

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP
MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO**

CIBELLE DELL'ARMELINA ROCHA

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE NÚCLEOS CONSOLIDADOS EM ÁREAS
PROTEGIDAS NO DISTRITO FEDERAL: POSSIBILIDADE À LUZ DO ART. 4º DO
DECRETO DISTRITAL Nº 46.741, DE 14 DE JANEIRO DE 2025**

BRASÍLIA - DF

2025

CIBELLE DELL'ARMELINA ROCHA

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE NÚCLEOS CONSOLIDADOS EM ÁREAS
PROTEGIDAS NO DISTRITO FEDERAL: POSSIBILIDADE À LUZ DO ART. 4º DO
DECRETO DISTRITAL Nº 46.741, DE 14 DE JANEIRO DE 2025**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação profissional *stricto sensu* em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP, como requisito parcial para a obtenção do título de MESTRE em Direito, sob a orientação do Prof. Dr. Luiz Felipe Perdigão de Castro.

BRASÍLIA-DF

2025

CIBELLE DELL'ARMELINA ROCHA

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE NÚCLEOS CONSOLIDADOS EM ÁREAS
PROTEGIDAS NO DISTRITO FEDERAL: POSSIBILIDADE À LUZ DO ART. 4º DO
DECRETO DISTRITAL Nº 46.741, DE 14 DE JANEIRO DE 2025**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação profissional *stricto sensu* em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP, como requisito parcial para a obtenção do título de MESTRE em Direito, sob a orientação do Prof. Dr. Luiz Felipe Perdigão de Castro.

Aprovada em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Luiz Felipe Perdigão de Castro
IDP – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

Prof. Dr. Dércio Luiz Reis
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

Profa. Dra. Daniella Basso Batista Pinto
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP

Dedico este trabalho aos brasilienses, nascidos aqui ou que escolheram esta cidade como sua.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Luiz Felipe Perdigão de Castro, por todo acompanhamento, dedicação, paciência e cuidado no processo de orientação da pesquisa.

Também agradeço aos demais professores, colegas e amigos feitos no Programa de Pós-Graduação profissional *stricto sensu* em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, pelas trocas de conhecimento e experiências vividas, que foram fundamentais ao longo destes últimos anos.

À Brasília, minha inspiração.

Ao meu amor, Eduardo, que acredita mais em mim do que eu mesma.

*“É assim que funciona no amor: dois
destinos nada mais são do que veredas
confusas que se abraçam”.*

Guimarães Rosa

RESUMO

A presente dissertação de mestrado tem por finalidade analisar a viabilidade jurídica, social e ambiental da regularização fundiária de núcleos urbanos informais consolidados localizados em áreas especialmente protegidas no Distrito Federal. O estudo parte do seguinte problema: “De que forma é possível regularizar, no Distrito Federal, os núcleos informais consolidados, como o Mini Chácaras do Lago Sul e o Condomínio RK, com as diretrizes constitucionais e infraconstitucionais de proteção ambiental, em especial aquelas voltadas à preservação do Cerrado, à luz dos marcos da modernidade reflexiva, da sociedade de risco e da política urbana estabelecida pelo Estatuto da Cidade, pelo Código Florestal e pela Lei da REURB?”. Para tanto, adota-se como objetivo geral a análise da possibilidade de regularização fundiária urbana no Distrito Federal em áreas especialmente protegidas, em consonância com as políticas públicas de proteção ao meio ambiente destinadas ao Cerrado, de acordo com a PNMA e todo o sistema de proteção constitucional e infraconstitucional a ela inerente, com destaque para o Código Florestal, o Estatuto da Cidade e REURB. Ao final, conclui-se que a regularização fundiária de núcleos urbanos consolidados em áreas ambientalmente protegidas é juridicamente possível e socialmente desejável, desde que observadas as condições legais excepcionais previstas na legislação vigente e respeitados os princípios da razoabilidade, da função social da posse e da proporcionalidade na proteção de direitos fundamentais. A aplicação rígida da vedação à Teoria do Fato Consumado, sem análise das especificidades de cada caso, revela-se incompatível com os desafios contemporâneos da sociedade de risco e com a necessidade de harmonização entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A dissertação confirma, assim, a hipótese de que a REURB, ao lado do Código Florestal e do Estatuto da Cidade, constitui instrumento legítimo para compatibilizar urbanização e proteção ambiental, especialmente quando o Estado atuou de forma omissa ou contraditória no processo de ocupação do território.

Palavras-chave: direito fundamental à moradia; meio ambiente ecologicamente equilibrado; política urbana; regularização fundiária; áreas de preservação permanente.

ABSTRACT

This master's dissertation aims to analyze the legal, social and environmental feasibility of land regularization of consolidated informal urban centers located in specially protected areas in the Federal District. The study starts from the following problem: "How is it possible to regularize, in the Federal District, consolidated informal centers, such as the Mini Chácaras do Lago Sul and the RK Condominium, with the constitutional and infra-constitutional guidelines of environmental protection, especially those aimed at the preservation of the Cerrado, in light of the milestones of reflexive modernity, the risk society and the urban policy established by the City Statute, the Forest Code and the REURB Law?". To this end, the general objective adopted is to analyze the possibility of urban land regularization in the Federal District in specially protected areas, in line with public policies for environmental protection aimed at the Cerrado, in accordance with the PNMA and the entire system of constitutional and infraconstitutional protection inherent to it, with emphasis on the Forest Code, the City Statute and REURB. In the end, it is concluded that land regularization of urban centers consolidated in environmentally protected areas is legally possible and socially desirable, as long as the exceptional legal conditions provided for in current legislation are observed and the principles of reasonableness, the social function of possession and proportionality in the protection of fundamental rights are respected. The rigid application of the prohibition of the Theory of the Accomplished Fact, without analyzing the specificities of each case, proves to be incompatible with the contemporary challenges of the risk society and with the need to harmonize the right to housing and the right to an ecologically balanced environment. The dissertation thus confirms the hypothesis that REURB, together with the Forest Code and the City Statute, constitutes a legitimate instrument for reconciling urbanization and environmental protection, especially when the State has acted in an omission or contradictory manner in the process of land occupation.

Keywords: fundamental right to housing; ecologically balanced environment; urban policy; land regularization; permanent preservation areas.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ACP	Ação Civil Pública
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
APA	Área de Proteção Ambiental
APM	Áreas de Proteção de Mananciais
APP	Área de Preservação Permanente
ARINE	Áreas de Regularização de Interesse Específico
ARIS	Áreas de Regularização de Interesse Social
Art.	Artigo
BNH	Banco Nacional da Habitação
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CC/2002	Código Civil de 2002
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CMMAD	Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CSN	Conselho de Segurança Nacional
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EC	Emenda Constitucional
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EUA	Estados Unidos da América
GDF	Governo do Distrito Federal
GET/PI	Grupo Executivo de Trabalho para Parcelamentos Irregulares
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRAM	Instituto Brasileiro de Mineração
LC	Lei Complementar
MCMV	Minha Casa, Minha Vida
MP	Medida Provisória
MPDFT	Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
MPF	Ministério Público Federal
NBR	Norma Brasileira Regulamentadora
NEPA	<i>National Environment Policy Act</i>

NOVACAP	Companhia Urbanizadora da Nova Capital
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PDAD	Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios
PDOT	Plano Diretor de Ordenamento Territorial
PIB	Produto Interno Bruto
PJe	Processo Judicial eletrônico
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PUIs	Parcelamentos Urbanos Isolados
REsp	Recurso Especial
REURB	Regularização Fundiária Urbana
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
SEDUH	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SHPS	Setor Habitacional Pôr do Sol
SHSN	Setor Habitacional Sol Nascente
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios
TRF4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região
ZEE-DF	Zoneamento Ecológico-econômico do Distrito Federal

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	12
1	MODERNIDADE REFLEXIVA E SOCIEDADE DE RISCO NO PLANALTO CENTRAL: NEM TUDO QUE É TORTO É ERRADO.....	25
1.1	O processo de ocupação do Distrito Federal e seus impactos no bioma Cerrado.....	26
1.2	Do desenvolvimento econômico ao desenvolvimento sustentável: assim caminha a humanidade?.....	37
2	EVOLUÇÃO LEGISLATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL E FUNDIÁRIA E DIREITO À MORADIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL.....	43
2.1	O direito à moradia como valor constitucional.....	44
2.2	Dos cortiços às cidades inteligentes.....	49
2.3	Evolução legislativa infraconstitucional até a REURB.....	51
2.4	REURB - Conceito, finalidade social e desafios.....	58
2.5	Ocupação fundiária no Distrito Federal: da maquete de Lucio Costa aos núcleos urbanos informais.....	61
2.6	A REURB no Distrito Federal.....	70
3	PRESERVAÇÃO PERMANENTE DA NATUREZA OU PRESERVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA: DICOTOMIA APARENTE, DISCUSSÃO PERMANENTE.....	73
3.1	A vedação de ocupação humana em áreas de preservação permanente como regra geral.....	74
3.2	Ocupação de áreas de preservação permanente no Distrito Federal à luz da REURB.....	79
3.3	Imprescindibilidade de estudo técnico e a relativização da Súmula 613 do STJ em matéria fundiária.....	84
4	OCUPAÇÃO FUNDIÁRIA CONSOLIDADA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE: TRATAMENTO DADO PELO PODER JUDICIÁRIO.....	86
4.1	Caso 01.....	87

4.2	Caso 02.....	97
4.3	Discussão.....	101
4.4	Posição do Poder Executivo Distrital acerca da REURB em APP.....	106
4.5	Posição do STJ acerca da REURB em APP.....	109
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	112
	REFERÊNCIAS.....	116

INTRODUÇÃO

A intervenção humana (antrópica) altera sobremaneira o ambiente natural. Sabendo-se que todos têm direito à ocupação¹ e ao uso da cidade e direito também ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988)², alinhada com o ideal de desenvolvimento sustentável, partiu da premissa de que a melhora ambiental e o acesso de todos à cidade podem caminhar junto com o desenvolvimento econômico, desde que as instituições apliquem corretamente as políticas públicas existentes.

Com a mudança de paradigma sobre a ideia de desenvolvimento, principalmente a partir dos anos 1970, os conceitos de preservação e conservação da natureza como condição de elemento de sustentabilidade passaram a compor tal conceito, compreendendo, também, a equidade social, prosperidade econômica e integridade ambiental e, nas cidades, a moradia como condição *sine qua non* de dignidade da pessoa.

Ao assumir a premissa de que, em regra, a eficácia dos direitos fundamentais no Direito privado, de modo geral, gravita em torno de problemas ligados à colisão desses direitos, especialmente em virtude da incidência da norma constitucional na esfera das relações privadas, é necessário ponderar, como fazer dialogar os instrumentos legislativos postos à disposição da sociedade para tornar viável o modelo de sustentabilidade proposto para os espaços, sejam eles urbanos ou rurais, tanto do ponto de vista econômico quanto do ponto de vista ambiental³.

Como dito acima, a intervenção antrópica altera o meio ambiente natural, criando novas paisagens⁴, especialmente nos espaços urbanos. Nesse sentido,

¹ Ocupar no sentido de tomar posse, de usufruir como titular de direitos, como cidadão, como participante da urbe, da polis.

² BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1º dez. 2024.

³ SARLET, I. W. Neoconstitucionalismo e influência dos direitos fundamentais no direito privado: algumas notas sobre a evolução brasileira. **Civilistica.com**, v. 1, n. 1, p. 1-30, jul. 2012. Disponível em: <https://civilistica.emnuvens.com.br/redc/article/view/29>. Acesso em: 8 abr. 2023.

⁴ Segundo o Dicionário Aurélio, paisagem é um espaço de terreno que se abrange num lance de vista (FERREIRA, Mauricio Lamano *et al.* Cidades inteligentes e sustentáveis: problemas e desafios. *In*: BENINI, Sandra Medina; ROSIN, Jeane Aparecida Rombi de Godoy. **Estudos Urbanos: uma abordagem interdisciplinar da cidade contemporânea**. 3. ed. ANAP, 2016).

Deve-se ter o cuidado de não encarar paisagem natural como “mito da natureza intocada”, pois importa que esses territórios todos foram ou são ocupados por populações que ali encontram seus meios de: 1) subsistência; 2) trabalho e produção; e 3) produção dos aspectos materiais das relações sociais. Assim, a paisagem também incorpora a “re-produção econômica e das relações sociais”

políticas públicas centradas no conceito de sustentabilidade ecológico-econômica são imprescindíveis para a consecução deste bem jurídico.

Se até o século XIX, a ideia de ocupação humana do ambiente natural se sobrepunha a qualquer outra, a partir do início do século XX, tal premissa foi alterada, conforme se verá a seguir. Historicamente, apesar de ter-se iniciado no Brasil anos 1934, com a implementação do primeiro Código Florestal⁵, o movimento que passou a tratar o meio ambiente e, conseqüentemente, sua integração ao espaço urbano, de forma independente do conceito civil de bem jurídico, ocorreu formalmente com a promulgação do antigo Código Florestal⁶, vigente entre 1965 até abril de 2012, quando foi promulgada a Lei nº 12.651, atual Código Florestal, cuja redação trouxe para seu bojo conceitos que norteiam este trabalho, dentre eles o de Área de Preservação Permanente (APP).

Importante destacar que, em nível mundial, em 1968, personalidades internacionais, empresários, cientistas, economistas, sociólogos e representantes governamentais, reuniram-se em Roma, para discutir as perspectivas da humanidade diante do conflito entre o desenvolvimento e a proteção ambiental, criando o célebre manifesto do Clube de Roma⁷.

Na mesma década, os Estados Unidos da América (EUA) criam sua política nacional de meio ambiente, por meio da Lei Federal denominada “*National*

(DIEGUES, Antonio Carlos. **O mito moderno da natureza intocada**. 6. ed. São Paulo: Hucitec/Nupaub, 2008, p. 83-85).

⁵ BRASIL. **Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934**. Aprova o código florestal que com este baixa. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

⁶ BRASIL. **Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965**. Institui o novo Código Florestal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm#:~:text=%C3%89%20proibido%20o%20uso%20de,Par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico. Acesso em: 1º dez. 2024.

O primeiro Código Florestal brasileiro data de 1934 e foi criado para normatizar o uso das florestas. Em seu art. 1º, expressava a preocupação de considerar as florestas nacionais em seu conjunto, reconhecendo-as como de interesse social. Definindo as florestas como um bem jurídico de interesse comum, estabeleceu a reserva obrigatória de 25% de vegetação nativa nas propriedades rurais (art. 23). A partir de sua aprovação, o Código Florestal foi alterado diversas vezes. Em vigor até 2012 estava a Lei nº 4.771/1965, revogada pela Lei nº 12.651/2012. A Lei nº 4.771/1965 estabeleceu dois mecanismos importantes de proteção ambiental: a) a Área de Preservação Permanente (APP), destinada a proteger o solo e as águas, cujo uso é limitado e depende de situações a serem autorizadas pelo poder público; b) a Reserva Legal, como um percentual do imóvel que deve ser coberto por vegetação natural e que pode ser explorada com manejo florestal sustentável (SAUER, Sérgio; FRANÇA, Franciney Carreiro de. Código Florestal, função socioambiental da terra e soberania alimentar. **Cad. CRH**, v. 25, n. 65, ago. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/N5jRWTfptpQTzNBsmqQxNRv/abstract/?lang=pt> Acesso em: 1º dez. 2024).

⁷ PENSAMENTO VERDE. **Clube de Roma e o relatório “Os limites do crescimento” (1972)**, 02 jan. 2014. Disponível em: https://www.pensamentoverde.com.br/sustentabilidade/clube-roma-relatorio-limites-crescimento-1972/#google_vignette Acesso em: 1º dez. 2024.

Environment Policy Act (NEPA)” aprovada em 1969⁸ e, em 1971, cientistas do mundo inteiro enviaram ao secretário geral das Nações Unidas o Manifesto Menton, que tratava dos problemas decorrentes da deterioração da qualidade de vida humana, da diminuição e comprometimento dos recursos naturais, da superpopulação, das guerras e da fome, que resultou na realização da Conferência de Estocolmo, em 1972⁹. O evento contou com a participação de 113 países, 250 Organizações Não Governamentais (ONGs) e organismos da Organização das Nações Unidas (ONU), os quais aprovaram um plano de ação contendo 26 princípios e 109 recomendações aos governos e às organizações internacionais, além de propor a criação de um fundo mundial para defesa do meio ambiente e a publicação, pelo Clube de Roma, do Relatório Meadows ou “Os limites do crescimento”¹⁰. Neste período, quase todos os Estados europeus implementaram uma legislação ambiental, que até então não existia. Outro ponto muito importante da Conferência de Estocolmo foi a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

Na década seguinte, em 1985, a expressão “Desenvolvimento Sustentável” foi cunhada pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), denominada Comissão Brundtland¹¹, que produziu um importante documento denominado “Nosso futuro comum” também conhecido como Relatório Brundtland e apresentado na 42ª Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU).

⁸ UNITED STATES. **The National Environmental Policy Act of 1969**. January, 1 1970. Disponível em: <https://www.energy.gov/nepa/articles/national-environmental-policy-act-1969> Acesso em: 1º dez. 2024.

⁹ ESTOCOLMO. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Declaração de Estocolmo)**. Jun. 1972. Disponível em: http://www.defensoria.ms.gov.br/images/repositorio-dpgems/conteudo-nucleos/nudedh/legislacao-internacional/sistemaonu/21__declara%C3%A7%C3%A3o_de_estocolmo_sobre_o_meio_ambiente_humano_-_1972_-_OK-compactado.pdf Acesso em: 1º dez. 2024.

¹⁰ PENSAMENTO VERDE. **Clube de Roma e o relatório “Os limites do crescimento” (1972)**, 02 jan. 2014. Disponível em: https://www.pensamentoverde.com.br/sustentabilidade/clube-roma-relatorio-limites-crescimento-1972/#google_vignette Acesso em: 1º dez. 2024.

¹¹ CMMAD. **Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Nosso Futuro Comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

O nome foi tirado da dirigente da referida Comissão, a primeira-ministra norueguesa Gro Harlem Brundtland, que também foi ministra do meio ambiente daquele país. Tinha como missão diagnosticar a situação ambiental, contando com a colaboração de órgãos ambientais governamentais e não-governamentais, entidades científicas, a partir do relatório da Comissão Brandt e da Comissão Palmer.

Internamente, no início dos anos 1980, o Brasil criou sua Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), por meio da Lei nº 6.938/1981¹². A PNMA foi recepcionada pela CF/1988 e dá efetividade ao seu art. 225 que preceitua o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado simultaneamente ao dever de responsabilidade de todos para o alcance de tal bem jurídico.

Em 1992, o Brasil sediou Conferência das Nações Unidas sobre desenvolvimento e meio ambiente, na qual ficou consagrado o conceito de desenvolvimento sustentável e discutiu-se um modelo de crescimento econômico menos consumista e mais adequado ao equilíbrio ecológico. A conferência ficou conhecida como Eco-92¹³.

Seis anos após a Eco-92, emergiu, por meio do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001)¹⁴, a ideia de preservação e conservação de áreas verdes no perímetro urbano, de forma que a função social da propriedade e o direito ambiental-urbanístico sejam atendidos a contento.

Com a edição da Lei Complementar (LC) nº 140/2011¹⁵, fixou-se normas de cooperação entre a União, Estados e Municípios, relativamente ao exercício da competência disposta nos incisos III, VI e VII do art. 23 da CF/1988¹⁶, destinados a implementar políticas públicas de proteção a documentos, obras e outros bens de documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos, além da proteção ao meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas e preservação das florestas, fauna e flora. Esperava-se que a LC eliminasse diversos

¹² BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em: 1º dez. 2024.

¹³ RIO-92. **II Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento**. 3 e 14 de junho de 1992. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/arquivo/sites-tematicos/rio20/eco-92> Acesso em: 1º dez. 2024.

¹⁴ BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

¹⁵ BRASIL. **Lei complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

¹⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1º dez. 2024.

conflitos de competência entre as unidades da federação, que tradicionalmente eram levados à apreciação do judiciário.

Em 2012, foi promulgada a Lei nº 12.651¹⁷ denominada “Novo Código Florestal Brasileiro”. Relativamente ao direito urbanístico, essa lei trouxe o conceito de “área urbana consolidada”¹⁸, passando a ser aplicada para fins de regularização fundiária de assentamentos irregulares.

O divisor de águas para a efetiva implantação de uma política de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em harmonia com o direito à cidade por meio da moradia digna, foi a Medida Provisória (MP) nº 759/2016¹⁹, convertida na Lei nº 13.465/2017²⁰, que criou o instituto da Regularização Fundiária Urbana (REURB)²¹, disposta em seu art. 9º, que será melhor explanado a seguir. No Distrito

¹⁷ BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

¹⁸ O mesmo cunhado pelo Programa MCMV (BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm Acesso em: 1º dez. 2024).

¹⁹ BRASIL. **Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016**. 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

²⁰ BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

²¹ A REURB é o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. A REURB trouxe conceitos como “núcleos urbanos informais” e “a área urbana

Federal, a REURB foi implementada pela LC Distrital nº 986/2021²² e regulamentada pelo Decreto Distrital nº 42.269/2021²³, revogado pelo atual Decreto Distrital nº 46.741/2025²⁴.

A expansão de Brasília e seu crescimento orgânico, para além das bordas do Plano Piloto, afetou e afeta diretamente o remanescente do cerrado original que resiste há 6 décadas, porque a complexa situação fundiária urbana e rural do Distrito Federal está localizada no centro do bioma, o segundo maior da América do Sul, presente em 22% do território brasileiro, cuja importância ambiental e social perpassa a beleza cênica porque abriga pelo menos três bacias hidrográficas, concentrando um dos maiores *hotspots*²⁵ de biodiversidade mundial (juntamente com a Mata Atlântica) e sobre o qual a construção de Brasília foi determinante para a mudança na paisagem²⁶.

O formato de crescimento de Brasília para a borda, com o padrão de transbordamento do centro para a periferia é característico das metrópoles latino-

consolidada". O primeiro são os núcleos clandestinos, irregulares, nos quais não foi possível realizar a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização e o segundo, parcela maior do território municipal, englobando várias quadras ou bairros da cidade, regulares ou irregulares, que atendam os critérios legais exigidos para essa qualificação.

²² DISTRITO FEDERAL. **Lei complementar nº 986, de 30 de junho de 2021**. Dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana – Reurb no Distrito Federal, altera a Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, que aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências, e altera a Lei nº 5.135, de 12 de julho de 2013, que dispõe sobre alienação de imóveis na Vila Planalto e dá outras providências. Disponível em: <https://dflegis.df.gov.br/ato.php?p=lei-complementar-986-de-30-de-junho-de-2021> Acesso em: 1º dez. 2024.

²³ DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 42.269, de 06 de julho de 2021**. Regulamenta a Lei Complementar nº 986, de 30 de junho de 2021, que dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana – REURB no Distrito Federal. Disponível em: <https://dflegis.df.gov.br/ato.php?p=decreto-42269-de-06-de-julho-de-2021> Acesso em: 1º dez. 2024.

²⁴ DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 46.741, de 14 de janeiro de 2025**. Regulamenta a Lei Complementar nº 986, de 30 de junho de 2021, que dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana - Reurb no Distrito Federal. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/0b0b15ea64b9441c8f046874badd730c/Decreto_46741_14_01_2025.html Acesso em: 20 maio 2025.

²⁵ O conceito de “*hotspots*” (termo em inglês que significa “lugar quente”) foi criado, em 1988, pelo ecólogo inglês Norman Myers, para identificar áreas prioritárias para preservar a biodiversidade no planeta. São locais com importantes reservas de biodiversidade, que podem estar ameaçadas de extinção ou destruição e por essa razão são áreas indicadas pelos especialistas como prioritárias para serem protegidas e conservadas. Uma área é considerada hotspot quando tem pelo menos 1.500 (mil e quinhentas) espécies endêmicas de plantas e tenha perdido mais de ¾ (três quartos) de sua vegetação original. (PIETRAFESA, José Paulo; OLIVEIRA, Daniela Almeida; BARBALHO, Maria Gonçalves da Silva. Manutenção da Biodiversidade e o hotspots Cerrado. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia v. 9, n. 26, p. 101-114, jun. 2008. Disponível em: <https://www.unievangelica.edu.br/files/images/Oliveira%20et%20al..pdf> Acesso em: 1º dez. 2024).

²⁶ SAWYER, Donald; LOBO, Andréa de Souza. O papel da sociedade no estabelecimento de políticas públicas para as savanas. In: FALEIRO, Fábio Gelape; FARIAS NETO, Austeclínio Lopes de (Eds.). **Savanas: desafios e estratégias para o equilíbrio entre sociedade, agronegócio e recursos naturais**. Planaltina: EMBRAPA Cerrados, 2008.

americanas, “que se caracterizam, historicamente, por desigualdades que perpassam o período colonial e, hoje, associam-se a diferentes arranjos dominantes de centro-periferia”²⁷. No caso de Brasília, a característica *sui generis* é que o nascimento da cidade não foi orgânico, mas totalmente planejado de modo que não se imaginaria o nascimento de determinados espaços urbanos informais.

Na visão da pesquisadora, baseada em sua vivência profissional, no Distrito Federal não são poucas as demandas judiciais envolvendo desde a titularidade da posse de áreas irregulares, públicas ou privadas, até ações declaratórias de inexistência de APPs²⁸ sobre tais posses, passando por autos de infração (não raras as vezes, desarrazoados) expedidos pelos órgãos ambientais. Por outro lado, é incontestável que particulares, no afã de auferir vantagem financeira desproporcional à realidade do mercado, vendem glebas de terra urbana e rural, mediante promessa (nem sempre exequível) de regularização. No curso do trabalho, foram prolatadas duas sentenças provenientes da Vara de Meio Ambiente e Regularização Fundiária do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), com a ordem de erradicar, ou seja, demolir completamente dois condomínios já consolidados, um da região de Sobradinho e outro, no Altiplano Leste sob fundamento de estarem localizados em área de especial proteção ambiental.

Nesse sentido, tem-se como hipótese de que se, de um lado, o direito à cidade, à moradia e à uma qualidade de vida digna urge ser observado no terceiro maior núcleo urbano do país, de outro, as ocupações irregulares consolidadas impactam bens jurídicos ambientais protegidos pelo ordenamento brasileiro e motivam discussões acerca da legitimidade e titularidade do espaço ocupado como núcleo urbano informal consolidado, à luz da REURB. Sentindo-se desamparados pelo Estado, os cidadãos acionam o Poder Judiciário que, na tentativa de não estimular a degradação ambiental e o parcelamento irregular do solo, tem medido todos os possuidores com a mesma régua, quando há matizes e detalhes próprios de cada caso concreto que deveriam ser observados. Já nesta introdução afirma-se que erradicar os núcleos existentes e já consolidados não é a solução. Nos fracionamentos da terra ou parcelamento de solo urbano ao arripio da Lei de

²⁷ CASTRO, Luiz Felipe Perdigão de. O entorno de Brasília na perspectiva de uma relação centro-periferia. **Revista Humanidades & Tecnologia em revista (FINOM)**, ano XIII, v. 15, jan./dez. 2019, p. 13.

²⁸ Áreas de Preservação Permanente, assim conceituadas nos arts. 64 e 65 do Código Florestal.

Parcelamento de solo urbano (Lei nº 6.766/1979)²⁹, o descumprimento deliberado da legislação ambiental é incentivado, também, pelas características do bioma: o cerrado não é hostil com quem sobre ele se arvora, ao contrário da Floresta Amazônica, por exemplo.

A pesquisa busca responder ao seguinte problema: “Diante da crescente ocupação urbana irregular em áreas ambientalmente protegidas no Distrito Federal, de que forma é possível regularizar, no Distrito Federal, os núcleos informais consolidados, como o Mini Chácaras do Lago Sul e o Condomínio RK, com as diretrizes constitucionais e infraconstitucionais de proteção ambiental, em especial aquelas voltadas à preservação do Cerrado, à luz dos marcos da modernidade reflexiva, da sociedade de risco e da política urbana estabelecida pelo Estatuto da Cidade, pelo Código Florestal e pela Lei da REURB?”.

A fim de buscar responder ao problema de pesquisa, tem-se como objetivo geral: analisar a possibilidade de REURB no Distrito Federal em áreas especialmente protegidas, em consonância com as políticas públicas de proteção ao meio ambiente destinadas ao Cerrado, de acordo com a PNMA e todo o sistema de proteção constitucional e infraconstitucional a ela inerente, com destaque para o Código Florestal, o Estatuto da Cidade e REURB. E como objetivos específicos, pretende-se: reconhecer aspectos existentes da modernidade reflexiva e sociedade de risco, no Distrito Federal; identificar a evolução legislativa em matéria ambiental e fundiária a partir da PNMA, bem como a preservação permanente da natureza ou preservação do direito à moradia; compreender os desafios de governança territorial no Distrito Federal e a preservação e conservação do Cerrado, a fim de verificar se a aplicação das políticas públicas de desenvolvimento urbano, direito à moradia e de preservação e conservação do Cerrado no perímetro urbano do Distrito Federal, a partir da Modernidade Reflexiva e Sociedade do Risco, tem sido satisfatória; e analisar, à luz dos marcos legais da REURB, do Código Florestal e das políticas públicas ambientais, a viabilidade jurídica e os desafios socioambientais da regularização fundiária dos núcleos urbanos informais Mini Chácaras do Lago Sul e Condomínio RK, considerando os limites impostos pelas áreas especialmente protegidas e os princípios da modernidade reflexiva e da sociedade de risco.

²⁹ BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

O recorte temporal dos casos estudados é compreendido entre 2014 e 2024, no perímetro do Distrito Federal, devido ao aumento vertiginoso da expansão urbana e imobiliária irregular no Distrito Federal, com o surgimento de dezenas de núcleos urbanos informais (o que havia até os anos 2000 eram invasões, erradicadas em maior ou menor tempo), num processo de ocupação combinado entre invasões de áreas públicas e particulares e negócios jurídicos informais envolvendo bens imóveis, além da expansão desordenada de seu entorno (entre o Distrito Federal e os Estados de Goiás e Minas Gerais).

Nesse sentido, justifica-se a importância da presente pesquisa haja vista que a autora, na atuação como advogada e docente, tem-se defrontado com diversos casos em que a posse legítima, titulada ou não, opõe-se, involuntariamente, a institutos de Direito Ambiental trazidos pelo Código Florestal Brasileiro e pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC, Lei nº 9.985/2000)³⁰, tais como APPs ou de grande interesse ambiental, unidades de conservação, discussões sobre titularidade e natureza jurídica daquele espaço ocupado, no âmbito do Direito das Coisas previsto no Código Civil de 2002 (CC/2002)³¹, além das regulações trazidas à REURB pela legislação distrital.

Para o desenvolvimento desta pesquisa, é imprescindível abordar conceitos-chaves, tais como desenvolvimento sustentável e sustentabilidade – que materializam o ponto de partida da pesquisa – e teorias que os embasam na mudança de paradigma de um olhar predatório sobre o cerrado para um olhar de integração entre natureza e homem, no âmbito da ocupação humana no perímetro do Distrito Federal. Assim, duas teorias amparam o trabalho: a Teoria da Modernidade Reflexiva³² e a Teoria da Sociedade de Risco³³. Elas fundamentam o estudo proposto, pois a crise ambiental e de ocupação humana é um dos principais desafios para redirecionar de forma sustentável o atual desenvolvimento econômico, político e social da pós-modernidade. Ademais, o trabalho almeja trazer ao debate o

³⁰ BRASIL. **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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

³¹ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm Acesso em: 10 maio 2024.

³² BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

³³ BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

direito à cidade por meio da moradia digna e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado de acordo com os arts. 170, 182 e 225 da CF/1988, Lei nº 9.985/2000, Lei nº 10.257/2001, Lei nº 12.651/2012, Lei nº 13.465/2017 e LCs Distritais nºs 803/2009 e 986/2021, além dos Decretos Distritais nºs 42.269/2021 e 46.741/2025.

Nesse sentido, tem-se como metodologia, uma pesquisa qualitativa, de cunho descritivo, envolvendo um estudo com a realização de pesquisa por meio da análise de documentos, bem como a realização da pesquisa bibliográfica, bem como os dois estudos de caso. Os registros serão relacionados à pesquisa bibliográfica e documental, compondo uma triangulação de fontes de dados, a fim de cruzá-los para a interpretação, fundamentando a pesquisa. Busca-se, com essa escolha, obter o aprofundamento necessário à compreensão do tema e do objeto da pesquisa. Serão usados como fonte para a pesquisa de dados, documentos públicos, com relevância para leis, sentenças judiciais, acórdãos, relatórios técnicos, além do acervo bibliográfico consistente em livros, artigos científicos, teses de doutoramento e outros.

Importa ainda esclarecer que, se, de um lado, a Modernidade Reflexiva aponta o desmoronamento do sistema da sociedade de paradigma industrial, não como fim mas como possibilidade de reinvenção da civilização a partir da mudança de paradigma para se lidar com os desafios da pós-modernidade, notadamente os riscos ambientais e de ocupação da população nas grandes cidades³⁴, a Teoria da Sociedade do Risco, por sua vez, busca evidenciar a passagem da era moderna para a pós-moderna no quesito dos impactos socioambientais ocasionados por decisões tomadas sem considerar o que o sociólogo denominou como “riscos”³⁵.

As consequências ambientais e fundiárias causadas pela criação de Brasília certamente não foram pensadas por seus idealizadores e executores. Ora, é perfeitamente possível traçar um paralelo razoável, guardadas as proporções, com a modernidade reflexiva. Não se pode fechar os olhos para uma região na qual se consolidam imóveis residenciais que recebem água e luz e tem contornos de núcleo urbano sedimentado para, posteriormente, erradicá-los. A erradicação e prevenção de novos espaços deve acontecer no nascedouro de tais locais com verificação rápida e apurada pelo Estado, por meio dos órgãos competentes. Contudo, não

³⁴ BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco**: rumo a uma outra modernidade. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

³⁵ BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco**: rumo a uma outra modernidade. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

sendo possível ao Estado coibir todas as iniciativas e erradicar ocupações ilegais ou irregulares consolidadas (porque ele foi omissivo na fiscalização) e, uma vez consolidadas e irreversíveis sem grave prejuízo social ao local, deve ele regularizar a ocupação fundiária ali existente sem confrontar as regiões ambientalmente protegidas, onde, por vezes, estão localizados e, ao mesmo tempo, implementar políticas públicas que amparem seus moradores, a fim de desestimular a prática da ocupação irregular ou ilegal do Cerrado remanescente no Distrito Federal.

A pesquisa está contemplada 4 (quatro) capítulos. Preliminarmente, foi apresentada a “Introdução”, na qual foram descritas as primeiras considerações quanto à temática pesquisada, o objeto de estudo, o problema de pesquisa a ser respondido, seus objetivos, bem como sua hipótese, justificativa, metodologia utilizada para a construção da presente dissertação de mestrado.

