XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI SALVADOR – BA

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

GIOVANI DA SILVA CORRALO

VALMIR CÉSAR POZZETTI

Copyright © 2018 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejamquaisforemosmeiosempregadossemprévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof.
Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFBA
Coordenadores: Giovani da Silva Corralo; Valmir César Pozzetti – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-607-9
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Direito, Cidade Sustentável e Diversidade Cultural

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Salvador, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

Universidade Federal da Bahia - UFBA
Salvador – Bahia - Brasil
https://www.ufba.br/

XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI SALVADOR – BA

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

A edição do XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, ocorrida na cidade de Salvador/BA, consolida o Direito Urbanístico como área de ampla produção acadêmica em diversos Programas de Pós-Graduação do país, demonstrando uma preocupação da comunidade cientifica, com a qualidade de vida nos centros urbanos.

O grande interesse demonstrado pelos pesquisadores em estudar temas dessas áreas encontrou, nas sessões do Grupo de Trabalho realizadas neste evento, uma enorme receptividade e oportunidade de discussão.

A obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados, pelo sistema de dupla revisão cega, por avaliadores ad hoc, para apresentação no evento. Os temas apresentados são atuais e trazem contribuições significativas para o Direito Urbanístico, dando visibilidade e contribuição significativa aos problemas urbanos que vão desde o direito à moradia, acessibilidade, mobilidade urbana, auxiliando, dessa forma, a construção do instituto jurídico das “Cidades Sustentáveis”.

Apresentamos, assim, os trabalhos desta edição.

O trabalho intitulado “A GESTÃO SUSTENTÁVEL DO LIXO DOMÉSTICO NAS CIDADES DEPENDE DOS ATORES ENVOLVIDOS: PODER PÚBLICO, AGENTES RECICLADORES E SOCIEDADE” de autoria de Eduardo José Lima Barbosa aborda a necessidade de que os resíduos produzidos pelas aglomerações urbanas tenham uma destinação ambientalmente adequada, garantindo a sustentabilidade urbana, através do envolvimento de todos os atores: cidadão empreendedor, poder público e sociedade.

Já o trabalho “A MERCANTILIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO AMAZÔNICO: O CASO DO BAR DO PARQUE EM BELÉM-PA” de autoria de Dan rodrigues Levy, analisa a mercantilização do espaço urbano através da gentrificação, instrumento de “revitalização” de áreas degradadas que descaracteriza o uso, a arquitetura, e a memória da cidade, violando as normas urbanísticas e contribuindo para aprofundar o processo de segregação e fragmentação nas cidades.

O autor Pedro Dias de Araújo Júnior trabalha uma discussão sobre o novel instituto da REURB, no artigo intitulado “A REURB COMO METAJUNÇÃO DOS INTERESSES INDIVIDUAIS, COLETIVOS, URBANÍSTICOS E MEIO AMBIENTE – A NOVA POLIS”, onde analisa que, na aplicação da REURB, se tem um verdadeiro feixe de princípios constitucionais, dentre os quais o da dignidade da pessoa humana, do desenvolvimento sustentável e da segurança jurídica.

Já os autores Leonardo de Carvalho Peixoto e Daiana Malheiros de Moura, através do trabalho intitulado “A SUSTENTABILIDADE DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS COMO INSTRUMENTO DE SOLIDARIEDADE INTERGERACIONAL” trabalharam a importância da teoria de sustentabilidade e solidariedade para as comunidades tradicionais, destacando que é urgente e necessário uma maior dedicação para manutenção desses povos e comunidades.

No trabalho intitulado “ABORDAGEM CRÍTICA SOBRE A URBANIZAÇÃO NO BRASIL: SEUS INSTRUMENTOS JURÍDICOS E A ATUAÇÃO DO ESTADO NO MERCADO IMOBILIÁRIO” os autores Diogo De Calasans Melo Andrade e Rita de Cassia Barros de Menezes exploraram, de forma crítica, o processo de urbanização no Brasil e o mercado imobiliário, o controle urbanístico por parte do Estado e a militarização da vida urbana.

Já os autores Cristiane Penning Pauli de Menezes e Francieli Puntel Raminelli, na escrita “ARTE URBANA, GRAFISMO URBANOS E CIDADES SUSTENTÁVEIS: UM OLHAR A PARTIR DOS CONSTRUTOS DE DIREITO À CIDADE”, exploraram a temática relacionada ao grafismo e em que medida eles contribuem para a consolidação de uma Cidade Sustentável.

Na pesquisa intitulada “DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E SUA IMPLEMENTAÇÃO PELO PROGRAMA “ALEGRA CENTRO” NA CIDADE DE SANTOS-SP” os autores Juliana Buck Gianini e Vivian Valverde Corominas analisaram a evolução do conceito da função socioambiental da propriedade à função social da cidade, levando-se em consideração o programa de revitalização na área central de Santos/SP, denominado “Alegra Centro”.

Nessa linha de raciocínio a autora Silvia Elena Barreto Saborita traz uma importante contribuição ao trabalhar a discussão sobre “O DIREITO DE LAJE COMO REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA”, trazida pela novel Lei nº 13.465, de 2017, bem como sobre a regularização desse instituto junto ao Registro Imobiliário.

Já os autores Éverton Gonçalves Moraes e Paulo Henrique Tavares da Silva, através do artigo "O ESPAÇO URBANO E O CAPITAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PRECEITO CONSTITUCIONAL DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE" analisaram a morfologia do espaço urbano, a partir da análise do domínio dos meios de produção e da força do trabalho pelo capital em contraposição ao princípio constitucional da função social da cidade.

