públicos.

Os loteamentos informais no DF, em quase totalidade, não seguiram trâmites legais para verificar sua viabilidade, inclusive suscetibilidade ambiental. Restringiram-se a parcelar lotes, muitas vezes intramuros, criando espaços autosegregados – os condôminos, sem respeito a restrições diversas apontadas pela Lei Federal 6.766/1979, como fechamentos de logradouros públicos. Ou seja, tais loteamentos não seguem alinhamento com os núcleos urbanos pré-existent, agindo por conta e risco.

No DF, os danos ambientais causados pelos loteamentos irregulares e clandestinos causaram impactos diretos ao meio ambiente. Demonstra que poder público não agiu com precaução, apesar dos inúmeros estudos relativos a possíveis esgotamentos hídricos, aos estudos de planejamento territorial que definiram, em zoneamento, futuras áreas de expansão e restrições à outras. Em outras palavras, são áreas criadas fora do zoneamento urbano prévio e sem respeito as destinações desse zoneamento.

Os riscos à sociedade como um todo, considerando a condição hídrica e aos ecossistemas presentes “*resultam da associação entre os riscos decorrentes de processos naturais, agravados pela atividade humana e pela ocupação do território*” (VEYRET, 2007, p. 63).

A abordagem, na sequência, caracteriza, em síntese, o processo de regularização fundiária de Arniqueira e da questão das APP ali existentes.

5.1. A regularização fundiária da RA XXXIII Arniqueira DF e as APPs

A lei distrital nº 6.391/2019 oficializou Arniqueira como a Região Administrativa número XXXIII no DF. Até então, o Setor Habitacional Arniqueira estava contido na poligonal RA XX de Águas Claras.

De acordo com a Companhia de Desenvolvimento e Planejamento Urbano do DF – Codeplan (2019) a nova RA tem população estimada de 46.621 mil habitantes em cerca de 1,3 ha. As terras da região são públicas, foram arrendadas para chacareiros e que ao longo dos anos 2000 passou por intensa modificação do uso e ocupação do solo. Restam pouquíssimas chácaras na região (Figura 1).