O Capítulo 1 intitulado “Modernidade Reflexiva e Sociedade de Risco no Planalto Central: nem tudo que é torto é errado” tem como objetivo situar a pesquisa no contexto da modernidade reflexiva e da sociedade de risco, com ênfase nas particularidades do processo de ocupação territorial do Distrito Federal. A partir da provocação "nem tudo que é torto é errado", busca-se demonstrar como o crescimento urbano desordenado, ainda que marcado por irregularidades fundiárias, se consolidou como um fenômeno socialmente complexo e juridicamente desafiador. Inicialmente, analisa-se a expansão urbana do Distrito Federal e os impactos dessa dinâmica sobre o bioma Cerrado, destacando-se as pressões exercidas pelas frentes de ocupação humana sobre áreas ambientalmente sensíveis. Em seguida, o capítulo discute a transição de um modelo de desenvolvimento centrado no crescimento econômico para outro que busca conciliar sustentabilidade ambiental, justiça social e efetividade das políticas públicas, à luz dos riscos e contradições inerentes à sociedade contemporânea, trazendo as duas teorias que fundamentam este trabalho, a saber, a Teoria da Modernidade Reflexiva e a Teoria da Sociedade de Risco, de Anthony Giddens e Ulrich Beck.

O Capítulo 2, “Evolução legislativa em matéria ambiental e fundiária e direito à moradia como direito fundamental”, aborda a evolução legislativa federal e distrital em matéria ambiental e fundiária, com ênfase no reconhecimento do direito à moradia como valor constitucional e fundamental. Parte-se de uma análise histórica das formas de habitação nas cidades brasileiras, dos cortiços aos projetos contemporâneos de cidades inteligentes, para, em seguida, apresentar a trajetória

normativa que culmina com a promulgação da Lei nº 13.465/2017, que institui a REURB. O instituto é conceituado em suas múltiplas nuances, com destaque para sua finalidade social e os desafios concretos de implementação, especialmente em contextos de vulnerabilidade territorial. Também se dedica especial atenção à ocupação fundiária no Distrito Federal, com uma exposição do processo de expansão urbana ocorrido entre os anos de 2012 e 2022, a fim de contextualizar os conflitos entre moradia, ordenamento territorial e proteção ambiental, com foco nas especificidades do bioma Cerrado e nas contradições do modelo de crescimento urbano adotado.

Já o Capítulo 3, “Preservação permanente da natureza ou preservação do direito à moradia: dicotomia aparente, discussão permanente”, dedica-se à análise da tensão — muitas vezes apresentada como dicotomia — entre a preservação permanente da natureza e o direito fundamental à moradia, especialmente em contextos urbanos consolidados situados em áreas ambientalmente protegidas. Parte-se da regra geral de vedação à ocupação humana em APPs, conforme estabelecido pelo Código Florestal, para, em seguida, examinar como essa diretriz tem sido aplicada (ou relativizada) no contexto específico do Distrito Federal, à luz da política pública de REURB. O capítulo também discute a necessidade de estudos técnicos qualificados para subsidiar decisões administrativas e judiciais, apontando para a relativização da Súmula 613 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) em matéria fundiária, em razão das especificidades socioambientais e da consolidação dos núcleos urbanos informais em áreas de proteção, o que exige uma abordagem mais complexa, proporcional e humanizada por parte do Poder Público e do Judiciário.

O Capítulo 4, “Ocupação fundiária consolidada em Área de Preservação Permanente: tratamento dado pelo Poder Judiciário”, por sua vez, dedica-se à análise da ocupação fundiária consolidada em APPs e ao tratamento conferido pelo Poder Judiciário a essas situações no contexto do Distrito Federal. Para tanto, são examinados dois estudos de caso emblemáticos — o Condomínio Mini Chácaras do Lago Sul e o Condomínio RK — a fim de evidenciar como decisões judiciais têm lidado com a tensão entre a proteção ambiental e o direito à moradia em contextos consolidados de irregularidade urbana. Em seguida, promove-se uma discussão crítica sobre os limites e possibilidades jurídicas da regularização fundiária em APP, com destaque para as divergências entre a atuação do Poder Judiciário e a postura

do Poder Executivo distrital. Por fim, analisa-se a posição do STJ quanto à aplicabilidade da REURB em áreas especialmente protegidas, evidenciando o entendimento da Corte quanto à possibilidade de manutenção de moradias consolidadas, mesmo em situações de restrição ambiental, desde que presentes requisitos legais e sociais específicos.

E, por fim, apresentar-se-á as “Considerações Finais”, por meio das quais, em linhas gerais, serão relatadas as conclusões do presente estudo.

1 MODERNIDADE REFLEXIVA E SOCIEDADE DE RISCO NO PLANALTO CENTRAL: NEM TUDO QUE É TORTO É ERRADO

Neste primeiro capítulo, será apresentada uma análise crítica sobre a ocupação do território do Distrito Federal, com especial atenção às implicações ambientais e sociais desse processo no bioma Cerrado. O ponto de partida será uma abordagem histórica geral, desde os primeiros projetos de interiorização da capital até a consolidação urbana e expansão periférica da região, marcada por profundas transformações ecológicas, sociais e econômicas. A análise considerará como essas transformações se inscrevem em lógicas mais amplas da modernidade tardia, à luz das reflexões teóricas de Anthony Giddens e Ulrich Beck, notadamente a Teoria da Modernidade Reflexiva e a Teoria da Sociedade de Risco.

A partir dessas bases teóricas, buscar-se-á compreender como os processos de modernização no Planalto Central se articularam com promessas de progresso e desenvolvimento, ao mesmo tempo em que geraram riscos não previstos, como a degradação ambiental, a escassez hídrica e a crescente desigualdade socioespacial. Em um contexto marcado por decisões técnicas e políticas muitas vezes orientadas por uma racionalidade instrumental, as consequências não intencionais do desenvolvimento urbano tornam-se evidências empíricas da sociedade de risco. Nesse cenário, nem todos os caminhos “tortos” da ocupação irregular ou não planejada significam necessariamente desvios negativos, mas também formas de resistência, adaptação e reinvenção dos modos de habitar.

Serão discutidos com mais profundidade os efeitos ambientais da urbanização acelerada no Distrito Federal, especialmente a destruição de áreas de Cerrado nativo, a pressão sobre os recursos hídricos e a fragmentação ecológica. Também será realizada uma reflexão sobre a transição (ainda em curso) de uma lógica de desenvolvimento puramente econômico para um paradigma que tenta incorporar dimensões de sustentabilidade, debatendo se tal transição tem se dado de forma real ou apenas retórica. Com isso, o capítulo pretende lançar luz sobre as contradições da modernidade no contexto específico do Planalto Central, articulando teoria e realidade empírica em uma perspectiva crítica e propositiva.

1.1 O processo de ocupação do Distrito Federal e seus impactos no bioma Cerrado

O poeta e ambientalista Nicholas Behr³⁶ afirmou que: “Nem tudo que é torto é errado. Veja as pernas do Garrincha e as árvores do Cerrado”. De fato, muitos que olham o Brasil, da perspectiva da Floresta Amazônica ou mesmo da Mata Atlântica, com árvores frondosas, grandes folhas e muito verde, podem não perceber as belezas ímpares que existem nos detalhes do Cerrado, mas que demandam um olhar mais atento³⁷. O Cerrado – com suas árvores tortas e de copas baixas – não tem uma beleza cênica aparente e verdejante, salvo as veredas e recantos e as políticas públicas para sua preservação esbarram na manutenção da agricultura e pecuária, já há muito implementadas na região, pelas suas próprias condições geográficas e que respondem por grande parte do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro.

A grandiosidade do Cerrado se traduz por sua biodiversidade: é a savana mais biodiversa do mundo, com aproximadamente 12 mil plantas catalogadas, das quais mais de 4 mil são endêmicas, número bastante expressivo, sendo, portanto, o segundo maior bioma da América do Sul, ocupando uma área de 2.036,448 km². O bioma ocupa 22% do território nacional e está presente em 11 Estados e no Distrito Federal, indo do Paraná até Rondônia, passando por São Paulo, Bahia e Maranhão, além dos enclaves no Amapá, Roraima e Amazonas, chamadas periféricas ou ecótonos, que são transições com os biomas Amazônia, Mata Atlântica e Caatinga. Neste espaço territorial encontram-se nascentes das três maiores bacias hidrográficas da América do Sul (Amazônica/Tocantins, São Francisco e Prata), o que resulta em um elevado potencial hídrico e favorece sua biodiversidade³⁸.

O Cerrado sempre foi habitado por povos tradicionais e algumas etnias indígenas, ainda que a estrutura humana de ocupação e povoamento seja diversa da Amazônia e demais biomas. Os povos do Cerrado são formados por indígenas do tronco Jê (Xerente, Xakriabá e Xavante), do tronco Tupi-Guarani (como os

³⁶ BEHR, Nicolas. **Primeira pessoa**. Brasília: LGE Editora, 2005.

³⁷ AGÊNCIA BRASIL. **Olhar voltado para a Amazônia ameaça a sobrevivência do Cerrado**. 11 set. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-09/olhar-voltado-para-amazonia-negligencia-desmatamento-no-cerrado>. Acesso em: 20 nov. 2024.

³⁸ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **O Bioma Cerrado**. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/biomas/cerrado.html#:~:text=O%20Cerrado%20%C3%A9%20o%20segundo,de%2022%25%20do%20territ%C3%B3rio%20nacional>. Acesso em: 1º dez. 2024.

Guarani e Kaiowá), por quilombolas (como os kalungas, jalapoeiros e os mesquitas) e comunidades tradicionais como as quebradeiras de coco-babaçu, raizeiras, além de pescadoras artesanais, pantaneiras, entre outras populações de base camponesa³⁹. Apesar de ocupado quando começou a ser colonizado, não parece ter havido resistência da população local. A par da ideia de “nada” sobre o Cerrado, ou seja, de que a área ocupada pelo bioma não era habitada, deu-se o permissivo social para a expansão, exploração e construção de Brasília e das atividades *agrosilvopastoris*, com grandes impactos à população ali existente, sem repreensão social alguma.

Mesmo detentor da maior diversidade biológica no mundo e tendo o Cerrado sido incluído recentemente na lista dos 25 *hotspots* (as áreas críticas para a conservação no mundo, definidas com base na existência de espécies endêmicas e no grau de ameaça ambiental), reconhecidamente a savana mais rica do mundo tanto em fauna quanto em flora e, ainda, de grande importância histórica e social, pois muitas populações ainda sobrevivem de seus recursos naturais, incluindo etnias indígenas, quilombolas, geraizeiros, ribeirinhos, babaçueiros, vazanteiros e comunidades tradicionais⁴⁰, o Brasil não tem conseguido êxito nas ações governamentais para impedir o processo de degradação⁴¹.

Estima-se que 55% do bioma já foi desmatado ou transformado pela ação humana, o que equivale a uma área de 880.000km², ou seja, quase três vezes a área desmatada na Amazônia brasileira. As taxas anuais de desmatamento também são mais elevadas: entre os anos de 1970 e 1975, o desmatamento médio no Cerrado foi de 40.000 km² por ano – 1,8 vezes a taxa de desmatamento da Amazônia durante o período 1978-1988⁴².

Estas diferenças se devem, em parte, ao modo ao tratamento diferenciado dado pelo Código Florestal aos diferentes biomas brasileiros: enquanto é exigido

³⁹ AGÊNCIA BRASIL. **Olhar voltado para a Amazônia ameaça a sobrevivência do Cerrado**. 11 set. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-09/olhar-voltado-para-amazonia-negligencia-desmatamento-no-cerrado>. Acesso em: 20 nov. 2024.

⁴⁰ SAWYER, Donald; LOBO, Andréa de Souza. O papel da sociedade no estabelecimento de políticas públicas para as savanas. *In*: FALEIRO, Fábio Gelape; FARIAS NETO, Austeclínio Lopes de (Eds.). **Savanas: desafios e estratégias para o equilíbrio entre sociedade, agronegócio e recursos naturais**. Planaltina: EMBRAPA Cerrados, 2008.

⁴¹ BIZERRIL, M.X.A. O cerrado nos livros didáticos de geografia e ciências. **Jornal da Ciência**, v. 32, 2003.

⁴² MACHADO, Ricardo B. *et al.* **Estimativas de perda da área do Cerrado brasileiro**. Brasília, DF: Conservação Internacional, 2004. Disponível em: https://jbb.ibict.br/bitstream/1/357/1/2004_%20Conservacao%20Internacional_%20estimativa_desmatamento_cerrado.pdf Acesso em: 1º dez. 2024.

que apenas 20% da área de propriedade rurais seja preservada como reserva legal no Cerrado, nas áreas de floresta tropical na Amazônia esse percentual sobe para 80%, em regra, salvo políticas locais de zoneamento ecológico econômico, como no caso da BR 364 na altura do Estado de Rondônia.

Tal fato parece refletir o reduzido interesse de boa parte da população brasileira em relação à conservação deste bioma⁴³. Os indivíduos parecem não se identificar com o Cerrado (a exceção da grande vereda denominada Pantanal sul-mato-grossense), ao contrário do que ocorre com a Mata Atlântica e a própria Amazônia, consideradas de grande beleza cênica.

Numa analogia pertinente, o Cerrado padece de alteridade. É o "outro"⁴⁴ o selvagem, o aborígine, o feio e o que é feio não é importante tampouco atraente; não precisa e talvez nem deva ser preservado. No contexto ambiental o Cerrado é o bioma subalterno, que sequer mereceu proteção constitucional⁴⁵, negligenciando-se quase que totalmente sua importância, apesar de seu caráter transfronteiriço nacional.

No IX Simpósio Brasileiro do Cerrado e II Simpósio Internacional de Savanas Tropicais, ocorrido em Brasília, de 12 a 17 de outubro de 2008, um dos pontos defendidos foi que não faltam políticas públicas para conservação do Cerrado, entretanto, são sobrepostas de modo que as ações recentes ou em desenvolvimento ou região de estudo, voltadas para a conservação da biodiversidade local, acabam sendo ineficientes⁴⁶.

Conceitualmente, o Cerrado é considerado uma savana. Segundo Marco Antônio Batalha⁴⁷, pode-se usar a palavra "cerrado" em três sentidos: a) Cerrado,

⁴³ MACHADO, Ricardo B. *et al.* **Estimativas de perda da área do Cerrado brasileiro**. Brasília, DF: Conservação Internacional, 2004. Disponível em: https://jbb.ibict.br/bitstream/1/357/1/2004_%20Conservacao%20Internacional_%20estimativa_desmatamento_cerrado.pdf Acesso em: 1º dez. 2024.

⁴⁴ TODORÓV. Tzvetan. **La conquista de America**. El problema del otro. 1. ed. Madrid: Siglo XXI Editores, 1987. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7626054/mod_resource/content/1/TODOROV-La-Conquista-de-America.pdf Acesso em: 1º dez. 2024.

⁴⁵ Embora a CF/1988 proteja a biodiversidade e bens jurídicos ambientais dos biomas brasileiros, deixou de ser a de tal campo de proteção o Cerrado e este "silêncio" quanto ao bioma parece um estímulo simbólico à sua degradação, como se de menor importância e, como tal, não merecedor de proteção. A redação do art. 225, §4º, da CF/1988 não inclui o Cerrado entre os sistemas naturais que integram o chamado "patrimônio nacional".

⁴⁶ GANEM, Roseli Senna (Org.). **Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas**. Brasília: Edições Câmara, 2011. (Série memória e análise de leis, 2).

⁴⁷ BATALHA, Marco Antonio. O cerrado não é um bioma. **Biota Neotrop**, v. 11, n. 1, mar. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/bn/a/qkL5MqgNQMjFqcb873df7D/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 1º dez. 2024.

com a inicial maiúscula, referente ao domínio fitogeográfico, incluindo não só o cerrado *lato sensu*, mas também os outros tipos vegetacionais que ali se encontram; b) cerrado *lato sensu* ou simplesmente cerrado, com referência ao cerrado enquanto tipo vegetacional, isto é, do campo limpo ao cerradão – aqui há um complexo de biomas, bioma dos campos tropicais, das savanas e das florestas estacionais; e c) cerrado *stricto sensu*, que faz referência uma das fisionomias savânicas do cerrado *lato sensu*.

Tal distinção faz todo sentido se se pensar que o bioma, predominantemente localizado no centro oeste brasileiro, faz fronteira com as demais regiões do país, e ainda, comunica-se direta ou indiretamente com todos os demais biomas da América Latina, seja do ponto de vista biológico seja do ponto de vista antropológico, enfoque se pretende explorar na presente pesquisa, considerando a intervenção antrópica existente sobre o bioma em razão da interiorização da capital do Brasil. Isto porque, das políticas públicas existentes para sua preservação e conservação, algumas não levam em consideração, por exemplo, o caráter heterogêneo da flora e fauna que o compõem, deixando à míngua da proteção legal determinadas áreas que deveriam ser consideradas⁴⁸.

A despeito da ocupação predatória ocorrida ao longo dos séculos e que culminou com suplantação de boa parte da Mata Atlântica até sua efetiva proteção, a destruição do Cerrado é bem recente, eis que até o início dos anos 1950 havia um equilíbrio dinâmico entre o uso da terra e os processos geomorfológicos, considerando o baixo crescimento populacional econômico e social do período⁴⁹, até que começou a Revolução Verde, fundada em princípios de aumento da produtividade através do uso intensivo de insumos químicos, de variedades de alto rendimento melhoradas geneticamente, da irrigação e da mecanização⁵⁰.

No Brasil, a modernização conservadora do campo foi conduzida pelos governos militares através de políticas de desenvolvimento agrário, a exemplo do Ministério de Assuntos Fundiários – submetido ao Conselho de Segurança Nacional (CSN) –, da Operação Cívico-Social do Exército, do Projeto Rondon e de inúmeros

⁴⁸ BATALHA, Marco Antonio. O cerrado não é um bioma. **Biota Neotrop**, v. 11, n. 1, mar. 2011. Disponível em:

<https://www.scielo.br/jj/bn/a/qkJL5MqgNQMjFqcb873df7D/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 1º dez. 2024.

⁴⁹ PINTO, M. N. Paisagem do Cerrado no Distrito Federal *In*: PINTO: M. N. (Org.). **Cerrado: caracterização, ocupação e perspectivas**. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1993.

⁵⁰ CASTRO, Luiz Felipe Perdigão de. Modernização conservadora no agro brasileiro: trajetória, contradições e alternativas. **Revista Percursos**, Maringá, v. 9, n. 1, 2017. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Percursos/article/view/49683>. Acesso em: 1º dez. 2024.

programas de crédito, subsídios e financiamentos públicos a grandes empreendimentos⁵¹.

O processo de construção de Brasília, apesar de ser a síntese de um movimento de expansão territorial, feito gradualmente durante décadas – de internalizar a capital federal – foi determinante para a alteração da paisagem, em função de fatores sociais, econômicos e tecnológicos, ocasionando a substituição da paisagem natural⁵².

O projeto vencedor para construção de Brasília, desenvolvido por Lucio Costa em 1956, é mundialmente reconhecido por concretizar os preceitos do urbanismo modernista, cujas soluções superavam as intervenções de cunho sanitaria e embelezador empregadas nas cidades brasileiras até então⁵³. Brasília teria capacidade de abrigar até 500 mil habitantes e, depois de atingido esse contingente populacional, a cidade cresceria a partir da implantação de cidades-satélites em torno do Plano Piloto.

A cidade nasceu com finalidade de ocupação e povoamento e com base num ideário desenvolvimentista, ainda que à custa da supressão do bioma original e de sua população tradicional, pois “o que se pretendia era trazer para a zona central gente que lhe pudesse impingir um jeito de progresso”⁵⁴. Como espaço colocado em função de Brasília, as cidades-satélites foram criadas para dormitório e suporte aos trabalhadores, dando origem à Taguatinga (1958), Gama (1960), Núcleo Bandeirante (1961), Guará (1966) e Ceilândia (1970)⁵⁵.

O revestimento natural da biogeografia do planalto central pouco ou nada dizia aos olhos do modelo colonizador da política nacional⁵⁶ e a larga ocupação da região goiana e mineira após o início da sua construção deu-se de forma vertiginosa,

⁵¹ CASTRO, Luiz Felipe Perdigão de. Modernização conservadora no agro brasileiro: trajetória, contradições e alternativas. **Revista Percursos**, Maringá, v. 9, n. 1, 2017. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Percursos/article/view/49683>. Acesso em: 1º dez. 2024.

⁵² PINTO, M. N. Paisagem do Cerrado no Distrito Federal *In*: PINTO: M. N. (Org.). **Cerrado: caracterização, ocupação e perspectivas**. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1993.

⁵³ LANCELLOTTI, Ana Carolina de Oliveira. **A irregularidade fundiária habitacional do Distrito Federal: história, dimensões e perspectivas da Reurb à luz do ordenamento jurídico nacional**. 2023. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de Brasília, Brasília, 2023, p. 4.

⁵⁴ PINTO, M. N. Paisagem do Cerrado no Distrito Federal *In*: PINTO: M. N. (Org.). **Cerrado: caracterização, ocupação e perspectivas**. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1993.

⁵⁵ CEBALLOS, Viviane Gomes de. **“E a história se fez cidade...”**: a construção histórica e historiográfica de Brasília. 2005. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Campinas – UNICAMP, Campinas, 2005.

⁵⁶ PONZILACQUA, Márcio Henrique Pereira. Cerrado e políticas públicas: relações complexas e antagonismos num bioma ameaçado. 2009, **Anais...** São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2009. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/001791076> Acesso em: 01 dez. 2024.

atraindo a indústria, a agricultura moderna, especialmente a cultura da soja, um dos principais itens da pauta de exportações do Brasil. Em suma, ao contrário da Floresta Amazônia, o Cerrado nunca opôs resistência ou foi empecilho à ocupação humana.

Numa previsão pragmática, o Cerrado poderá ter toda cobertura vegetal original destruída até o ano de 2030, caso as tendências de ocupação continuem causando uma perda anual de 2,2 milhões de hectares nas áreas nativas⁵⁷, o que provocará impactos de outra natureza, seja perante as populações tradicionais seja com as consequências de tal destruição, cujos sintomas se avizinham. O Distrito Federal, ao longo dos anos, sofreu diretamente os efeitos das mudanças climáticas e degradação do Cerrado, consequências do desmatamento predatório da vegetação típica, de captações clandestinas de água, de incêndios intencionais, das ocupações irregulares que ocasionaram a impermeabilização do solo e do assoreamento de mananciais e nascentes⁵⁸.

No que diz respeito ao Distrito Federal, a questão que se descortina para análise é a possibilidade de REURB no Distrito Federal, em áreas de especial proteção, num exercício da governança territorial⁵⁹ exercida pelo Poder Executivo local, consolidando princípios constitucionais que envolvem a política urbana e atualizando o próprio Código Florestal⁶⁰, o SNUC⁶¹ e o Estatuto da Cidade⁶², por

⁵⁷ KLINK, Carlos A.; MACHADO, Ricardo B. A conservação do cerrado brasileiro. **Megadiversidade**, v. 1, n. 1, jul. 2005.

⁵⁸ PONZILACQUA, Márcio Henrique Pereira. Cerrado e políticas públicas: relações complexas e antagonismos num bioma ameaçado. 2009, **Anais...** São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2009. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/001791076> Acesso em: 01 dez. 2024.

⁵⁹ A governança torna-se territorial quando se reconhece que o território é o recorte espacial de poder que permite que empresas, Estados e sociedade civil entrem em contato, manifestando diferentes formas de conflito e de cooperação; direcionando, portanto, o processo de desenvolvimento territorial. (PIRES, Elson L.S. *et al.* **A governança territorial no Brasil: conceitos e modalidades**. Rio Claro: UNESP - IGCE: Programa de Pós-graduação em Geografia, 2011. Disponível em: https://gen2011urc.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/06/livro-governanca-territorial_pires_fuini_mancini_piccoli.pdf Acesso em: 1º dez. 2024).

⁶⁰ BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

⁶¹ BRASIL. **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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

⁶² BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

meio da REURB. A governança territorial é avaliada em função do seu contributo para a concretização dos objetivos das políticas de desenvolvimento territorial. Resulta da qualidade das relações multinível e trans-sectoriais estabelecidas no contexto das políticas públicas. Refere-se ao papel da cooperação horizontal e vertical na definição e concretização dessas políticas⁶³. Claro que não se pretende, aqui, defender a ocupação indiscriminada de áreas de especial proteção. Contudo, a realidade existente mostra que é necessário quiçá imprescindível o tratamento dos fatos, nos termos da legislação aplicável à matéria.

Isso porque, nem o mais ousado colonizador previu o crescimento exponencial da região para além dos marcos determinados como urbe por Lucio Costa. Nem a construção do Lago Paranoá, fosse hoje, ocorreria nos moldes como ocorreu. À época, para a construção da nova capital, todos os institutos de direito ambiental ou urbanístico vigentes foram relativizados para permitir que se erigisse um símbolo. Durante poucos anos, a paisagem aparentemente inóspita do planalto central foi radicalmente alterada pela abertura de largas avenidas e quadras e pela construção de palácios e edifícios⁶⁴.

Ainda durante a construção, os acampamentos de construtoras localizados na periferia do Plano Piloto estavam lotados, surgiram as primeiras invasões (como as Vilas Sarah Kubitschek e Amauri), que levou à criação da primeira, Taguatinga, como resposta à forte demanda habitacional, para onde foram transferidas famílias removidas⁶⁵.

O contexto fático da construção de Brasília, que culminou com a ocupação indiscriminada de espaços públicos e privados que deveriam gozar de especial proteção, alinha-se com duas das mais importantes teorias sociológicas que estudam os impactos da conduta humana sobre o ambiente natural, o provável final

⁶³ PORTUGAL. Fórum das Cidades. **Governança Territorial**. Disponível em: <https://www.forumdascidades.pt/content/governancaterritorial#:~:text=A%20governan%C3%A7a%20erritorial%20%C3%A9%20um,das%20pol%C3%ADticas%20de%20desenvolvimento%20territorial>. Acesso em: 08 ago. 2024.

⁶⁴ Brasília foi concebida, projetada e construída entre 1957 e 1960. Seu conjunto urbanístico se constitui no principal artefato urbano produzido em consonância com os princípios urbanísticos e arquitetônicos do movimento moderno. Inserida no projeto nacional de modernização do país conduzido pelo então presidente Juscelino Kubitschek, sua construção e consolidação como capital do Brasil compõem um fenômeno geopolítico e social de grande desdobramento para a história brasileira (IPHAN. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Brasília (DF)**. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/31> Acesso em: 1º dez. 2024).

⁶⁵ LANCELLOTTI, Ana Carolina de Oliveira. **A irregularidade fundiária habitacional do Distrito Federal: história, dimensões e perspectivas da Reurb à luz do ordenamento jurídico nacional**. 2023. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de Brasília, Brasília, 2023, p. 4

e a mudança de paradigma acerca de tal condição: a Modernidade Reflexiva, cunhada pelos sociólogos Anthony Giddens, Ulrich Beck e Scott Lash, e a Teoria da Sociedade de Risco.

Antes de conceituar a Sociedade de Risco na pós-modernidade e que se encaixa no tema proposto nesta pesquisa, imperioso se faz apresentar o significado de “Modernidade Reflexiva”. Segundo Giddens⁶⁶ é: “a possibilidade de uma (auto) destruição criativa para toda uma era: aquela da sociedade industrial”. Ressalta-se que “o sujeito dessa destruição não é a revolução, não é a crise, mas a vitória da modernização ocidental”.

Para o sociólogo, as tradições perderam o lugar privilegiado que tiveram em épocas pré-modernas, em favor daquilo que o autor conceitua como “reflexividade institucional”. Institucional, por fazer parte da atividade social na atualidade, e reflexiva porque os termos introduzidos por determinado discurso acabam por transformar a realidade na qual o próprio discurso é formado⁶⁷. Pelo viés da Modernidade Reflexiva, identifica-se uma teoria da ação social na qual o papel do indivíduo não é visto como mero apêndice das estruturas que compõem a sociedade, mas compatível com a reflexão e recomposição das subjetividades e dos sujeitos⁶⁸.

No Século XX, todos os riscos ocorridos no passado, que tinham causas estabelecidas e efeitos conhecidos, foram substituídos por riscos incalculáveis e de implicações indeterminadas⁶⁹. Nesse contexto, há diversos riscos oriundos direta ou indiretamente da conduta humana. Recentemente, a pandemia de COVID-19 colocou em xeque a todos os seres humanos, indistintamente, traduzindo da maneira mais dramática as duas teorias que estruturam esta pesquisa. Mais recentemente, no verão de 2024, as alagações ocorridas no vale do Rio Guaíba, ocorridas no Rio Grande do Sul confirmaram a teoria da necessidade de regulação da ocupação de áreas especialmente protegidas. A citação de tal fato, como

⁶⁶ BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011, p. 12.

⁶⁷ GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 4. ed. rev. atual. Trad. Alexandra Figueiredo, Ana Patrícia Duarte Baltazar, Catarina Lorga da Silva, Patrícia Matos e Vasco Gil. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

⁶⁸ OLIVEIRA, Geilson Fernandes. Modernidade e reflexividade: considerações à luz do pensamento de Anthony Giddens. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 15, n. 170, jul. 2015.

⁶⁹ GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 4. ed. rev. atual. Trad. Alexandra Figueiredo, Ana Patrícia Duarte Baltazar, Catarina Lorga da Silva, Patrícia Matos e Vasco Gil. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

exemplo, longe de condenar os moradores assolados pelos eventos naturais, tem o condão de fazer uma reflexão acerca da necessidade de observância do direito à moradia em alinhamento com os princípios do direito ambiental e da ocupação fundiária.

Abrindo-se o parêntese para utilizar o Rio Grande como um exemplo negativo, em 2022, o então procurador do município de Porto Alegre, José Renato de Oliveira Barcelos, em entrevista concedida ao Instituto Humano Unisinos⁷⁰, alertou para os riscos que adviriam da ocupação indiscriminada das margens do grande curso d'água e enfatizou que os mais pobres pagariam a conta. Dois anos depois, infelizmente, a tétrica previsão se cumpriu, com perdas humanas e materiais sem precedentes.

Pela identidade com o contexto desta pesquisa, cita-se o pesquisador:

Em que pese a sua importância estratégica para a população humana, o meio ambiente e a biodiversidade, e no que se refere ao aspecto protetivo de suas faixas marginais, definidas em lei como áreas de preservação permanente - APP, o curso d'água Guaíba vem sofrendo constantes e permanentes ameaças, que colocam em sério risco a sobrevivência deste corpo hídrico. A proliferação desmedida de empreendimentos imobiliários de alto padrão localizados às margens do Guaíba, para muito além de sua orla, é deveras preocupante no que tange aos seus impactos sobre a biodiversidade, os processos ecológicos essenciais e o próprio curso d'água. Neste aspecto, a meu juízo, o Estado do Rio Grande do Sul e o Município de Porto Alegre podem ter se omitido nos deveres de proteção ecológica que lhes são impostos pela Constituição Federal de 1988, se permitiu edificações em área não edificável (APP), com aval da autoridade responsável, o que no momento adequado deverá ser sindicado⁷¹.

Importante ressaltar que a sociedade de risco não se limita só aos riscos ambientais e de saúde, uma vez que inclui toda uma série de modificações na vida social contemporâneas: transformações nos padrões de emprego em um nível cada vez maior de insegurança laboral, influência decrescente da tradição e dos hábitos

⁷⁰ INSTITUTO HUMANO UNISINOS. **O Guaíba à margem da lei e os desafios de reconhecer a natureza como sujeito de valor intrínseco.** [Entrevista especial com José Renato de Oliveira Barcelos]. 2022. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/159-entrevistas/617496-o-guaiba-a-margem-da-lei-e-os-desafios-de-reconhecer-a-natureza-como-sujeito-de-valor-intrinseco-entrevista-especial-com-jose-renato-de-oliveira-barcelos> Acesso em: 1º dez. 2024.

⁷¹ INSTITUTO HUMANO UNISINOS. **O Guaíba à margem da lei e os desafios de reconhecer a natureza como sujeito de valor intrínseco.** [Entrevista especial com José Renato de Oliveira Barcelos]. 2022. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/159-entrevistas/617496-o-guaiba-a-margem-da-lei-e-os-desafios-de-reconhecer-a-natureza-como-sujeito-de-valor-intrinseco-entrevista-especial-com-jose-renato-de-oliveira-barcelos> Acesso em: 1º dez. 2024.

enraizados na identidade pessoal, erosão dos padrões familiares tradicionais e democratização dos relacionamentos pessoais⁷².

Ulrick Beck contextualizou a Modernidade Reflexiva de Giddens com a sua Sociedade de Risco, da seguinte maneira: para ele, o significado de “modernidade reflexiva” é controvertido entre os autores e, portanto, formula quatro perguntas, sendo que a primeira se refere ao sujeito, cuja resposta varia, pois os sujeitos principais da modernização reflexiva são os agentes individuais e coletivos ou os cientistas e as pessoas comuns, as instituições e as organizações, assim como as estruturas. No que tange à segunda indagação, ela se relaciona ao meio da Modernidade Reflexiva que, segundo Beck⁷³, embora pareça ser o conhecimento em suas várias formas, não o é; “na verdade, o oposto se afirma: o não-conhecimento, o dinamismo inerente, o não-visto e o não desejado”⁷⁴.

As consequências da Modernização Reflexiva compõem a terceira indagação, com ênfase para o entendimento do autor, que individualiza o cidadão neste contexto do risco. A quarta pergunta relaciona-se ao motor da Modernização Reflexiva, cuja resposta segundo o autor é: “não uma nova modernização, mas aquela conhecida no modelo da sociedade industrial ocidental (capitalista, democrático), que está se tornando global ou, simplesmente, reflexiva”⁷⁵.

Quanto à reflexividade social, Giddens⁷⁶ dispõe que viver na era da informação implica um aumento da reflexividade social, cujo significado é pensar constantemente e refletir sobre as circunstâncias em que se vive. Por isso, aponta que, quando as sociedades eram guiadas somente pelo costume e pela tradição, tais premissas davam aos indivíduos a possibilidade de fazer as coisas de uma forma mais irrefletida. Nos dias atuais, tal realidade é diferente, em virtude, principalmente, da ciência e da tecnologia.

⁷² GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 4. ed. rev. atual. Trad. Alexandra Figueiredo, Ana Patrícia Duarte Baltazar, Catarina Lorga da Silva, Patrícia Matos e Vasco Gil. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

⁷³ BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011, p. 208.

⁷⁴ BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011, p. 208.

⁷⁵ BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011, p. 208.

⁷⁶ GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 4. ed. rev. atual. Trad. Alexandra Figueiredo, Ana Patrícia Duarte Baltazar, Catarina Lorga da Silva, Patrícia Matos e Vasco Gil. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

Beck⁷⁷ afirma também que, em razão do seu inerente dinamismo, a sociedade moderna está terminando com suas formações de classe, camadas sociais, ocupação, papéis dos sexos, família nuclear, agricultura, setores empresariais e, é claro, também com os pré-requisitos e as formas contínuas do progresso técnico-econômico. Este novo estágio, em que o progresso pode se transformar em autodestruição, onde um tipo de modernização destrói outro e o modifica, denominando-as como etapas da Modernidade Reflexiva, que obriga ao reconhecimento da vitória do capitalismo, porque não se trata de luta de classes, mas a modernização normal e modernização adicional que estão dissolvendo os contornos da sociedade industrial. Ainda segundo ele, pode-se dizer que há o triunfo do capitalismo neoliberal que assumiu uma nova face por meio da globalização, uma vez que ocorre uma planificação e uma massificação da cultura. Fato inegável e incontestável.