Buscando fazer uma análise sobre a mobilidade urbana e a sua importância para a construção de cidades sustentáveis, Bruna Agra de Medeiros e Igor Matheus Gomes Ferreira trazem sua contribuição no artigo intitulado "O FENÔMENO DA CRISE NO BRASIL E NO SISTEMA DE TRANSPORTES: A ASCENSÃO DAS ECONOMIAS DE COMPARTILHAMENTO COMO UMA ALTERNATIVA VIÁVEL À MOBILIDADE URBANA E AO ACESSO À CIDADE"

Seguindo essa linha de raciocínio, os autores Giovani da Silva Corralo e Aline Moura da Silva Boanova trazem sua contribuição com o escrito "O PODER MUNICIPAL E A ACESSIBILIDADE NOS LOGRADOUROS PÚBLICOS", fazendo uma análise do tema "acessibilidade à cidade" e as transformações e avanços do direito brasileiro sobre esse assunto.

O artigo "O PROCESSO EXCLUDENTE DE FORMAÇÃO DAS CIDADES BRASILEIRAS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DAS POLÍTICAS E DOS PLANEJAMENTOS URBANOS", de autoria de Nathalia Assmann Gonçalves avança no entendimento da formação histórica das cidades, que não ocorre de forma imparcial, com múltiplos interesses, muitas vezes não coincidentes com o ideal de justiça.

Já o artigo "O QUE FALTA DE LEGISLAÇÃO? DESAFIOS DO MUNICÍPIO DE LONDRINA/PR PARA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CIDADE", de autoria Jussara Romero Sanches e Miguel Etinger de Araujo Junior trabalham a falta de efetividade dos institutos urbanísticos, como é o caso da não aprovação do parcelamento, edificação e utilização compulsórios e da progressividade do IPTU no município de Londrina.

O trabalho " OS REFLEXOS DA ORIGEM DA PROPRIEDADE PRIVADA E DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO DIREITO SOCIAL À MORADIA", de Andressa Karina Pfeffer Gallio, reflete sobre a propriedade privada, as políticas habitacionais e o déficit a ser suprido, numa abordagem crítica da urbanização brasileira.

O escrito "POLÍTICAS PÚBLICAS INTERSETORIAIS PARA CIDADES SUSTENTÁVEIS: A ARTICULAÇÃO ENTRE POLÍTICA URBANA E SANEAMENTO

BÁSICO", de Nicholas Arena Paliologo e Daniel Machado Gomes revelam a necessidade de políticas articuladas e intersetoriais a fim de promover o desenvolvimento urbano de forma sustentável.

A pesquisa "REFLEXÕES SOBRE O INSTITUTO DO TOMBAMENTO NO DIREITO BRASILEIRO – MEMÓRIA OU DESENVOLVIMENTO", de Irene Celina Brandão Félix, aborda a importância, o impacto e as consequências do instituto do tombamento, refletindo acerca da imutabilidade do bem tombado, de forma a preservar a lembrança do momento histórico artístico e cultural de determinada época

O artigo "REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E CIDADE SUSTENTÁVEL: PANORAMA SOBRE TENDÊNCIAS ATUAIS DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA", de Carlos Eduardo de Souza Cruz, busca compreender os impactos do novo marco legal de regularização fundiária, especialmente das ações voltadas à titularização.

O trabalho "SÍNTESE DE JULGADOS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA BAHIA SOBRE O PLANO DIRETOR E O ESTATUTO DAS CIDADES", de Noemi Lemos Franca, analisa o posicionamento jurisprudencial da corte baiana a fim orientar decisões na espacialidade pública e privada, bem como evitar futuros litígios.

As reflexões acerca da "TRANSOCEÂNICA E DIREITO À CIDADE: ALIENAÇÃO, FETICHISMO E DIREITO COMO INSTRUMENTO DE HEGEMONIA", de Marcelo dos Santos Garcia Santana e Eraldo Jose Brandão analisa o processo de efetivação desta grande obra, seus impactos e a falta de participação social efetiva.

A pesquisa "VIRTUDES DO CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO BRASILEIRO: CAUSAS OU CONSEQUÊNCIAS DE UM SISTEMA 'GREEN ECONOMY", de Eric Santos Andrade e Benedicto de Vasconcellos Luna Gonçalves Patrão, analisa as similitudes das "cidades inteligentes" e do "green economy", com fundamento nos institutos do Estatuto das Cidades.

O artigo "VISÕES ANTAGÔNICAS NA REGULAMENTAÇÃO DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR NAS CIDADES DO RIO DE JANEIRO E SÃO PAULO", de Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues e Henrique Gaspar Barandier, analisa a aplicação da outorga onerosa do direito de construir e o seu potencial para financiar políticas públicas.

Finalizando, o trabalho “ACESSIBILIDADE E EXCLUSÃO NO TRANSPORTE REMUNERADO PRIVADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS POR MEIO DE APLICATIVOS: MOBILIDADE URBANA COMO DIREITO À CIDADE”, de Renato Bernardi e Ana Paula Meda, buscou investigar a existência de facilidades e dificuldades neste tipo de transporte, diretamente ao exercício ou negação do próprio direito à urbe, no tocante à acessibilidade/exclusão” conexo à segregação e estigmatização territoriais derivadas de regiões periféricas e consideradas violentas.