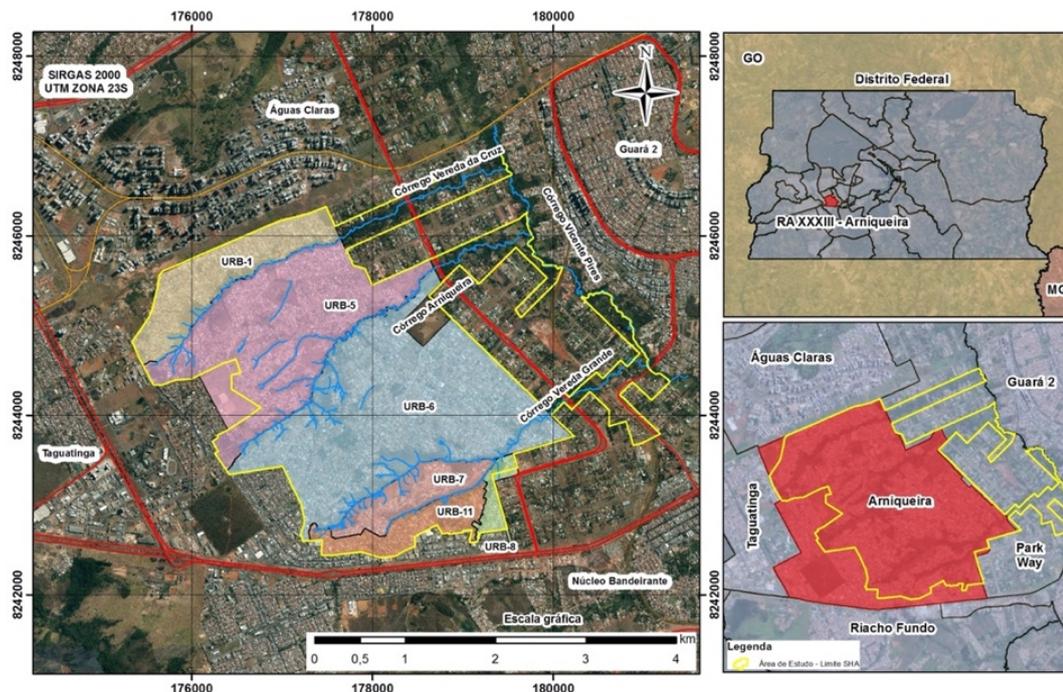


Figura 1 – Localização, divisão em Urbes e bacias dos córregos na RA de Arniqueira. Fonte: Terracap-Geológica, Relatório Geotécnico 2021

Uma vez RA, Arniqueira tem a sua própria poligonal contendo Areal e o Setor Habitacional Bernardo Sayão. Na Figura 01 estão as APPs dos córregos Vicente Pires, Arniqueira, Vereda Grande e Vereda da Cruz, pertencem a bacia hidrográfica do Rio Paranoá. A Figura 1 mostra a localização das mencionados APPs. No todo, as residências foram erguidas comprometendo as áreas de proteção. O local é ambientalmente suscetível – com declividades consideráveis, acima de 30°, com impactos por toda parte. As APPs têm vales encaixados, por onde passam os córregos, bastante assoreados (Figura 2).



Figura 2 – imagem registrada na App do córrego Arniqueira, mostrando ocupações dentro da APP e no rebordo das áreas do córrego, a esquerda, e a degradação dentro das áreas dos córregos, a direita. Fonte: acervo pessoal da autora.

O próximo subitem enfoca alguns procedimentos que viabilizaram a regularização fundiária em APPs na região de Arniqueira.

5.2. Os Processo administrativo e as referências legais relativas às APP envolvendo a situação da RA XXXIII Arniqueira

Os estudos técnicos foram desencadeados pelo processo administrativo nº 111.005.058/2013, da Terracap, que abriu licitações para contratação de empresas para realização de estudos ambientais e de viabilidade técnicas para a regularização fundiária.

O processo administrativo nº 390-000.680/2015 do Instituto Brasília Ambiental - IBRAM, congrega os estudos licitados no processo supracitado para o licenciamento ambiental, uma das exigências para a regularização fundiária do Setor Habitacional Arniqueira. Esse processo reúne os estudos ambientais - EIA e Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, estudos geotécnicos, socioambientais e da defesa civil na região.

Cabe aqui um esclarecimento. Este artigo não tem a pretensão de explorar em profundidade os estudos realizados na área. Para levantamento dos impactos e recomendação relativas às APPs, considerou-se pontualmente o EIA/RIMA, estudo urbanístico e do relatório e os estudos geotécnico realizados na área.

O EIA/RIMA foi realizado pela empresa Topocart em duas estampas, a primeira em 2012, antes da lei da Reurb e em virtude dessa, foi revisado e complementado em 2017. Este estudo detectou que apenas 36,01% das áreas de APPs ainda tinham cobertura vegetal, o restante por ocupações humanas ou remanescentes rurais (BRASÍLIA, 2018).

O diagnóstico do EIA identificou exagerada intervenção humana nas APPs, a ponto de impactar a hidrologia local, depredando e desaparecendo com canais de drenagem, muitos aterrados, canalizados ou desviados do canal principal. A área ainda possui cursos d'água em vales encaixados, mesmo que bastante impactados. O EIA estimou que as APPs ocupam 215,13ha (17,35%) do total da área, com tipologias de nascente de cursos d'água (córrego) e de veredas (BRASÍLIA, 2018).

Dentre as recomendações técnicas do EIA foi indicado que órgão ambiental competente delimitasse a faixa de preservação das APPs, a realização de avaliação técnica para verificação das condições de risco nas APPs ocupadas e que fossem demarcados parques vivenciais como forma de proteger as APPs.