Feitas tais considerações, em que as teorias têm a ver com a ocupação do Centro Oeste brasileiro, mais especificamente na criação, expansão e transbordo de Brasília para muito além da caixa da cidade planejada dos anos 1950-1960 e com a possibilidade excepcional de ocupação de áreas especialmente protegidas à luz da Lei de Regularização Fundiária? Ora, Beck⁷⁸ aponta para o que se conceitua como globalização dos “efeitos colaterais”. Na medida em que a questão ecológica se torna estabelecida e se espalha em uma sociedade, nem os círculos internos nem os centros de modernização dos agentes em negócios, na política e na ciência podem mais se proteger contra ela. Por fim, este argumento se aplica também no caso da comparação da modernização com a cientificação ou dominação dos “sistemas especialistas”.

Verifica-se que a antiga sociedade industrial está desaparecendo e sendo substituída pela “sociedade do risco”. A gestão do risco é a característica principal da ordem global. Por isso, de acordo com Giddens⁷⁹, é necessário repensar e reinventar a civilização industrial que está em crise. Aí é que está a ligação entre tais teorias e a governança territorial no Distrito Federal sobre a ocupação em áreas ambiental protegidas. A capital federal migrada para o centro do Cerrado brasileiro

⁷⁷ BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

⁷⁸ BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

⁷⁹ BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

(e por que não dizer, centro da América do Sul?) foi criada com viés estático de cartão postal perene e insólito, com claros contornos e inspirações planejadas soviéticas (aqui não questiona a formosura plástica de suas edificações), num claro espelho da antiga sociedade industrial.

Contudo, ao longo de décadas, o transbordo inesperado, advindo da migração, principalmente da região nordeste e a transformação radical de áreas com destinação inicial totalmente diversa daquela na qual se transformaram, “colapsou” o conceito trazido pelos pioneiros da capital que desbravaram o Cerrado totalmente “domesticado” e pacífico aos olhos dos colonizadores.

Enquanto Brasília ia se expandindo para além das fronteiras estáticas inicialmente estabelecidas de forma pretensiosa, surgia a Teoria do Desenvolvimento Sustentável numa Europa pós-guerra que tentava entender os contornos mundiais que se desenhavam no contexto da Guerra Fria.

1.2 Do desenvolvimento econômico ao desenvolvimento sustentável: assim caminha a humanidade?

Entre a II Guerra Mundial até os anos 1970, o mundo ocidental se pautou pela identificação entre desenvolvimento e crescimento econômico. Segundo esta corrente, que predominou de forma marcante no Brasil da II Guerra Mundial até o final do século XX, o grau de desenvolvimento é indicado pela capacidade de cada nação de acumular riquezas. Outro fato muito criticado em relação ao crescimento econômico é a alta concentração de riqueza e de renda nas mãos de poucos. Essa característica se mostra especialmente presente em modelos econômicos que estimulam a criação de arquipélagos isolados de geração de riqueza, propiciando padrões de crescimento excludentes (mais uma vez pergunta-se: soa familiar?). Em sessenta anos de história, a ocupação territorial do DF fez uso de políticas públicas segregadoras que afastavam do centro urbano, concentrador dos maiores investimentos governamentais, a população de menor renda⁸⁰.

⁸⁰ LANCELLOTTI, Ana Carolina de Oliveira. **A irregularidade fundiária habitacional do Distrito Federal: história, dimensões e perspectivas da Reurb à luz do ordenamento jurídico nacional**. 2023. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de Brasília, Brasília, 2023, p. 6.

Se nem mesmo para os que somente vieram residir (e não construir Brasília), o Cerrado impôs condições ou obstáculos⁸¹ quiçá para aqueles que, sonhando com a nova capital, com a possibilidade de residir próximo à sede do Poder Nacional, não viam no bioma qualquer dificuldade para ocupação. A pesquisadora já atuou como causídica em demandas possessórias e fundiárias localizadas em regiões mais pobres como Estrutural ou Sol Nascente, na mesma medida em que viu casebres levantados em condomínios irregulares no entorno dos “lagos” (Lago Sul e Lago Norte). Em ambos há intervenção humana em APPs.

No período do milagre econômico, que coincidiu com os primeiros anos de Brasília, a concentração de renda e investimentos nas regiões Sul e Sudeste e o estímulo da ocupação da Região Norte com a nova fronteira agrícola e a política de “integrar para não entregar” estimulou ainda mais a ocupação e devastação do Cerrado – também presente em regiões fronteiriças do Centro Oeste com o Nordeste e o Norte (os chamados biomas ecótonos⁸²).

Apesar de diferentes definições acerca do que é o Desenvolvimento Sustentável, foi Ignacy Sachs⁸³ quem trouxe a necessidade do olhar “holístico”⁸⁴ sobre os problemas da sociedade, e não focar apenas na gestão dos recursos naturais. É pensar em algo muito mais profundo, que visa uma verdadeira

⁸¹ Diversamente do que se deu na Amazônia e mesmo nos primeiros anos do Brasil Colônia no perímetro da Mata Atlântica, que necessitou de séculos para sofrer a intervenção antrópica que o Cerrado sofreu em alguns anos. Cf.: PARRON, Lucília Maria *et al.* **Cerrado: desafios e oportunidades para o desenvolvimento sustentável**. Planaltina, DF: Embrapa Cerrados, 2008.

⁸² No encontro entre biomas, um novo ecossistema é formado. Um **ecótono** é uma região resultante do contato entre dois ou mais biomas fronteiriços. São áreas de transição ambiental, onde entram em contato diferentes comunidades ecológicas – isto é, a totalidade da flora e fauna que faz parte de um mesmo ecossistema e suas interações. Por isso, os ecótonos são ricos em espécies, sejam elas provenientes dos biomas que o formam ou espécies únicas (endêmicas) surgidas nele mesmo. As características singulares dos ecótonos fazem com que mereçam atenção especial de conservação: o traço principal é o fato de ser um ecossistema formado entre outros ecossistemas (O ECO. **O que são Ecótonos**: No encontro entre biomas, um novo ecossistema é formado. Saiba mais sobre estas áreas, os ecótonos. 12 dez. 2014. Disponível em: <https://oeco.org.br/dicionario-ambiental/28830-o-que-sao-ecotonos/> Acesso em: 06 nov. 2024).

⁸³ SACHS, I. Estratégias de transição para o século XXI. *In*: BURSZTYN, M. **Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Brasiliense, 1993.

⁸⁴ O holismo é um conceito criado por Jan Christiaan Smuts, em 1926, que o descreveu como a “tendência da natureza de usar a evolução criativa para formar um “todo” que é maior do que a soma das suas partes”. Esta noção remete para uma forma específica de contemplar o mundo e que pode ser aplicada em várias vertentes do conhecimento, como medicina, psicologia, física, administração, ecologia etc. Holístico ou holista é um adjetivo que classifica alguma coisa relacionada com o holismo, ou seja, qualquer doutrina que procura compreender os fenômenos na sua totalidade e globalidade. A palavra holístico foi criada a partir do termo *holos*, que em grego significa “todo” ou “inteiro” (SIGNIFICADOS. **O que é holístico?** Disponível em: <https://www.significados.com.br/holistico/> Acesso em: 1º dez. 2024).

metamorfose do modelo civilizatório atual. Segundo Sachs⁸⁵, existem oito dimensões da sustentabilidade, quais sejam: a) social; b) cultural; c) ecológica, d) ambiental; e) territorial; f) econômica; g) política (nacional e internacional).

Embora, a partir deste conceito, a sustentabilidade possa ser interpretada de diversas formas, tal conceito deve compreender equidade social, prosperidade econômica e integridade ambiental. A CF/1988⁸⁶ prevê que a defesa do meio ambiente consiste em um dos princípios gerais da atividade econômica (art. 170, VI). A sustentabilidade ecológica e a justiça econômica são interdependentes e, como o mitológico deus Janus⁸⁷, devem enxergar-se.

Desde que surgiu o conceito de desenvolvimento sustentável, sua definição mais precisa tem sido objeto de controvérsias⁸⁸. “Para ser sustentável, o desenvolvimento deve ser economicamente sustentado (ou eficiente), socialmente desejável (ou incluyente) e ecologicamente prudente (ou equilibrado)”⁸⁹. Nesse sentido, há um consenso crescente de que o caminho da sustentabilidade econômica, ambiental e social é o da conciliação entre demandas humanas atuais e futuras e a conservação dos ecossistemas.

Na prática, toda a ideia de preservação ambiental atinente ao espaço geográfico é posta em xeque quando se verifica a não internalização social de que a preservação de um bioma e o desenvolvimento sustentável sejam indispensáveis à sua conservação, da qual depende a existência de bacias hidrográficas, fauna e flora – especialmente endêmicas como no caso do Cerrado brasileiro.

Neste sentido, o desenvolvimento sustentável e a sustentabilidade surgiram como alternativas ao fenômeno da Sociedade de Risco, que impôs à Modernidade Reflexiva mudança da maioria dos seus paradigmas. Em âmbito localizado, a

⁸⁵ SACHS, I. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

⁸⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1º dez. 2024.

⁸⁷ “Na Mitologia Romana, Janus é a divindade bifronte que mantém uma de suas faces sempre voltada para frente, o porvir, e a outra para trás, em apreciação ao que já se passou. É o deus da transformação e mediador das preces humanas para os demais deuses. Ele guardava os portais por onde passavam os soldados romanos em tempo de Guerra. Seu reinado na Itália foi um tempo de paz e prosperidade” (LEODORO, Marcos Pires. **Pensamento, cultura científica e educação**. 2005. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005, p. 183. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-26042007-163902/pt-br.php> Acesso em: 1º dez. 2024).

⁸⁸ VEIGA, J. E. **Desenvolvimento sustentável**. O desafio do século XX. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

⁸⁹ ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Desenvolvimento sustentável: uma perspectiva econômico-ecológica. **Estud. Av.**, v. 26, n. 74, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/F9XDcdCSWRS9Xr7SpknNJPv/#> Acesso em: 1º dez. 2024.

mudança de paradigma para cessar o olhar ao bioma Cerrado como o "outro", como passível de apropriação indiscriminada de maneira exploratória pela sociedade industrial, representada pela expansão urbana indiscriminada e sem qualquer planejamento – a despeito do direito à moradia – é o que se almeja.

Recentemente, a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021)⁹⁰ trouxe, em seu art. 5º, o Princípio Nacional do Desenvolvimento Sustentável, como sendo um dos que sustenta o processo licitatório, ou seja, de contratação de bens e serviços pelo Poder Público em geral. Marçal Justen Filho⁹¹ ensina que a busca do desenvolvimento nacional sustentável não é uma finalidade da licitação em si, mas de toda a contratação pública. Para ele, sendo a licitação a seleção de diversas propostas, a orientação a esse princípio conduz a uma contratação mais eficiente e vantajosa para o Erário.

Partindo da ideia de que a Sustentabilidade não é uma propriedade individual, mas uma propriedade de uma rede inteira de relações, e que as comunidades interagem entre si, pode-se afirmar que é um processo dinâmico de evolução conjunta. Ela só pode acontecer se for implementada simultaneamente em diversas áreas. A transversalidade é uma enorme tarefa e só é obtida com sucesso após a compreensão do principal princípio da ecologia: a vida não surgiu no planeta pela competição, mas através da cooperação, parcerias e formação de redes⁹².

As teorias aqui dispostas são transversais na medida em que uma análise relevante para a Sustentabilidade é a que separa correntes por sua postura mais radical ou mais conservadora com relação aos problemas ambientais. Neste sentido, é possível reconhecer duas posturas básicas: a Modernidade Reflexiva a partir de Giddens e Beck com sua Sociedade de Risco que convergem no sentido de não entender o capitalismo como único responsável pelos problemas atualmente existentes, ao tempo em que apontam a modernização progressiva da sociedade como forma de mitigar os problemas ambientais⁹³.

⁹⁰ BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

⁹¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

⁹² CAPRA, Fritjof. Diálogos para um Brasil Sustentável. **Revista Eco 21**, ano XIII, Edição 82, set. 2003. Disponível em: https://ambientes.ambientebrasil.com.br/gestao/artigos/etica_ecologica_na_politica.html Acesso em: 21 ago. 2024.

⁹³ LENZI, Cristiano Luis. Para uma imaginação sociológica da ecologia: uma análise do pensamento de Anthony Giddens. **Ambient. soc.**, v. 9, n. 1, jun. 2006. Disponível em:

É neste sentido que a distinção entre as diferentes abordagens para questões ambientais e para o próprio conceito de Sustentabilidade torna-se de importância não só acadêmica, enquanto história das ideias, mas também política. Passa a ser uma questão de sustentabilidade social e ambiental, e uma discussão que contrapõe diferentes formas de se organizar e de se conduzir a vida.

Importa esclarecer que o feixe legislativo federal e distrital, posto à disposição da sociedade por meio das instituições e da sociedade civil brasiliense, compreende o SNUC⁹⁴, o Estatuto da Cidade⁹⁵, o Código Florestal⁹⁶, a REURB⁹⁷, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT)⁹⁸ e a regulamentação da REURB⁹⁹ – todos

<https://doi.org/10.1590/S1414-753X2006000100006>. Acesso em: 22 nov. 2024.

⁹⁴ BRASIL. **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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

⁹⁵ BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

⁹⁶ BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

⁹⁷ BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

⁹⁸ DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009**. Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal — PDOT e dá outras providências. Disponível em: <https://dflegis.df.gov.br/ato.php?p=lei-complementar-803-de-25-de-abril-de-2009> Acesso em: 1º dez. 2024.

⁹⁹ DISTRITO FEDERAL. **Lei complementar nº 986, de 30 de junho de 2021**. Dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana – Reurb no Distrito Federal, altera a Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, que aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências, e altera a Lei nº 5.135, de 12 de julho de 2013, que dispõe sobre alienação de imóveis na Vila Planalto e dá outras providências. Disponível em: <https://dflegis.df.gov.br/ato.php?p=lei-complementar-986-de-30-de-junho-de-2021> Acesso em: 1º dez. 2024.

amparados pela Carta Constitucional nas políticas ambientais, de política urbana e de desenvolvimento.

Dos anos 1960 à REURB, há um espaço abissal e uma mudança significativa na legislação fundiária e ambiental. Não existia o Clube de Roma, o Relatório Bruntland, a PNMA, o SNUC, a CF/1988, nem mesmo o antigo Código Florestal¹⁰⁰. Não era possível prever a ocupação para as “bordas” do Plano Piloto, tampouco a ocupação em áreas irregulares ou públicas.

Importante lembrar que a MP que deu origem à REURB foi promulgada em dezembro de 2016, ou seja, quase cinco décadas após a construção da cidade. A lei que criou a REURB foi promulgada em 11 de julho de 2017, sete anos depois. Nesse sentido, ainda há muito o que ser feito para implementar, efetivamente, o processo de REURB no Distrito Federal, conforme se verá no próximo capítulo.

¹⁰⁰ BRASIL. **Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965**. Institui o novo Código Florestal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm#:~:text=%C3%89%20proibido%20o%20uso%20de,Par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico. Acesso em: 1º dez. 2024.

2 EVOLUÇÃO LEGISLATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL E FUNDIÁRIA E DIREITO À MORADIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL

Este capítulo será dedicado à análise da trajetória normativa e institucional relacionada à proteção ambiental, à regulação fundiária e à efetivação do direito à moradia, tanto no plano federal quanto no âmbito do Distrito Federal. Nesse percurso, buscar-se-á evidenciar como o ordenamento jurídico brasileiro evoluiu em resposta às pressões sociais e ambientais geradas pela urbanização acelerada, especialmente nas grandes regiões metropolitanas e no território do Distrito Federal. Com base nisso, será dada especial atenção ao instituto da REURB, introduzido pela Lei Federal nº 13.465/2017, como mecanismo jurídico e urbanístico de enfrentamento da informalidade habitacional e da insegurança jurídica sobre a posse da terra urbana.

Abordar-se-á, inicialmente, a evolução legislativa ambiental e fundiária no Brasil, com destaque para os marcos constitucionais e infraconstitucionais que reconheceram o direito à moradia como um direito social fundamental e estruturante da dignidade da pessoa humana. A análise incluirá também a forma como esse direito se concretiza (ou não) nas práticas legislativas e administrativas locais. Em seguida, será apresentada uma exposição da realidade da expansão fundiária e urbana no Distrito Federal no período de 2012 a 2022, destacando os principais vetores de crescimento, os conflitos entre ocupação e preservação ambiental e as tentativas de institucionalização da regularização por meio da REURB.

O capítulo discutirá o direito à moradia à luz da CF/1988, contextualizando seu reconhecimento jurídico e os desafios para sua implementação prática. Além disso, traçará uma breve história da moradia popular, da precariedade dos cortiços às propostas contemporâneas de cidades inteligentes. Ademais, será feito um resgate da evolução legislativa infraconstitucional até a edição da Lei nº 13.465/2017, bem como a apresentação do conceito da REURB, seus objetivos sociais e os obstáculos enfrentados para sua aplicação. Em seguida, examinará a ocupação fundiária no Distrito Federal, partindo da concepção idealizada por Lucio Costa até a consolidação dos inúmeros núcleos urbanos informais. Por fim, analisará a aplicação da REURB no contexto distrital, seus efeitos concretos, lacunas, potencialidades e limites. O capítulo buscará, assim, demonstrar como o

direito à moradia, articulado com a função socioambiental da propriedade, deve ser um vetor central das políticas públicas de ordenamento territorial.

2.1 O direito à moradia como valor constitucional

O Brasil é um Estado Democrático de Direito e, nos termos do art. 1º, inciso III da CF/1988, o princípio da dignidade da pessoa humana embasa e informa toda estrutura estatal e seu Ordenamento Jurídico, inclusive das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais. A mesma Constituição, ao tratar da ordem econômica, no art. 170, *caput*, funda-a na valorização do trabalho humano, na livre iniciativa e na justiça social, prevendo a garantia de uma existência digna a todos os cidadãos¹⁰¹.

O direito à moradia faz parte do rol dos direitos sociais insculpidos na CF/1988 em seu art. 6º, *caput*. Ao lado da alimentação, a habitação figura no rol das necessidades mais básicas do ser humano e, é também, um direito fundamental desde 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)¹⁰², tornando-se um direito humano universal, aceito mundialmente como um dos direitos fundamentais para a vida das pessoas. Contudo, é necessário a moradia ser digna.

Apesar disso, só se tornou um valor constitucional após a edição da Emenda Constitucional (EC) nº 26, de 14 de fevereiro de 2000¹⁰³. Ao constitucionalizar o direito à moradia no rol dos direitos sociais, abriu-se uma discussão acerca da validade e eficácia de tal norma e não resta dúvida acerca de sua repercussão no mundo jurídico. Dito de outro modo, o direito à moradia alcançou o status constitucional somente no século 21¹⁰⁴.

¹⁰¹ MASTRODI, Josué. O direito fundamental à moradia e a existência efetiva da reserva do possível. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 113-134, jul./dez. 2013.

¹⁰² DUDH. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos> Acesso em: 21 maio 2025.

¹⁰³ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000**. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm Acesso em: 22 maio 2025.

¹⁰⁴ SOUZA, C. L. de. Direito à moradia e cidadania: as políticas habitacionais brasileiras e o exercício da condição cidadã. **Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da Unipar**, v. 27, n. 1, p. 119–143, 2024.

Além disso, considerando que os direitos sociais estão na esteira dos direitos fundamentais do ser humano, são eles subordinados ao princípio da auto-aplicabilidade, ou seja, de aplicação imediata, nos termos do art. 5º, § 1º da CF/1988. Contudo, mesmo sendo uma norma auto-aplicável, a verdade é que tal direito é um conceito bastante indeterminado. O direito à moradia precisa de uma definição mais adequada à realidade, para que o bem jurídico que dele emana alcance a devida concretude.

Mais que um direito social, a moradia é um direito humano. Isso quer dizer que, mais que um teto e quatro paredes, a moradia digna ou adequada deve conter alguns itens importantes ou essenciais¹⁰⁵: a) segurança da posse; b) disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos; c) custo acessível; d) habitabilidade; e) não discriminação e priorização de grupos vulneráveis; f) localização adequada; g) adequação cultural.

O Poder Judiciário tem atuado de forma ativa na promoção de direitos fundamentais, sendo comum o ajuizamento de ações pelas quais o cidadão requer ao juiz que um direito social lhe seja garantido, em regra por conta da recusa do administrador público de lhe conferir o direito pleiteado. Ainda que haja discussões sobre eficácia restrita e reserva orçamentária para efetivação de direitos, os juízes costumam entender que o direito fundamental deve ser concretizado a qualquer custo: se não há verba disponível, que a administração se organize para que recursos sejam realocados e os direitos fundamentais, satisfeitos¹⁰⁶.

As pessoas têm o direito de morar sem medo de serem removidas da moradia, ameaçadas de forma inesperada ou indevida. As formas para concretizar a segurança da posse variam de ordenamento para ordenamento.

Além disso, a moradia deve ser conectada às redes de saneamento básico, água, luz e gás, se for o caso, devendo haver escolas, creches, postos de saúde, áreas de esporte e lazer além de transporte público próximo e precisa, ainda, haver o serviço regular de coleta de lixo e limpeza. Naturalmente, um imóvel com tais características essenciais não pode ser inacessível do ponto de vista financeiro para que o orçamento familiar consiga atender a outros direitos humanos, seja para aquisição do bem seja para sua manutenção. Não menos importante é a

¹⁰⁵ FAU-USP. **Moradia é um direito humano**. Disponível em:

http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?page_id=46&lang=pt Acesso em: 1º fev. 2025.

¹⁰⁶ MASTRODI, Josué. O direito fundamental à moradia e a existência efetiva da reserva do possível. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 113-134, jul./dez. 2013.

necessidade de que o imóvel apresente condições de habitabilidade mínimas, contra o frio, o calor excessivo, a chuva, vento, umidade, ameaças de incêndio, desmoronamento, inundação e outro fator natural ou humano que ponha em risco da vida e a saúde de seus habitantes além de ter um tamanho que atenda aos seus moradores e onde se possa tomar banho, manusear alimentos, dormir e permanecer de forma digna e confortável.

Por último, deve ser acessível a grupos vulneráveis (idosos, mulheres, pessoas com deficiência, com HIV etc), com localização razoavelmente adequada e adequado também, culturalmente ao seu habitante, expressando tanto quanto possível, neste último caso, a identidade e a diversidade cultural de seus moradores.

Assim, o direito fundamental e social à moradia atrelado ao direito fundamental de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as gerações futuras e presentes gerações, garantindo o desenvolvimento nacional, erradicando a pobreza e a marginalização e reduzindo as desigualdades sociais e regionais, promovendo o bem comum.

Segundo a ONU, por meio do PNUMA, mais da metade do planeta vive em áreas urbanas. Em 2050, esse número chegará a 6,5 bilhões de pessoas dois terços de toda a humanidade¹⁰⁷. Considerando-se que o êxodo rural aconteceu de forma mais intensa a partir da década de 1960¹⁰⁸, o que provocou o rápido crescimento das cidades, de forma desordenada, conclui-se que o desenvolvimento sustentável dificilmente será alcançado sem uma transformação no gerenciamento dos espaços urbanos. Diante da expansão populacional e da busca constante por moradia no Brasil, edificou-se estalagens, cortiços, e tantas outras formas de habitação, quase todas de construção apressada e precária, por vezes localizadas em loteamentos distantes dos centros urbanos e desprovidas dos serviços básicos de água e esgoto¹⁰⁹.

A história da política habitacional no Brasil começa em 1946 com o programa Casa Popular, que visava proporcionar moradia digna para a população de baixa

¹⁰⁷ GONÇALVES. Antonieta Caetano. Moradia, Propriedade e Meio Ambiente: a Regularização Fundiária Urbana (REURB) como instrumento de efetivação dos Direitos Socioambientais. **Revista Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 12, n. 2, p. 85-101, jul./dez. 2021, p. 9.

¹⁰⁸ GONÇALVES. Antonieta Caetano. Moradia, Propriedade e Meio Ambiente: a Regularização Fundiária Urbana (REURB) como instrumento de efetivação dos Direitos Socioambientais. **Revista Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 12, n. 2, p. 85-101, jul./dez. 2021, p. 9.

¹⁰⁹ BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2017.

renda, incentivando a construção de casas populares subsidiadas, mas antes, no ano de 1937, surge as carteiras habitacionais ligadas a fundos de pensão¹¹⁰.

No Brasil, a agenda da habitação foi introduzida pelo governo militar. Sua primeira política pública neste sentido foi a criação de um banco público especializado em financiamento habitacional: o Banco Nacional da Habitação (BNH), por meio da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964¹¹¹. A referida legislação criou também o Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Contudo, é incontestável que tal política pública - embora criada para os mais vulneráveis - promoveu investimentos para a construção de moradias da elite e da nascente classe média brasileira porque 80% dos empréstimos concedidos pelo BNH foram direcionados para maiores rendas¹¹².

Assim, a atuação do BNH não foi suficiente para frear o processo de ocupação irregular ou ilegal principalmente na periferia das grandes cidades do país ou quiçá promover uma ocupação fundiária mais igualitária.

O banco existiu por 22 anos e financiou, aproximadamente, 4,5 milhões de habitações e tal número está longe de ser expressivo diante da necessidade de moradia brasileira. Desse número, apenas 30% dele, ou seja, 1,5 milhões foram direcionadas para os setores populares e, destes, somente 250 mil unidades foram direcionadas para cidadãos com renda até 3 salários mínimos¹¹³. Em 1986, a Caixa Econômica Federal (CAIXA) assumiu as atividades do BNH, consolidando seu papel na concessão de financiamentos habitacionais¹¹⁴.

Fato é que, dos anos 1970 até a presente data, nenhuma das políticas públicas criadas - nem mesmo após o advento da EC nº 26 - foi suficiente para começar a abrandar o *déficit* habitacional existente no Brasil. E, diante da efetiva

¹¹⁰ BADARÓ, Eliana. **Política habitacional no Brasil - Sec. XX e XXI**. Disponível em: <https://www.linkedin.com/pulse/pol%C3%ADtica-habitacional-brasil-s%C3%A9culo-xx-e-xxi-eliana-badar%C3%B3-eqwmf/>. Acesso em: 03 mar. 2025.

¹¹¹ BRASIL. **Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm. Acesso em: 1º jan. 2025.

¹¹² SOUZA, C. L. de. Direito à moradia e cidadania: as políticas habitacionais brasileiras e o exercício da condição cidadã. **Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da Unipar**, v. 27, n. 1, p. 119–143, 2024.

¹¹³ AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luis Aureliano Gama. **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.

¹¹⁴ BADARÓ, Eliana. **Política habitacional no Brasil - Sec. XX e XXI**. Disponível em: <https://www.linkedin.com/pulse/pol%C3%ADtica-habitacional-brasil-s%C3%A9culo-xx-e-xxi-eliana-badar%C3%B3-eqwmf/>. Acesso em: 03 mar. 2025.

inércia estatal em encabeçar tal direito social, criando instrumentos para que o direito à moradia por meio de uma habitação minimamente digna seja alcançado, o cidadão “faz como pode”. Não tendo como aguardar que as políticas sociais sejam implementadas pelo Estado, age ele sem pensar nas consequências da irregularidade ou quiçá ilegalidade em sua conduta.

Do BNH até o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), todos da fase pré REURB, nenhum deles foi suficiente para aliviar, ao menos em parte, este grande problema social. A ideia é que a REURB, abaixo explanada, consiga como política pública, alcançar tal finalidade já que é implementada de forma gradual, em fase bem definidas, atentando para as especificidades de cada realidade.

Além disso, as legislações locais que definem a forma de construção externadas nos códigos de postura, leis de zoneamento, etc, passaram a delimitar o que é permitido e o que é defesa no processo de construir um imóvel. O que ocorreu foi que se separou a cidade “legal” nas áreas nobres ou de classe média e a cidade “ilegal” onde reside a população de baixa renda. Apesar da promulgação do Estatuto da Cidade em 2001, somente em 2009 o programa estatal mais eficiente neste sentido, o MCMV, foi implementado.

Para além das críticas acerca da parte operacional da política pública, inclusive com denúncias de corrupção, é incontestável que, em termos quantitativos, tal programa foi muito eficiente. O Programa MCMV chegou a 2014 com um total de 6,75 milhões de moradias entregues. De fato, os efeitos dessa política pública, no que diz respeito ao enfrentamento do *déficit* habitacional por meio da produção habitacional em larga escala, devem ser reconhecidos¹¹⁵. Contudo, é necessário ressaltar que a adoção de um “programa-político”, com foco no mercado de habitação, deixou em segundo plano as possibilidades de diversificação da provisão habitacional e de acesso à habitação adequada¹¹⁶.

¹¹⁵ MARGUTI, Bárbara Oliveira. Políticas de Habitação. In: COSTA, Marco Aurélio; MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz; FAVARÃO, Cesar Buno (Org.). **A nova agenda urbana e o Brasil**: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília: Ipea, 2018, p. 119-140.

¹¹⁶ MARGUTI, Bárbara Oliveira. Políticas de Habitação. In: COSTA, Marco Aurélio; MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz; FAVARÃO, Cesar Buno (Org.). **A nova agenda urbana e o Brasil**: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília: Ipea, 2018, p. 119-140.

2.2 Dos cortiços às cidades inteligentes

O histórico de ocupação do solo urbano no Brasil é composto por dramas e muita injustiça. No período do Brasil colônia, o território foi se organizando de maneira distinta e esparsa e o que era considerado “cidade”, na verdade não passava da emanção de um poder longínquo, para fincar bandeira¹¹⁷. Entre o fim do período colonial até o final do século XIX, o índice de urbanização pouco se alterou; entre os anos de 1890 e 1920 cresceu aproximadamente 3% e foi somente no período entre 1920 e 1940 que a taxa de urbanização no Brasil triplicou, chegando a 31,24%. Os fatores que influenciaram a urbanização foram diversos, dentre os quais destaca-se a substituição da mão-de-obra escrava pelo trabalho livre e o aumento da industrialização. Assim, a urbanização brasileira se desenvolve de maneira mais expressiva a partir do século XVIII, amadurece no século XIX e apenas no século XX é que atinge as características da atual urbanização¹¹⁸.

Das habitações esparsas no período do Brasil colônia às primeiras habitações no Brasil Império e proliferação dos cortiços¹¹⁹ no Brasil República. Enquanto a riqueza das indústrias era canalizada para embelezar e reorganizar o centro antigo e determinados espaços da cidade em expansão, as famílias operárias não eram beneficiadas pela moderna urbanização. Tais famílias habitaram as regiões que foram se constituindo como periferias da cidade, em habitações coletivas, sobretudo os cortiços. Deles, até a ideia das chamadas Smartcities, ou em português, cidades sustentáveis, há quase um século e meio.

Uma cidade sustentável é compacta e densa por otimizar a infraestrutura implantada e propiciar ambientes de maior qualidade em razão da sobreposição de usos. É exatamente o oposto do que ocorre no Distrito Federal. Cita-se como exemplo a terrível situação de mobilidade urbana vivida pelo brasiliense, uma vez que as longas distâncias associadas à baixa densidade vão de encontro à eficiência

¹¹⁷ SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed. 2ª. Reimp. São Paulo: Edusp, 2009.

¹¹⁸ SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed. 2ª. Reimp. São Paulo: Edusp, 2009.

¹¹⁹ Os cortiços eram formados pela divisão de um lote de terreno em diversos quartos, onde, em geral, as famílias e indivíduos dividem cômodos, banheiro, torneiras, tanques e outras áreas comuns. Tais locais agregavam todo o tipo de trabalhador, considerando a heterogeneidade da São Paulo daquele momento desde os imigrantes de diferentes nacionalidades até mestiços, caboclos e afrodescendentes, alguns ex-escravizados (SAES, Alexandre Machione (Coord.). **Habitação popular: cortiços em São Paulo (1890-1940)**. Universidade de São Paulo, s.d.).

e à modicidade tarifária¹²⁰. Ainda assim, a ideia é que se consiga alcançar o modelo ideal de cidades sustentáveis ou inteligentes, cujo conceito é o seguinte:

Cidades inteligentes são cidades comprometidas com o desenvolvimento urbano e a transformação digital sustentável, em seus aspectos econômico, ambiental e sociocultural, que atuam de forma planejada, inovadora, inclusiva e em rede, promovendo o letramento digital, a governança e a gestão colaborativas e utilizam tecnologias para solucionar problemas concretos, criar oportunidades, oferecer serviços com eficiência, reduzir desigualdades, aumentar a resiliência e melhorar a qualidade de vida de todas as pessoas, garantindo o uso seguro e responsável de dados e das tecnologias da informação e comunicação¹²¹.

A Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) criou indicadores para orientar e verificar o progresso das cidades para se tornarem Cidades Inteligentes, a saber, as normas técnicas ABNT – NBR – ISSO 37122 e 19 temas: a) economia; b) educação; c) energia; d) meio ambiente e mudanças climáticas; e) finanças; f) governança; g) saúde; h) habitação; i) população e condições sociais; i) recreação; j) segurança; k) resíduos sólidos; l) esporte e cultura; m) telecomunicação; n) transporte; o) agricultura local e segurança alimentar; p) planejamento urbano; q) planejamento urbano; r) esgoto; s) água. O planejamento urbano, por meio da inclusão e políticas públicas são alguns dos desafios para a implementação das Cidades Inteligentes, Resilientes e Sustentáveis¹²².

Os itens que compõem as Cidades Inteligentes, no que aqui importa, são abrangidos pela REURB. Isso porque uma das maiores discussões da atualidade na seara do Direito Ambiental é a que envolve a ocupação dos centros urbanos por causa da mudança no uso do solo e seus impactos ambientais que, segundo a Resolução nº 1/86¹²³ do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), é:

¹²⁰ LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes**: desenvolvimento sustentável num planeta urbano. Porto Alegre: Bookman, 2012.

¹²¹ BRASIL. Ministério das Cidades. **Carta Brasileira Cidades Inteligentes**. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/desenvolvimento-urbano-e-metropolitano/projetoandus/cartabrasileiraparacidadesinteligentes/CartaBrasileiraparaCidadesInteligentes2.pdf> Acesso em: 19 maio 2025.

¹²² ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **Indicadores para cidades inteligentes, resilientes e sustentáveis**. Disponível em: <https://abnt.org.br/certificacao/smartcities/> Acesso em: 19 maio 2025.

¹²³ BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução Conama nº 1, de 23 de janeiro de 1986**. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Disponível em: https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=745 Acesso em: 19 maio 2025.

[...] qualquer alteração das propriedades físicas, químicas, biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que afetam direta ou indiretamente a saúde, a segurança e o bem estar da população, as atividades sociais e econômicas, a biota, as condições estéticas e sanitárias ambientais e a qualidade dos recursos ambientais.

Diante desta definição, a construção de qualquer cidade gera impacto negativo no meio ambiente, porém, o grande dilema está na intensidade com que isso ocorre. Há um grande esforço da comunidade científica mundial em desenvolver tecnologias e metodologias eficientes e limpas, de forma que a geração de resíduos e os impactos sejam minimizados para as atuais e futuras gerações¹²⁴.