Assim, a presente obra é um verdadeiro repositório de reflexões sobre Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, o que nos leva a concluir que as reflexões jurídicas, nessa obra, são contribuições valiosas no tocante a oferta de proposições que assegurem a melhoria de vida no meio ambiente urbano, com acesso à moradia e efetivação da dignidade dos citadinos, em harmonia com o meio ambiente e com os demais seres que habitam esse espaço, sendo imprescindível discutir e assegurar direitos, não só do homem mas de todos os seres que habitam esse espaço.

Desejamos, pois, excelente leitura a todos.

Prof. Dr. Giovani da Silva Corralo

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

A REURB COMO METAJUNÇÃO DOS INTERESSES INDIVIDUAIS, COLETIVOS, URBANÍSTICOS E MEIO AMBIENTE – A NOVA POLIS.

THE REURB AS A METAJUNCTION OF INDIVIDUAL INTERESTS, COLLECTIVE, URBAN AND ENVIRONMENTAL - THE NEW POLIS.

Pedro Dias de Araújo Júnior

Resumo

O presente artigo visa interpretar o que vem a ser a REURB, novo instituto de direito urbanístico, que pretende resolver os principais problemas de conflito de direito de propriedade. Demonstra o artigo que na aplicação da REURB se tem um verdadeiro feixe de diversos princípios constitucionais, dentre os quais a dignidade da pessoa humana, desenvolvimento sustentável e segurança jurídica.

Palavras-chave: Direito urbanístico, Reurb, Princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, Princípio da equidade intergeracional, Princípio do desenvolvimento sustentável, Princípio da segurança jurídica

Abstract/Resumen/Résumé

This article intends to interpret what is to be REURB, a new institute of urbanistic law, which intends to solve the main problems of conflict of property rights. The article demonstrates that in the application of REURB has a true bundle of diverse constitutional principles, among which the dignity of the human person, sustainable development (environment law) and legal security.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Urban law, Reurb, Constitutional principle of the dignity of the human person, Principle of intergenerational equity, Principle of sustainable development, Theory of legal certainty

1 – APRESENTAÇÃO DO TEMA

O direito à habitação é um dos primeiros direitos humanos que, ao lado do direito à vida, inicia os estudos e debates sobre o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana. Segundo a nossa Constituição, "a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial" (CF, art. 5º, XI). Posteriormente e através da Emenda Constitucional 26, de 14 de fevereiro de 2000, a moradia passou a ser considerado um dos direitos sociais e, portanto, uma das novas cláusulas pétreas da Constituição de 1988.

Apesar de todo um arcabouço protetivo constitucional, o problema de moradia digna no Brasil não é de hoje; ele é secular. Advém de um país que, à luz da escravatura africana e da importação de trabalho barato da Europa terminou por introduzir no país milhões de pessoas sem as condições mínimas de dignidade, como um bom trabalho e condições dignas de sustentar sua família. O passivo urbanístico é gigante e não pertence apenas ao Brasil, sendo também uma constante em diversos países latino americanos, africanos e, mais recentemente, na Europa, com as migrações em massa decorrentes de guerras internas.

Assim, os problemas nacionais de habitação – ou moradia digna – tem a dimensão de nosso país, pois a informalidade urbana ocorre na quase totalidade das cidades brasileiras. Há um imenso trabalho a ser feito e, neste campo, não apenas dar moradia a quem não tenha, mas sobretudo regularizar sob vários aspectos o que já existe.

No início, a legislação brasileira representou um verdadeiro entrave à regularização fundiária não só dos programas habitacionais criados pelo Poder Público como, também e principalmente, da urbanização irregular e espontânea das favelas, muitas vezes incentivadas pelo próprio Poder Público, como ocorreu com a sistemática de crescimento das favelas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, processo mais do que conhecido em todo o Brasil. Ao requerer que os projetos de loteamento fossem aprovados previamente pelo Poder Municipal e serem registrados em até 180 dias após nos cartórios de registro imobiliário, a legislação de loteamentos – criada especialmente para os loteamentos privados – não levou em consideração a normal burocracia do Poder Público para enfrentar os seus entraves em tão pouco tempo. A

consequência foi a criação de diversos conjuntos habitacionais para população carente à margem do que determinava a legislação, o que os tornava na prática irregularizáveis.

As décadas foram passando e os problemas avolumando. Algumas leis foram criadas – como a Medida Provisória 2.220, de 04 de setembro de 2001 – que previu a possibilidade de outorga de concessão de direito real de uso a quem, até 30 de junho de 2001, possuísse como seu imóvel público pelo período mínimo de 05 anos[1]. A lei conseguiu resolver alguns problemas habitacionais criados até 1996, sendo inócua para os problemas criados posteriormente. Recentemente, foi objeto de alteração pela Lei 13.465/2017, estendendo o prazo inicial de cinco anos para 22 de dezembro de 2016[2].

Entrementes, a MP 2.220/01 resolvia apenas os problemas de imóveis públicos para população de baixa renda. Outros problemas – de maior porte – restavam sem solução, como o caso de bairros inteiros criados por ocupantes de terrenos públicos e que não eram, necessariamente, de pessoas de baixa renda, bem como outros problemas de ocupação em terrenos particulares que, em face da inércia do Poder Municipal (ou, muitas vezes, por ele incentivado), criaram verdadeiros bairros informais e sem planejamento.