Para as áreas limítrofes à APPs e de encostas, a recomendação do EIA foi de que as ocupações adotassem medidas para garantir a proteção desses locais, tais como a delimitação entre área ocupada e as áreas a serem protegida e seus atributos.

O plano urbanístico remeteu ao artigo 3º, I, II, III, IV e V lei federal de parcelamento do solo, 6.766/1979, com redação dada pela Lei nº 9.785/1999, que veda parcelamento em terrenos alagadiços, em terrenos aterrados com material nocivo à saúde pública, em terrenos com declividade superior a 30%, em terrenos com condições geológica não recomendadas a edificações e em áreas de preservação ecológica. E como o EIA, pautou-se no Código Florestal nº 12.651/2012.

O estudo urbanístico, realizado em 2015, corroborou, a princípio, o que o EIA recomendou e aguardou o estudo geotécnico. Mas, apontou, de antemão, para uso e ocupação do solo, as seguintes possibilidades:

Nesta condição conforme expõe o processo urbanístico, a área ocupada (construída e não construída) pela unidade imobiliária (lote) é passível de ser ajustada de forma a retirar a parte localizada dentro de APP, obtendo ainda área maior ou igual a 125,0m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente não menor a 5,00 (cinco metros), a unidade imobiliária poderá ser registrada com a área e dimensões resultantes após do ajuste.

No caso em que a área da ocupação (construída e não construída) após retirada a parte localizada dentro de APP, não atingir a área de 125,0m² (cento e vinte e cinco metros quadrados), e/ou ainda não atingir 5,00 (cinco metros) de dimensão para divisa frontal, não deverá ser criada a unidade imobiliária e a ocupação deverá ser removida (BRASÍLIA, 2015).

O estudo geotécnico para verificação das áreas de risco em toda a Arniqueira consta do processo Terracap 00111-00009140/2018-79 realizado em abril de 2020. Em 2021, novo estudo geotécnico foi realizado para apresentar os riscos ambientais relativos às APP ocupadas atende o processo Terracap 0011-00004533/2021-91.

No levantamento geotécnico realizado em 2020 foram identificados 765 lotes que interceptavam APPs. Os levantamentos foram realizados de acordo com a Código Florestal vigente, lei 12.651/2012 que versa sobre proteção da vegetação nativa, alterando a Lei 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e outras e a resolução CONAMA 369/2006 que *“Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente – APP”*.

Nota-se que o estudo geotécnico fez a identificação das condições das ocupações em APPs, sobretudo, na condição de risco. Foram verificados 920 lotes em situação de interferência com APPs. A princípio, seguindo critérios ambientais, 664 dessas edificações não foram consideradas passíveis de flexibilização e estariam sujeitas a remoção; 103 lotes eram passíveis de flexibilização ambiental e 63 lotes foram considerados passíveis de flexibilização por atenderem critérios tanto ambiental, quanto de risco.

O estudo geotécnico, apontou, a princípio, que as APPs de cursos d'água, localizadas na faixa de 0-15 metros da margem da drenagem, correspondiam à restrição ambiental total com 242 lotes ocupados e 55 lotes desocupados. Na faixa de 15-30 metros a partir da margem do curso d'água tinham 522 lotes ocupados, com 520 deles situados em áreas de risco geotécnico baixo a muito baixo. Os lotes desocupados eram 125 lotes, com 110 em áreas de

risco geotécnico baixo e muito baixo. Ao fim, conclui-se que 510 lotes eram passíveis de flexibilização em acordo com as disposições da lei da Reurb (TERRACAP/GEOLOGICA, 2020).