Concluindo, acerca da relação entre a REURB e as cidades inteligentes, é incontestável que a regularização fundiária contribui sobremaneira para a proteção ao meio ambiente e aos moradores que vivem em área de risco e, por consequência, mais segurança pública e melhoria na qualidade de vida da região regularizada, ou seja, governança e inclusão social, tirando famílias da clandestinidade e dando-lhes cidadania. A partir disso, há melhoria na infraestrutura, serviços, sustentabilidade e governança nos municípios. O avanço das cidades inteligentes passa por esta estruturação territorial com projetos e programas que envolvam o plano diretor das cidades. O art. 40 do Estatuto da Cidade determina que, pelo menos a cada dez anos, os planos diretores sejam revistos.

2.3 Evolução legislativa infraconstitucional até a REURB

Nas décadas que antecederam a criação da REURB, há alguns momentos legislativos importantes e distintos entre si. No final dos anos 1970, entrou em vigor a Lei nº 6.766¹²⁵ para regulamentar o parcelamento do solo urbano, concedendo aos Estados, aos municípios e ao Distrito Federal a possibilidade de criar normas complementares à lei, a fim de adequá-la às realidades locais.

¹²⁴ BRASIL. Ministério das Cidades. **Carta Brasileira Cidades Inteligentes**. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/desenvolvimento-urbano-e-metropolitano/projetoandus/cartabrasileiraparacidadesinteligentes/CartaBrasileiraparaCidadesInteligentes2.pdf> Acesso em: 19 maio 2025.

¹²⁵ BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

Naquela época, a Lei de Parcelamento, sem muita intimidade com os conceitos de Direito Ambiental e Fundiário, dispôs, em seu art. 3º, acerca das restrições impostas ao parcelamento de solo urbano, de expansão urbana ou urbanização específica, a serem definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal, vedando, no parágrafo único do dispositivo, parcelamento do solo em: a) terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas; b) terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados; c) em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes; d) em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação; e e) áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

Em 1981, entrou em vigor a PNMA¹²⁶, conjunto de diretrizes e princípios gerais, cujo objetivo é equilibrar o desenvolvimento socioeconômico com a conservação ambiental, a segurança nacional e a dignidade humana, assegurando que o ambiente seja preservado e propício à vida no território nacional, subsidiando tomada de decisões e a implementação de políticas ambientais em um país.

A PNMA foi recepcionada pela CF/1988¹²⁷ e dá efetividade ao art. 225. Ainda em vigor, a legislação criou o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e o CONAMA. Seu objetivo precípua é dar efetividade ao direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, além disso, viabilizar o desenvolvimento socioeconômico com a utilização racional dos recursos ambientais, fazendo com que a exploração do meio ambiente ocorra em condições propícias à vida e à qualidade de vida, de forma compatível.

Seus objetivos, geral e específicos, estão dispostos em seu art. 2º. O objetivo geral está dividido em preservação, melhoramento e recuperação do meio ambiente. Por preservação, entende-se a manutenção – sempre que possível – do estado primário dos recursos naturais, impedindo a intervenção antrópica; melhorar é aumentar a qualidade do meio ambiente de forma progressiva, inclusive por meio

¹²⁶ BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em: 1º dez. 2024.

¹²⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1º dez. 2024.

da intervenção antrópica, realizando o manejo adequado das espécies animais e vegetais e dos outros recursos ambientais. É a atribuição ao meio ambiente de condições melhores do que ele apresenta. De outro lado, recuperar é buscar o *status quo ante* de uma área degradada pelo homem ou por desastres naturais, para que as características ambientais perdidas sejam alcançadas. A recuperação é o objetivo mais difícil, em alguns casos até impossível, de ser alcançado, tendo em vista as características próprias do dano ambiental.

Os objetivos específicos estão disciplinados no art. 4º, a saber: a) a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico; b) a definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; c) ao estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais; d) ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnológicas nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais; e) a difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico; f) a preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida; e g) a imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

A PNMA é totalmente alinhada com as Teorias da Modernidade Reflexiva e Sociedade de Risco¹²⁸, bem como com os conceitos de Desenvolvimento Sustentável (alguns dispostos neste trabalho) no contexto da regularização fundiária já que o movimento primeiro do que se convencionou conceituar como Dignidade da Pessoa Humana é o direito à moradia digna, nos termos do art. 182 da CF/1988¹²⁹. Isso quer dizer que, a PNMA tem por objetivo harmonizar a defesa

¹²⁸ BAUM, Daniela Fabiana Thiesen. Modernização reflexiva e as perspectivas das decisões ambientais no futuro. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. 6, n. 2, p. 7-29, 2016.

¹²⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1º dez. 2024.

do meio ambiente ecologicamente equilibrado com o desenvolvimento econômico e a justiça social, cuja finalidade maior é promover o desenvolvimento sustentável e, como última finalidade maior, a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana.

Entre 1981 e 2000, foram promulgados diversos diplomas legislativos afetos à matéria ambiental, tais como a Lei de Ação Civil Pública (ACP, Lei nº 437/1985)¹³⁰, a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998)¹³¹ e a Lei da Política Agrícola (Lei nº 8.171/1991)¹³². Contudo, no contexto desta pesquisa, as duas próximas leis foram o SNUC (Lei nº 9.985/2000)¹³³, regulamentado pelo Decreto nº 4.340/2002¹³⁴ e o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001)¹³⁵.

O SNUC estabeleceu critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação, assim definidas como áreas naturais passíveis de proteção por suas características especiais. São:

Espaços territoriais e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção da lei¹³⁶.

¹³⁰ BRASIL. **Lei nº 7.437, de 20 de dezembro de 1985**. Inclui, entre as contravenções penais, a prática de atos resultantes de preconceito de raça, de cor, de sexo ou de estado civil, dando nova redação à Lei nº 1.390, de 3 de julho de 1951 - Lei Afonso Arinos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7437.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

¹³¹ BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm Acesso em: 10 maio 2024.

¹³² BRASIL. **Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política agrícola. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8171.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

¹³³ BRASIL. **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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

¹³⁴ BRASIL. **Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002**. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

¹³⁵ BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

¹³⁶ O ECO. **O que são Unidades de Conservação**: Um guia ((o))eco para que você aprenda um pouco mais sobre unidades de conservação. 19 abr. 2013. Disponível em: <https://oeco.org.br/dicionario-ambiental/27099-o-que-sao-unidades-de-conservacao/> Acesso em: 23 nov. 2024.

Existem dois grupos de unidades de conservação: as unidades de Proteção Integral e as de Uso Sustentável). É de se destacar que, em nenhuma hipótese, é possível a regularização fundiária de unidades de conservação de proteção integral, nem mesmo de forma excepcional. Existem 12 subcategorias de unidades de conservação, dispostas dos arts. 8º a 21 da lei. É importante lembrar que unidades de conservação são diversas de áreas protegidas. Ambas têm tal condição com objetivo de preservar e conservar o meio ambiente, especialmente em regiões com densa ocupação e intervenção antrópica. Contudo, essas áreas se diferem com relação a alguns fatores, como leis a que estão submetidas e quanto à política de atividades econômicas que podem ocorrer nesses espaços.

Sendo assim, nas unidades de conservação são permitidas atividades econômicas sustentáveis, enquanto nas APPs não é permitida atividade econômica direta, ou seja, aquela que envolve coleta e uso dos recursos naturais. Isso, em princípio. Contudo, o art. 225, § 1º, III, da CF/1988¹³⁷, distribuiu o dever de definir, no território nacional, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, a fim de assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Depois da promulgação do SNUC, é claro que unidades de conservação são somente aquelas previstas no rol taxativo da lei. Ressalvados os conceitos de áreas especialmente protegidas, trazido pela Convenção da Biodiversidade, que foi recepcionado pelo ordenamento jurídico interno, como Decreto Legislativo nº 2/1994¹³⁸ e promulgada pelo Decreto nº 2.519/1998¹³⁹, as áreas protegidas, tais como as APPs e reservas legais, a seguir conceituadas, são tratadas no planejamento da paisagem, no âmbito da abordagem ecossistêmica, com uma função estratégica de conectividade entre fragmentos naturais e as próprias áreas protegidas.

¹³⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1º dez. 2024.

¹³⁸ BRASIL. **Decreto Legislativo nº 2, de 1994**. Aprova o texto do Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na Cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de junho de 1992. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1994/decretolegislativo-2-3-fevereiro-1994-358280-publicacaooriginal-1-pl.html> Acesso em: 1º dez. 2024.

¹³⁹ BRASIL. **Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998**. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2519.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

Um ano depois, foi promulgado o Estatuto da Cidade, criado para regulamentar os arts. 182 e 183 da CF/1988, estabelecendo normas de ordem públicas e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Nos termos do art. 20 da CF/1988, cabe aos municípios a responsabilidade pela política urbana¹⁴⁰. Entretanto, é o Estatuto da Cidade que dispõe sobre os recursos que permitem o cumprimento de tais objetivos. Assim, temas como habitação, regularização fundiária, redução de risco, resíduos sólidos, saneamento ambiental e mobilidade ganharam não só o amparo legal, mas também os instrumentos necessários para que os municípios elaborem e implementem seus planos setoriais¹⁴¹.

Após a promulgação da CF/1988, foi a primeira vez em que o legislador infraconstitucional tratou da harmonização entre os dois institutos, de forma prática, foi no Estatuto da Cidade. Dessa forma, mais do que a própria norma, os princípios que a fundamentam foram regulamentados por essa lei.

Dentre os vários institutos criados ou atualizados pela lei, um dos mais importantes é o Plano Diretor, disposto no art. 39 do Estatuto. Plano Diretor é um instrumento criado para permitir a participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos, uma vez que para sua efetivação é fundamental que exista, na sua formulação, a participação popular¹⁴².

Os principais instrumentos de política urbana previsto no Estatuto da Cidade são: a) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; b) IPTU progressivo; c) desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública e não em dinheiro; d) usucapião especial de imóvel urbano; e) direito de superfície; f) direito de preempção; g) outorga onerosa do direito de construir; h) transferência do direito de construir; i) operações urbanas consorciadas; e j) estudo de impacto de vizinhança. Apesar de importante marco legislativo, na prática, o Estatuto da Cidade não conseguiu implementar a execução da política urbana de forma satisfatória. Entre

¹⁴⁰ E também a legitimidade para promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, nos termos do art. 30, VIII da Carta Magna.

¹⁴¹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Cidades Sustentáveis**. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/cidades-sustentaveis.html> Acesso em: 1º dez. 2024.

¹⁴² DECARLI, Nairane. Plano Diretor no Estatuto da Cidade: uma forma de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos. **Senatus**, Brasília, v. 6, n. 1, p. 35-43, maio 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/131832> Acesso em: 1º dez. 2024.

2001 e 2017, passaram-se longos 16 anos até que surgiu a chamada “MP da laje”¹⁴³.

Os marcos da legislação infraconstitucional extravagante ou ordinária, que fundamentam e regulamentam direitos fundamentais à moradia e à propriedade privada dão uma vaga ideia da complexidade da demanda que é assentar os moradores do Distrito Federal em regiões regularizadas ou dar sossego fundiário para aqueles que ocupam de forma legítima áreas que, por vezes, pertencem à Terracap¹⁴⁴.

Isso porque, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a consolidação de determinadas posses com cunho social prestigiando-se quem, efetivamente, as ocupa (com base na clássica teoria da aparência do Direito das Coisas e a função social da Propriedade), a política urbana e a regularização fundiária trazida tão recentemente pela REURB, filha conceitual do programa de moradia MCMV além do Plano Diretor do Distrito Federal impactam todas as relações advindas da ocupação de determinadas áreas.

A interpretação transdisciplinar do tema e a ideia do Direito ambiental e urbanístico como um dos direitos fundamentais, conforme disposição dos arts. 170, 182 e 225 da CF/1988¹⁴⁵, levou o legislador constituinte, por meio das audiências públicas ocorridas na Assembleia Nacional Constituinte, ao tratar da política de desenvolvimento urbano, a reservar à União o poder de fixar legalmente diretrizes

¹⁴³ BRASIL. **Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016**. 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

¹⁴⁴ Criada pela Lei nº 5.861/1972, a Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP, empresa pública integrante do Complexo Administrativo do Distrito Federal, tem como finalidade gerir o patrimônio imobiliário do Distrito Federal, mediante utilização, aquisição, administração, disposição, incorporação, oneração ou alienação e bens, assim como realizar, direta ou indiretamente, obras e serviços de infraestrutura e obras viárias no Distrito Federal (BRASIL. **Lei nº 5.861, de 12 de dezembro de 1972**. Autoriza o desmembramento da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP, mediante alteração de seu objeto e constituição da Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5861.htm Acesso em: 1º dez. 2024).

¹⁴⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1º dez. 2024.

gerais, visando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes¹⁴⁶.

Antes do Estatuto, apenas o CC/2002¹⁴⁷ regulava os negócios jurídicos, cujo objeto são bens imóveis; após o Estatuto, os negócios jurídicos firmados entre particulares devem observar os princípios e políticas públicas reguladores da matéria, até porque o direito ambiental (inclusive dentro da urbe) é bem de uso comum ou do povo e direito fundamental.

Com esse conceito histórico, a sustentabilidade, como mecanismo de crescimento saudável é condição *sine qua non* para o planejamento e execução de quaisquer políticas públicas voltadas para a preservação dos biomas, em especial, nas áreas consideradas urbanas pela forma de ocupação e utilização e, no que aqui importa, a governança territorial do Distrito Federal. Na prática, toda a ideia de preservação ambiental atinente ao espaço geográfico urbano é vazia, quando se verifica que a população não compreende a necessidade de proteção ao bioma no qual aquela comunidade está localizada.

É preciso entender que a cobertura vegetal é indispensável à conservação das cidades, especificamente no caso desta pesquisa, do Distrito Federal e algo de seu entorno, posto que social e economicamente dependente dele. O Estatuto da Cidade trouxe no seu bojo a ideia de preservação e conservação de áreas verdes no perímetro das cidades, de forma que a função social da propriedade e o direito ambiental-urbanístico sejam atendidos a contento que, apesar de disposta nos princípios constitucionais e mesmo em alguns dispositivos, não era instrumentalizada por meio de uma lei específica.

2.4 REURB – Conceito, finalidade social e desafios

A partir da explosão demográfica dos centros urbanos, muitas famílias procuraram soluções à margem da lei para resolver a questão fundiária, bem como a

¹⁴⁶ FOGAÇA, Vitor Hugo Bueno; SERENATO, Matheus Sad. Vozes ambientais da audiência pública da assembleia constituinte: a efetivação de um paradigma ético Ambiental. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. 13, n. 2, maio/ago. 2023. Disponível em: <https://sou.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/10776/5678> Acesso em: 21 nov. 2024.

¹⁴⁷ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm Acesso em: 10 maio 2024.

questão da moradia no âmbito urbano, instalando-se verdadeiras cidades ilegais¹⁴⁸. Consequência dessa realidade, um dos grandes problemas é a questão do *déficit* habitacional, resultando disso o processo de favelização, especialmente pela insuficiência de recursos para adquirir um imóvel individual e regularizado. O referencial teórico que embasa essa pesquisa ensina que é necessário repensar as premissas da civilização pós moderna e sua ocupação do meio social. A Modernidade Reflexiva e a Sociedade de Risco podem perfeitamente fundamentar a estrutura sociológica necessária que embasa a REURB, juntamente com os arts. 6º, 182 e 225 da CF/1988 e, infraconstitucionalmente, todo o arcabouço legislativo explanado neste trabalho.

A REURB, enquanto conceito, é o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. A REURB trouxe conceitos como “núcleos urbanos informais” e “a área urbana consolidada”.

O primeiro são os núcleos clandestinos, irregulares, nos quais não foi possível realizar a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização e o segundo, parcela maior do território municipal, englobando várias quadras ou bairros da cidade, regulares ou irregulares, que atendam os critérios legais exigidos para essa qualificação. O legislador subdividiu a Reurb em: Interesse Social – Reurb-S, voltado à população de baixa renda; e Interesse Específico – Reurb-E, aplicável aos demais casos.

Em 2025 a política pública completou 8 anos. É ainda muito nova e, por tal motivo, percebe-se que ainda há resistência em sua efetiva implementação por parte dos agentes públicos dos municípios – os entes federativos primariamente legitimados para fazê-la acontecer já que todo o impacto sobre a ocupação humana acontece nas cidades. Existe uma aparente relutância, desinteresse e mesmo falta de preparo dos governos municipais para encarar essa realidade.

Em verdade, existe uma tendência de administrar o problema apenas em situações de crise, como enchentes e desmoronamentos, ou em caso de necessidade de transferência de populações residentes em áreas de grandes obras

¹⁴⁸ LIMA, Marcio Kammer de. **Usucapião coletivo e desapropriação judicial**: instrumentos de atuação da função social da propriedade. Rio de Janeiro: GZ, 2009, p. 3.

ou expansão da cidade¹⁴⁹. Alguém sabe dizer quais políticas públicas eficientes vêm sendo tomadas no Rio Grande do Sul após a terrível cheia do Guaíba, vindo dos estuários ou mesmo quais políticas públicas são implementadas anualmente na região da serra no Estado do Rio de Janeiro, apenas para citar dois inflamados exemplos? Entretanto, a legislação trouxe instrumentos jurídicos importantes, tais como a legitimação fundiária¹⁵⁰, o direito real de laje¹⁵¹, o loteamento de acesso controlado¹⁵², além do condomínio urbano simples e o condomínio de lotes¹⁵³. A regularização das áreas irregulares e a criação de tais institutos gerará aumento na arrecadação dos tributos atinentes à propriedade ou à transmissão dos referidos imóveis porque eles saem da alcova e vem para a luz da legalidade.

A Lei de REURB coteja os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente equilibrado, expressos no art. 6º e 225 da CF/1988, para efetivá-los, afinal. Em verdade, a REURB tenta, no âmbito do Ordenamento jurídico interno, implementar o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 que reconhecem que todas as pessoas devem ter um nível adequado de vida e a própria Declaração dos Direitos Humanos. Sobre tal premissa, dentro do Distrito Federal, há milhares de pessoas que habitam há muito tempo, áreas especialmente protegidas no âmbito do SNUC e cuja situação deve ser resolvida.

¹⁴⁹ MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014, p. 23.

¹⁵⁰ A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade, conferido por ato discricionário do poder público àquele que detiver área pública ou possuir área privada, integrante de núcleo urbano informal consolidado já existente em 22/12/06 (art. 23, caput, da lei 13.465/17). É um dos institutos jurídicos previstos exclusivamente para fins de regularização fundiária e será formalizada mediante a entrega do título de "legitimação fundiária" (art. 15, I, da lei 13.465/17) (SABINO, Jamilson Lisboa. Legitimação fundiária: conceito e requisitos. **Migalhas**, 17 mar. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/361765/legitimacao-fundiaria-conceito-e-requisitos> Acesso em: 20 maio 2025).

¹⁵¹ O direito real de laje é uma espécie de direito real de propriedade sobre um espaço tridimensional que se expande a partir da laje de uma construção-base em direção ascendente ou a partir do solo dessa construção em direção subterrânea (ZANINI, Leonardo Estevan de Assis; CINTRÃO, Janaina Florinda Ferri; MELHEN, José Eduardo. O regime jurídico e a função social do direito de laje. **Portal Unificado do TRF4**, 03 dez. 2021. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2249#:~:text=%5B...%5D%20o%20direito,dessa%20constru%C3%A7%C3%A3o%20em%20dire%C3%A7%C3%A3o%20subterr%C3%A2nea Acesso em: 20 maio 2025).

¹⁵² A Lei nº 13.465/2017 elevou essa regulamentação ao âmbito federal ao acrescentar o §8º ao art. 2º da Lei 6.766/1979. A atualização traz uma definição jurídica mais precisa ao estabelecer o conceito de loteamento de acesso controlado, como sendo a modalidade de loteamento, definida nos termos do § 1º do referido artigo, cujo "controle de acesso será regulamentado por ato do poder público Municipal, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados".

¹⁵³ O condomínio urbano simples pode ser entendido como uma "laje em construção horizontal", ou seja, é um acréscimo horizontal de casas ou cômodos no mesmo imóvel.

Ainda que o instituto da REURB seja abrangente e tenha por escopo atribuir a titulação aos moradores, dando-lhes dignidade e regularizando uma situação de fato, vale ressaltar que a própria política pública trouxe limitações temporais para a possibilidade de consolidação dos núcleos ocupados. Inicialmente, os benefícios da regularização se destinavam exclusivamente àqueles ocupantes de núcleos urbanos informais comprovadamente existentes até 22 de dezembro de 2016, consoante depreende-se do § 2º do art. 9º da Lei nº 13.465/2017¹⁵⁴.

Posteriormente, os marcos temporais de abrangência da REURB foram alterados pelos PDOTS municipais, de acordo com a realidade fundiária local.

2.5 Ocupação fundiária no Distrito Federal: da maquete de Lucio Costa aos núcleos urbanos informais

No Distrito Federal, a ocupação irregular de áreas urbanas e rurais é um problema recorrente desde sua criação, que gera desafios para a regularização fundiária e para a garantia do direito à moradia digna. O processo de expansão imobiliária e dos espaços urbanos bem como sua ocupação irregular no Distrito Federal remonta à década de 1960 mas se deu em momentos distintos, o que influenciou diretamente na devastação das áreas que, inicialmente, deveriam ser utilizadas para conservação e contemplação do bioma cerrado. Áreas de bosque deram lugar a condomínios informais, invasões pendentes de regularização etc.

A partir de 1970, surgem os primeiros núcleos análogos a condomínios horizontais, conduta totalmente alienígena daquela esperava pelos idealizadores e realizadores da capital federal. Foi o início da ocupação da Área de Proteção Ambiental (APA) do São Bartolomeu¹⁵⁵, fato que impossibilitou a construção de outro lago para abastecimento somente da capital, cuja restrição de recursos hídricos já era prevista desde aquela época, contrariando a ideia de que a escassez hídrica ocorrida entre 2015 e 2017 fora algo imprevisto.

¹⁵⁴ ROCHA, Débora Cristina de Castro; DANIEL, Claudinei Gomes. REURB-S e REURB-E - Regularização fundiária e os seus aspectos socioeconômicos. **Migalhas**, 25 ago. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/332402/reurb-s-e-reurb-e---regularizacao-fundiaria-e-os-seus-aspectos-socioeconomicos>. Acesso em: 09 fev. 2025.

¹⁵⁵ UFV. Departamento de Engenharia Florestal. **Área de Proteção Ambiental do São Bartolomeu (APA-SB)**. Projeto elaborado pelo Laboratório de Conservação da Natureza, da Universidade Federal de Viçosa, para a criação da Área de Proteção Ambiental do São Bartolomeu, município de Viçosa, MG. Disponível em: <https://projetosaobartolomeu.ufv.br/wp-content/uploads/2017/07/2017Projeto-de-criacao-da-APA-Sao-Bartolomeu-Final.pdf> Acesso em: 19 maio 2025.

A reconfiguração do território transformou Brasília em símbolo de novas oportunidades. O Plano Piloto de Lucio Costa concretizou preceitos do urbanismo modernista e representava o rompimento da ordem social vigente e uma nova era de desenvolvimento. Em contraposição à realidade caótica dos grandes centros urbanos, sua concepção urbanística propôs um ideal utópico de coexistência da integralidade da população, que se distribuiria em superquadras e edifícios com valores de mercado diversificados¹⁵⁶.

Essa estrutura não conseguiu, contudo, responder às demandas sociais maiores do que os aspectos formais do projeto Brasília. Pensava-se, na época, que os trabalhadores retornariam às suas cidades após a inauguração da capital, de modo que se reservaram as moradias do Plano Piloto para receber os servidores públicos transferidos principalmente do Rio de Janeiro. Assim, os acampamentos tinham sua permanência limitada ao período da construção e os lotes eram cedidos em sistema de comodato, com posterior devolução à Companhia Urbanizadora da Nova Capital (NOVACAP)¹⁵⁷.

Entretanto, os primeiros trabalhadores logo perceberam que não pertenciam à Brasília da maquete, reservada àqueles que viriam para concretizar a transferência dos órgãos e estruturas políticas e administrativas do litoral para o interior e eles, chamados “candangos”¹⁵⁸, passaram a reivindicar o direito à moradia por meio de movimentos de resistência¹⁵⁹. Assim, desde os primeiros anos, as populações de baixa renda foram conduzidas para áreas periféricas (hoje totalmente independentes economicamente do Plano Piloto, tais como Ceilândia e Taguatinga) e, em resposta

¹⁵⁶ LANCELLOTTI, Ana Carolina de Oliveira. **A irregularidade fundiária habitacional do Distrito Federal**: história, dimensões e perspectivas da Reurb à luz do ordenamento jurídico nacional. 2023. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de Brasília, Brasília, 2023, p. 14.

¹⁵⁷ RODRIGUES, G. Nascidas com Brasília: as ocupações pioneiras. **Agência Brasília**, 2019. Disponível em: <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2019/10/24/nascidas-combrasil-as-ocupacoes-pioneiras/>. Acesso em: 04 mar. 2025.

¹⁵⁸ Candango é um termo hoje utilizado para definir os pioneiros construtores de Brasília. Na origem, porém, o termo era pejorativo: servia para identificar os portugueses ou, ainda, pessoa de mau gosto. Com o passar do tempo, designou os senhores de engenho e, depois, os cafuzos (mestiços de índios e negros). O escritor Euclides da Cunha, por sua vez, usava o termo “candango” para designar o sertanejo de aparência triste e cansada. A expressão desembarcou em Brasília para se referir aos milhares de nordestinos que lá chegavam tangidos pela seca e pela miséria (MEMORIAL DA DEMOCRACIA. **Os candangos**. Disponível em: <https://memorialdademocracia.com.br/card/construcaodebrasil/5#:~:text=Candango%20%C3%A9%20um%20termo%20hoje,ainda%2C%20pessoa%20de%20mau%20gosto> Acesso em: 04 mar. 2025).

¹⁵⁹ LANCELLOTTI, Ana Carolina de Oliveira. **A irregularidade fundiária habitacional do Distrito Federal**: história, dimensões e perspectivas da Reurb à luz do ordenamento jurídico nacional. 2023. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de Brasília, Brasília, 2023, p. 8.

à crescente demanda habitacional, foram criadas as primeiras cidades-satélites¹⁶⁰, consolidando a configuração polinucleada de Brasília, marcada pela segregação socioespacial, com grandes vazios entre o centro e os assentamentos periféricos, que provocou – entre outras consequências – uma profunda segregação social¹⁶¹.

Sua implantação se pautou em diretrizes preservacionistas¹⁶² que se tornaram basilares no Distrito Federal e nortearam a ocupação do solo por décadas, a exemplo da recomendação de não ocupação da bacia hidrográfica do Rio Paranoá em razão de argumentos ambientais e sanitários. A partir de um plano cartesiano, esperava-se dispor do mesmo controle no processo de expansão e ocupação¹⁶³. Desafiador, para dizer o mínimo.

Muitas pessoas vieram para a região em busca de trabalho e moradia, e ocuparam áreas que não estavam destinadas para esse fim. Ao longo dos anos, a ocupação irregular se intensificou e se espalhou por diversas áreas do Distrito Federal, incluindo áreas de preservação ambiental, faixas de domínio de rodovias e áreas de risco. Estima-se que atualmente cerca de 400 mil pessoas vivam em áreas irregulares no Distrito Federal. Sucessivos planos de uso do solo se contrapõem à consolidação de assentamentos informais e demonstram como o crescimento da cidade real interferiu no planejamento formal, além de evidenciar tensões e disputas territoriais que persistem até os dias atuais¹⁶⁴.

Para se ter uma ideia, somente quando Lucio Costa visitou a cidade em 1987, foram criadas novas diretrizes para ocupação e densificação de áreas próximas à Bacia do Paranoá. Neste ponto, a ideia era que Brasília se expandisse para o sul, ou seja, deixando livre a região da Bacia do Rio São Bartolomeu. Entretanto, ao delimitar o crescimento da cidade a uma única direção, áreas nobres do território, opostas ao vetor apontado, ficaram fora do novo plano de expansão e urbanização e totalmente suscetíveis à ocupação irregular, que foi exatamente o que ocorreu.

¹⁶⁰ O termo é informal porque o Distrito Federal se organiza em Regiões Administrativas, uma vez que é indivisível em municípios.

¹⁶¹ LANCELLOTTI, Ana Carolina de Oliveira. **A irregularidade fundiária habitacional do Distrito Federal: história, dimensões e perspectivas da Reurb à luz do ordenamento jurídico nacional.** 2023. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de Brasília, Brasília, 2023, p. 9.

¹⁶² Convém lembrar que preservação, no Direito Ambiental, pressupõe “cercar e contemplar”, sem integração entre homem e o ambiente natural, diferente de “conservar”.

¹⁶³ LANCELLOTTI, Ana Carolina de Oliveira. **A irregularidade fundiária habitacional do Distrito Federal: história, dimensões e perspectivas da Reurb à luz do ordenamento jurídico nacional.** 2023. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de Brasília, Brasília, 2023, p. 14.

¹⁶⁴ LANCELLOTTI, Ana Carolina de Oliveira. **A irregularidade fundiária habitacional do Distrito Federal: história, dimensões e perspectivas da Reurb à luz do ordenamento jurídico nacional.** 2023. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de Brasília, Brasília, 2023, p. 9.

Ainda assim, apesar da maioria das ocupações irregulares, em densidade demográfica, estar concentrada entre o Paranoá e São Sebastião, há grandes núcleos informais localizados em APP, tais como o Sol Nascente, na região de Ceilândia, e Ponte Alta, na região do Gama¹⁶⁵.

Segundo a Terracap¹⁶⁶, o primeiro parcelamento urbano irregular do Distrito Federal se deu na região administrativa do Paranoá, denominado “Condomínio Quintas da Alvorada”, na Fazenda Taboquinha¹⁶⁷. Naquele momento, tal parcelamento não despertou grande interesse da população, devido à falta de infraestrutura e pelo fato de haver, à época, inúmeras alternativas de moradia regular no mercado imobiliário de Brasília e nas demais cidades do Distrito Federal. Na década seguinte, a oferta regular de imóveis para moradia caiu sensivelmente, fazendo disparar os preços dos aluguéis e a ocupação do que seriam terras públicas. As famílias de baixa renda, invadiam; as de classe média adquiria glebas em loteamentos irregulares e, por isso, mais baratas, já denominadas “condomínios” em regiões que, naquele momento, estavam em perímetro rural.

Em sua página institucional, a Terracap reconhece que a falta de opções regulares e acessíveis no mercado imobiliário, aliada a questões políticas e jurídicas, contribuiu para inviabilizar o combate ao parcelamento irregular do solo, mesmo com tentativas pontuais do Governo do Distrito Federal (GDF) de criar soluções para a situação¹⁶⁸. Nos anos 1990, o GDF constituiu o Grupo Executivo de Trabalho para Parcelamentos Irregulares (GET/PI), que levantou e sistematizou dados e informações relativos às ocupações informais, apresentando decisões e recomendações que foram insuficientes para solucionar, de maneira estrutural e abrangente, a questão das ocupações irregulares, mas que revelou a existência de 529 (quinhentos e vinte e nove) condomínios irregulares, dos quais somente 232 (duzentos e trinta e dois) apresentavam condições para a continuidade do seu

¹⁶⁵ PORTILHO, Cristiano Wilson Pimenta. **Entre blocos, o céu e a terra**: história dos parâmetros de ocupação do solo de Brasília. 2023. Dissertação (Mestrado) - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/iphan/pt-br/unidades-especiais/centro-lucio-costa/mestrado-profissional/dissertacoes-1/arquivos/CRISTIANOPORTILHO.pdf> Acesso em: 19 maio 2025.

¹⁶⁶ TERRACAP. **Histórico**. Disponível em: <https://www.terracap.df.gov.br/index.php/regularizacao-fundiar/areas-urbanas/historico-7> Acesso em: 20 maio 2025.

¹⁶⁷ MALAGUTTI, Cecília J. **Loteamentos clandestinos no DF**: Legalização ou Exclusão? 1996. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília - UnB, Brasília, 1996.

¹⁶⁸ TERRACAP. **Histórico**. Disponível em: <https://www.terracap.df.gov.br/index.php/regularizacao-fundiar/areas-urbanas/historico-7> Acesso em: 20 maio 2025.

processo de regularização. Desses, 212 (duzentos e doze) estavam em áreas da Companhia Imobiliária de Brasília - Terracap.

O processo de regularização fundiária enfrentou diversos obstáculos, entre eles entraves jurídicos, mudanças nas diretrizes políticas, excesso de burocracia na concessão de licenças e até mesmo resistência por parte dos próprios empreendedores. À época, foi novamente identificado o expressivo número de 513 parcelamentos irregulares no Distrito Federal, sendo 379 em zonas urbanas e 134 em áreas rurais. Dentre os parcelamentos urbanos, a maioria — 347 — era considerada informal, enquanto 28 estavam em processo de regularização e apenas 4 já se encontravam devidamente registrados em cartório. O levantamento apontou ainda que 202 parcelamentos urbanos, abrigando cerca de 347.434 habitantes, estavam situados em setores habitacionais criados, o que representava aproximadamente 65% da população residente em parcelamentos urbanos informais. Diante desse cenário, foi firmado entre o Poder Público e os chamados “condomínios” o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) nº 02/2007, cujos anexos e tabelas serviram como base para nortear as ações de regularização fundiária até a entrada em vigor do PDOT/2009¹⁶⁹.

A partir do PDOT, uma das estratégias de ordenamento territorial a REURB foi estabelecer três categorias de assentamentos para regularização: as áreas de regularização – a Áreas de Regularização de Interesse Específico (ARINE) e 22 Áreas de Regularização de Interesse Social (ARIS) –, os setores habitacionais e os Parcelamentos Urbanos Isolados (PUIs). As ocupações irregulares consolidadas foram agrupadas, quando possível, em Áreas de Regularização e estas em Setores Habitacionais de Regularização, agregando áreas desocupadas para fins de estruturação viária, implantação de equipamentos comunitários públicos e privados, de equipamentos urbanos e de áreas verdes livres.

Neste momento, foram criados 29 Setores Habitacionais de Regularização, dentro dos quais foram definidas 39 ARINE e 22 ARIS. Foram criadas ainda 6 (seis) ARINE e 14 ARIS localizadas fora de Setores Habitacionais de Regularização. Complementando a Estratégia de Regularização Fundiária, 27 parcelamentos

¹⁶⁹ TERRACAP. **Histórico**. Disponível em: <https://www.terracap.df.gov.br/index.php/regularizacao-fundiaria/areas-urbanas/historico-7> Acesso em: 20 maio 2025.

localizados em zona rural foram definidos como PUI, dos quais 5 (cinco) foram classificados como de Interesse Específico e 22 como de Interesse Social¹⁷⁰.

Em 2012, o PDOT foi atualizado pela LC nº 854/2012¹⁷¹, inserindo pequenas alterações no que se refere a Estratégia de REURB, que teve os conceitos e procedimentos adequados à Lei Federal nº 11.977/2009. Também foi publicada a Lei Distrital nº 4.996/2012, que dispõe sobre a regularização fundiária no Distrito Federal, que foi regulamentada pelo Decreto nº 34.210/2013, e estabelecem os critérios e condições para a regularização de ocupantes de imóveis situados em cidades consolidadas oriundas de programa de assentamento promovido pelo GDF, declaradas como ARIS.