Embora as ocupações em terrenos particulares pudessem ser resolvidas através dos processos individuais (ou coletivos) de usucapião para a população de baixa renda[3], ela esbarrava também em problemas outros, como as questões ambientais e passivos urbanísticos naquela região. Resolviam-se os problemas particulares de forma individual sem pensar na *polis,* o que termina por trazer de volta o problema para todos.

---

[1] Art. 1º Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para a sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

[2] Art. 1º Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. (Redação dada pela lei nº 13.465, de 2017)

[3] Lei 10.257/01: "Art. 10. Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural."

Assim, foi editada a MP 759/16, posteriormente convertida na Lei 13.465, de 11 de julho de 2017, retirando uma série de entraves à regularização fundiária e criando novos mecanismos a par dos já existentes. Afinal, morar irregularmente significa estar em condição indigna *lato sensu* e de insegurança permanente.

O objetivo do trabalho é demonstar que a nova legislação condensa diversos valores constitucionais, servindo de um mecanismo para mediar os interesses humanos e o meio-ambiente, sendo as cidades, em verdade, um macroambiente.

A metodologia do presente trabalho é a pesquisa interdisciplinar entre o direito e a arquitetura, através de pesquisa de livros relacionados ao tema.

2 – OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS NA HERMENÊUTICA DA REURB

2.1 – O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana como fundante do ordenamento jurídico brasileiro

A história da humanidade está repleta de guerras, revoluções sanguinárias, vinganças punitivas, que terminavam por influenciar os ordenamentos jurídicos da antiguidade. Com o advento e expansão do cristianismo, uma nova luz focou a pessoa em si mesmo considerada e suas relações com outras pessoas em um novo olhar filosófico e previamente isonômico.

Das ideias do Cristo pensador (e, por que não, filósofo) se extraem as bases dos ordenamentos jurídicos do mundo ocidental. As pessoas em si mesmas consideradas passam a ter um maior valor e, a despeito de suas palavras terem sido deturpadas na Idade Média, suas ideias influenciaram toda uma linha de pensadores no período do renascimento cultural mundial, ocorrido há cerca de 300 anos.

Paulatinamente, as pessoas passaram a ter um maior valor para a ordem jurídica. Com ela, adveio o conceito de ***dignidade***: não basta apenas respeitar o direito à vida; esta tem que ser digna de se viver e este conceito de dignidade permanece em constante atualização.

Atualmente, o princípio da dignidade da pessoa humana está previsto em diversas constituições, sendo considerada um princípio fundante em diversos ordenamentos. Quer seja na Constituição alemã (art. 1º, I), na espanhola (preâmbulo e artigo 10, I), na portuguesa (art. 1º), na russa (art. 21), na chilena (art. 1º), na cubana (preâmbulo e art. 9º), sul-africana (art. 1º, a e diversas outras previsões).

Está previsto também no artigo 1º da Declaração dos Direitos Humanos da ONU, ao afirmar que "Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos", bem como na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, cujo artigo 1º prescreve que "A dignidade do ser humano é inviolável. Deve ser respeitada e protegida".

No caso da Constituição brasileira, o princípio da dignidade da pessoa humana não foi inscrito junto aos demais direitos fundamentais, mas sim posto em nível hierárquico superior: é um dos princípios fundantes da República brasileira – e isso produz consequências hermenêuticas. Para Ingo Sarlet,

> Ao consagrar a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do Estado Democrático (e social) de Direito (art. 1º, III), a CF de 1988, além de ter tomado uma decisão fundamental a respeito do sentido, da finalidade e da justificação do próprio Estado e do exercício do poder estatal, reconheceu categoricamente que o Estado existe em função da pessoa humana, e não o contrário. Da mesma forma, não foi por acidente que a dignidade não constou do rol dos direitos e garantias fundamentais, tendo sido consagrada em primeira linha como princípio (e valor) fundamental, que, como tal, deve servir de norte ao intérprete, ao qual incumbe a missão de assegurar-lhe a necessária força normativa.
> [...]
> Com efeito, a qualificação normativa da dignidade da pessoa humana como princípio fundamental traduz a certeza de que o art. 1, III, da Constituição não contém apenas (embora também) uma declaração de conteúdo ético, na medida em que representa uma norma jurídico-positiva dotada, em sua plenitude, de *status* constitucional formal e material. Como tal, afigura-se inequivocamente carregada de eficácia, alcançando, portanto, a condição de valor jurídico fundamental da comunidade. Importa considerar, nesse contexto, que a dignidade da pessoa humana desempenha o papel de valor-guia não apenas dos direitos fundamentais, mas de toda a ordem jurídica (constitucional e infraconstitucional), razão pela qual, para muitos, se justifica a caracterização da dignidade como princípio constitucional de maior hierarquia axiológica. (SARLET, 2013, p. 124-125)

Em virtude de ser considerado uma norma fundante, um problema inicial ao estudo do direito constitucional brasileiro é compreender o conteúdo jurídico do princípio da dignidade da pessoa humana, que é considerado "semântico e estruturalmente aberto, de abertura valorativa" (FARIAS, 2000, p. 61), o que faz com que o mesmo seja densificado no momento da interpretação e aplicação das normas jurídicas. Sobretudo, por ser uma categoria axiológica

aberta, “a literatura jurídica mais recente tem evitado formular um conceito sobre princípio da dignidade da pessoa humana para não incorrer num conceito ‘fixista’ e filosoficamente sobrecarregado” (CANOTILHO, 1998, p. 367). De acordo com Luís Roberto Barroso,