Para deixar claro, os estudos geotécnicos seguiram as diretrizes apontadas pela lei da Reurb nos seguintes termos em específico:

Art. 11, § 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias (Art. 11, § 2º da lei 13.465/2017)

Artigo 12 - Art. 12. A aprovação municipal da Reurb corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária e, na hipótese de o Município ter órgão ambiental capacitado, à aprovação ambiental. (Redação dada pela Lei nº 14.118, de 2021 que instituiu o Programa Casa Verde Amarela, do governo Federal)

§ 3º Os estudos técnicos referidos no art. 11 aplicam-se somente às parcelas dos núcleos urbanos informais situados nas áreas de preservação permanente, nas unidades de conservação de uso sustentável ou nas áreas de proteção de mananciais e poderão ser feitos em fases ou etapas, sendo que a parte do núcleo urbano informal não afetada por esses estudos poderá ter seu projeto aprovado e levado a registro separadamente (BRASIL, lei 13.465/2017).

O poder público do DF, em consonância com o determinado pela lei nº 13.465/2017 para o processo de Regularização Fundiária, realizou todos os estudos necessários para viabilizar a regularização.

Além disso, o governo do DF apresentou dispositivo legal específico no DF, decreto nº 42.269/2021, no art. 2º e incisos destaca-se:

I - Identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;

II - Criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos; (BRASÍLIA, Decreto nº 42.269/2021)

O citado decreto distrital 42.269/2021 regulamentou a lei complementar nº 986, de 30 de junho de 2021, que dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana – Reurb no Distrito Federal.

O Setor Habitacional Arniqueira é uma Área de Regularização de Interesse Específico - Arine, enquadramento recebido pela Lei Complementar Distrital nº 803, de 25 abril de 2009, atualizada pela Lei Complementar Distrital nº 854, de 15 de outubro de 2012, Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF - PDOT. Como Arine, cabe no tipo de Reurb-E – Área de Regularização de Interesse Específico.

No entanto, no contexto da regularização da área, há presença de habitações e grupos de renda de interesse social alocados em áreas de APPs, e em situação de risco com número final constatado pelo estudo geotécnico complementar de 2021 de 445 lotes (TERRACAP/GEOLOGICA, 2021). Alguns desse lotes, não há número preciso, se enquadram no tipo REURB-S – Regularização Fundiária de Interesse Social. Corroborando este apontamento, o § 4º, Art. 3º do decreto nº 42.269/2021, que regulamentou a Reurb-DF, dispendo:

§ 4º Constatada a existência de ocupação situada, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União ou pelo Distrito Federal, a Reurb-S e a Reurb-E observará, também, o disposto nos art. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso (Decreto-DF nº 42.269/2021)

Em síntese ao quadro apresentado evidencia que a lei da Reurb-DF define os enquadramentos para regularização fundiária com intervenção em APPs, em detrimento das recomendações das leis ambientais. Aliás, a Reurb-DF, conforme definiu a Reurb federal, direcionou as condições para permitir a regularização fundiária de loteamentos informais consolidados, com interferência total ou parcial em APPs tanto para parcelamentos especiais – Reurb-E, quanto para parcelamentos de interesse social – Reurb-S.

Em todo o DF, os parcelamentos ilegais/clandestinos mudaram drasticamente a configuração urbana da cidade e demandaram intervenção do poder público no sentido de prover infraestrutura, sobretudo, com requalificação da malha viária. As ações no sentido de frear essas ocupações, ao longo de mais de 30 anos, não foram efetivas e nem eficazes. Antes da Reurb federal e da Reurb distrital, a regularização fundiária no DF estava sujeita às regras ambientais para as APPs. Havia, também, impasses importantes com lei a de parcelamento do solo, 6766/1979 nas citados condomínios fechados.

A Reurb federal e a Reurb-DF deram o xeque-mate para flexibilização das leis ambientais que impediam as regularizações fundiárias de loteamentos irregulares e clandestinos.