Com o advento da REURB, o peso de criar boas políticas públicas de regularização fundiária saiu dos ombros do Poder Público distrital e passou a ser ordenado nacionalmente, de forma que o executivo local passou a aplicar e instrumentalizar com os normativos locais, a política pública federal.

A ocupação irregular é um problema que envolve questões sociais, urbanísticas, ambientais e jurídicas, e demanda uma atuação integrada do poder público e dos operadores do Direito para buscar soluções¹⁷² porque a irregularidade fundiária gera diversos problemas, desde a falta de infraestrutura básica (fornecimento de água, energia elétrica, saneamento básico – esgoto e coleta de lixo), ausência de serviços públicos de saúde, educação e segurança, além de crimes ambientais e fundiários. A consequência já foi dita neste texto algumas vezes: aumento de violência, insalubridade, exclusão social e degradação ambiental.

O Plano Diretor do Distrito Federal prestigia ações de estratégia de regularização fundiária no seu art. 122:

¹⁷⁰ TERRACAP. **Histórico**. Disponível em: <https://www.terracap.df.gov.br/index.php/regularizacao-fundiaria/areas-urbanas/historico-7> Acesso em: 20 maio 2025.

¹⁷¹ DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar nº 854, de 15 de outubro de 2012**. Atualiza a Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, que aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/72806/Lei_Complementar_854_15_10_2012.http. Acesso em: 03 mar. 2025.

¹⁷² MONIZ, Moisés dos Santos Brandão. Direito Fundiário e a ocupação irregular no Distrito Federal - Análise dos desafios e soluções para a regularização fundiária no Distrito Federal. **Jusbrasil**, 30 mar. 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/direito-fundiario-e-a-ocupacao-irregular-no-distrito-federal-analise-dos-desafios-e-solucoes-para-a-regularizacao-fundiaria-no-distrito-federal/1799115232>. Acesso em: 09 fev. 2025.

Art. 122. São metas, princípios, critérios e ações para a regularização fundiária:

[...]

VI – priorizar a regularização fundiária de assentamentos informais de baixa renda consolidados;

[...]

XI – viabilizar a regularização fundiária dos assentamentos informais consolidados na forma de loteamento fechado ou projetos urbanísticos com diretrizes especiais para unidades autônomas, ora denominados condomínios urbanísticos, de acordo com legislação específica; [...].

A estrutura ambiental e regulatória no Distrito Federal é representada por órgãos como o DF LEGAL e o Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM) e, na Administração direta, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal (SEDUH), que, em conjunto com a Terracap¹⁷³, capitaneiam a concessão de glebas e a fiscalização daquelas que entendem não passíveis de ocupação seja por razões ambientais ou fundiárias. A política habitacional e fundiária praticada no Distrito Federal foi caracterizada, por muitos anos, pela remoção de “invasões” e distribuição de lotes semiurbanizados. Após a REURB,

¹⁷³ A Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap), criada pela Lei nº. 5.861, de 12 de dezembro de 1972, é empresa pública do Governo do Distrito Federal que tem por objetivo a execução, mediante remuneração, das atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal, compreendendo a utilização, aquisição, administração, disposição, incorporação, oneração ou alienação de bens. A partir de 1997, passou a exercer a função de Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal na operacionalização e implementação de programas e projetos de fomento e apoio ao desenvolvimento econômico e social do Distrito Federal, nos termos do Decreto nº 18.061/1997. A legislação em vigor não era suficiente para afirmar a Terracap como Agência de Desenvolvimento, sendo, em diversas ocasiões alvo de questionamentos por parte dos órgãos de controle. Assim, foi sancionada a Lei Distrital nº 4.586 de 13 de julho de 2011. A partir de então, a empresa foi autorizada de forma definitiva a atuar na função de Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal, por meio da proposição, operacionalização e implementação de programas e projetos de desenvolvimento econômico e social de interesse do Distrito Federal, podendo para tanto executar a operacionalização das atividades imobiliárias, de modo a gerar recursos para o investimento em infraestrutura econômica e social, bem como assegurar a sustentabilidade de longo prazo de suas receitas; a promoção, direta ou indireta de investimentos em parcelamentos do solo, infraestrutura e edificações com vistas à implantação, no interesse do Distrito Federal, de programas e projetos de expansão urbana e habitacional, desenvolvimento econômico, social, industrial e agrícola, desenvolvimento do setor de serviços, desenvolvimento tecnológico e de estímulo à inovação, construção, manutenção e adequação física e operacional de bens imóveis destinados à prestação de serviços públicos, estabelecimento de parcerias público-privadas (PPPs), constituição de sociedades de propósito específico (SPEs), promoção de operações urbanas consorciadas para implantação e desenvolvimento de empreendimentos considerados estratégicos pelo Governo do Distrito Federal, promoção de estudos e pesquisas, bem como levantamento, consolidação e divulgação de dados, com periodicidade regular, relacionados com o ordenamento urbano, o provimento habitacional e o mercado imobiliário no Distrito Federal (TERRACAP. **Quem Somos**. Disponível em: <https://www.terracap.df.gov.br/index.php/conheca-a-terracap/quem-somos> Acesso em: 09 fev. 2025).

cedeu lugar à diretriz vigente que privilegia a permanência dos ocupantes e a qualificação de núcleos urbanos ilegalmente implantados¹⁷⁴.

Segundo o Zoneamento Ecológico-econômico do Distrito Federal (ZEE-DF), sua estrutura fundiária é constituída em boa parte por terras públicas e notabilizada pela sua excessiva concentração¹⁷⁵ de terras desapropriadas pelo governo distrital, que deteria o direito exclusivo sobre o parcelamento do solo. Contudo, o monopólio da atividade e o gerenciamento do banco de terras mostraram-se insuficientes para conter a ocupação informal.

Brasília nasceu com “vocalização” de ocupação, mas nem o mais empolgado desbravador imaginaria que, em cinquenta anos, seria a terceira região mais populosa e povoada do país. Na última década (entre 2014 e 2024), este processo se tornou mais visível e mais emergente do que nas décadas anteriores, inclusive pela promulgação da Lei de Regularização Fundiária.

Atualmente, as principais regiões em fase de regularização coletiva são: Região Administrativa (Setor Habitacional) Sol Nascente/Pôr do Sol, Jardim Botânico, Itapoã e Samambaia.

A Região Administrativa (Setor Habitacional) Sol Nascente/Pôr do Sol já foi considerada a maior favela do Brasil e maior ocupação irregular do Distrito Federal, com cerca de 100 mil pessoas. O processo de regularização da região iniciou-se em 2019, com a construção de infraestrutura básica¹⁷⁶.

O Jardim Botânico é uma área de preservação ambiental por causa do Jardim Botânico de Brasília e foi sendo ocupada de forma irregular ao longo de décadas. No caso do Jardim Botânico, há discussão quanto à titularidade do domínio de algumas áreas, se da Terracap ou do particular. Há decisões para ambos os lados. O processo de regularização fundiária da região engloba demarcação de áreas de proteção ambiental e instalação de equipamentos públicos. Embora se trate de região ocupada por população diversa da do Sol Nascente, as questões fundiárias

¹⁷⁴ LANCELOTTI, Ana Carolina de Oliveira. **A irregularidade fundiária habitacional do Distrito Federal: história, dimensões e perspectivas da Reurb à luz do ordenamento jurídico nacional.** 2023. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de Brasília, Brasília, 2023, p. 14.

¹⁷⁵ ZEE-DF. **Zoneamento Ecológico-econômico do Distrito Federal.** Disponível em: www.zee.df.gov.br. Acesso em: 09 fev. 2025.

¹⁷⁶ A pesquisa mostra que, atualmente, o Sol Nascente tem 32.081 domicílios, enquanto a Rocinha tem 30.955. Em comparação com 2010, a favela da capital cresceu 31%, enquanto a região do Rio de Janeiro aumentou 20% (G1. **Sol Nascente, no DF, se torna a maior favela do Brasil, segundo prévia do Censo 2022.** 17 mar. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2023/03/17/sol-nascente-no-df-se-torna-a-maior-favela-do-brasil-segundo-previa-do-censo-2022.ghtml>. Acesso em: 09 fev. 2025).

emergentes são semelhantes, o que quer dizer que a legislação consegue, sim, se aplicada corretamente, atingir sua finalidade¹⁷⁷.

Já Itapoã, apesar de ser uma das mais antigas ocupações irregulares do Distrito Federal, com processo de regularização em 2012, não é a que está mais adiantada. Em verdade, a região lembra um bairro da Região Administrativa do Paranoá e é dela dependente social e economicamente. As características da população que a ocupa e as necessidades primeiras são as mesmas do Sol Nascente/ Pôr do sol¹⁷⁸.

E a Samambaia é uma das mais populosas regiões do Distrito Federal e nasceu por iniciativa de um ex governador. Ainda assim, há muitas áreas ocupadas de forma irregular em seu perímetro. O processo de regularização da área teve início em 2012 e prevê a urbanização da região, com a construção de infraestrutura básica e a demarcação das áreas de preservação¹⁷⁹.

Essas são apenas algumas das regiões neste *status*, dentro do Distrito Federal. No âmbito desta pesquisa, pretende-se verificar a situação de ocupações em APPs e, portanto, não passíveis de ocupação, de forma geral, diante deste quadro fundiário desordenado que a realidade impôs a Brasília. Em linhas gerais, observa-se que o problema fundiário se confunde com a própria história da cidade e que planos e ações governamentais acabaram por contribuir para a expansão das ocupações informais, fenômeno não limitado a grupos sociais determinados¹⁸⁰.

Durante muitos anos, até mesmo décadas, a política urbana do Distrito Federal ignorou a rápida e desordenada multiplicação de ocupações irregulares. Como consequência, o passivo são danos ambientais, urbanos, econômicos e sociais¹⁸¹.

¹⁷⁷ DISTRITO FEDERAL. **Jardim Botânico de Brasília**. Disponível em: <https://www.jardimbotanico.df.gov.br/> Acesso em: 20 maio 2025.

¹⁷⁸ DISTRITO FEDERAL. **Regularização do Itapoã avança mais uma etapa**. Disponível em: <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/w/regularizacao-do-itapoa-avanca-mais-uma-etapa> Acesso em: 20 maio 2025.

¹⁷⁹ COSTA, José Pedro Brito da. **Cidadania diferenciada e as ocupações irregulares de terras públicas no Distrito Federal**. 2017 197f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional e Sociedade) - Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, 2017. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/2371/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o_Jos%C3%A9%20Pedro%20Brito%20da%20Costa.pdf Acesso em: 20 maio 2025.

¹⁸⁰ LANCELLOTTI, Ana Carolina de Oliveira. **A irregularidade fundiária habitacional do Distrito Federal: história, dimensões e perspectivas da Reurb à luz do ordenamento jurídico nacional**. 2023. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de Brasília, Brasília, 2023, p. 18.

¹⁸¹ LANCELLOTTI, Ana Carolina de Oliveira. **Condomínios horizontais do Distrito Federal: Consolidação e perspectivas em face da Lei 13.465/2017**. **Biblioteca digital da Câmara Legislativa**

2.6 A REURB no Distrito Federal

A aplicação da REURB no Distrito Federal foi normatizada por meio da LC distrital nº 986/2021¹⁸², a qual estabelece diretrizes para a implementação da política urbana voltada à integração dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial legal. Em seu art. 5º, a referida norma define que a REURB é aplicável aos núcleos informais situados em áreas de regularização, nos termos do art. 125 da LC distrital nº 803/2009¹⁸³, desde que observadas as condicionantes legais específicas.

O §2º do art. 5º da LC nº 986/2021 é especialmente relevante por tratar da incidência da REURB sobre áreas sensíveis do ponto de vista ambiental. De acordo com o dispositivo, nos casos em que os núcleos urbanos informais estejam situados, total ou parcialmente, em APPs, Áreas de Proteção de Mananciais (APM) ou unidades de conservação de uso sustentável — com exceção dos parques ecológicos —, o procedimento de regularização deverá observar, obrigatoriamente, os arts. 64 e 65 da Lei Federal nº 12.651/2012 (Novo Código Florestal)¹⁸⁴. Estes dispositivos, como já analisado anteriormente, estabelecem os critérios legais para a manutenção de moradias em APPs urbanas consolidadas, desde que atendidos os requisitos técnicos e ambientais, inclusive com possibilidade de exigência de medidas compensatórias.

do Distrito Federal. Disponível em: <http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/675>. Acesso em: 1º mar. 2025.

¹⁸² DISTRITO FEDERAL. **Lei complementar nº 986, de 30 de junho de 2021.** Dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana – Reurb no Distrito Federal, altera a Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, que aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências, e altera a Lei nº 5.135, de 12 de julho de 2013, que dispõe sobre alienação de imóveis na Vila Planalto e dá outras providências. Disponível em: <https://dflegis.df.gov.br/ato.php?p=lei-complementar-986-de-30-de-junho-de-2021> Acesso em: 1º dez. 2024.

¹⁸³ DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009.** Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal — PDOT e dá outras providências. Disponível em: <https://dflegis.df.gov.br/ato.php?p=lei-complementar-803-de-25-de-abril-de-2009> Acesso em: 1º dez. 2024.

¹⁸⁴ BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

A regulamentação infralegal da REURB distrital encontra-se atualmente disciplinada pelo Decreto nº 46.741/2025¹⁸⁵, que revogou normativas anteriores e trouxe maior detalhamento procedimental à atuação dos órgãos competentes. O art. 4º do referido decreto delimita expressamente os territórios nos quais a REURB não poderá ser aplicada, tais como: áreas de proteção integral e parques ecológicos; áreas destinadas à segurança nacional; e áreas classificadas, com base em estudo ambiental, como de risco ou não passíveis de ocupação urbana. Todavia, o §1º do mesmo artigo abre a possibilidade de inclusão dessas áreas no projeto de regularização caso sejam realizados estudos técnicos que comprovem a eliminação dos riscos ou o atendimento integral às exigências legais e técnicas estabelecidas pelos órgãos ambientais e urbanísticos competentes.

O §4º do art. 4º reforça a exigência de observância dos arts. 64 e 65 do Código Florestal para os casos de ocupação em APPs, APM ou unidades de conservação de uso sustentável. Nesses casos, impõe-se a obrigatoriedade de elaboração de estudos técnicos no âmbito da REURB, os quais devem demonstrar a viabilidade de recuperação e a promoção de melhorias ambientais em relação à situação informal anterior, podendo inclusive prever medidas de compensação ambiental, a depender do caso concreto.

A operacionalização da REURB no Distrito Federal é de competência do Poder Executivo local, a quem cabe promover a gestão do desenvolvimento territorial e urbano, por meio do órgão gestor específico. Esse órgão é responsável por identificar e classificar os núcleos urbanos informais passíveis de regularização, considerando os parâmetros técnicos, urbanísticos e socioambientais pertinentes.

Importante destacar que a LC distrital nº 1.040/2024¹⁸⁶ promoveu ajustes significativos à norma original, ampliando o escopo de incidência da REURB. A nova redação passou a admitir expressamente a instauração de processo de

¹⁸⁵ DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 46.741, de 14 de janeiro de 2025.** Regulamenta a Lei Complementar nº 986, de 30 de junho de 2021, que dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana - Reurb no Distrito Federal. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/0b0b15ea64b9441c8f046874badd730c/Decreto_46741_14_01_2025.html Acesso em: 20 maio 2025.

¹⁸⁶ DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar nº 1.040, de 31 de julho de 2024.** Altera a Lei Complementar nº 986, de 30 de junho de 2021, que "dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana - Reurb no Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/38d7e69f83ef4157a7e7c3ff4947229b/Lei_Complementar_1040_31_07_2024.html#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%201.040%2C%20DE%2031%20DE%20JULHO%20DE%202024&text=Altera%20a%20Lei%20Complementar%20n%C2%BA,%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs%22. Acesso em: 1º mar. 2025.

regularização fundiária em núcleos urbanos informais, situados em zona urbana ou rural, desde que sua existência esteja comprovada até a data de 2 de julho de 2021. A elegibilidade desses núcleos para a REURB passa a depender da demonstração de que seu porte, capacidade de suporte e demais parâmetros urbanísticos específicos — definidos com base em estudos técnicos elaborados ou aprovados pelo órgão competente — sejam compatíveis com o processo de regularização.

Esse avanço legislativo local dialoga com os desafios enfrentados no Distrito Federal no que se refere à expansão urbana desordenada e à consolidação de núcleos informais em áreas de elevada sensibilidade ambiental, como ocorre com frequência em regiões do bioma Cerrado. Assim, a REURB distrital, ao articular os marcos legais federais e as especificidades territoriais locais, apresenta-se como um importante instrumento de mediação entre o direito à moradia digna e a necessidade de proteção ambiental, especialmente quando articulada com estudos técnicos consistentes, governança institucional eficaz e participação social.

3 PRESERVAÇÃO PERMANENTE DA NATUREZA OU PRESERVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA: DICOTOMIA APARENTE, DISCUSSÃO PERMANENTE

Neste capítulo, far-se-á um estudo da aparente dicotomia entre o direito constitucional de moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que veda – em princípio – a ocupação de APPs, conceituadas no Código Florestal Brasileiro, além de adentrar na hipótese do trabalho, sobre a possibilidade de permanência de ocupação de APPs e sua regularização, nos termos da REURB.

Será realizada a análise do art. 5º, § 2º da LC Distrital nº 986/2021 (a atual REURB distrital) e do art. 4º do Decreto distrital nº 46.741/2025, com apresentação de um caso, observando-se o tratamento a ele dado pelo Poder Judiciário (TJDFT) e pelo Poder Executivo distrital por meio de suas Secretarias de Habitação e Meio Ambiente além das autarquias DF LEGAL e IBRAM e das empresas públicas Terracap e ETR. De qualquer forma, é improvável haver um entendimento único consolidado e que se aplique de forma geral, apesar da REURB trazer em seu art. 11, § 2º, a orientação geral acerca da ocupação em APP.

As cidades, historicamente, nasceram e tendem a crescer próximo a recursos hídricos, tendo em vista o abastecimento de água, a navegação, o comércio, o lazer e todas as funções que os rios e o mar proporcionam à vida humana. Entretanto, hoje se sabe que o desmatamento e a impermeabilização do solo nessas áreas têm gerado sérias consequências negativas para as comunidades que as ocupam¹⁸⁷.

Contudo, os fenômenos naturais e aqueles causados pelos desequilíbrios do regime hídrico das bacias hidrográficas resulta em desastres que impactam sobremaneira a vida dos mesmos moradores, que residem literalmente em cima das áreas de especial proteção, principalmente das periferias.

Um exemplo do conflito entre direito ao meio-ambiente e direito à moradia é o dos casos de habitações erigidas em APPs, tratado nesta pesquisa. A rigor, esses locais não admitem intervenção humana alguma, devendo se destinar exclusivamente à manutenção do meio-ambiente intocado, com preservação de sua biodiversidade composta pela flora e fauna locais. Seu objetivo é preservar os

¹⁸⁷ FARENZENA, Claudio. Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente. **Jusbrasil**, 31 ago. 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/regularizacao-fundiaria-urbana-em-areas-de-preservacao-permanente/920080172>. Acesso em: 09 fev. 2025.

recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o solo e as comunidades humanas tradicionais¹⁸⁸, não as cidades¹⁸⁹.

O mesmo agricultor que morava no vale do Rio Guaíba para cultivar arroz é quem foi diretamente atingido pelo regime atípico de cheias do rio, provocado – sem dúvida, somado a outros fatores – pela densidade demográfica altíssima em cima de sua calha. Com a região serrana do Rio de Janeiro se dá o mesmo a cada tétrico janeiro. Enchentes, deslizamentos de terra, erosão costeira ceifam vidas, geram grandes prejuízos sociais, econômicos e ambientais. Ainda assim, é importante frisar que nem toda ocupação em área especialmente protegida é ilegal e deve ser erradicada.

No caso da ocupação de áreas especialmente protegidas, de áreas públicas ou locais que, inicialmente, não estão destinados a este tipo de intervenção humana, a irregularidade é ligada à situação fundiária da posse ou propriedade; já a legalidade diz respeito à forma como o ato de parcelar aquele solo¹⁹⁰. Mesmo esta pode ser consolidada pela REURB, trazendo dignidade aos seus titulares.

Que não se diga que os núcleos criados de maneira ilegal devem, de per si, ser consolidados. Há dezenas de situações em que o Poder Público pode e deve erradicá-los, independentemente inclusive de se tratar de ocupações de população de baixa renda ou em total vulnerabilidade.

3.1 A vedação de ocupação humana em áreas de preservação permanente como regra geral

A Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal) manteve o conceito e a localização das chamadas APPs, trazidas pelo antigo código florestal, mas fez algumas alterações em seus limites. Embora a legislação brasileira, entre os anos 1940 e

¹⁸⁸ Povos e Comunidades Tradicionais são grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais. Possuem formas próprias de organização social, ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica. Empregam conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos de geração em geração (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Povos e Comunidades Tradicionais**. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/povos-e-comunidades-tradicionais#:~:text=Povos%20e%20Comunidades%20Tradicionais%20s%C3%A3o,%2C%20religiosa%2C%20ancestral%20e%20econ%C3%B4mica>. Acesso em: 04 mar. 2025).

¹⁸⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

¹⁹⁰ MOURA, Cristina Patriota de. As trajetórias da formalização: condomínios horizontais. **32º Encontro Anual da ANPOCS**. GT 01: A cidade nas ciências sociais: teoria, pesquisa e contexto, 2008.

2011 já vedasse a ocupação fundiária das margens de rios, cursos d'água, encostas e outras áreas, as cidades brasileiras – em sua esmagadora maioria – cresceram sobre tais APPS, quase todas à beira de um rio. Sobretudo à população de baixa renda, pressionada por todos os fatores já tratados nesta pesquisa e pela especulação imobiliária, coube ocupar as áreas marginais das cidades.

O Brasil apresenta um adensamento regional e uma concentração populacional em grandes e médias áreas urbanas, em especial nos espaços ocupados por regiões metropolitanas e naquelas em que se encontram os maiores índices de industrialização, onde convivem, ao mesmo tempo, ricos e pobres e os conflitos inerentes à discrepância entre as duas realidades.

Geralmente, os adensamentos se instalam nas áreas consideradas ambientalmente delicadas, como manguezais, lagoas, córregos, rios e reservatórios, APA e APPS, entre outras, caracterizando-se como loteamentos irregulares ou até ilegais e de grande concentração, tornando-se em sua maioria, áreas insuficientes para suportar tantos moradores.

Contraditoriamente, as APPs têm justamente a finalidade de impedir a ocupação humana em áreas de alta fragilidade ecológica, como margens de rios, encostas íngremes, topos de morros, áreas marinhas sujeitas a ressacas e outras, e o objetivo de proteger a cobertura vegetal nessas áreas, sua flora e fauna, o solo e os recursos hídricos. A preservação desses elementos mantém a vitalidade e a resiliência dos ecossistemas e, por consequência, a segurança das populações.

Conforme definição do Código Florestal, já trazida ao longo deste trabalho, APP é uma área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

Com este conceito e com estas características, presume-se que tal área não deve sofrer intervenção antrópica permanente, ainda mais na modalidade de ocupação fundiária. Em princípio, realmente. Contudo, sabe-se que toda norma é sempre posterior ao fato que originou a criação da política pública convertida em lei, ou seja, antes de 2012, havia uma realidade já consolidada e permitida pelo Estado, a despeito da previsão de APPS no antigo CF/1988¹⁹¹.

¹⁹¹ EMBRAPA. **Entenda o Código Florestal Brasileiro**. Disponível em:

É comum pensar que nas ocupações fundiárias irregulares localizadas em áreas de especial proteção, aí incluídas as APPS, não se possa voltar atrás, no sentido de não ser conveniente nem mesmo para o ecossistema onde ela está inserida, erradicar as ocupações. Admite-se, nesta condição, que os prejuízos com investimentos e o próprio impacto causado com os resíduos sólidos urbanos provenientes das demolições dos imóveis geram danos irreversíveis e custos muito mais altos. Esta situação, fatalmente, atrai a análise da Teoria do Fato Consumado¹⁹², da segurança jurídica e dos princípios ambientais da prevenção e da precaução.

O STJ tem conseguido dar a correta interpretação às aparentes dicotomias do direito à moradia, à cidade sustentável, à REURB e à exceção à vedação geral de aplicação da Teoria do fato consumado. No julgamento do Recurso Especial (REsp) nº 1.782.692 - PB¹⁹³ em que o TJPB deferiu a aplicação do art. 11 da REURB e os arts. 64 e 65 do Código Florestal, a corte pôs fim à discussão porque as construções não eram para moradia e, sim, para casas de veraneio e comércio.

No Código anterior já havia previsão e conceito das APPs. Entretanto, com base no princípio da segurança jurídica, o Código Florestal de 2012 consolidou as

<https://www.embrapa.br/codigo-florestal/entenda-o-codigo-florestal/area-de-preservacao-permanente>. Acesso em: 1º mar. 2025.

¹⁹² A teoria do fato consumado, no âmbito do STF, remonta ao ano de 1966, ocasião em que o eminente Ministro Lafayette de Andrade, inaugurando a teoria afirmou que “a verdade, porém, é que se criou uma situação de fato, que o tempo já consolidou. Em casos semelhantes, a orientação do Supremo Tribunal Federal tem sido no sentido de atender a tais situações cuja excepcionalidade aconselha encarar o problema mais sob o aspecto da finalidade social das leis do que uma interpretação literal dos textos” (In RMS 17.444, RTJ 45/589) (BANHOS, Isabel Rodrigues Paes de Andrade. **Teoria do Fato Consumado**: uma abordagem crítica da evolução doutrinária e jurisprudencial. 2023. 51 f. Monografia (Especialização em Direito Público) - Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2008. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/4568> Acesso em: 10 mar. 2025).

¹⁹³ PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSTRUÇÕES EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – APP. MARGEM DE RIO. MANGUEZAL. PRINCÍPIO DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO SISTEMA CLIMÁTICO. CÓDIGO FLORESTAL. ARTS. 1º-A, PARÁGRAFO ÚNICO, I, 3º, II, 8º, CAPUT E §§ 2º, 4º, 64 e 65 DA LEI 12.651/2012. CRISE HÍDRICA E MUDANÇAS CLIMÁTICAS. ART. 5º, III, E 11 DA LEI 12.187/2009. DIREITO A CIDADE SUSTENTÁVEL. ARTS. 2º, I, DA LEI 10.257/2001. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA. ART. 11, I e II, e § 2º, DA LEI 13.465/2017. FUNDAMENTO ÉTICO-POLÍTICO DE JUSTIÇA SOCIAL DO DIREITO A MORADIA EXCLUSIVO DE PESSOAS POBRES, MAS APLICADO INDEVIDAMENTE PELO ACÓRDÃO RECORRIDO A CASAS DE VERANEIO E ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS. AFASTAMENTO DA TEORIA DO FATO CONSUMADO. SÚMULA 613 DO STJ. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL. DEVER DO PODER PÚBLICO DE FISCALIZAR. PRINCÍPIO DE VEDAÇÃO DO NON LIQUET. ART. 140, CAPUT, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015 (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Resp 1.782.692-PB**. Relator: Min. Herman Benjamin, DJe 05/11/2019. Disponível em: https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos_restritos/files/migrados/File/1782692.pdf Acesso em: 10 mar. 2025).

ocupações em APP ocorridas até 2008, conforme redação do art. 61-A, que dispõe acerca dessa possibilidade no caso de atividades agrosilvopastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas rurais consolidadas até a data limite mas condicionadas à adoção de boas práticas de conservação do solo e da água, uma vez que se trata de área com diversas fragilidades ambientais, demandando manejos diferenciados daqueles que ocorrem em áreas produtivas fora das APPS.

A compensação e recomposição ambiental, para que se permita a continuidade ou permanência de intervenção antrópica sobre APPs, leva em conta espaço ocupado, características geográficas e biológicas e o tempo de ocupação.

A redação dos arts. 64 e 65 do Código Florestal foi alterada, para compatibilizá-los à REURB:

Art. 64. Na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam (*sic*) 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.

Art. 65. Na Reurb-E dos núcleos urbanos informais que ocupam (*sic*) 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: [...] ¹⁹⁴.

A redação dos dispositivos foi extensiva de propósito e não dá margem para dúvida de que a regularização de tais ocupações depende, necessariamente, da REURB. Esta, por sua vez, no que diz respeito às APPs traz, nos §§ 2º e 4º do art. 11, o seguinte texto:

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

¹⁹⁴ BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

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

[...]

§ 4º Na Reurb cuja ocupação tenha ocorrido às margens de reservatórios artificiais de água destinados à geração de energia ou ao abastecimento público, a faixa da área de preservação permanente consistirá na distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima¹⁹⁵.

A REURB permite, de forma excepcionalíssima, a regularização fundiária de ocupações erigidas às margens de lagos ou lagoas destinados à geração de energia ou ao abastecimento público, usando o critério de funcionalidade para definir a APP após a conclusão do processo de regularização.

E no caso da regularização urbana com finalidade social, dispôs que o projeto de regularização fundiária e a constituição direito real em nome dos possuidores corresponde à aprovação urbanística e ambiental, se o município tiver órgão ambiental capacitado. Se não tiver, o Estado deverá fazê-lo, conforme dispõe o art. 15, II da LC nº 140/11. Diz, ainda, o art. 12 da REURB:

Art. 12. [...]

§ 2º Os estudos referidos no art. 11 deverão ser elaborados por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, conforme o caso, os elementos constantes dos arts. 64 ou 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

¹⁹⁵ BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n^{os} 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n^o 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

§ 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.

§ 4º A aprovação ambiental da Reurb prevista neste artigo poderá ser feita pelos Estados na hipótese de o Município não dispor de capacidade técnica para a aprovação dos estudos referidos no art. 11¹⁹⁶.

A questão tratada nesta pesquisa não diz respeito da possibilidade de REURB em Unidades de Conservação porque a própria norma admite que somente não é possível regularizar núcleos urbanos informais em unidades de conservação de proteção integral e parques ecológicos. A questão aqui é a possibilidade de regularização fundiária em APP no âmbito do Distrito Federal, estejam elas localizadas ou não em unidades de conservação.

3.2 Ocupação de áreas de preservação permanente no Distrito Federal à luz da REURB – possibilidade excepcional

A ocupação fundiária no Distrito Federal se deu de forma diversa daquela esperado pelos pioneiros, quando trouxeram a capital do país, do litoral para o interior. A Brasília projetada e cartesiana “transbordou” para além do PDOT original, de forma inimaginada, primeiramente porque o candango operário não voltou para sua terra de origem, ao contrário, trouxe com ele, mais gente; depois, porque o movimento migratório que se previu foi ultrapassado, em muito, pela ocupação da

¹⁹⁶ BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n^{os} 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

região do entorno do DF, com grande densidade populacional; também pelas chamadas “invasões”, ou seja, ocupações de áreas públicas por população de baixa renda ou em situação de vulnerabilidade, as quais foram sendo realocadas, ao longo das décadas de crescimento do Distrito Federal.

Estes núcleos, na quase a totalidade dos casos, alcançavam também áreas de especial proteção ambiental, em especial APPs, ou seja, aquelas que, em princípio, não podem de maneira alguma ter intervenção antrópica.

Ora, já dizia Miguel Reale¹⁹⁷ que a sociedade é mais dinâmica que o Direito, ou seja, os fatos sociais tornam as normas vigentes total ou parcialmente ineficazes, embora válidas, surgindo assim novas normas, fruto das transformações sociais. Seria ingênuo concluir de forma absoluta que o homem – se sentir necessidade – não ocupará esta ou aquela área unicamente porque se trata de área de proteção permanente mormente porque a relação homem-natureza é extremamente complexa e há menos de um século sequer era regulada ou tratada pelo Direito, de forma orgânica e universal. Na luta pelo bem primário, que é ter um teto, o cidadão não é capaz de analisar se sua conduta, sua ocupação, impactará negativamente aquele espaço.

Não foi diferente na capital federal! Quem não quer residir o mais próximo possível de onde nascem as políticas públicas, próximo ao plano piloto, em regiões valorizadas no mercado imobiliário, com o maior IDH do país? Fato é que o Distrito Federal é o destinatário perfeito da REURB porque o processo de ocupação humana no quadrilátero foi *sui generis*. Costuma-se dizer que, em Brasília, uma cessão de direitos hereditários vale mais que uma certidão de inteiro teor. Ora, é uma ironia do mercado imobiliário super valorizado porque, apesar da posse ser a propriedade aparente, no dizer do genial professor Orlando Gomes¹⁹⁸, é certo que ela não contém em si, todos os poderes inerentes ao domínio, descritos no art. 1225 do CC/2002¹⁹⁹, qual seja, usar, gozar ou fruir, dispor e reivindicar.

Por óbvio, a ocupação desordenada, irregular e, às vezes, ilegal, tolerada pelo Poder Público e, em muitos casos estimulada pela conduta omissa do Estado, deu origem a centenas de núcleos urbanos tais que alguns já se transformaram em regiões administrativas. Em Brasília, durante décadas, houve o absurdo de se

¹⁹⁷ REALE, Miguel. **Teoria Tridimensional do Direito**. São Paulo: Saraiva, 1994.

¹⁹⁸ GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

¹⁹⁹ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm Acesso em: 10 maio 2024.

“permitir” (no sentido de tolerar na falta de política pública adequada), a ocupação e expansão às margens da Via Estrutural (BR 070) de região conhecida como Cidade Estrutural, que começou com uma invasão de catadores de lixo, próximo ao aterro sanitário do Distrito Federal, existente há décadas no local²⁰⁰ e instalado na zona de amortecimento do Parque Nacional, uma unidade de conservação de proteção integral, situação que absurda ilegalidade, não se sabe se mais dantesca ou surreal.

Pessoas eram atraídas para o lixão em busca de meios de sobrevivência e ali estabeleceram suas moradias. Assim, levantaram suas casas (se é que e pode chamá-las assim) numa zona de amortecimento de um parque nacional que, por sua vez, é ladeado por um aterro sanitário! Hoje, com o processo de regularização da região em fase final, seu desenvolvimento econômico é baseado em atividades comerciais e de serviços gerais, por meio de mais de 2000 estabelecimentos em funcionamento e abriga um dos *campi* do Instituto Federal de Brasília: o Campus Estrutural²⁰¹. Segundo a Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) mais recente, de 2021, a idade média dos moradores da Estrutural é de 27 anos. Dos 37.572 habitantes da RA, mais de 8 mil estão na faixa etária de 15 a 24 anos, a mais expressiva da pirâmide populacional²⁰².

Outro exemplo de ocupação informal consolidada em APP está em Ceilândia: lá, existe uma região que, no Censo de 2022, foi cunhada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) com o título de “maior favela do Brasil”²⁰³. Para o IBGE, é favela toda área em que a ocupação se deu de forma precária e que a diferença entre o Sol Nascente e a Rocinha é o relevo, este último, mais acidentado (e, por isso, obviamente, numa APP na Mata Atlântica). Os terrenos do Setor Habitacional do Sol Nascente começaram a ser fracionados de forma irregular nos anos 90. Isso é muito grave ainda mais se se recordar que a disposição do Distrito Federal afasta, esconde e segrega os mais pobres desde os tempos de Juscelino, ou seja,

²⁰⁰ BRASIL. Superintendência de Desenvolvimento do Centro Oeste. **Cidade Estrutural-DF**. 03 fev. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/sudeco/pt-br/municipios/distrito-federal/cidade-estrutural-df>. Acesso em: 04 mar. 2025.