> De tudo aquilo que já foi dito, fica claro que a dignidade humana é um conceito multifacetado, que está presente na religião, na filosofia, na política e no direito. Há um razoável consenso que ela constitui um valor fundamental subjacente às democracias constitucionais de modo geral, mesmo quando não expressamente prevista nas suas constituições. [...] Como um valor fundamental que é também um princípio constitucional, a dignidade humana funciona tanto como justificação moral quanto como fundamento jurídico-normativo dos direitos fundamentais. [...] O outro papel principal da dignidade humana é interpretativo. A dignidade humana é parte do núcleo essencial dos direitos fundamentais, como a igualdade, a liberdde ou a privacidade. Sendo assim, ela vai necessariamente informar a interpretação de tais direitos constitucionais, ajudando a definir o seu sentido nos casos concretos. Além disso, nos casos envolvendo lacunas no ordenamento jurídico, ambiguidades no direito, colisões entre direitos fundamentais e tensões entre direitos e metas coletivas, a dignidade humana pode ser uma boa bússola na busca da melhor solução. Mais ainda, qualquer lei que viole a dignidade, seja em abstrato ou em concreto, será nula. (BARROSO, 2015, 57-59).

Para Ingo Sarlet,

> ... entendemos que dignidade da pessoa humana é a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos. (SARLET, 2013, p. 126).

Daniel Sarmento adverte, ao seu turno, que o princípio da dignidade da pessoa humana não deve ser compreendido apenas como uma obrigação de não fazer do Estado; ela possui, sim, um plexo de atividades que se constituem em obrigações públicas, dentre as quais a moradia:

> O Estado não tem apenas o dever de se abster de praticar atos que atentem contra a dignidade humana, como também o de promover esta dignidade através de condutas ativas, garantindo o mínimo existencial para cada ser humano em seu território. O homem tem a sua dignidade aviltada não apenas quando se vê privado de alguma das suas liberdades fundamentais, como também quando não tem acesso à alimentação, educação básica, saúde moradia etc.
> É neste sentido que Antonio E. Péres Luño destaca a dupla dimensão constitutiva do princípio da dignidade da pessoa humana. A dimensão negativa, que visa impedir a submissão da pessoa humana a ofensas e humilhações, e a dimensão positiva, que impõe o reconhecimento da autonomia imanente ao Homem, pressupondo a garantia de condições para o pleno desenvolvimento da sua personalidade (SARMENTO, 2002, p. 71).

De fato, o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana refere-se às exigências básicas do ser humano, no sentido de que sejam oferecidos os recursos de que dispõe a sociedade para a mantença de uma existência digna, bem como propiciadas as condições indispensáveis para o desenvolvimento de suas potencialidades. Este princípio protege várias dimensões da realidade humana, seja material ou espiritual, envolvendo a exigência de respeito à integridade física, pessoal, honra e, sobretudo nestes tempos mais recentes, a habitação digna (FARIAS, 2000, p. 63).

Uma das dúvidas que poderia afligir o hermeneuta é saber se a dignidade da pessoa humana, por ser princípio fundante do ordenamento, poderia ser considerada um princípio absoluto. Para Luís Roberto Barroso,

> Coerente com a posição aqui sustentada de que a dignidade não é um valor absoluto é a afirmação de que ela tampouco é um princípio absoluto. De fato, se um princípio constitucional pode estar por trás tanto de um direito fundamental quanto de uma meta coletiva, e se os direitos colidem entre si e com as metas coletivas, um impasse lógico ocorreria. Um choque de absolutos não tem solução. O que pode ser dito é a que a dignidade, com um princípio e um valor fundamental, deve ter precedência na maior parte dos casos, mas não necessariamente em todos. Mais ainda: quando aspectos reais (e não apenas retóricos) da dignidade estão presentes na argumentação dos dois lados em conflito, a discussão se se torna mais complexa. Em circunstâncias como essa, o pando de fundo cultural e político pode influenciar o modo de raciocínio do juiz ou da corte, o que, de fato, acontece com frequência, por exemplo, nos casos que envolvem conflitos ente a privacidade (no sentido de defesa da reputação) e a liberdade de imprensa. (BARROSO, 2015, p. 60).

Assim, apesar da dignidade da pessoa humana não ser um princípio fundante absoluto, ela implica em deveres vinculados de tutela por parte dos órgãos estatais com o objetivo de assegurar a todos um núcleo mínimo de dignidade e deve ser o retor inconteste da interpretação dos principais problemas a serem enfrentados pelas normas da REURB.

2.2 – O princípio da equidade intergeracional e o desenvolvimento sustentável

O direito ambiental possui dentre os seus princípios um de obrigatória compreensão por parte dos aplicadores do direito: o princípio da equidade intergeracional, consistindo em análise da dimensão temporal futura, “formando feixes de direitos e obrigações não apenas

entre os membros da presente geração (intrageracional), como, também entre as gerações passadas, presentes e futuras (intergeracional)" (CARVALHO, 2017, p. 128). Por este princípio, a presente geração tem a obrigação jurídica de satisfazer suas necessidades de desenvolvimento sem o comprometimento das gerações futuras.