5.3. Reflexão à luz dos princípios e da segurança jurídica

O princípio ambiental da precaução, conforme disposto no subitem 4.1, está para evitar o risco. Todavia, a precaução perde eficácia quando estão instalados danos. Por este entendimento, falar de riscos em Arniqueira não remete a precaução do ponto de vista da proteção às APPs, porque já são danos. A precaução do risco está para a sociedade que se fixou nessas áreas.

A negligência do poder público no dever de fiscalizar, bem como de dar condições de acesso às moradias fazem com que o dano se alastre e o meio ambiente seja depredado sem nenhum cuidado ou precaução, mesmo com todo o aparato jurídico e técnico existentes.

Relembrando, a precaução é realizada com estudos de avaliação ambiental, como o EIA e os estudos geotécnicos realizados em Arniqueira, como forma de prever impactos que prejudiquem o meio ambiente e para que se aja com prevenção evitando risco. Todavia, os estudos foram realizados após a consolidação dos loteamentos informais, causando impacto generalizado na região, desaparecendo com APPs e prejudicando as que restaram. Por isso se fala em dano.

O princípio ambiental da prevenção aos não ocorreu em Arniqueira do ponto de vista de preservar as áreas de APP. Se a prevenção não é feita a tempo e uniformemente, com informação, educação, responsabilização, o entendimento é justificado por outros meios, como pela via do fato consumado.

Do ponto de vista da segurança jurídica, o art. 225 da Constituição Federal ensina: *“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.”*

O referido artigo é violado por completo tanto por parte das negligências do poder público nas garantias constitucionais relativas à sociedade (moradia, emprego e renda), quanto do ponto de vista do meio ambiente (meio físico e biótico).

A Reurb federal e a Reurb distrital no que diz respeito as APPs, mesmo com todo o regramento das exigências ambientais e estudos urbanísticos, bem como o necessário aval de conselhos ambientais nos municípios, estão pautadas pelo princípio do fato consumado. Resguarda a segurança jurídica de quem se instalou nessas áreas de forma clandestina e irregular. E neste caso, contempla e beneficia diretamente grupos de renda média e alta.

A segurança jurídica do ponto de vista da proteção das APPs e sua importância do ponto no equilíbrio ambiental não é equilibrado. As recomendações dos estudos técnicos quanto a compensações, recomposições da vegetação, desobstrução das áreas de riscos não têm garantidas de que vão acontecer.

Quanto a ações judiciais e jurisprudências junto ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDF, questionado sobre a lei da Reurb no DF e as APPs em Arniqueira, até o fechamento desse artigo, nas pesquisas, não foram encontradas. O que está disponível são reclamações em desfavor ao programa de venda direta de bem público. As pessoas não querem pagar pelo lote ocupado e que pertencia ao patrimônio do DF.

6. Considerações finais

Como exposto não há simplicidade em equilibrar conflitos quando se trata de defender o direito ambiental e o direito urbanístico. Ambas as questões são complexas e costumam convergir para a visão antropocêntrica de proteção e conservação.

O meio urbano x natureza são tratados como espaços contrários e de fato são, mesmo que o primeiro dependa diretamente do segundo. A natureza, seus biomas, ecossistemas e organização de vida independem do ser humano, a não ser pelo lado de que quanto menos predador este for, melhor para o meio físico e biótico.

A política urbana está em processo de consolidação e trazem nas legislações termos como meio ambiente equilibrado, desenvolvimento urbano ambientalmente sustentável. As ações voltadas a preservação de áreas protegidas que passam pelas cidades são insuficientes. A lei da Reurb, pelo exemplo exposto, garante primeiro os interesses sociais, mas não os ambientais.

No DF, é sabido que o risco de escassez hídrica tem sido uma preocupação, desde os estudos realizados antes da implantação do projeto do Plano Piloto. As demarcações de áreas de interesse público, para se precaver contra a referida escassez, foram realizadas dentro do planejamento territorial, de planos de recursos hídricos, como é o caso da APA da bacia do Rio São Bartolomeu. Contudo, a ocupação desmedida por loteamentos denominados de condomínios, inviabilizaram o projeto. O mesmo aconteceu com as APPs em Arniqueira e outras tantas regiões do DF.