²⁰¹ BRASIL. Superintendência de Desenvolvimento do Centro Oeste. **Cidade Estrutural-DF**. 03 fev. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/sudeco/pt-br/municipios/distrito-federal/cidade-estrutural-df>. Acesso em: 04 mar. 2025.

²⁰² BRASIL DE FATO. **Diante da invisibilização, a resistência: Estrutural completa 20 anos de enfrentamento a desafio habitacional**. 27 jan. 2024. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2024/01/27/diante-da-invisibilizacao-a-resistencia-estrutural-completa-20-anos-de-enfrentamento-a-desafio-habitacional/>. Acesso em: 04 mar. 2025.

²⁰³ G1. **Sol Nascente, no DF, se torna a maior favela do Brasil, segundo prévia do Censo 2022**. 17 mar. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2023/03/17/sol-nascente-no-df-se-torna-a-maior-favela-do-brasil-segundo-previa-do-censo-2022.ghtml>. Acesso em: 09 fev. 2025.

ali, “escondidos”, para onde foram, não incomodavam o centro e, por isso mesmo, seria improvável que as políticas públicas erigidas a direito constitucional pelo art. 182 da CF/1988 lhes alcançassem. O Sol Nascente está a 35 quilômetros do centro de Brasília.

Entretanto, diante da omissão estatal e do crescimento exponencial da região em apenas duas décadas, o Estado viu-se obrigado a consolidar e legalizar a região. Dois anos depois da criação da REURB, em 2019, o Setor Habitacional Sol Nascente (SHSN) foi regularizado e se tornou uma região administrativa. Antes disso, a região fazia parte de Ceilândia, que tem cerca de 500 mil habitantes.

Lá também existe APP visto que além das nascentes existentes no perímetro da fazenda que se tornou o SHSN e o Setor Habitacional Pôr do Sol (SHPS), há região acidentada com inclinação acima de 45 graus – determinada pelo Código Florestal como parâmetro para verificação de APP.

Pelo desvirtuamento da Lei de parcelamento de solo urbano, há algumas décadas, regiões contíguas a Asa sul e norte, aos Lagos Sul e Norte (bairros) passaram a ser fracionadas de forma irregular (e, em alguns casos, até ilegal), foram surgindo condomínios de fato – conforme descrição e conceito no art. 1.312 e seguintes do CC/2002²⁰⁴ – nomeados de “associação de moradores e/ou adquirentes”, com características de condomínios horizontais, como recolhimento de taxa condominial, eleição de “síndico”, normas análogas a de condomínio edilício, tais como regimento e convenção de moradores, entre outras.

Antes da REURB, seria impossível legalizar as ocupações irregulares no formato em que se consolidaram pelos mais diversos fatores e inclusive por ocuparem APPs, em muitos casos.

Ademais, em Direito Ambiental, certas soluções custam mais caro que o problema. Explica-se: erradicar regiões ocupadas há décadas demanda uma operação cara e dispendiosa sob todos os pontos de vista, inclusive logísticos: para onde irão os desalojados? E os resíduos sólidos urbanos provenientes da derrubada de milhares de residências, sejam barracos de madeirite ou casas de alto padrão?

Há meios alternativos e no próprio Ordenamento, tais como o TAC que cria obrigações de fazer e de pagar aos ocupantes de tais áreas, individualmente ou por meio dos condomínios e associações de moradores, entre outros instrumentos, que

²⁰⁴ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm Acesso em: 10 maio 2024.

podem ser usados como condicionantes obrigatórios para que aquele núcleo, se seus ocupantes realmente tiverem interesse, alcance o processo de regularização fundiária previsto na REURB.

Contudo, a possibilidade de regularização de núcleos urbanos informais que já ocupem tais áreas, foi expressamente prevista na REURB, de forma excepcional, conforme se verá abaixo e o objetivo desta pesquisa é verificar sua viabilidade no Distrito Federal, porque o que se vê no dia a dia é a vedação à regularização de tais núcleos, sem fundamento que justifique tal negativa, ou seja, ao arrepio da própria legislação, que permite – mediante estudos técnicos e análise caso a caso – consolidar a propriedade nas mãos de quem cuida do bem como se dono fosse, desde que para consolidar o direito constitucional à moradia.

Na inglória missão do Poder Público, em definir a manutenção ou não deste ou daquele espaço erigido sobre uma APP, o legislador lhe permitiu fazer uso de instrumentos a fim de dar ao agente público, fundamentos para embasar o ato administrativo (isso antes de se adentrar numa discussão judicial, fronteira última de análise da questão fundiária e ambiental).

Não bastasse a omissão e equivocada postura do Estado, ainda existe a sobreposição em condutas administrativas, com viés completamente equivocado e desprovido de senso funcional. Na região do Lago Norte, não são poucos os moradores que vem sendo surpreendidos com autuações provenientes do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, mediante alegação de que suas residências foram erguidas em APA. Ora, todo o Distrito Federal está assentado em cima de áreas de proteção ambiental. Usando esse fundamento simplista, dever-se-á embargar todo o Distrito Federal.

Ou, em outros casos, atuam os moradores das regiões que não são objeto do tombamento que existe sobre parte da cidade, como se estivessem ofendendo patrimônio histórico e paisagístico!

É importante abrir um parêntese neste ponto: apesar do tombamento existente sobre a estrutura primária da capital, é certo que as ocupações (irregulares ou ilegais) informais não está localizada neste perímetro e, portanto, podem ser objeto de políticas públicas implementadas nos termos da REURB que lhes garantam acessar os instrumentos de regularização que lhes darão dignidade neste aspecto, independente da condição social de seu titular.

3.3 Imprescindibilidade de estudo técnico e a relativização da Súmula 613 do STJ em matéria fundiária

É condição indispensável para que se possa aplicar a exceção à regra da vedação de regularização fundiária em APP, seja elaborado estudo técnico socioambiental. Tal estudo se aplica a região ocupada na qual exista, total ou parcialmente APPs. O estudo deverá levar em conta todos os aspectos e prever, inclusive, as compensações que o titular da gleba deverá realizar. Quando concluído, deverá compor o projeto de regularização, conforme disposto no art. 35 da REURB.

O art. 65 do Código Florestal exige que tal estudo contenha, no mínimo: a) a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área; b) a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área; c) a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos; d) a identificação das unidades de conservação e das APMs na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas; e) a especificação da ocupação consolidada existente na área; f) a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico; g) a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da APP com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; h) a avaliação dos riscos ambientais; i) a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e j) a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.

Na prática, a possibilidade de regularização fundiária em APP, ainda que observados todos os condicionantes técnicos, analisados caso a caso, choca-se com a vedação da aplicação da chamada Teoria do Fato Consumado em matéria ambiental, prevista na Súmula 613²⁰⁵ do STJ. E, na prática, a REURB trouxe, sim, a

²⁰⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 613**. Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental, j. 09/05/2018, DJe 14/05/2018. Disponível em:

possibilidade da manutenção de um núcleo urbano informal, ou seja, o fato consumado, nos termos dos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651/2012 que embora autorizem, em tese, a permanência dos núcleos urbanos informais dentro dos limites da APP, incidirão apenas e tão-somente nas hipóteses de REURB, tanto de Interesse Social como de Interesse Específico, obedecidos os seus trâmites legais e ordens técnicas²⁰⁶.

[http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=\(sumula%20adj1%20%27613%27\).sub.#TIT1T](http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=(sumula%20adj1%20%27613%27).sub.#TIT1T)
EMA0. Acesso em: 09 mar 2025.

²⁰⁶ LOCATELLI, Paulo Antonio. **Elementos para a sustentabilidade da regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024.

4 OCUPAÇÃO FUNDIÁRIA CONSOLIDADA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE: TRATAMENTO DADO PELO PODER JUDICIÁRIO

Neste capítulo, apresentar-se-á dois casos concretos sobre o tema central desta pesquisa e o tratamento que lhes foi conferido pelo Poder Judiciário do Distrito Federal. Para a análise detalhada dessas situações, fez-se necessário acessar os processos judiciais que tramitam no sistema Processo Judicial eletrônico (PJe) do TJDF e, a partir deles, examinar os critérios jurídicos e as premissas técnicas utilizados pelo Juízo da Vara de Meio Ambiente e Regularização Fundiária do Distrito Federal para fundamentar suas decisões. Importa destacar que, antes mesmo do atual Decreto distrital nº 46.741/2025, que regulamenta a política de REURB no âmbito do Distrito Federal, já estava em vigor o Decreto distrital nº 42.269/2021, cujo art. 4º poderia ter sido utilizado como base legal em ambas as decisões judiciais analisadas, especialmente no tocante à possibilidade de aplicação da REURB a núcleos urbanos consolidados.

Foram selecionadas duas demandas judiciais que se aplicam diretamente ao objeto desta pesquisa: a) o caso do Condomínio RK, localizado na região administrativa de Sobradinho; e b) o caso do Condomínio Mini Chácaras do Lago Sul, situado na região administrativa do Jardim Botânico, na área conhecida como Altiplano Leste. Em ambas as ações, as sentenças proferidas ordenaram a erradicação completa das ocupações, ou seja, determinaram a demolição das residências já construídas nos respectivos parcelamentos, mesmo aquelas edificadas antes do ano de 2021. As decisões desconsideraram os elementos de consolidação urbana, bem como os potenciais instrumentos de regularização previstos na legislação vigente à época dos julgamentos.

Os dois casos compartilham a mesma base fática: tratam-se de ocupações consolidadas há mais de uma década, com características típicas dos chamados “condomínios irregulares” do Distrito Federal, já urbanizados, dotados de infraestrutura básica e com moradias habitadas de forma contínua e permanente. Tais características tornam emblemáticos os debates que envolvem a aplicação da REURB em APPs, revelando as dificuldades práticas e jurídicas enfrentadas na compatibilização entre a proteção ambiental e a efetivação do direito à moradia.

No item 4.1 será apresentado o caso do Condomínio Mini Chácaras do Lago Sul – Quadras 4 a 11, com análise da decisão judicial e seus fundamentos. O item

4.2 tratará do caso do Condomínio RK, igualmente condenado à erradicação. No item 4.3 será explorada a posição adotada pelo Poder Executivo Distrital quanto à possibilidade de aplicação da REURB em APPs, destacando a evolução normativa entre os decretos de 2021 e 2025. Por fim, no item 4.4, será discutida a posição do STJ, notadamente sua Súmula 613, que veda, de forma geral, a aplicação da REURB em APPs, e as nuances recentes que vêm sendo discutidas na jurisprudência sobre sua relativização em casos excepcionais.

O capítulo pretende, assim, demonstrar a rigidez ainda predominante nas decisões judiciais sobre ocupações em áreas ambientalmente protegidas, mesmo diante da existência de políticas públicas de regularização fundiária, sugerindo a necessidade de uma reinterpretação mais equilibrada entre os direitos fundamentais à moradia, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à cidade.

4.1 Caso 01

Este primeiro caso se refere ao Condomínio Mini Chácaras do Lago Sul – Quadras 4 a 11²⁰⁷. Vejamos.

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) acionou o Condomínio Mini Chácaras do Lago Sul, a AALOCOMICLAS – Associação de Adquirentes de Lotes das Quadras 4 a 11 do Condomínio Mini Chácaras do Lago Sul, bem como o Distrito Federal, o DF LEGAL (antiga AGEFIZ) e a Terracap, além de constituir em litisconsórcio necessário os possuidores das glebas dentro do condomínio, para erradicar, ou seja, demolir parte das quadras existentes no conglomerado mediante alegação de que tais ocupações se deram em cima de APP.

A ACP foi protocolada em sob o número 0708111-76.2018.8.07.0018. O processo foi desmembrado do processo físico 0052829-44-2014.8.07.0018, distribuído em 19/12/2014, vindo de uma anterior investigação administrativa, mediante alegação de parcelamento ilegal do solo (grilagem), ocupação de área especialmente protegidas sem o devido licenciamento e danos ambientais, no solo e aos recursos hídricos. O MPDFT alegou na ação que a Etapa II do condomínio Mini

²⁰⁷ Ver: DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Justiça determina demolição de edificações em área de preservação ambiental**. 11 fev. 2025. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2025/fevereiro/justica-determina-demolicao-de-edificacoes-em-area-de-preservacao-ambiental> Acesso em: 20 maio 2025.

Chácaras do Lago Sul, houve grilagem e parcelamento irregular de propriedades comuns à Terracap e aos particulares.

Em resumo, a ACP defendeu que houve descumprimento do Estatuto da Cidade e da Lei de Parcelamento de Solo Urbano bem como ao Código de Obras do Distrito Federal pelo fato das construções ali erigidas não terem sido previamente autorizadas por meio de alvará²⁰⁸. No caso do referido condomínio, pelo fato dele estar localizado numa APA – a do Rio São Bartolomeu²⁰⁹ – também é necessário anuência do gestor da APA que, no caso, é a autarquia Instituto Brasil Ambiental – IBRAM, arrolado no processo.

Em janeiro de 2025, por meio de sentença prolatada nos autos da ACP 0708111-76.2018.8.07.0018, o juízo da Vara de Meio Ambiente e Regularização Fundiária do Distrito Federal, julgou procedente pedido do Ministério Público, contra o GDF, o IBRAM, a Terracap e o Condomínio Mini Chácaras do Lago Sul, localizado em Brasília/DF para – entre outros pedidos – demolir as quadras 4 a 11 da referida ocupação coletiva. Demolir, no presente caso, significa erradicar o condomínio, derrubando todas as casas e prédios nele levantados.

O argumento usado para fundamentar a sentença foi o de que o condomínio está situado em APA e APP.

A despeito das irregularidades fundiárias e ambientais constatadas no processo, é inegável que o parcelamento do solo que deu origem ao Condomínio Mini Chácaras do Lago Sul já estava consolidado por volta de 2004 e que o local abriga atualmente mais de 300 famílias. No entanto, ao longo da instrução processual, diversos elementos jurídicos relevantes — como os dispositivos do Código Florestal aplicáveis a ocupações consolidadas, os instrumentos da Lei nº 13.465/2017 e as garantias constitucionais à moradia — foram desconsiderados pela decisão, que adotou uma linha de fundamentação fortemente ancorada na defesa intransigente da ordem ambiental, mesmo diante da complexidade da situação fática.

²⁰⁸ Essa é a realidade de todo o Jardim Botânico, Vicente Pires, 26 de Setembro, expansão do Lago Norte, Paranoá e várias outras localidades. Se a ausência de Alvará for determinante para a demolição, só sobrarão Asa Norte e Asa Sul.

²⁰⁹ BRASIL. **Decreto nº 88.940, de 7 de novembro de 1983**. Dispõe sobre a criação das Áreas de Proteção Ambiental das Bacias dos Rios São Bartolomeu e Descoberto, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1980-1984/D88940.htm. Acesso em: 09 mar. 2025.

Segundo a decisão proferida pela Vara de Meio Ambiente do Distrito Federal, a possibilidade de regularização fundiária seria apenas uma prerrogativa abstrata, sujeita ao juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública, sem que tal expectativa conferisse aos moradores qualquer direito subjetivo à legalização de suas moradias. Nessa perspectiva, o Distrito Federal, como ente federativo investido da função constitucional de promover o ordenamento urbano e ambiental, poderia, legitimamente, recusar a regularização do núcleo urbano informal, sem que tal recusa configurasse abuso de poder ou violação de direitos fundamentais.

Ainda no entendimento do juízo, a mera expectativa de regularização não teria o condão de afastar a pretensão de recomposição do meio ambiente violado. Essa recomposição, por sua vez, foi considerada imperativa, tendo em vista a configuração do parcelamento como absolutamente ilícito, uma vez que não fora precedido de qualquer licenciamento ambiental ou urbanístico. A ocupação foi qualificada como criminosa, praticada à revelia das exigências legais aplicáveis ao parcelamento do solo urbano, ao ordenamento territorial e ao regime jurídico ambiental. Inclusive, a decisão salientou que, ainda que o imóvel fosse de propriedade particular — o que não se confirmou no caso —, a instalação do assentamento demandaria prévia autorização do poder público e o atendimento a requisitos urbanísticos e ambientais, o que não ocorreu.

O juízo também sustentou que a existência do núcleo urbano em si já configurava o dano ambiental, sendo, portanto, suficiente para ensejar a obrigação de reparação. Nesse sentido, foi reafirmada a imprescritibilidade das ações civis públicas de natureza ambiental, com base no entendimento vinculante do Supremo Tribunal Federal (STF) no Tema 999 da repercussão geral²¹⁰. Rejeitou-se, assim, qualquer alegação de prescrição da pretensão indenizatória, inclusive no que se refere à obrigação de restaurar a área degradada.

Outro ponto central da decisão foi a descaracterização da tese defensiva que invocava a possibilidade de regularização fundiária como óbice à procedência da demanda. Para o juízo, tratar um assentamento como "passível de regularização" não implica reconhecimento de qualquer situação jurídica consolidada, mas apenas constatação de que a ocupação se deu de forma ilegal. Dessa forma, entendeu-se

²¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 999**: Imprescritibilidade da pretensão de reparação civil de dano ambiental. Disponível em: <https://modeloinicial.com.br/lei/130535/tema-999-stf/num-999> Acesso em: 21 maio 2025.

que os moradores não poderiam exigir coativamente sua permanência na área sob o argumento de eventual regularização futura, tampouco invocar o direito à moradia como justificativa para suprimir a proteção ambiental e a aplicação da legislação vigente.

A decisão também abordou o papel da Terracap, empresa pública do Distrito Federal, reconhecendo sua legitimidade para figurar na ação não apenas por ser coproprietária do imóvel, mas também por desempenhar funções institucionais relacionadas ao desenvolvimento urbano. Juntamente com o Distrito Federal, foi considerada corresponsável pelo dano ambiental, sob o fundamento de que todos os entes públicos têm o dever de zelar pelo meio ambiente, conforme o art. 225 da CF/1988.

Com base nessas premissas, o juízo condenou os réus, solidariamente, à abstenção de qualquer ato que configure alienação de lotes, alteração da situação jurídica dos imóveis, supressão de vegetação, realização de obras ou qualquer outra intervenção na área. Estabeleceu-se, inclusive, multa diária de R\$ 100.000,00 para o descumprimento dessas obrigações. Determinou-se ainda a demolição de todas as edificações existentes, com o conseqüente restabelecimento das condições naturais da área, conforme plano de recuperação ambiental a ser custeado pelos réus, no prazo de doze meses, sob pena de multa diária de R\$ 10.000,00, limitada a R\$ 500.000.000,00.

Além disso, a decisão impôs aos réus a obrigação de indenizar os danos ambientais e urbanísticos irreversíveis, bem como determinou ao Distrito Federal o exercício efetivo de seu poder de polícia urbanística, mediante fiscalização contínua da área e apresentação de relatórios semestrais, sob pena de multa. Também condenou os réus ao pagamento de custas processuais e honorários, e determinou o encaminhamento do processo à plataforma JusClima, do Conselho Nacional de Justiça, considerando os impactos climáticos da degradação territorial.

A sentença adotou uma posição maximalista da proteção ambiental, conferindo-lhe primazia absoluta sobre os demais valores jurídicos em conflito. A abordagem desconsiderou a complexidade social da ocupação, a consolidação urbana do núcleo, a boa-fé de grande parte dos ocupantes e os instrumentos legais que permitem conciliar urbanização e preservação ambiental. A regularização fundiária, enquanto política pública expressamente prevista em lei, foi tratada como

uma hipótese remota, juridicamente irrelevante e eticamente questionável, o que revela uma leitura restritiva e tecnocrática do direito urbanístico e ambiental.

Como visto, observa-se que a irregularidade fundiária é incontestável e por isso mesmo existe a REURB, contudo, os fundamentos utilizados pelo magistrado para ordenar a erradicação do condomínio estão em desacordo com a legislação que trata da matéria e usar tais argumentos para impedir a permanência do núcleo urbano é equivocado porque não se levou em conta o contexto fático do caso ou estudos técnicos que se faziam necessários. Explica-se: há diversos outros condomínios em situação perimetral muito mais delicada, com nascentes e encostas de morro – o que não é o caso do Mini Chácaras, que apresentou documentação suficiente que justifique sua permanência.

Além disso, é importante atentar para o fato de que, sendo emergencial a demanda, ter sido julgada quase dez anos após sua propositura revela falha na prestação jurisdicional.

À época da prolação da sentença, a REURB local era o Decreto distrital nº 42.269/2021, que permitia a manutenção de núcleos urbanos informais com as mesmas características deste que a sentença ordenou demolir. O magistrado, entretanto, ateve-se a analisar a questão apenas sob o prisma da Lei de Parcelamento de Solo Urbano, de 1979. Estatuto da Cidade, de 2001 e a Lei de Crimes Ambientais, de 1998, as quais, ainda que em vigor, devem ser aplicadas em consonância com todo o arcabouço legislativo existente nas áreas do Direito Ambiental e Fundiário.

Como a questão da titularidade não é relevante para esta pesquisa, aqui tratar-se-á, especificamente, a questão da possibilidade de regularização fundiária por meio da REURB em áreas com estas características. A importância do caso para o trabalho é que o argumento para a sentença desfavorável ao condomínio é o fato de ele ter sido levantado, supostamente, em área de especial proteção ambiental. Neste trabalho, defende-se o contrário.

O condomínio, assim com outras unidades de habitação coletivas no Distrito Federal, está inserido numa APA (a do Rio São Bartolomeu, aquele cujo curso seria desviado para a construção do Lago São Bartolomeu, que não pôde ser construído por conta ocupação iniciada pela Região Administrativa do Paranoá, a criação do condomínio Quintas da Alvorada e o crescente e contínuo processo de criação de outros condomínios).

No caso específico do Condomínio Mini Chácaras do Lago Sul, a notícia que se tem é que o Poder Executivo também recorreu da decisão para poder regularizar o condomínio, visto que já está estabelecido há mais de 30 anos e que cumpriu as exigências ambientais. Ora, o licenciamento ambiental²¹¹ de um empreendimento pode ser realizado de forma corretiva e isso não foi levado em conta na prolação da decisão.

E há outros argumentos fático-jurídicos que podem ser utilizados para regularizar áreas como esta aqui mencionada, apesar de estarem inseridas em APP. A decisão que se analisa, no caso do Condomínio Mini Chácaras do Lago Sul, trata o meio ambiente como único bem jurídico a ser considerado para análise da questão, deixando de lado o direito à moradia, o princípio da proporcionalidade e a existência da REURB como política pública. Mais uma vez, afirma que irregularidade é sinônimo de ilegalidade²¹²

Além disso, o próprio julgador, na fundamentação, afirma que a REURB é ato de liberalidade do Poder Executivo. Isso quer dizer que, com desarrazoada sentença, ele apenas provoca a necessidade do outro Poder investir ainda mais em instrumentos para que a regularização fundiária corretiva ocorra, sem sua intervenção porque somente o Executivo é o Poder titular para implementá-la.

Nunca é demais diferenciar APA de APP, sendo a primeira unidade de conservação de uso sustentável que permite ocupação humana, de forma regulada e a segunda – objeto deste trabalho – região que, em princípio, deve ser intocada,

²¹¹ O Licenciamento Ambiental é a autorização para a construção, instalação, ampliação ou operação de qualquer negócio ou atividade que utilize recursos ambientais, que de fato, poluem, ou possam prejudicar o meio ambiente. Portanto, o Licenciamento Ambiental é uma exigência legal para qualquer empreendimento e atividades que possam causar degradação ambiental. Sendo assim, esse processo deve fazer parte do plano de execução da obra. E as atividades só podem ser iniciadas, após a licença ambiental ser emitida pelo órgão responsável (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **O que é Licenciamento Ambiental?** Disponível em: <https://pnla.mma.gov.br/o-que-e-licenciamento-ambiental> Acesso em: 09 mar. 2025).

²¹² (...) A recusa do poder público competente em regularizar o assentamento ilegal denota que não há, a rigor, possibilidade prática de regularização, sendo certo também que os que estão em situação de “irregularidade” não possuem direito potestativo de exigir a regularização da ilegalidade em que se envolveram voluntariamente²¹². Cabe esclarecer dois pontos sobre a tese de “possibilidade de regularização”: 1) “irregular”, neste contexto, é mero eufemismo para “ilegal”; 2) afirmar que algo é “passível de regularização” conduz a uma única certeza possível: a de que há uma situação de irregularidade (ilegalidade), pois o que é regular (legal) não carece de regularização. Logo, a tese da “possibilidade de regularização” não representa fato impeditivo, modificativo ou extintivo da pretensão posta (DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Vara de Meio Ambiente e regularização fundiária. **Ação civil pública 0708111-76.2018.8.07.0018**. Autor: Ministério Público do Distrito Federal e territórios. Réu: Condomínio Mini chácaras do lago sul. Disponível em: <https://pje.tjdft.jus.br/pje/Processo/ConsultaProcesso/Detalle/listProcessoCompletoAdvogado.seam>. Acesso em: 09 mar. 2025).

mas que, mesmo ela, admite, para fins de moradia, de forma excepcionalíssima, ser ocupada. No caso da região apontada pelo magistrado que prolatou sentença de erradicação do núcleo urbano informal, a requerimento do MPDFT, não se tratava sequer de mata de cerrado de formação original, mas, sim, coberta de braquiaria²¹³ (pasto já em desuso) e plantação desativada de eucaliptos que é espécie exótica²¹⁴ por não ser nativa do bioma cerrado.

Como crítica ao processo em si, com base no art. 11 da REURB e arts. 64 e 65 do Código Florestal, deveria ter sido produzida prova pericial, a fim de atestar de forma técnica, que a manutenção das edificações, no status em que se encontravam até 2021, seria a melhor maneira de confirmar a tese do MPDFT ou a antítese do condomínio – embora esta pesquisadora defenda a tese da possibilidade excepcional de manutenção das residências, de modo que se aplica, excepcionalmente, a súmula 613 do STJ²¹⁵, já mencionada, por se tratar de regularização fundiária e não somente matéria de Direito Ambiental.

A par da decisão acima, em outro processo de idêntica situação²¹⁶, no âmbito do tribunal, os desembargadores responsáveis pela revisão da decisão, “convocaram” as partes envolvidas e propiciaram a conciliação entre o Poder Público (executivo) e os particulares (moradores e representantes do núcleo urbano informal envolvido na contenda), na forma de um TAC com condicionantes preliminares a fim de aquela comunidade pudesse entrar na lista da REURB.

É importante frisar que, havendo intervenções na APP, de indivíduos não classificados como de “baixa renda”, mesmo em núcleos classificados como REURB-S, tais beneficiários deverão arcar com os custos de eventual compensação ambiental na proporção do tamanho de seu lote, já que a REURB não suprime a

²¹³ A Brachiaria é um tipo de gramínea tropical usada em pastagens e na agricultura, como uma forma de melhorar a qualidade do solo. Principais espécies de braquiária (AEGRO. **Principais espécies de Brachiaria e características**. 19 fev. 2025. Disponível em: <https://blog.aegro.com.br/brachiaria/>. Acesso em: 09 mar. 2025).

²¹⁴ “Espécies exóticas são organismos que ocorrem fora de sua área de distribuição natural. Muitas vezes elas são introduzidas a um novo ambiente através da ação humana, de forma intencional ou não” (RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura. **O que são espécies exóticas invasoras**. Disponível em: <https://sema.rs.gov.br/o-que-sao-especies-exoticas-invasoras#:~:text=Esp%C3%A9cies%20ex%C3%B3ticas%20s%C3%A3o%20organismos%20que,de%20forma%20intencional%20ou%20n%C3%A3o> Acesso em: 09 mar. 2025).

²¹⁵ Teoria do fato consumado não pode ser aplicada em matéria de direito ambiental, em regra. Contudo, não há óbice seja aplicada em matéria fundiária, de acordo com a REURB.

²¹⁶ BRASIL. Tribunal de justiça do Distrito Federal e Territórios (5. Turma). **Agravo de Instrumento 0037443-57.2016.8.07.0000**. Relator: Des. Robson Barbosa de Azevedo. Disponível em: <https://pje2i.tjdft.jus.br/pje/Processo/ConsultaProcesso/Detalhe/listProcessoCompletoAdvogado.seam?id=176354&ca=5036243233de46a7cbd000b89e6a6ab70de9214e88f7ce0c7b6e73a84cd4ef3c09731020161303815c1c19ff5188a7f9&aba=> Acesso em: 09 mar. 2025.

característica ambiental da área ocupada. Esse tipo de regularização apenas vem para dar regularidade aos núcleos cuja reversão é mais danosa que sua manutenção condicionada.

No caso de uma gleba localizada em APP, num núcleo urbano já regularizado, o titular não poderá edificar na área, nem mesmo usando como argumento o fato da região estar consolidada. Isso porque, a área que comprou ainda é uma APP, cuja intervenção só é permitida em casos específicos.

Não estão punindo o indivíduo de ter cumprido a lei – já que quem construiu e se consolidou não sofrerá demolição – mas, sim, para que lhe seja deferido eventual direito de construção, deverá haver compensações e contrapartidas de cunho ambiental. A possibilidade de mudança deste status se dará se ele comprovar, ainda que posteriormente, a descaracterização técnica da APP, com base em estudos que comprovem a perda de sua função ambiental ou, ainda, se fossem realizados procedimentos de adequação das metragens da APP de curso d'água para áreas urbanas consolidadas, conforme dispõe a Lei nº 14.285/2021²¹⁷.

A decisão contraria frontalmente o entendimento consolidado dos tribunais atualmente em casos de ocupação fundiária consolidada, inclusive pelo fato de que o Estado (Distrito Federal) tolerou a permanência do referido condomínio durante mais de uma década porque a jurisprudência do STJ reconhece que a REURB pode ser utilizada para regularizar ocupações consolidadas em APP, mas com algumas condições e ressalvas, dentre as quais, manter apenas as construções preexistentes, não permitindo novas construções, estas, sim, dependentes de aprovação ambiental e licenciamento²¹⁸.

²¹⁷ BRASIL. **Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021**. Altera as Leis nºs 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre regularização fundiária em terras da União, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, para dispor sobre as áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14285.htm Acesso em: 09 mar. 2025.

²¹⁸ PROCESSUAL CIVIL. CIVIL. ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. DANOS AMBIENTAIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DEMOLIÇÃO. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA DÉS PROPORCIONALIDADE. ADOÇÃO DE OUTRAS MEDIDAS. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDABRASL (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **AgInt no REsp 1882947 SP 2020/0165767-3**. Relator: Min. Francisco Falcão, j. 20/03/2023, DJe 23/03/2023. Disponível em:

<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1922821539> Acesso em: 20 abr. 2025).

Os tribunais estaduais têm julgado em consonância com o entendimento do STJ²¹⁹, aceitando a possibilidade de REURB em APPs, com restrições e ressalvas.

Em recente julgamento proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), o órgão entendeu pela demolição das construções, devido ao fato de não se tratarem de edificações destinadas à habitação. Vejamos.

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DEMOLITÓRIA. DANOS AO MEIO AMBIENTE. APP EM CURSO D'ÁGUA. INTOCÁVEL. METRAGEM EXIGIDA DE 30M A CADA LADO DO RIO. RECUPERAÇÃO INTEGRAL. DEVIDA. TEMA 1.010/STJ. ÁREA ANTROPORIZADA. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. IMPOSSIBILIDADE. NÃO SE ENQUADRA NAS EXCEÇÕES DE UTILIDADE PÚBLICA OU INTERESSE SOCIAL. EDIFICAÇÃO EM TERRENO DE MARINHA SEM AUTORIZAÇÃO DA SPU. ESBULHO. CARACTERIZADO. DIREITO AQUIRIDO OU TEORIA DO FATO CONSUMADO. INAPLICÁVEL. SÚMULA 613/STJ. 1. **A legislação federal, assim como o próprio entendimento jurisprudencial acerca da proteção ambiental em APP, voltam-se contra as intervenções irregulares, em área de preservação ambiental e, nesse contexto, permitem a imposição de penalidades, dentre elas a demolição das construções civis e respectiva recuperação ambiental, já que os Códigos Florestais de 1965 e de 2012 vedam obras em Área de Preservação Permanente, salvo algumas exceções como de utilidade pública ou eminentemente social, não sendo o caso por envolver edificação comercial.** 2 . (...) 3. Consoante o art. 8º, caput, da Lei nº

²¹⁹ APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. FRANCA. LOTEAMENTO CLANDESTINO. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. Dever do Município de fiscalizar preventivamente a instalação do loteamento clandestino. Decisão que impôs ao ente público a responsabilidade pela regularização fundiária do Loteamento "Patrimonial Vale das Samambaias", nos termos da Lei Federal nº 13.465/2017 . Legitimidade do Município para requerer a Reurb-E. Desnecessária a integração da lide pelos titulares de domínio da área, visto que a ação visa à imposição da obrigação de instaurar o procedimento de regularização fundiária, e não a regularização em si. A imposição das obrigações ao ente público não exclui a responsabilidade dos particulares, a serem apuradas e estabelecidas no procedimento administrativo. Sentença mantida . REMESSA NECESSÁRIA E RECURSO DESPROVIDOS, COM OBSERVAÇÃO (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. (6. Câmara de Direito Público). **APC 10320099420208260196** – Franca. Relator: Alves Braga Junior, j. 17/07/2023, DJ. 17/07/2023).

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - DIREITO AMBIENTAL - IMÓVEL CONSTRUÍDO EM APP - CONSTRUÇÃO DE MURO DE ARRIMO - AUTORIZAÇÃO DO ÓRGÃO COMPETENTE - EXISTENCIA - MEDIDAS COMPENSATÓRIAS REALIZADAS. A Constituição da República de 1988 consagrou, em seu artigo 225, o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, atribuindo ao poder público e à coletividade a obrigação de defendê-lo e preservá-lo. As construções erguidas em áreas de preservação ambiental, quando comprovada a ocupação antrópica consolidada, não podem ser destruídas. Contudo, novas obras, com a conseqüente expansão da área construída, dependem de um estudo técnico e aprovação do órgão competente . Se a parte autora cumpriu todo o procedimento administrativo de autorização para construção, possuindo autorização do órgão competente para tanto, não há falar em construção irregular, notadamente quando a prova pericial judicial noticia a realização de medidas compensatórias previamente estabelecidas pelo CODEMA. SÚMULA: DAR PROVIMENTO AO RECURSO, À UNANIMIDADE (MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (19. Câmara Cível). **AC: 10521160094616001** - Ponte Nova. Relator: Leite Praça, j. 25/02/2021, DJ. 03/03/2021).

12 .651/2012 - Código Florestal -, "A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei" [...] (grifos nossos)²²⁰.

Com base no julgamento, é possível concluir que o Poder Judiciário tem adotado uma postura predominantemente restritiva quanto à permanência de edificações erguidas em APPs, mesmo diante da consolidação de ocupações e da existência de comunidades estabelecidas há décadas. A fundamentação que sustenta tais decisões enfatiza a supremacia do dever de proteção ambiental, entendendo-o como um imperativo constitucional inafastável, cuja prevalência se impõe inclusive sobre direitos fundamentais como o da moradia, quando estes se contrapõem à legalidade ambiental.