É por esta razão que a Constituição estabelece um elo entre as presentes e futuras gerações como destinatárias da defesa e da preservação do meio ambiente. O relacionamento intergeracional não pode ser feito de forma isolada, como se a presença humana no planeta não fosse uma cadeia de elos sucessivos. Em verdade, o princípio da sustentabilidade possui em seu núcleo um *environment chain novel* inspirado nas lições de Dworkin[4]. Ao se desenvolver os capítulos de desenvolvimento ambientalmente sustentável, é necessário se observar o cenário anterior para, a partir dele, se projetar novos cenários, sendo que estes também servirão de novos outros cenários para projetos futuros. Todos são encadeados por elos que os unem, formando-se uma sequência lógica.

Essa *environment chain novel,* uma vez iniciada, deverá fazer as ligações intergeracionais com as supressões e compensações, sempre visando os próximos capítulos. "A continuidade na boa gestão do meio ambiente traduz o que se chama de 'desenvolvimento sustentado'" (MACHADO, 2014, p. 156) e a sustentabilidade, ao seu turno, "relaciona-se com o imperativo lógico-racional de que não se deve saturar a densidade populacional compatível com a infra-estrutura urbana, para que não seja ultrapassada a capacidade de funcionamento e de satisfação do bem-estar coletivo" (LOSSO, 2004, p. 68).

[4] Tomamos de empréstimo o termo *chain novel* das lições de Dworking ao analisar a coerência de um ordenamento jurídico. André Karan Trindade, citando Dworkin, define sua *chain novel*: "Na década de 1980, desenvolvendo melhor sua tese da única resposta correta, Dworkin alia à figura do juiz Hércules da metáfora do *romance em cadeia* (*chain novel*), a fim de ilustrar o processo de aprendizado social subjacente ao direito compreendido como prática interpretativa e que, marcado pela capacidade de corrigir a si mesmo, ocorre ao longo de uma história institucional, reconstruída de forma reflexiva à luz dos princípios de moralidade política e que a ela conferem sentido. Assim, analisando de que maneira o direito se assemelha à literatura, Dworkin recorre a uma sugestiva e elaborada imagem para descrever o romance em cadeia, de maneira que a interpretação do direito possa ser concebida como a extensão de uma história institucional que se desenvolve a partir de inúmeras decisões, estruturas, convenções e práticas. Segundo Dworkin, o processo interpretativo seria como um romance que não é escrito somente por um autor, mas, sim, por vários, de modo que cada um deles seja responsável pela redação de um capítulo separado – com exceção do primeiro, que será responsável por elaborar o capítulo inicial -, na medida em que deverá continuar a elaboração do romance a partir de onde seu antecessor parou. Os membros de tal comunidade deixam que a sorte estabeleça quem haverá de escrever o primeiro capítulo e, uma vez feito isso, o escritor o repassa ao próximo, destacando, contudo, que deverá acrescentar um capítulo à história, e não simplesmente começar uma nova, e assim sucessivamente" (TRINDADE : 2016, p. 23-24).

Nesse ponto especial, é comum entrarem em choque as ideias de desenvolvimento e a proteção ambiental. Tradicionalmente, por muitos anos o desenvolvimento econômico foi a regra motriz de diversos países até que se percebesse as consequências ambientais, até então relegadas a outro plano secundário. Aqui, tinha-se o modelo do crescimento econômico quantitativo. Com a nova ordem mundial de desenvolvimento sustentável, o modelo evoluiu para a sua forma qualitativa, onde o crescimento econômico terá que evitar consequências negativas sob o aspecto ambiental para as novas e futuras gerações (MACHADO, 2014, p. 70).

Mais recentemente – e esse fenômeno se observa na experiência jurisdicional brasileira - ao se transpor o novo modelo quantitativo para o qualitativo começou-se a perceber excessos de interpretações onde se identificava apenas e tão somente a proteção ao meio ambiente absolutamente dissociada das questões sociais[5]. Nesse ponto, é importante frisar que:

> No plano público deve haver uma diretriz política ambiental que promova o gerenciamento de ações ambientais de uma forma eficiente, contendo em seu bojo três critérios básicos:
> - Proporcionar a redução de desequilíbrios socioeconômicos, pois não é possível mais tratar a questão ambiental dissociada de seu implícito contexto socioeconômico;
> - Promover o incremento de bem-estar, um processo que demanda aumento da qualidade ambiental e incremento da seguridade social;
> - Induzir a sustentabilidade ambiental do capital natural, pois não pode existiru uma política que pretenda desenvolvimento econômico, social e ambientla sem que se considerem a escassez dos recursos naturais, sua característica de bem público e a sua dificuldade de alocação como fator de produção dentro do processo produtivo da sociedade.
> A promoção da transversalidade entre esses três fatores é matéria de profusa discussão atual nos meios científicos, empresariais e políticos em que exista preocupação ambientalista. As compensações necessárias para a promoção esses quesitos deveriam pautar-se pela eficiência econômica, a equidade social e a sustentabilidade ambiental. (PHILIPPI; BRUNA; SILVEIRA, 2005, p. 803-804).