Reurb no DF é utilizada para dar cabo aos processos de regularização fundiária com tom de solução. Assume-se aqui que os estudos técnicos ambientais realizados em Arniqueira e outros são sustentados pela teoria do fato consumado - uma vez ocupadas essas áreas - desobstruí-las e reconstituir o meio é considerado mais oneroso visto que o dano já aconteceu. Este é um argumento comum.

Por fim, o alastramento dos loteamentos informais no DF demonstra que o território altamente regulado por leis de uso e ocupado do solo, com definições claras das áreas ambientalmente protegidas estão presentes nas normas, mas a realidade é outra. Quanto a recuperação de APPs no DF, esperam-se as cenas dos próximos capítulos.

7. Referências:

ANTUNES, Paulo de Bessa. Os princípios da precaução e da prevenção no direito ambiental. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Álvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direitos Difusos e Coletivos. Nelson Nery Jr., Georges Abboud, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontificia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/330/educacao-1/os-principios-da-precaucao-e-da-prevencao-no-direito-ambiental>>. Acesso em: 25/05/2022.

BRASIL. Lei nº. 6.766, de 19 de dezembro de 2009. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 05/06/2022.

BRASIL. Lei nº. 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 2/05/2022.

BRASIL. Lei 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 10/05/2022.

BRASIL. Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm>. Acesso em: 25/05/2022.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Acesso em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em 01/06/2022.

BRASIL. Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14285.htm>. Acesso em 05/06/2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei 10.257 de junho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. 2ª Ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, 5 de outubro de 1988.

BRASIL. SUELY, Mara Vaz Guimarães de Araújo. As áreas de preservação permanente e a questão urbana. Brasília. Câmara do Deputados. Estudo – ago.2002. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/1083>>. Acesso em: 23/09/2021.

BRASÍLIA. Decreto-Distrital 42.269 de 06 de julho de 2021. dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana – REURB no Distrito Federal. Disponível em: <http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/dd64e5d58f8b4ec3b017006b3cccbbf8/Decreto_42269_06_07_2021.html>. Acesso em: 23/05/2022.

BRASÍLIA. Decreto-Distrital 40.254 de 11 de novembro de 2019. Dispõe sobre procedimentos aplicáveis aos processos de Regularização Fundiária Urbana - Reurb no Distrito Federal. Disponível em: <

http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/7b8b0c0b50d34709b9345216497d38ad/Decreto_40254_11_11_2019.html>. Acesso em: 17/05/2022.

BRASÍLIA. Lei Complementar nº 986 de 30 de junho de 2021. Dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana – Reurb no Distrito Federal. Disponível em: <http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=3e31558072eb4b7791ab7c55335ffd13>. Acesso em: 23/05/2022.

BRASÍLIA. SINJ-DF – Sistema Integrado de Normas Jurídicas – Distrito Federal. Disponível em: <http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/7b8b0c0b50d34709b9345216497d38ad/Decreto_40254_11_11_2019.html>. Acesso em: 01/04/2022.

BRASÍLIA. Diretrizes Urbanísticas do Setor Habitacional Arniqueira, Processo: 390-000.680/2015. GDF/SEGET/DIUR 03/2015.

BRASÍLIA. Nota Técnica. Arniqueira/Área: um retrato demográfico e socioeconômico. Codeplan/GDF, 2019. Disponível em <https://www.arniqueira.df.gov.br/wp-content/uploads/2016/08/NT_Arniqueiras_Areal.pdf>. Acesso em: 2/05/2021.

BRASÍLIA. Setor Habitacional Arniqueira. Proposta de uso e ocupação do solo. Terracap/GDF, Brasília, jan/2018.