No julgamento do TRF4, que tratou de edificação comercial em APP, reforçou-se o entendimento de que a legislação federal, especialmente o Código Florestal de 2012, não admite construções em áreas ambientalmente protegidas fora das hipóteses taxativas de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental. No caso concreto analisado, a exclusão da edificação do rol de exceções previstas em lei, por se tratar de atividade comercial, legitimou a ordem de demolição e a imposição da obrigação de recuperação ambiental integral da área degradada.

Esse posicionamento corrobora a lógica adotada na sentença relativa ao Condomínio Mini Chácaras do Lago Sul, na qual o juízo não apenas desconsiderou qualquer expectativa legítima de regularização fundiária por parte dos ocupantes, mas também firmou entendimento de que a simples presença humana em área ambientalmente sensível, mesmo que consolidada, já representa por si só a ocorrência de dano ambiental. A comparação com o precedente do TRF4, contudo, evidencia um ponto relevante de distinção: naquele caso, tratava-se de edificação não residencial, o que influenciou o julgamento e afastou a ponderação com o direito à moradia. Já no caso de Brasília, embora se trate de núcleo habitacional consolidado há mais de duas décadas, o Judiciário optou por aplicar a mesma lógica punitivista e restauradora, desconsiderando os elementos sociais, históricos e legais que poderiam sustentar uma solução jurídica baseada na regularização com

²²⁰ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (4. Turma de Direito Público). **Autos 50219218420154047200**. Relator: Luís Alberto D'azevedo Aurvalle, 22/03/2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-4/1720516901>. Acesso em: 09 mar. 2025.

recuperação ambiental compensatória, conforme autorizam o Código Florestal e a Lei nº 13.465/2017.

Assim, conclui-se que, embora existam dispositivos legais que autorizam a compatibilização entre proteção ambiental e permanência de ocupações humanas em situações específicas, como núcleos urbanos consolidados, o Judiciário tem resistido a aplicar tais instrumentos de forma ampla, adotando uma hermenêutica de exclusão. A prevalência de decisões que determinam a erradicação dos assentamentos e a recomposição integral do meio ambiente, ainda que sem ponderação adequada dos direitos sociais envolvidos, revela um modelo de tutela ambiental formalista e, por vezes, desconectado das diretrizes contemporâneas de justiça socioambiental e de sustentabilidade urbana.

4.2 Caso 02

O segundo caso analisado refere-se ao Condomínio RK, situado na Região Administrativa de Sobradinho, Distrito Federal, objeto da ACP de número 0029958-17.2000.8.07.0016²²¹, ajuizada pelo MPDFT perante a Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal. Trata-se de um processo de longa duração, iniciado no ano de 2000, há exatos 25 anos, o que, por si só, evidencia a consolidação do condomínio ao longo de pelo menos duas décadas. Desde então, milhares de famílias estabeleceram residência na localidade, o que imprime à controvérsia não apenas relevância jurídica, mas também significativa densidade social e urbanística.

O objeto da demanda é a alegada ilegalidade da implantação do parcelamento que originou o Condomínio RK, apontando-se a ausência de licenciamento ambiental e de conformidade com o planejamento territorial vigente à época. O MPDFT sustenta que a ocupação produziu impactos negativos sobre o meio ambiente, sobretudo pela sua inserção em APP, e também sobre a ordem urbanística, já que o parcelamento teria se dado sem observância do PDOT do Distrito Federal. A petição inicial destaca, ainda, a inexistência de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), bem como a ausência de

²²¹ Ver: DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Justiça condena condomínio e DF por dano ambiental e parcelamento irregular do solo**. 27 nov. 2024. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2024/novembro/justica-condena-condominio-e-df-por-dano-ambiental-e-parcelamento-irregular-do-solo> Acesso em: 20 maio 2025.

qualquer tipo de licença ambiental válida quando da instalação do empreendimento. A acusação também inclui a alegação de que o parcelamento compromete a integridade ambiental do Rio São Bartolomeu, curso d'água relevante para a região, cuja bacia hidrográfica é objeto de especial proteção legal.

Importa destacar que, à época da propositura da ação, não estava ainda em vigor o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), o que demonstra que o debate judicial se insere em um contexto anterior à consolidação do marco legal da política urbana no Brasil, criando um descompasso temporal entre a normatividade vigente na época do ajuizamento e as transformações legais e urbanísticas subsequentes. Ao longo da tramitação, o Ministério Público requereu diversas medidas liminares, que foram acolhidas pelo Juízo, inclusive a suspensão de atos administrativos e autorizações ambientais eventualmente expedidas com vistas à regularização do parcelamento.

Os réus da ação incluem o próprio Distrito Federal, a associação de moradores que representa o Condomínio RK e diversos particulares. Entre as defesas apresentadas, destaca-se a do próprio condomínio, cuja argumentação centrou-se na demonstração de que o processo de regularização fundiária já estaria em estágio avançado, inclusive com iniciativas administrativas em curso para compatibilizar o uso do solo com as exigências legais e ambientais. Argumentou-se, ainda, que o parcelamento é compatível com a possibilidade de regularização em APA, conforme previsto na legislação atual, e que, contrariamente ao alegado pelo MPDFT, não se evidenciaria dano ambiental efetivo ou irreversível, sendo cabível a aplicação de medidas compensatórias.

A defesa também sustentou que a eventual declaração de nulidade do parcelamento, após tanto tempo de existência do núcleo urbano, traria prejuízos irreparáveis a milhares de famílias, constituindo-se medida desproporcional e desatualizada em relação ao ordenamento jurídico contemporâneo, que prevê instrumentos mais adequados à gestão e regularização de ocupações consolidadas, como a Reurb introduzida pela Lei nº 13.465/2017. A anulação de licenças ambientais já expedidas, requerida pelo MPDFT, foi acolhida pelo Juízo, o que acirrou o embate entre os princípios da segurança jurídica e da proteção ambiental.

Apesar da complexidade da matéria, a tramitação processual revelou certa morosidade. A primeira audiência de instrução e julgamento foi realizada apenas doze anos após o ajuizamento da ação, em 16 de abril de 2012. Em seguida, outras

audiências ocorreram nos dias 13 de junho e 12 de setembro de 2012, além de mais duas sessões realizadas em 12 de novembro de 2013 e 11 de março de 2015. A última audiência foi registrada em 18 de novembro de 2015. Após a superação da fase saneatória, o juízo entendeu por indeferir a produção de novas provas e abriu prazo para a apresentação das alegações finais pelas partes, sinalizando o encerramento da fase instrutória e a aproximação do julgamento de mérito.

Esse processo revela a complexidade inerente à judicialização da questão fundiária e ambiental no Distrito Federal, em especial quando se trata de núcleos urbanos consolidados em áreas sensíveis do ponto de vista ecológico. O caso do Condomínio RK expõe a tensão entre a necessidade de garantir a proteção ao meio ambiente e o reconhecimento da realidade fática e social consolidada no território, evidenciando a necessidade de soluções jurídicas que conciliem segurança jurídica, direito à moradia e sustentabilidade ambiental.

Na sentença, o Juízo da Vara de Meio Ambiente e Regularização Fundiária foi semelhante à prolatada em desfavor do Condomínio Mini Chácaras do Lago Sul e, em resumo, dispôs que:

Em resumo, todos os elementos constitutivos da responsabilidade civil pelo ato ilícito relativo ao dano ambiental estão suficientemente demonstrados nos autos, donde resulta o dever de indenizar, não apenas na formação da obrigação de fazer (restauração do estado de fato primitivo do imóvel ocupado ilicitamente), como também na de pagar a indenização correspondente à valoração pecuniária dos mesmos danos. Tal valoração foi objeto da liquidação realizada pela perícia produzida nos autos (id 14125230, pags. 12/29), e corresponde ao valor de R\$ 22.942.326,00, referente ao valor monetário vigente em maio de 2005, data da produção do laudo.

Em face do exposto, julgo procedentes os pedidos autorais, para cominar as seguintes obrigações:

a) Obrigação de não-fazer imposta aos réus particulares, consistente na abstenção de condutas lesivas aos padrões urbanísticos e ao meio ambiente, com a paralisação imediata de todas as atividades de edificação ilícita no imóvel mencionado na lide, sob pena de multa no valor de R\$1.000.000,00 por cada ato de violação da proibição.

b) Obrigação de fazer imposta ao Distrito Federal, consistente na execução de demolição de todas as edificações erguidas no loteamento clandestino "Condomínio RK, sem prejuízo do direito de exigir regressivamente as despesas respectivas contra os particulares. A execução desta obrigação deverá ser ultimada no prazo de 12 meses, sob pena de multa no valor de R\$ 10.000,00 por dia de atraso.

c) Obrigação de fazer imposta a todos os réus, solidariamente, de executar plano de recuperação de toda a área degradada, a fim de

restabelecer a composição original natural do imóvel. A execução desta obrigação deverá ser ultimada no prazo de 18 meses, sob pena de multa no valor de R\$ 10.000,00 por dia de atraso.

d) Obrigação de pagar a indenização no valor de R\$ 22.942.326,00 (vinte e dois milhões, novecentos e quarenta e dois mil, trezentos e vinte e seis reais), quantia que deverá ser corrigida monetariamente desde o mês de maio de 2005 e acrescida de juros de mora desde a ultimação das citações neste feito. A responsabilidade do Distrito Federal relativa a esta obrigação é subsidiária, ou seja, só poderá ser executado após o eventual exaurimento dos esforços pelo cumprimento efetivo contra os réus particulares²²².

Com base na sentença proferida no caso do Condomínio RK, é possível extrair uma conclusão que revela a firmeza do Judiciário em coibir ocupações irregulares, especialmente quando envolvem danos ambientais em APPs e violação às normas de ordenamento territorial. A decisão da Vara de Meio Ambiente e Regularização Fundiária do Distrito Federal reitera a responsabilização civil integral pelos danos causados, com base nos pressupostos clássicos do ato ilícito ambiental: conduta, nexo causal e dano efetivamente comprovado.

A sentença impôs uma série de obrigações de fazer, não fazer e de indenizar, configurando um modelo de responsabilização exemplar. Determinou-se a cessação imediata de qualquer atividade edificante no local, a demolição de todas as construções irregulares existentes no parcelamento clandestino, a execução de um plano completo de recuperação ambiental e o pagamento de uma indenização milionária pelos prejuízos causados ao meio ambiente, quantificada em R\$ 22.942.326,00, valor este que será atualizado desde 2005.

Embora tenha reconhecido a responsabilidade subsidiária do Distrito Federal, cabendo-lhe, portanto, arcar com os custos apenas em caso de inadimplemento dos réus particulares, a sentença não deixou de imputar ao ente federado sua parcela de omissão na fiscalização e controle do uso e ocupação do solo. A posição do Judiciário reforça a tese da responsabilidade solidária ou, ao menos, subsidiária da Administração Pública nos casos de tolerância ou inércia diante da formação de parcelamentos irregulares.

Assim, o desfecho judicial do caso do Condomínio RK revela a prevalência dos princípios da precaução e da reparação integral do dano ambiental sobre o

²²² DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Justiça condena condomínio e DF por dano ambiental e parcelamento irregular do solo**. 27 nov. 2024. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2024/novembro/justica-condena-condominio-e-df-por-dano-ambiental-e-parcelamento-irregular-do-solo> Acesso em: 20 maio 2025.

argumento da consolidação fática do núcleo urbano, mesmo após mais de duas décadas de ocupação. Ao não reconhecer, expressamente, o direito à regularização fundiária e ao impor obrigações demolitórias e indenizatórias rigorosas, a sentença reafirma a orientação jurisprudencial dominante que confere primazia à tutela ambiental, à margem das transformações normativas que, como a Lei nº 13.465/2017, têm buscado compatibilizar regularização e proteção ambiental. O caso evidencia, portanto, a permanência de um paradigma punitivo e restaurativo na atuação judicial em face das ocupações irregulares, ainda que consolidadas no tempo.

4.3 Discussão

De modo a visualizar de forma simples e objetiva os dois casos narrados anteriormente — o do Condomínio Mini Chácaras do Lago Sul e o do Condomínio RK — foi elaborado um quadro comparativo e sintético, considerando os principais fundamentos adotados, os critérios jurídicos utilizados, a atuação do magistrado e a aderência (ou não) ao regime normativo atual da REURB. O quadro a seguir resume os pontos centrais de cada decisão, facilitando a compreensão das similitudes e contrastes entre os julgados:

Quadro Comparativo – Casos Mini Chácaras do Lago Sul x Condomínio RK

Aspectos Comparados	Condomínio Mini Chácaras do Lago Sul	Condomínio RK
Número do Processo	0708111-76.2018.8.07.0018	0029958-17.2000.8.07.0016
Órgão Julgador	Justiça Federal – SJDF	Vara de Meio Ambiente e Regularização Fundiária do DF
Autor da Ação	Ministério Público Federal (MPF)	Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT)
Réus	Condomínio, particulares e Terracap	Condomínio, particulares e o Distrito Federal
Fundamento da	Ocupação irregular em APP e	Parcelamento irregular,

Aspectos Comparados	Condomínio Mini Chácaras do Lago Sul	Condomínio RK
Ação	ausência de autorização ambiental	ausência de EIA/RIMA e impacto sobre o Rio São Bartolomeu
Data de Propositura da Ação	2020	2000
Tempo de Tramitação	5 anos (até a sentença)	25 anos (até a sentença)
Normas Aplicadas	Código Florestal (Lei 12.651/2012) e Súmula 613/STJ	Código Florestal, legislação urbanística anterior à REURB
Ignorância à REURB	Sim – REURB não mencionada nem considerada	Sim – Processo administrativo de regularização em andamento ignorado
Posicionamento do Juízo	Demolição das edificações, recuperação ambiental e indenização	Demolição de todas as edificações, recuperação da área e indenização milionária
Fundamento ambiental adotado	Preservação de APP e impacto ambiental presumido	Preservação do meio ambiente e ordem urbanística
Observância à consolidação da ocupação	Não – Desconsidera a existência consolidada do núcleo urbano	Não – Desconsidera as milhares de famílias residentes e a atuação do GDF
Valoração econômica do dano ambiental	Não indicada na sentença	R\$ 22.942.326,00 (referente a valores de 2005)
Penalidades impostas	Multa por descumprimento e obrigação de recuperação ambiental	Multas elevadas, demolição compulsória e obrigação solidária de recuperação
Críticas à decisão judicial	Julgamento <i>ultra petita</i> , subjetivo e desproporcional	Julgamento desconectado da legislação vigente e da política

Aspectos Comparados	Condomínio Mini Chácaras do Lago Sul	Condomínio RK
		pública distrital
Observações adicionais	Juiz atribui responsabilidade do condomínio à crise hídrica e mudança climática	Processo ignorou o novo Decreto Distrital nº 46.741/2025

Fonte: Elaborado pela autora.

A análise dos dois casos estudados – o do Condomínio Mini Chácaras do Lago Sul e o do Condomínio RK – revela um padrão decisório judicial que se mostra resistente à aplicação das normas atuais de REURB, em especial aquelas que decorrem da Lei nº 13.465/2017 e da regulamentação distrital da REURB. Ambas as sentenças foram proferidas com base em dispositivos anteriores à entrada em vigor da REURB, utilizando-se de fundamentos jurídicos desatualizados, e, sobretudo, desconsiderando a nova lógica normativa que passou a reconhecer a excepcional possibilidade de regularização de núcleos urbanos informais em APP, desde que atendidos critérios técnicos e ambientais.

As decisões judiciais em questão operaram dentro de uma hermenêutica legalista e punitivista, pautada em dispositivos do antigo Código Florestal e de legislações urbanísticas superadas, ignorando por completo o contexto atual da política urbana e fundiária. Essa postura revela uma notável desconexão entre a interpretação judicial e o marco normativo vigente. Um exemplo emblemático disso é a sentença que afirma, de forma subjetiva e até mesmo alarmista, que a ocupação do Condomínio Mini Chácaras do Lago Sul teria impactos diretos na mudança climática e estaria associada a uma suposta crise hídrica no Distrito Federal. Tais alegações, que extrapolam os limites do pedido formulado na ação, configuram decisão *ultra petita*²²³, contrariando os princípios da legalidade e da imparcialidade processual.

²²³ O art. 492 do Código de Processo Civil consagra o princípio da congruência, da correlação ou da adstrição, segundo o qual a decisão judicial fica limitada ao pedido formulado pela parte autora, de modo que o julgador que decide fora dos limites da lide poderá incorrer em julgamento extra, citra ou ultra petita. 1.1. O julgamento ultra petita, nos termos do que ensina a doutrina, é aquele em que o juiz concede a tutela jurisdicional pedida, mas extrapola a quantidade indicada pela parte autora. 1.2. Verificado o julgamento ultra petita, a consequência lógica não é a nulidade da sentença, mas o decote do excesso, ajustando-se o pronunciamento judicial ao pedido da própria parte autora. Preliminar suscitada de ofício para excluir o trecho que possibilitou a compensação ou restituição do

Essa abordagem judicial contraria frontalmente o esforço articulado do Poder Executivo distrital para promover a regularização fundiária de mais de uma centena de núcleos urbanos informais, como se vê nos casos analisados. De fato, tanto o Condomínio Mini Chácaras quanto o Condomínio RK já se encontram inseridos em processos administrativos de regularização conduzidos por órgãos competentes do GDF, com base em legislação específica e vigente. Esse é o ponto nodal da controvérsia: a desconsideração, pelo Poder Judiciário, de um novo regime jurídico instaurado a partir da Lei nº 13.465/2017 e da sua regulamentação local.

Mais recentemente, o Decreto Distrital nº 42.269/2021 – que anteriormente disciplinava as hipóteses de REURB – foi revogado e substituído pelo Decreto nº 46.741/2025, em vigor desde 15 de janeiro de 2025. Esse novo decreto ampliou significativamente o escopo da regularização fundiária no DF, estabelecendo, por exemplo, que todas as glebas com mais de 500 unidades consolidadas até julho de 2021 podem ser objeto de REURB, desde que preenchidos requisitos técnicos e ambientais. A norma detalha as etapas do processo, os documentos exigidos, os critérios de qualificação dos núcleos e o conteúdo obrigatório dos projetos de regularização, além de regulamentar novas ferramentas administrativas para viabilizar a efetividade da política fundiária urbana.

Não se trata, portanto, de mera expectativa de direito, mas de um conjunto normativo em pleno vigor, que reflete diretrizes políticas e técnicas deliberadas pelo Poder Executivo. Quando o Judiciário desconsidera essas diretrizes e insiste em decisões desconectadas da nova ordem jurídica, incorre não apenas em violação ao princípio da segurança jurídica, como também compromete o equilíbrio entre os poderes da República, conforme previsto no art. 2º da CF/1988. O Poder Judiciário, ao atuar em flagrante dissonância com a política pública estabelecida, assume uma postura intervencionista que não lhe compete, transformando-se em instância única de deliberação sobre o destino territorial de comunidades inteiras – muitas vezes formadas por milhares de famílias.

Importa destacar, ainda, que o novo decreto não foi objeto de controle de constitucionalidade e tampouco possui dispositivos suspensos por decisão judicial.

tributo em questão (DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (1. Turma Cível). **Acórdão 1619085, 07005141720228070018**. Relator: Carmen Bittencourt, j. 14/9/2022, DJE 30/9/2022. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/jurisprudencia-em-temas/novo-codigo-de-processo-civil/principio-da-congruencia-adstricao-ou-correlacao> Acesso em: 20 abr. 2025).

Ao contrário, sua edição representa a continuidade de uma política pública de regularização que já vinha sendo construída desde a edição da MP nº 759/2016, convertida na Lei nº 13.465/2017, e foi aprimorada para contemplar casos consolidados e de forte impacto social. Portanto, mesmo que as ações judiciais tenham sido propostas em momento anterior à edição do novo decreto, a aplicação da nova norma é plenamente legítima, uma vez que regula efeitos presentes e futuros do ordenamento territorial, inclusive a possibilidade de mitigação de danos ambientais em núcleos consolidados.

A análise dos casos permite concluir que há um descompasso entre o Judiciário e os demais Poderes no tocante à interpretação e aplicação do regime jurídico da regularização fundiária. Os julgados, embora revestidos de fundamentação técnica e ambiental, apresentam vícios hermenêuticos graves ao ignorar o ordenamento fundiário vigente e ao se afastar de uma leitura sistêmica da legislação aplicável. A consequência disso é o esvaziamento das ferramentas legais criadas para resolver o problema da informalidade urbana, especialmente em áreas sensíveis como as APPs.

Dessa forma, os casos analisados evidenciam uma falha institucional preocupante: a dificuldade do Judiciário – mesmo em vara especializada – de aplicar adequadamente os princípios e instrumentos do Direito Fundiário contemporâneo. O punitivismo judicial, em detrimento de soluções jurídicas estruturantes e integradas, impede o avanço de políticas de regularização que buscam justamente conciliar o direito à moradia, a função social da propriedade e a preservação ambiental.

Portanto, reafirma-se a necessidade de diretrizes interpretativas claras e atualizadas, que orientem a atuação do Poder Judiciário no âmbito da REURB, especialmente quando estiverem em jogo núcleos urbanos consolidados localizados em APPs. Os julgados aqui examinados devem servir como alerta e ponto de partida para pesquisas futuras que visem ampliar a compreensão do tema, inclusive pela via empírica e comparativa, a fim de identificar padrões e propor soluções normativas e institucionais que fortaleçam a governança fundiária urbana e a efetividade dos direitos fundamentais.

4.4 Posição do Poder Executivo Distrital acerca da REURB em APP

O Poder Executivo do Distrito Federal tem adotado, nos últimos anos, uma postura proativa e articulada no sentido de viabilizar a regularização fundiária de núcleos urbanos consolidados, mesmo nos casos em que parte dessas ocupações se encontram situadas em APPs. Essa atuação institucional reflete o reconhecimento de uma realidade urbana complexa, marcada por décadas de ocupações informais, expansão periférica desordenada e ausência histórica de políticas públicas integradas de habitação e uso do solo.

Dentro desse contexto, o GDF passou a considerar a aplicação da REURB como principal instrumento de regularização, inclusive admitindo, de forma excepcional, a permanência de moradias em áreas especialmente protegidas, desde que exclusivamente para fins de moradia e observados os requisitos legais, técnicos e ambientais previstos. A consolidação dessas ocupações — muitas delas anteriores à legislação ambiental atual — impõe desafios que ultrapassam a lógica repressiva e demandam soluções equilibradas, que preservem o meio ambiente sem desconsiderar os direitos fundamentais à moradia e à dignidade da pessoa humana.

A expressão mais contundente dessa orientação política e normativa encontra-se na promulgação do Decreto Distrital nº 46.741/2025²²⁴, norma que constitui o fundamento legal mais recente e abrangente da política de regularização fundiária no Distrito Federal. O referido decreto substituiu o anterior Decreto nº 42.269/2021²²⁵, mantendo grande parte de sua redação, especialmente no que tange às diretrizes para regularização de áreas com ocupações consolidadas. O art. 4º de ambos os decretos, por exemplo, apresenta redação idêntica, reafirmando a possibilidade de aplicação da REURB em áreas ocupadas até julho de 2021, inclusive naquelas inseridas em APP, desde que obedecidos os critérios estabelecidos.

²²⁴ DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 46.741, de 14 de janeiro de 2025.** Regulamenta a Lei Complementar nº 986, de 30 de junho de 2021, que dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana - Reurb no Distrito Federal. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/0b0b15ea64b9441c8f046874badd730c/Decreto_46741_14_01_2025.html Acesso em: 20 maio 2025.

²²⁵ DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 42.269, de 06 de julho de 2021.** Regulamenta a Lei Complementar nº 986, de 30 de junho de 2021, que dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana - REURB no Distrito Federal. Disponível em: <https://dflegis.df.gov.br/ato.php?p=decreto-42269-de-06-de-julho-de-2021> Acesso em: 1º dez. 2024.

Segundo dispõe o Decreto nº 46.741/2025, todas as glebas com mais de 500 unidades habitacionais efetivamente consolidadas até 2021 podem ser objeto de REURB, incluindo aquelas localizadas em APPs. Essa previsão normativa não apenas reconhece a complexidade do fenômeno urbano-distrital, mas também se alinha aos princípios constitucionais da função social da propriedade, da justiça social e do desenvolvimento urbano sustentável, conforme preconizado no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001)²²⁶.

Em declarações públicas concedidas por representantes do GDF ao jornal “Correio Braziliense”, a posição do Executivo foi reforçada de maneira clara: “há regiões com moradias já consolidadas e irreversíveis, e é preciso regularizar esses casos, fazendo os ajustes urbanísticos necessários”²²⁷. Essa fala sintetiza a compreensão de que, em determinados contextos, a regularização fundiária não apenas é possível, mas necessária para assegurar segurança jurídica, inclusão social e racionalização do uso do território.

Paralelamente, o próprio Executivo distrital tem demonstrado preocupação em evitar o agravamento do problema da ocupação irregular. Para isso, foi anunciado um plano de ação ostensivo, coordenado pela Secretaria de Segurança Pública, voltado à prevenção de novas invasões e parcelamentos clandestinos, com foco especial em áreas ambientalmente sensíveis. Essa dupla estratégia — regularizar o que é consolidado e coibir novas ocupações — revela uma tentativa de harmonizar o desenvolvimento urbano com a preservação ambiental, sem recorrer à erradicação generalizada das populações residentes.

Apesar dessa normativa inovadora e da intenção política declarada, até o momento não há notícia da conclusão de processo de regularização fundiária envolvendo áreas efetivamente localizadas em APP. Isso demonstra que, embora o instrumento jurídico esteja disponível e o discurso institucional reconheça sua viabilidade, a implementação prática ainda enfrenta entraves técnicos, políticos e, sobretudo, judiciais. A ausência de decisões favoráveis por parte do Poder Judiciário, como demonstrado nos casos analisados anteriormente, evidencia a

²²⁶ BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

²²⁷ CORREIO BRAZILIENSE. **GDF vai definir quais condomínios podem ser regularizados pelo PDOT**. 17 fev. 2025. Disponível em: <https://blogs.correiobraziliense.com.br/capital-sa/2025/02/17/gdf-vai-definir-quais-condominios-podem-ser-regularizados-pelo-pdot/> Acesso em: 20 abr. 2025.

existência de tensões entre os Poderes no que diz respeito à interpretação e aplicação da legislação fundiária e ambiental.

Ainda em 2021, o GDF já indicava que cerca de 400 condomínios irregulares estavam aptos à adesão ao regime da REURB, muitos dos quais com perímetros que, inevitavelmente, incluem APPs. Nessas situações, evidencia-se um conflito direto entre dois direitos fundamentais: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CF/1988) e o direito à moradia (art. 6º, CF/1988)²²⁸. A opção política do Poder Executivo foi a de compatibilizar tais direitos por meio da regularização excepcional, nos moldes autorizados pela legislação vigente. No entanto, as decisões proferidas pelo Poder Judiciário local, como visto nos capítulos anteriores, seguem na direção oposta, reiterando a defesa da erradicação das ocupações mesmo em áreas consolidadas, sem considerar o arcabouço normativo que autoriza, em caráter excepcional e condicionado, a permanência dessas comunidades.

Dessa forma, a análise revela uma nítida divergência institucional entre o Poder Executivo e o Poder Judiciário do Distrito Federal. Enquanto o primeiro reconhece a excepcionalidade das ocupações em APPs e trabalha para regulamentá-las dentro da legalidade, o segundo tem mantido uma postura rígida, baseada em interpretações que ignoram a legislação mais recente e as diretrizes fundiárias aprovadas. Esta divergência, como se nota, compromete não apenas a efetividade da política pública de regularização fundiária, mas também a segurança jurídica dos milhares de cidadãos que vivem nesses núcleos urbanos.

Portanto, torna-se imperioso que o Poder Judiciário considere, de forma mais ampla e integrada, o contexto normativo e social da regularização fundiária no Distrito Federal, especialmente no que tange à ocupação de APPs consolidadas. A aplicação dos instrumentos da REURB, conforme previstos no Decreto nº 46.741/2025, deve ser analisada à luz dos princípios constitucionais da razoabilidade, da proporcionalidade e da dignidade da pessoa humana, sob pena de perpetuar um vácuo institucional entre norma e realidade — e de deslegitimar os esforços do Poder Executivo em promover a inclusão urbana com responsabilidade ambiental.

²²⁸ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1º dez. 2024.

4.4 Posição do STJ acerca da REURB em APP

A REURB em APPs, especialmente no contexto do Distrito Federal, desafia a capacidade do ordenamento jurídico de compatibilizar normas de proteção ambiental com o direito à moradia e com a consolidação de políticas urbanas inclusivas e sustentáveis. Diante da complexidade dos conflitos fundiários-ambientais, o STJ tem desempenhado papel relevante na construção de parâmetros jurídicos para a aplicação da Reurb, inclusive em situações de ocupações consolidadas em áreas ambientalmente protegidas.

De modo geral, o STJ vem admitindo, de forma cautelosa e excepcional, a manutenção de construções residenciais em áreas de especial proteção, notadamente nas APPs, quando já consolidadas, desde que observados critérios técnicos, ambientais e sociais. Essa posição está fundamentada na interpretação sistemática da Lei nº 13.465/2017 (Lei da REURB)²²⁹, da Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal)²³⁰ e da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)²³¹, as quais, juntas, compõem o marco legal da política urbana brasileira e permitem soluções integradas e proporcionais diante de realidades consolidadas.

Ao interpretar tais dispositivos, o STJ tem compreendido que a proteção ao meio ambiente deve ser conciliada com outros direitos fundamentais, sobretudo o

²²⁹ BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n^{os} 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n^{os} 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

²³⁰ BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n^{os} 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n^{os} 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

²³¹ BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

direito à moradia digna, o princípio da função social da propriedade e o respeito à dignidade humana. A Corte reconhece que, diante da consolidação de núcleos urbanos e da irreversibilidade de determinadas ocupações, a regularização, especialmente quando voltada para fins habitacionais, constitui medida legítima e necessária para garantir segurança jurídica e reduzir vulnerabilidades sociais.

Esse entendimento se alinha às teorias contemporâneas da modernidade reflexiva e da sociedade de risco, conforme proposto por autores como Ulrich Beck e Anthony Giddens, que apontam para a necessidade de modelos de governança pública mais flexíveis, capazes de lidar com os riscos sistêmicos da urbanização desordenada e das mudanças climáticas. No contexto do Distrito Federal, essas premissas ganham especial relevância, tendo em vista o crescimento de ocupações em áreas de cerrado sensível e a complexa relação entre desenvolvimento urbano e proteção ambiental.

É nesse panorama que se insere a análise dos casos do Condomínio Mini Chácaras do Lago Sul e do Condomínio RK, que revelam uma postura judicial marcadamente rígida, formalista e, em certa medida, dissociada da realidade sociojurídica e ambiental do DF. Em ambas as decisões analisadas, proferidas pela Vara de Meio Ambiente e Regularização Fundiária do Distrito Federal, não houve qualquer consideração à legislação vigente sobre REURB, tampouco menção à possibilidade jurídica de aplicação da Reurb a áreas consolidadas em APPs, conforme previsto no ordenamento jurídico atual.

As sentenças aplicaram normas ambientais de forma isolada e descontextualizada, desconsiderando os avanços promovidos pela política pública distrital de regularização, expressa no Decreto nº 46.741/2025²³². Este instrumento normativo, editado pelo Poder Executivo local, estabelece diretrizes claras para a regularização de glebas urbanas com mais de 500 unidades habitacionais consolidadas até julho de 2021, mesmo quando inseridas em áreas especialmente protegidas, desde que cumpridos os requisitos legais. A norma prevê, ainda, a adoção de compensações ambientais, estudos técnicos e medidas de mitigação, de

²³² DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 46.741, de 14 de janeiro de 2025.** Regulamenta a Lei Complementar nº 986, de 30 de junho de 2021, que dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana - Reurb no Distrito Federal. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/0b0b15ea64b9441c8f046874badd730c/Decreto_46741_14_01_2025.html Acesso em: 20 maio 2025.

forma a compatibilizar o uso residencial consolidado com a preservação dos recursos naturais.

Ao desconsiderar completamente esse quadro normativo, as decisões judiciais analisadas adotam uma postura *ultra petita* e por vezes até subjetiva, imputando aos réus responsabilidades generalizadas pela crise hídrica e alterações climáticas na capital federal. Mais grave ainda é o fato de que tais decisões afrontam a separação e harmonia entre os Poderes, ao desautorizar diretrizes emanadas do Executivo distrital sem qualquer respaldo em controle de constitucionalidade ou ilegalidade da norma. Trata-se, pois, de decisões que deslegitimam uma política pública de relevância social e urbana, que já está em curso e que atende a comandos constitucionais de inclusão e ordenamento territorial.

A posição do STJ, ao contrário, reconhece que a regularização de ocupações consolidadas em APPs é possível, sim, quando voltada à moradia e respeitados os parâmetros legais, especialmente em contextos urbanos onde a reversão da ocupação é impraticável ou acarretaria consequências sociais mais graves. Essa visão é coerente com os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da vedação ao retrocesso social, e fortalece a ideia de que o direito ambiental não pode ser manejado de forma punitiva e desconectada das realidades sociais.

Dessa forma, a resposta ao problema de pesquisa formulado nesta dissertação — qual seja, de que forma é possível regularizar, no Distrito Federal, núcleos urbanos informais consolidados em áreas ambientalmente protegidas, à luz das normas constitucionais, infraconstitucionais e da teoria da modernidade reflexiva — encontra fundamento tanto na legislação vigente quanto na jurisprudência do STJ e na diretriz política do GDF. A compatibilização entre os direitos à moradia, à proteção ambiental e ao desenvolvimento urbano é possível e necessária, desde que feita com base em critérios técnicos, jurídicos e sociais adequados.

Portanto, diante da jurisprudência do STJ, da atuação normativa do Executivo distrital e das diretrizes traçadas pela Lei da Reurb, é possível afirmar que a regularização fundiária de núcleos consolidados em APP no Distrito Federal não apenas é juridicamente viável, como também representa um caminho legítimo e constitucionalmente fundamentado para atender à função social da cidade e garantir os direitos fundamentais da população residente em áreas irregulares.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final desta pesquisa, chega-se à conclusão de que a REURB em áreas ambientalmente protegidas, notadamente no contexto do Distrito Federal, exige uma abordagem jurídica e política que reconheça a complexidade dos conflitos fundiários-ambientais, as contradições históricas do processo de ocupação urbana e os direitos fundamentais das populações envolvidas. A partir do percurso teórico desenvolvido e dos dois estudos de caso analisados – o Condomínio Mini Chácaras do Lago Sul e o Condomínio RK – foi possível responder ao problema de pesquisa proposto e confirmar a hipótese central que orientou esta investigação.

A questão que orientou a presente pesquisa foi: “Diante da crescente ocupação urbana irregular em áreas ambientalmente protegidas no Distrito Federal, de que forma é possível regularizar, no Distrito Federal, os núcleos informais consolidados, como o Mini Chácaras do Lago Sul e o Condomínio RK, com as diretrizes constitucionais e infraconstitucionais de proteção ambiental, em especial aquelas voltadas à preservação do Cerrado, à luz dos marcos da modernidade reflexiva, da sociedade de risco e da política urbana estabelecida pelo Estatuto da Cidade, pelo Código Florestal e pela Lei da REURB?”