Observa-se, assim, que o princípio do desenvolvimento sustentável, derivado da equidade intergeracional, possui um forte finco na junção da economia com meio ambiente; não há de ser interpretado apenas e exclusivamente sob a ótica do meio ambiente – e muito menos pela ótica exclusivamente econômica. Em sua correta interpretação, a exploração de

[5] Há um famoso caso em Sergipe onde o Ministério Público Federal promoveu ação civil pública (tombada sob o número 0802879-88.2014.4.05.8500) para destruir um projeto de desfavelização de uma comunidade que vivia anteriormente em uma favela em área de APP. O Estado, após apresentar todos os estudos e obter todos os licenciamentos ambientais, destruiu as construções precárias que agrediam o meio ambiente e construiu cerca de 580 casas devidamente urbanizadas, com equipamentos sociais (praças, quadras de esporte, centro comercial etc), esgotamento sanitário e regularização da rede elétrica para a população que antes estava desassistida. O pedido de demolição das casas construídas e remoção das 580 famílias era fundado em uma suposta inconstitucionalidade das normas do Código Florestal que permitiam a supressão de APP para o estabelecimento de projetos de moradia popular de baixa renda como se tal matéria não sofresse a intervenção do princípio da dignidade da pessoa humana.

atividades socioeconômicas deve se dar evitando-se o risco de extinção de espécies, utilizando-se dos recursos sem esgotá-los, utilizando-se das medidas de compensações ambientais, quando for o caso, e aplicando-se o menor impacto ambiental possível.

Este princípio, conforme será visto adiante, possui relevo fundamental para o novo marco regulatório de regularização fundiária, cujas ocupações tradicionalmente estão situadas em regiões ambientalmente sensíveis.

2.3 – O princípio da segurança jurídica

A problemática do sistema de ocupações pela população de áreas de terras às margens da lei atinge, diretamente, o princípio da segurança jurídica. Claro que nos casos em que há ocupações recentes existe um ato ilícito que deve ser reprimido pelo ordenamento; entretanto, o que se deve fazer com aquelas situações em que as ocupações remontam a longa data, muitas vezes décadas a fio, havendo casos em que diversas gerações da mesma família ocupam a área de forma pacífica? Ou, mais ainda, quando as ocupações formam verdadeiros núcleos urbanos consolidados e informais?

Aqui, os fatos produzidos pelas partes passam a se transformar em fatos jurídicos. O que era ilícito, no passado, pode ser considerado lícito no presente (tal situação já ocorria com o instituto do usucapião). É necessário que haja, então, uma segurança jurídica para o solucionamento do direito de propriedade daquele núcleo urbano. Sem segurança, o homem não consegue adequadamente cultivar suas forças, aproveitar os seus frutos e nem investir em sua propriedade: seus recursos são destinados à proteção da situação que está irregular.

A segurança jurídica é um princípio que outorga condição estrutural a qualquer sistema jurídico. Nas palavras de Alexandre Ávila, “um ordenamento jurídico privado de certeza não poderá, por definição, ser considerado ‘jurídico’.” (ÁVILA, 2014, p. 120). A segurança jurídica é um dos elementos que compõem o centro do direito, em especial o centro decisório, que é onde o direito se firma. Sem segurança jurídica o direito não se caracteriza. Nesse sentido, Humberto Ávila leciona:

> A palavra mais consistente para denotar esse sentido (de segurança jurídica) é, assim, "confiabilidade", compreendida como a exigência de um ordenamento jurídico protetor de expectativas e garantidor de mudanças estáveis. [...]
>
> Nessa segunda significação a segurança jurídica apenas estabelece exigências relativamente à transição do Direito passado ao Direito futuro. Não uma imutabilidade, portanto, mas uma estabilidade ou racionalidade da mudança, que evite alterações violentas. (ÁVILA, 2014, p. 139)

Ou seja, na situação da legalização das posses promovidas pela REURB, é necessário se ter a cautela jurídica para a transição entre o estado anterior de ocupação irregular para o estado posterior de ocupação em regularização. Ademais, a perenização das ocupações que se encontram como realidade fática em núcleo urbano consolidado adentra no conceito de segurança como fato:

> A segurança jurídica pode referir-se a um estado de fato, isto é, a uma determinada realidade concreta passível de constatação. Nesse sentido, a segurança jurídica não diz respeito a um comportamento que deva ser adotado ou a um estado ideal de coisas que deva ser atingido. Ela se vincula, em vez disso, a uma realidade fática que se entende existente. (ÁVILA, 2014, p.122).

Há no direito um brocardo antigo em latim que diz: *da mihi factum, dabo tibi jus*. Em tradução livre, muito usada pelos juristas, significa "dê-me o fato e dar-te-ei o direito". Tal frase, nas linguagens jurisdicionais, indicam que não é preciso indicar ao juiz o direito – posto que é dele supostamente grande conhecedor – mas apenas os fatos relevantes da causa.

Tal frase esconde um dogma e, ao mesmo tempo, um problema hermenêutico, posto que na evolução do direito – em especial o brasileiro – os fatos transformam-se em fatos jurídicos por meio da classificação sistemática dos acontecimentos ou mutações legislativas.

3 – A REURB como metajunção constitucional dos interesses individuais, coletivos, do meio ambiente e da *polis*

3.1 – O foco da REURB

Apesar de termos uma noção de que existem milhares de favelas no Brasil nas grandes metrópoles como São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Recife e Belo Horizonte, dentre outras, o fenômeno dos assentamentos irregulares não é exclusivo do Brasil. De acordo com Mike Davis,