DEL TOÉ, Cristiane Camilo Dagostin. Regulação Fundiária Urbana em Áreas de Proteção Permanente. Florianópolis. Habitus, 2021.

FERNANDES, Robinson. Controle de Constitucionalidade e a Teoria do Fato Consumado. 1. Ed e- book – Jundiaí, SP: Paco Editoria, 2016. Livro digital, Kindle.
GEOLOGICA consultoria ambiental. Elaboração de estudo de risco geotécnico de restrição de ocupação do Setor Habitacional Arniqueira, DF. Processo Terracap 00111-00009140/2018-79, item 5.1, abr. 2020.

IBGEa – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades e Estados. Rio de Janeiro: IBGE 2022. Disponível em <<https://regrasparatcc.com.br/formatacao/como-referenciar-o-ibge/>> . Acesso em: 10/05/2022.

___b. Portal, Educa IBGE. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em <<https://educa.ibge.gov.br/jovens%20conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html>>. Acesso em: 21/03/2022.

MARICATO, Ermínia. Questão fundiária urbana no Brasil e o Ministério das Cidades. Nov. 2005. Disponível em http://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/maricato_questaofundiaria.pdf. Acesso em: 20/03/2022.

MATTOS, Roberto Gomes de. Princípio do fato consumado no Direito Administrativo. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 220:195-208, abr./jun.2000. Disponível em <http://gomesdemattos.com.br/wp-content/uploads/2016/04/2010_principio_do_fato_consumado_no_direito_administrativo.pdf>. Acesso em: 15/05/2022.

PELUSO, Marília Luíza. BRASÍLIA: do mito ao plano, da cidade sonhada à cidade administrativa. Brasília. Espaço & Geografia, Vol. 6, Nº 2, 2003. Disponível em <<https://periodicos.unb.br>>. Acesso em: 20/05/2022.

RODRIGUES, Arlete Moyses. Moradia nas cidades Brasileiras. 7. ed – São Paulo: Contexto, 1997.

TERNO, Rozane. Terra de Direitos. 10 respostas sobre a nova lei de regularização fundiária urbana. Em 13/12/2017. Disponível em < <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/10-perguntas-e-respostas-sobre-a-nova-lei-de-regularizacao-fundiaria-urbana/22705>>. Acesso em: 30/03/2022.

SARLET, Ingo Wolfgang; PRESTES, Vanessa Buzelato. Direito à cidade, Lei Federal nº 13.465/17 e proibição de retrocesso. Revista (eletrônica) Consultor Jurídico. Disponível em https://www.conjur.com.br/2020-nov-20/direitos-fundamentais-direito-cidade-lei-federal-1346517-proibicao-retrocesso#_ftn3>. Acesso em: 29/05/2022.

SEPE, Patrícia Marra (at all). O novo Código Floresta e sua aplicação em áreas urbanas: uma tentativa de superação de conflitos. Anais do 3º Seminário Nacional sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo. Belém – UFPA, set. 2014. Disponível em <<http://anpur.org.br/app-urbana-2014/anais/ARQUIVOS/GT2-243-120-20140710190757.pdf>>. Acesso em: 15/05/2020.

SILVA, Marly Santos; BEZERRA, Maria do Carmo Lima. Valores que norteiam o ordenamento territorial do Distrito Federal: o caso da APA do São Bartolomeu. Anais do VI Congresso Iberoamericano de Estudios Territoriales y Ambientales – CIETA. São Paulo setembro de 2014 (pág. 1337-1359).

SILVA, Vicente Gomes de. Legislação Ambiental Comentada. Belo Horizonte: Fórum, 2002.

TARTUCCI, Flavio. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. Pensar, Revista de Ciências Jurídicas, v. 23, n. 3, p. 1-23, jul./set. 2018.

VEYRET, Yvette. Os riscos: o homem como agressor e vítima do meio ambiente. 1. Ed. São Paulo. Contexto, 2007.