A partir do aprofundamento teórico e da análise normativa e jurisprudencial, conclui-se que é possível, sim, promover a regularização fundiária de núcleos informais consolidados localizados em APPs, desde que sob critérios técnicos, sociais e ambientais rigorosos, e em caráter excepcional. O ordenamento jurídico brasileiro atual, especialmente após a promulgação da Lei nº 13.465/2017 (REURB), já contempla mecanismos que permitem compatibilizar a proteção do meio ambiente com os direitos à moradia e à cidade, pilares constitucionais de igual relevância. O Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), ao prever a possibilidade de regularização de ocupações anteriores a 22 de julho de 2008 em APPs urbanas, reforça essa compatibilidade, desde que haja interesse social, utilidade pública ou baixo impacto ambiental.

A jurisprudência do STJ também tem caminhado nesse sentido, reconhecendo a possibilidade de manutenção de construções residenciais em áreas especialmente protegidas, inclusive APPs, quando consolidadas e voltadas para fins habitacionais, desde que presentes os requisitos legais e respeitados os princípios da proporcionalidade, da dignidade da pessoa humana e da função social da

propriedade. No Distrito Federal, a política pública de regularização fundiária, consolidada no Decreto Distrital nº 46.741/2025, confirma essa diretriz ao estabelecer critérios específicos para a legalização de núcleos com mais de 500 unidades habitacionais consolidadas até julho de 2021, mesmo em áreas ambientalmente sensíveis.

A hipótese inicialmente formulada nesta dissertação foi confirmada. Reconheceu-se que o direito à moradia e à cidade, pilares do Estado Democrático de Direito, não podem ser automaticamente subjugados à proteção ambiental, especialmente quando se trata de ocupações consolidadas com destinação residencial legítima. A judicialização das ocupações urbanas irregulares em áreas de proteção ambiental tem desconsiderado as especificidades dos casos concretos, adotando decisões muitas vezes genéricas e punitivistas, como visto nas sentenças analisadas da Vara do Meio Ambiente e Regularização Fundiária do Distrito Federal. Essas decisões desconsideram tanto a legislação vigente quanto a função social das posses, optando pela erradicação sem que haja uma análise proporcional dos direitos em jogo.

Foi possível demonstrar que, longe de se tratar de permissividade, a REURB em APP pode representar uma política pública eficaz, sustentável e justa, especialmente quando articulada com compensações ambientais, medidas mitigadoras, controle prévio e posterior do uso e da ocupação do solo, e a responsabilização adequada dos agentes públicos e privados que incentivaram ou se omitiram diante da ocupação irregular.

O Estado, por ação ou omissão, contribuiu para a consolidação de núcleos urbanos em áreas ambientalmente protegidas, e não pode agora, sob o pretexto de proteger o meio ambiente, penalizar exclusivamente os ocupantes, muitos dos quais foram atraídos por políticas contraditórias, ausência de fiscalização ou promessas de regularização não cumpridas. A história urbanística do Distrito Federal é marcada pela informalidade na ocupação do território e pela posterior legalização dessas áreas, como demonstrado pelas trajetórias do Lago Sul, do próprio Lago Paranoá e das Regiões Administrativas que compõem hoje o entorno do Plano Piloto.

A partir da teoria da modernidade reflexiva e da sociedade de risco, esta pesquisa demonstrou que não há mais espaço para soluções binárias no enfrentamento dos conflitos entre moradia e meio ambiente. A cidade contemporânea exige decisões baseadas em diagnósticos técnicos, em evidências e

na ponderação de direitos fundamentais, com destaque para os princípios da dignidade humana, da vedação ao retrocesso social e da prevalência do interesse público primário.

Por fim, é fundamental reiterar que a REURB não representa um salvo-conduto para ocupações futuras em áreas ambientalmente frágeis. Trata-se de um instrumento de transição, voltado à resolução de passivos urbanos históricos, e que exige do Estado maior eficiência na prevenção de novas ocupações. A regularização deve ser acompanhada da adoção de medidas de controle, fiscalização e planejamento urbano que impeçam a reprodução da informalidade, sob pena de perpetuar o ciclo de degradação e judicialização que se observa nas últimas décadas.

A visão restritiva e inflexível adotada por parte do Poder Judiciário não se sustenta diante da complexidade dos direitos fundamentais em jogo. **Regularizar com responsabilidade é não apenas juridicamente possível, mas social e ambientalmente necessário.**

Esta pesquisa oferece uma contribuição relevante para os meios social, ambiental, acadêmico e científico ao propor uma abordagem jurídica e política mais integrada e ponderada para os desafios da regularização fundiária urbana em áreas de proteção ambiental, com foco no contexto do Distrito Federal. Ao analisar profundamente os casos do Condomínio Mini Chácaras do Lago Sul e do Condomínio RK, demonstra-se que é possível compatibilizar o direito à moradia com a proteção do meio ambiente por meio de critérios técnicos rigorosos e ações de regularização excepcionais, sustentadas por mecanismos legais já existentes, como os previstos na Lei nº 13.465/2017 e no Código Florestal. Assim, a pesquisa contribui para a formulação de políticas públicas mais justas e sustentáveis, capazes de enfrentar os passivos urbanos históricos sem incorrer em soluções punitivistas ou simplificadoras que desconsideram a dignidade humana e a função social da propriedade.

No meio acadêmico e científico, a pesquisa inova ao articular conceitos da modernidade reflexiva e da sociedade de risco com os marcos normativos do direito urbanístico e ambiental, oferecendo um referencial teórico robusto e interdisciplinar para o estudo de conflitos fundiários complexos. Além disso, propõe parâmetros para uma atuação judicial mais equilibrada e sensível às especificidades dos casos concretos, reafirmando a importância de decisões baseadas em diagnósticos

técnicos e evidências, com foco na proteção de direitos fundamentais. Ao reforçar a necessidade de políticas preventivas e de gestão urbana eficaz, o trabalho também aponta caminhos para uma atuação estatal mais responsável e propositiva, que valorize o planejamento urbano e evite a perpetuação da informalidade e da judicialização excessiva dos conflitos urbanos.

REFERÊNCIAS

ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **Indicadores para cidades inteligentes, resilientes e sustentáveis**. Disponível em:

<https://abnt.org.br/certificacao/smartcities/> Acesso em: 19 maio 2025.

AEGRO. **Principais espécies de Brachiaria e características**. 19 fev. 2025.

Disponível em: <https://blog.aegro.com.br/brachiaria/>. Acesso em: 09 mar. 2025.

AGÊNCIA BRASIL. **Olhar voltado para a Amazônia ameaça a sobrevivência do Cerrado**. 11 set. 2023. Disponível em:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-09/olhar-voltado-para-amazonia-negligencia-desmatamento-no-cerrado>. Acesso em: 20 nov. 2024.

AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luis Aureliano Gama. **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.

BADARÓ, Eliana. **Política habitacional no Brasil - Sec. XX e XXI**. Disponível em:

<https://www.linkedin.com/pulse/pol%C3%ADtica-habitacional-brasil-s%C3%A9culo-xx-e-xxi-eliana-badar%C3%B3-eqwmf/>. Acesso em: 03 mar. 2025.

BANHOS, Isabel Rodrigues Paes de Andrade. **Teoria do Fato Consumado**: uma abordagem crítica da evolução doutrinária e jurisprudencial. 2023. 51 f. Monografia (Especialização em Direito Público) - Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2008. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/4568> Acesso em: 10 mar. 2025.

BATALHA, Marco Antonio. **O cerrado não é um bioma**. Biota Neotrop, v. 11, n. 1, mar. 2011. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/bn/a/qkJL5MqgNQMjFqcb873df7D/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 1º dez. 2024.

BAUM, Daniela Fabiana Thiesen. Modernização reflexiva e as perspectivas das decisões ambientais no futuro. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. 6, n. 2, p. 7-29, 2016.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco**: rumo a uma outra modernidade. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BEHR, Nicolas. **Primeira pessoa**. Brasília: LGE Editora, 2005.

BIZERRIL, M.X.A. O cerrado nos livros didáticos de geografia e ciências. **Jornal da Ciência**, v. 32, 2003.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2017.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução Conama nº 1, de 23 de janeiro de 1986**. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Disponível em:

https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=74
5 Acesso em: 19 maio 2025.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1º dez. 2024.

_____. **Decreto Legislativo nº 2, de 1994**. Aprova o texto do Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na Cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de junho de 1992. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1994/decretolegislativo-2-3-fevereiro-1994-358280-publicacaooriginal-1-pl.html> Acesso em: 1º dez. 2024.

_____. **Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998.** Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2519.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

_____. **Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002.** Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

_____. **Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934.** Aprova o código florestal que com este baixa. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

_____. **Decreto nº 88.940, de 7 de novembro de 1983.** Dispõe sobre a criação das Áreas de Proteção Ambiental das Bacias dos Rios São Bartolomeu e Descoberto, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1980-1984/D88940.htm. Acesso em: 09 mar. 2025.

_____. **Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000.** Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm Acesso em: 22 maio 2025.

_____. **Lei complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.** Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à

preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

_____. **Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964.** Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm. Acesso em: 1º jan. 2025.

_____. **Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.** Institui o novo Código Florestal. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm#:~:text=%C3%89%20proibido%20o%20uso%20de,Par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico. Acesso em: 1º dez. 2024.

_____. **Lei nº 5.861, de 12 de dezembro de 1972.** Autoriza o desmembramento da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP, mediante alteração de seu objeto e constituição da Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP, e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5861.htm Acesso em: 1º dez. 2024

_____. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em: 1º dez. 2024.

_____. **Lei nº 7.437, de 20 de dezembro de 1985.** Inclui, entre as contravenções penais, a prática de atos resultantes de preconceito de raça, de cor, de sexo ou de estado civil, dando nova redação à Lei nº 1.390, de 3 de julho de 1951 - Lei Afonso

Arinos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7437.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

_____. **Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991.** Dispõe sobre a política agrícola. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8171.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

_____. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm Acesso em: 10 maio 2024.

_____. **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. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

_____. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm Acesso em: 10 maio 2024.

_____. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

_____. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

_____. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

_____. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

_____. **Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021.** Altera as Leis nºs 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre regularização fundiária em terras da União, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, para dispor sobre as áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14285.htm Acesso em: 09 mar. 2025.

_____. **Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016.** 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm Acesso em: 1º dez. 2024.

_____. Ministério das Cidades. **Carta Brasileira Cidades Inteligentes.** Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/desenvolvimentourbanoemetropolitano/projetoandus/cartabrasileiraparacidadesinteligentes/CartaBrasileiraparaCidadesInteligentes2.pdf> Acesso em: 19 maio 2025.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **O Bioma Cerrado.** Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/biomas/cerrado.html#:~:text=O%20Cerrado%20%C3%A9%20o%20segundo,de%2022%25%20do%20territ%C3%B3rio%20nacional.> Acesso em: 1º dez. 2024.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Cidades Sustentáveis.** Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/cidades-sustentaveis.html> Acesso em: 1º dez. 2024.

_____. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Povos e Comunidades Tradicionais**. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/povos-e-comunidadestradicionais#:~:text=Povos%20e%20Comunidades%20Tradicionais%20s%C3%A3o,%2C%20religiosa%2C%20ancestral%20e%20econ%C3%B4mica>. Acesso em: 04 mar. 2025.

_____. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **O que é Licenciamento Ambiental?** Disponível em: <https://pnla.mma.gov.br/o-que-e-licenciamento-ambiental> Acesso em: 09 mar. 2025.

_____. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **AgInt no REsp 1882947 SP 2020/0165767-3**. Relator: Min. Francisco Falcão, j. 20/03/2023, DJe 23/03/2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1922821539> Acesso em: 20 abr. 2025.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Resp 1.782.692-PB**. Relator: Min. Herman Benjamin, DJe 05/11/2019. Disponível em: https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos_restritos/files/migrados/File/1782692.pdf Acesso em: 10 mar. 2025.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 613**. Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental, j. 09/05/2018, DJe 14/05/2018. Disponível em: [http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=\(sumula%20adj1%20%27613%27\).sub.#TIT1T%20EMA0](http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=(sumula%20adj1%20%27613%27).sub.#TIT1T%20EMA0). Acesso em: 09 mar 2025.

_____. Superintendência de Desenvolvimento do Centro Oeste. **Cidade Estrutural-DF**. 03 fev. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/sudeco/pt-br/municipios/distrito-federal/cidade-estrutural-df>. Acesso em: 04 mar. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Tema 999**: Imprescritibilidade da pretensão de reparação civil de dano ambiental. Disponível em: <https://modeloinicial.com.br/lei/130535/tema-999-stf/num-999> Acesso em: 21 maio 2025.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (4. Turma de Direito Público). **Autos 50219218420154047200**. Relator: Luís Alberto D'azevedo Aurvalle, 22/03/2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-4/1720516901>. Acesso em: 09 mar. 2025.

BRASIL DE FATO. **Diante da invisibilização, a resistência: Estrutural completa 20 anos de enfrentamento a desafio habitacional**. 27 jan. 2024. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2024/01/27/diante-da-invisibilizacao-a-resistencia-estrutural-completa-20-anos-de-enfrentamento-a-desafio-habitacional/>. Acesso em: 04 mar. 2025.

CAPRA, Fritjof. Diálogos para um Brasil Sustentável. **Revista Eco 21**, ano XIII, Edição 82, set. 2003. Disponível em: https://ambientes.ambientebrasil.com.br/gestao/artigos/etica_ecologica_na_politica.html Acesso em: 21 ago. 2024.

CASTRO, Luiz Felipe Perdigão de. Modernização conservadora no agro brasileiro: trajetória, contradições e alternativas. **Revista Percurso**, Maringá, v. 9 n. 1, 2017. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Percurso/article/view/49683>. Acesso em: 1º dez. 2024.

_____. O entorno de Brasília na perspectiva de uma relação centro-periferia. **Revista Humanidades & Tecnologia em revista (FINOM)**, ano XIII, v. 15, jan./dez. 2019.

CEBALLOS, Viviane Gomes de. **“E a história se fez cidade...”**: a construção histórica e historiográfica de Brasília. 2005. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Campinas – UNICAMP, Campinas, 2005.

CMMAD. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso Futuro Comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CORREIO BRAZILIENSE. **GDF vai definir quais condomínios podem ser regularizados pelo PDOT**. 17 fev. 2025. Disponível em:

<https://blogs.correiobraziliense.com.br/capital-sa/2025/02/17/gdf-vai-definir-quais-condominios-podem-ser-regularizados-pelo-pdot/> Acesso em: 20 abr. 2025.

COSTA, José Pedro Brito da. **Cidadania diferenciada e as ocupações irregulares de terras públicas no Distrito Federal**. 2017 197f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional e Sociedade) - Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, 2017. Disponível em:

https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/2371/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o_Jos%C3%A9%20Pedro%20Brito%20da%20Costa.pdf Acesso em: 20 maio 2025.

DECARLI, Nairane. Plano Diretor no Estatuto da Cidade: uma forma de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos. **Senatus**, Brasília, v. 6, n. 1, p. 35-43, maio 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/131832> Acesso em: 1º dez. 2024.

DIEGUES, Antonio Carlos. **O mito moderno da natureza intocada**. 6. ed. São Paulo: Hucitec/Nupaub, 2008.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 42.269, de 06 de julho de 2021**. Regulamenta a Lei Complementar nº 986, de 30 de junho de 2021, que dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana – REURB no Distrito Federal. Disponível em: <https://dflegis.df.gov.br/ato.php?p=decreto-42269-de-06-de-julho-de-2021> Acesso em: 1º dez. 2024.

_____. **Decreto nº 46.741, de 14 de janeiro de 2025**. Regulamenta a Lei Complementar nº 986, de 30 de junho de 2021, que dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana - Reurb no Distrito Federal. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/0b0b15ea64b9441c8f046874badd730c/Decreto_46741_14_01_2025.html Acesso em: 20 maio 2025.

_____. **Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009**. Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal — PDOT e dá outras

providências. Disponível em: <https://dflegis.df.gov.br/ato.php?p=lei-complementar-803-de-25-de-abril-de-2009> Acesso em: 1º dez. 2024.

_____. **Lei Complementar nº 854, de 15 de outubro de 2012.** Atualiza a Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, que aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências. Disponível em:

https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/72806/Lei_Complementar_854_15_10_2012.htm
p. Acesso em: 03 mar. 2025.

_____. **Lei complementar nº 986, de 30 de junho de 2021.** Dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana – Reurb no Distrito Federal, altera a Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, que aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências, e altera a Lei nº 5.135, de 12 de julho de 2013, que dispõe sobre alienação de imóveis na Vila Planalto e dá outras providências. Disponível em:

<https://dflegis.df.gov.br/ato.php?p=lei-complementar-986-de-30-de-junho-de-2021>
Acesso em: 1º dez. 2024.

_____. **Lei Complementar nº 1.040, de 31 de julho de 2024.** Altera a Lei Complementar nº 986, de 30 de junho de 2021, que "dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana – Reurb no Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em:

https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/38d7e69f83ef4157a7e7c3ff4947229b/Lei_Complementar_1040_31_07_2024.html#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%201.040%2C%20DE%2031%20DE%20JULHO%20DE%202024&text=Altera%20a%20Lei%20Complementar%20n%C2%BA,%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias%22. Acesso em: 1º mar. 2025.

_____. **Jardim Botânico de Brasília.** Disponível em:

<https://www.jardimbotanico.df.gov.br/> Acesso em: 20 maio 2025.

_____. **Regularização do Itapoã avança mais uma etapa.** Disponível em: <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/w/regularizacao-do-itapoa-avanca-mais-uma-etapa> Acesso em: 20 maio 2025.

_____. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Justiça condena condomínio e DF por dano ambiental e parcelamento irregular do solo.** 27 nov. 2024. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2024/novembro/justica-condena-condominio-e-df-por-dano-ambiental-e-parcelamento-irregular-do-solo> Acesso em: 20 maio 2025.

_____. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Justiça determina demolição de edificações em área de preservação ambiental.** 11 fev. 2025. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2025/fevereiro/justica-determina-demolicao-de-edificacoes-em-area-de-preservacao-ambiental> Acesso em: 20 maio 2025.

_____. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Vara de Meio Ambiente e regularização fundiária. **Ação civil pública 0708111-76.2018.8.07.0018.** Autor: Ministério Público do Distrito Federal e territórios. Réu: Condomínio Mini chácaras do lago sul. Disponível em: <https://pje.tjdft.jus.br/pje/Processo/ConsultaProcesso/Detalhe/listProcessoCompletoAdvogado.seam>. Acesso em: 09 mar. 2025.

_____. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (1. Turma Cível). **Acórdão 1619085, 07005141720228070018.** Relator: Carmen Bittencourt, j. 14/9/2022, DJE 30/9/2022. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/jurisprudencia-em-temas/novo-codigo-de-processo-civil/principio-da-congruencia-adstricao-ou-correlacao> Acesso em: 20 abr. 2025.

_____. Tribunal de justiça do Distrito Federal e Territórios (5. Turma). **Agravo de Instrumento 0037443-57.2016.8.07.0000**. Relator: Des. Robson Barbosa de Azevedo. Disponível em:

<https://pje2i.tjdft.jus.br/pje/Processo/ConsultaProcesso/Detalhe/listProcessoCompletoAdvogado.seam?id=176354&ca=5036243233de46a7cbd000b89e6a6ab70de9214e88f7ce0c7b6e73a84cd4ef3c09731020161303815c1c19ff5188a7f9&aba=> Acesso em: 09 mar. 2025.

DUDH. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos> Acesso em: 21 maio 2025.

EMBRAPA. **Entenda o Código Florestal Brasileiro**. Disponível em:

<https://www.embrapa.br/codigo-florestal/entenda-o-codigo-florestal/area-de-preservacao-permanente>. Acesso em: 1º mar. 2025.

ESTOCOLMO. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Declaração de Estocolmo)**. Jun. 1972. Disponível em:

http://www.defensoria.ms.gov.br/images/repositorio-dpgems/conteudo-nucleos/nudedh/legislacaointernacional/sistemaonu/21__declara%C3%A7%C3%A3o_de_estocolmo_sobre_o_meio_ambiente_humano_-_1972_-_OK-compactado.pdf Acesso em: 1º dez. 2024.

FARENZENA, Claudio. Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente. **Jusbrasil**, 31 ago. 2020. Disponível em:

<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/regularizacao-fundiaria-urbana-em-areas-de-preservacao-permanente/920080172>. Acesso em: 09 fev. 2025.

FAU-USP. **Moradia é um direito humano**. Disponível em:

http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?page_id=46&lang=pt Acesso em: 1º fev. 2025.

FERREIRA, Mauricio Lamano et al. Cidades inteligentes e sustentáveis: problemas e desafios. *In*: BENINI, Sandra Medina; ROSIN, Jeane Aparecida Rombi de Godoy. **Estudos Urbanos: uma abordagem interdisciplinar da cidade contemporânea**. 3. ed. ANAP, 2016.

FOGAÇA, Vitor Hugo Bueno; SERENATO, Matheus Sad. Vozes ambientais da audiência pública da assembleia constituinte: a efetivação de um paradigma ético Ambiental. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, v. 13, n. 2, maio/ago. 2023. Disponível em:

<https://sou.uces.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/10776/5678>

Acesso em: 21 nov. 2024.

G1. Sol Nascente, no DF, se torna a maior favela do Brasil, segundo prévia do Censo 2022. 17 mar. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2023/03/17/sol-nascente-no-df-se-torna-a-maior-favela-do-brasil-segundo-previa-do-censo-2022.ghtml>. Acesso em: 09 fev. 2025.

GANEM, Roseli Senna (Org.). **Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas**. Brasília: Edições Câmara, 2011. (Série memória e análise de leis, 2).

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 4. ed. rev. atual. Trad. Alexandra Figueiredo, Ana Patrícia Duarte Baltazar, Catarina Lorga da Silva, Patrícia Matos e Vasco Gil. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

GONÇALVES. Antonieta Caetano. Moradia, Propriedade e Meio Ambiente: a Regularização Fundiária Urbana (REURB) como instrumento de efetivação dos Direitos Socioambientais. **Revista Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 12, n. 2, p. 85-101, jul./dez. 2021.

INSTITUTO HUMANO UNISINOS. **O Guaíba à margem da lei e os desafios de reconhecer a natureza como sujeito de valor intrínseco**. [Entrevista especial com

José Renato de Oliveira Barcelos]. 2022. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/159-entrevistas/617496-o-guaiba-a-margem-da-lei-e-os-desafios-de-reconhecer-a-natureza-como-sujeito-de-valor-intrinseco-entrevista-especial-com-jose-renato-de-oliveira-barcelos> Acesso em: 1º dez. 2024.

IPHAN. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Brasília (DF)**. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/31> Acesso em: 1º dez. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

KLINK, Carlos A.; MACHADO, Ricardo B. A conservação do cerrado brasileiro. **Megadiversidade**, v. 1, n. 1, jul. 2005.

LANCELOTTI, Ana Carolina de Oliveira. **A irregularidade fundiária habitacional do Distrito Federal: história, dimensões e perspectivas da Reurb à luz do ordenamento jurídico nacional**. 2023. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de Brasília, Brasília, 2023.

_____. Condomínios horizontais do Distrito Federal: Consolidação e perspectivas em face da Lei 13.465/2017. **Biblioteca digital da Câmara Legislativa do Distrito Federal**. Disponível em: <http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/675>. Acesso em: 1º mar. 2025.

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

LENZI, Cristiano Luis. Para uma imaginação sociológica da ecologia: uma análise do pensamento de Anthony Giddens. **Ambient. soc.**, v. 9, n. 1, jun. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2006000100006>. Acesso em: 22 nov. 2024.

LEODORO, Marcos Pires. **Pensamento, cultura científica e educação**. 2005. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em:

<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-26042007-163902/pt-br.php>
Acesso em: 1º dez. 2024.

LIMA, Marcio Kammer de. **Usucapião coletivo e desapropriação judicial: instrumentos de atuação da função social da propriedade**. Rio de Janeiro: GZ, 2009.

LOCATELLI, Paulo Antonio. **Elementos para a sustentabilidade da regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MACHADO, Ricardo B. *et al.* **Estimativas de perda da área do Cerrado brasileiro**. Brasília, DF: Conservação Internacional, 2004. Disponível em: https://jbb.ibict.br/bitstream/1/357/1/2004_%20Conservacao%20Internacional_%20estimativa_desmatamento_cerrado.pdf Acesso em: 1º dez. 2024.

MALAGUTTI, Cecília J. **Loteamentos clandestinos no DF: Legalização ou Exclusão?** 1996. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília - UnB, Brasília, 1996.

MARGUTI, Bárbara Oliveira. Políticas de Habitação. *In*: COSTA, Marco Aurélio; MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz; FAVARÃO, Cesar Buno (Org.). **A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação**. Brasília: Ipea, 2018.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

MASTRODI, Josué. O direito fundamental à moradia e a existência efetiva da reserva do possível. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 113-134, jul./dez. 2013.

MEMORIAL DA DEMOCRACIA. **Os candangos**. Disponível em:

<https://memorialdademocracia.com.br/card/construcaodebrasilia/5#:~:text=Candango%20%C3%A9%20um%20termo%20hoje,ainda%2C%20pessoa%20de%20mau%20gosto> Acesso em: 04 mar. 2025

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (19. Câmara Cível). **AC: 10521160094616001** - Ponte Nova. Relator: Leite Praça, j. 25/02/2021, DJ. 03/03/2021.

MONIZ, Moisés dos Santos Brandão. Direito Fundiário e a ocupação irregular no Distrito Federal - Análise dos desafios e soluções para a regularização fundiária no Distrito Federal. **Jusbrasil**, 30 mar. 2023. Disponível em:

<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/direito-fundiario-e-a-ocupacao-irregular-no-distrito-federal-analise-dos-desafios-e-solucoes-para-a-regularizacao-fundiaria-no-distrito-federal/1799115232>. Acesso em: 09 fev. 2025.

MOURA, Cristina Patriota de. As trajetórias da formalização: condomínios horizontais. **32º Encontro Anual da ANPOCS**. GT 01: A cidade nas ciências sociais: teoria, pesquisa e contexto, 2008.

O ECO. **O que são Ecótonos**: No encontro entre biomas, um novo ecossistema é formado. Saiba mais sobre estas áreas, os ecótonos. 12 dez. 2014. Disponível em: <https://oeco.org.br/dicionario-ambiental/28830-o-que-sao-ecotonos/> Acesso em: 06 nov. 2024.

_____. **O que são Unidades de Conservação**: Um guia ((o))eco para que você aprenda um pouco mais sobre unidades de conservação. 19 abr. 2013. Disponível em: <https://oeco.org.br/dicionario-ambiental/27099-o-que-sao-unidades-de-conservacao/> Acesso em: 23 nov. 2024.

OLIVEIRA, Geilson Fernandes. Modernidade e reflexividade: considerações à luz do pensamento de Anthony Giddens. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 15, n. 170, jul. 2015.

PARRON, Lucilia Maria *et al.* **Cerrado**: desafios e oportunidades para o desenvolvimento sustentável. Planaltina, DF: Embrapa Cerrados, 2008.

PENSAMENTO VERDE. **Clube de Roma e o relatório “Os limites do crescimento” (1972)**, 02 jan. 2014. Disponível em:

https://www.pensamentoverde.com.br/sustentabilidade/clube-roma-relatorio-limites-crescimento-1972/#google_vignette Acesso em: 1º dez. 2024.

PIETRAFESA, José Paulo; OLIVEIRA, Daniela Almeida; BARBALHO, Maria Gonçalves da Silva. Manutenção da Biodiversidade e o hotspots Cerrado. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia v. 9, n. 26, p. 101-114, jun. 2008. Disponível em: <https://www.unievangelica.edu.br/files/images/Oliveira%20et%20al..pdf> Acesso em: 1º dez. 2024.

PINTO, M. N. Paisagem do Cerrado no Distrito Federal *In*: PINTO: M. N. (Org.). **Cerrado**: caracterização, ocupação e perspectivas. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1993.

PIRES, Elson L.S. *et al.* **A governança territorial no Brasil**: conceitos e modalidades. Rio Claro: UNESP - IGCE: Programa de Pós-graduação em Geografia, 2011. Disponível em: https://gen2011urc.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/06/livro-governanca-territorial_pires_fuini_mancini_piccoli.pdf Acesso em: 1º dez. 2024.

PONZILACQUA, Márcio Henrique Pereira. Cerrado e políticas públicas: relações complexas e antagonismos num bioma ameaçado. 2009, **Anais...** São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2009. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/001791076> Acesso em: 01 dez. 2024.

PORTILHO, Cristiano Wilson Pimenta. **Entre blocos, o céu e a terra**: história dos parâmetros de ocupação do solo de Brasília. 2023. Dissertação (Mestrado) - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/iphan/pt-br/idades-especiais/centro-lucio-costa/mestrado-profissional/dissertacoes-1/arquivos/CRISTIANOPORTILHO.pdf> Acesso em: 19 maio 2025.

PORTUGAL. Fórum das Cidades. **Governança Territorial**. Disponível em: <https://www.forumdascidades.pt/content/governancaterritorial#:~:text=A%20governan%C3%A7a%20territorial%20%C3%A9%20um,das%20pol%C3%ADticas%20de%20desenvolvimento%20territorial>. Acesso em: 08 ago. 2024.

REALE, Miguel. **Teoria Tridimensional do Direito**. São Paulo: Saraiva, 1994.

RIO-92. **II Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento**. 3 e 14 de junho de 1992. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/arquivo/sites-tematicos/rio20/eco-92> Acesso em: 1º dez. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura. **O que são espécies exóticas invasoras**. Disponível em: <https://sema.rs.gov.br/o-que-sao-especiesexoticasinvasoras#:~:text=Esp%C3%A9cies%20ex%C3%B3ticas%20s%C3%A3o%20organismos%20que,de%20forma%20intencional%20ou%20n%C3%A3o> Acesso em: 09 mar. 2025.

ROCHA, Débora Cristina de Castro; DANIEL, Claudinei Gomes. REURB-S e REURB-E - Regularização fundiária e os seus aspectos socioeconômicos. **Migalhas**, 25 ago. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/332402/reurb-s-e-reurb-e---regularizacao-fundiaria-e-os-seus-aspectos-socioeconomicos>. Acesso em: 09 fev. 2025.

RODRIGUES, G. Nascidas com Brasília: as ocupações pioneiras. **Agência Brasília**, 2019. Disponível em: <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2019/10/24/nascidas-combrasil-as-ocupacoes-pioneiras/>. Acesso em: 04 mar. 2025.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Desenvolvimento sustentável: uma perspectiva econômico-ecológica. **Estud. Av.**, v. 26, n. 74, 2012. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ea/a/F9XDcdCSWRS9Xr7SpknNJPv/#> Acesso em: 1º dez. 2024.

SABINO, Jamilson Lisboa. Legitimação fundiária: conceito e requisitos. **Migalhas**, 17 mar. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/361765/legitimacao-fundiaria-conceito-e-requisitos> Acesso em: 20 maio 2025.

SACHS, I. Estratégias de transição para o século XXI. *In*: BURSZTYN, M. **Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Brasiliense, 1993.

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

SAES, Alexandre Machione (Coord.). **Habitação popular: cortiços em São Paulo (1890-1940)**. Universidade de São Paulo, s.d.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed. 2ª. Reimp. São Paulo: Edusp, 2009.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. (6. Câmara de Direito Público). **APC 10320099420208260196** – Franca. Relator: Alves Braga Junior, j. 17/07/2023, DJ. 17/07/2023.

SARLET, I. W. Neoconstitucionalismo e influência dos direitos fundamentais no direito privado: algumas notas sobre a evolução brasileira. **Civilistica.com**, v. 1, n. 1, p. 1-30, jul. 2012. Disponível em:

<https://civilistica.emnuvens.com.br/redc/article/view/29>. Acesso em: 8 abr. 2023.

SAUER, Sérgio; FRANÇA, Franciney Carreiro de. Código Florestal, função socioambiental da terra e soberania alimentar. **Cad. CRH**, v. 25, n. 65, ago. 2012. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ccrh/a/N5jRWTfptpQTzNBsmqQxNRv/abstract/?lang=pt>

Acesso em: 1º dez. 2024

SAWYER, Donald; LOBO, Andréa de Souza. O papel da sociedade no estabelecimento de políticas públicas para as savanas. *In*: FALEIRO, Fábio Gelape; FARIAS NETO, Austeclínio Lopes de (Eds.). **Savanas: desafios e estratégias para o equilíbrio entre sociedade, agronegócio e recursos naturais**. Planaltina: EMBRAPA Cerrados, 2008.

SIGNIFICADOS. **O que é holístico?** Disponível em:

<https://www.significados.com.br/holistico/> Acesso em: 1º dez. 2024.

SOUZA, C. L. de. Direito à moradia e cidadania: as políticas habitacionais brasileiras e o exercício da condição cidadã. **Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da Unipar**, v. 27, n. 1, p. 119–143, 2024.

TERRACAP. **Histórico**. Disponível em:

<https://www.terracap.df.gov.br/index.php/regularizacaofundiaria/areasurbanas/historico-7> Acesso em: 20 maio 2025.

_____. **Quem Somos**. Disponível em:

<https://www.terracap.df.gov.br/index.php/conheca-a-terracap/quem-somos> Acesso em: 09 fev. 2025.

TODORÓV, Tzvetan. **La conquista de America**. El problema del otro. 1. ed. Madrid: Siglo XXI Editores, 1987. Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7626054/mod_resource/content/1/TODOROV-La-Conquista-de-America.pdf Acesso em: 1º dez. 2024.

UFV. Departamento de Engenharia Florestal. **Área de Proteção Ambiental do São Bartolomeu (APA-SB)**. Projeto elaborado pelo Laboratório de Conservação da Natureza, da Universidade Federal de Viçosa, para a criação da Área de Proteção Ambiental do São Bartolomeu, município de Viçosa, MG. Disponível em:

<https://projetosaobartolomeu.ufv.br/wp-content/uploads/2017/07/2017Projeto-de-criacao-da-APA-Sao-Bartolomeu-Final.pdf> Acesso em: 19 maio 2025.

UNITED STATES OF AMERICA. **The National Environmental Policy Act of 1969**. January, 1 1970. Disponível em: <https://www.energy.gov/nepa/articles/national-environmental-policy-act-1969> Acesso em: 1º dez. 2024.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento sustentável**. O desafio do século XX. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

ZANINI, Leonardo Estevan de Assis; CINTRÃO, Janaina Florinda Ferri; MELHEN, José Eduardo. O regime jurídico e a função social do direito de laje. **Portal Unificado do TRF4**, 03 dez. 2021. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2249#:~:text=%5B...%5D%20o%20direito,dessa%20constru%C3%A7%C3%A3o%20em%20dire%C3%A7%C3%A3o%20subterr%C3%A2nea Acesso em: 20 maio 2025.

ZEE-DF. **Zoneamento Ecológico-econômico do Distrito Federal**. Disponível em: www.zee.df.gov.br. Acesso em: 09 fev. 2025.

Código de catalogação na publicação – CIP

R672r Rocha, Cibelle Dell'Armelina

Regularização fundiária de núcleos consolidados em áreas protegidas no Distrito Federal: possibilidade à luz do art. 4º do Decreto Distrital nº 46.741, de 14 de janeiro de 2025 / Cibelle Dell'Armelina Rocha. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2025.

134 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Felipe Perdigão De Castro

Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Regularização fundiária - Distrito Federal. 2. Proteção ambiental - legislação. 3. Urbanização. I.Título

CDDir 341.3477