> Pode haver mais de 250 mil favelas na Terra. Sozinhas, as cinco maiores metrópoles do sul da Ásia (Karachi, Mumbai, Déli, Kolkata e Daca) somam cerca de 15 mil comunidades faveladas diferentes, com um total de mais de 20 milhões de habitantes. Uma população favelada ainda maior cobre o litoral em urbanização da África ocidental, enquanto outras conurbações imensas de pobreza espalham-se pela Anatólia e pelas terras altas da Etiópia; abraçam a base dos Andes e do Himalaia; explodem para longe dos núcleos de arranha-céus da Cidade do México, de Jo-Burg (Joanesburgo), Manila e São Paulo; e, claro, ladeiam as margens dos rios Amazonas, Níger, Congo, Nilo, Tigre, Ganges, Irrawaddy e Mekong.
> [...]
> Desde 1970, o crescimento das favelas em todo o hemisfério sul ultrapassou a urbanização propriamente dita. Assim, examinando a Cidade do México do final do século XX, a urbanista Priscilla Connolly observa que "até 60% do crescimento da cidade resulta de pessoas, principalmente mulheres, que constroem heroicamente suas próprias moradias em terrenos periféricos sem uso, enquanto o trabalho informal de subsistência sempre foi responsável por grande proporção do total de empregos". As favelas de São Paulo – meros 1,2% da população em 1973, mas 19,8% em 1993 – cresceram na déca de 1990 no ritmo explosivo de 16,4% ao ano. Na Amazônia, uma das fronteiras urbanas que crescem com mais velocidade em todo o mundo, 80% do crescimento das cidades tem-se dado nas favelas, privadas, em sua maior parte, de serviços públicos e transporte municipal, tornando assim sinônimos "urbanização" e "favelização". As mesmas tendências são visíveis em toda a Ásia (DAVIS, 2006, p. 27).

Conforme o artigo 11 da Lei 13.465/17 deixa muito claro e no esteio de fomentar o acesso à propriedade, o foco principal de trabalho da REURB são os núcleos urbanos informais consolidados que possuem as seguintes características:

a) são assentamentos humanos com uso e características urbanas, cuja área é inferior ao módulo rural;
b) é assentamento clandestino, irregular ou que, por qualquer motivo, não foi possível realizar a titularização de seus ocupantes. Logo, independe de terem estado, *ab initio*, de boa ou má-fé;
c) é de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, natureza das edificações, localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos.

Como se observa, o núcleo urbano informal consolidado (NUIC) representa a imensa maioria dos casos onde não se conseguia, anteriormente e com base nas legislações passadas, regularizar o imóvel. O ocupante de um imóvel em um NUIC, ao seu turno, é definido como

“aquele que mantém poder de fato sobre lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais” (Art. 11, VIII, da Lei 13.465/17).

Um núcleo urbano informal consolidado (NUIC) corresponde a uma transitoriedade permanentemente articulada ao estigma territorial de uma ocupação à margem da lei. Constituem zonas de indeterminação entre o lícito/ilícito, ter/não ter, planejado/não planejado, formal/informal, dentro/fora do mercado, presença/ausência do Estado e, na maioria das vezes, inclusão/exclusão social; enfim, é formado basicamente na tensão entre códigos binários. Atualmente, pode ser considerado um núcleo urbano na fronteira do legal e do ilegal com inegáveis consequências sociais. Nas palavras de Vera Telles,

> Nas suas configurações contemporâneas, práticas e situações instauradas no centro da vida política (e da normalidade democrática) fazem estender uma zona de indeterminação entre a lei e a não lei, terrenos de fronteiras incertas e sempre deslocantes nos quais todos e qualquer um se transformam em vida matável, *homo sacer* (TELLES, 2010, p. 29).

Em muitos desses NUICs, o “crime” em questão dos ocupantes “é não obedecer ao planejamento, *locus* onde se definem as formas permitidas – ou proibidas – de organizar o espaço” (ROLNIK, 2015, p. 174).

3.2 – O que vem a ser a REURB

A Lei 13.465/17 criou uma nova forma de regularização fundiária – REURB - à par das já existentes. A REURB passa a ser um sistema de regularização fundiária que envolve não apenas um imóvel em si mesmo considerado, mas sim todos os imóveis que estejam dentro daquela mesma situação. De acordo com o conteúdo normativo do seu artigo 9º, *in litteris*:

> Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.
> § 1º Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.
> § 2º A Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016.

Ao declarar que a REURB envolve medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, percebe-se claramente que ela é não apenas uma junção de medidas individuais de regularização fundiária (como se daria com os casos de usucapião individual em massa), mas sim uma *metajunção* de interesses individuais, coletivos (da comunidade da área a ser urbanizada), do meio ambiente (posto que se deve preservar o princípio do desenvolvimento sustentável) e de *polis* (integração da área na cidade), onde o resultado final é maior e mais abrangente do que o simples somatório de interesses individuais. A sua correta aplicação implica na necessidade de se juntar o direito, o urbanismo, o meio ambiente e a sociologia para incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Como medidas jurídicas, a própria legislação previu diversas possibilidades de regularização fundiária, dentre as quais vamos dividir em dois grupos: as tradicionais, já preexistentes, e as novas formas de regularização:

a) tradicionais: a legislação reforça a presença de formas pré-existentes como inseridas no sistema de regularização fundiária, que são: usucapião (art. 15, II); desapropriação em favor dos possuidores (art. 15, III) e por interesse social (art. 15, VI); arrecadação de bem vago (art. 15, IV); consórcio imobiliário (art. 15, V); preempção (art. 15, VII); transferência do direito de construir (art. 15, VIII); requisição (art. 15, IX); intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular (art. 15, X); alienação de imóvel pela administração pública diretamente para o seu detentor (art. 15, XI), concessão de uso especial para fins de moradia (art. 15, XII); concessão de direito real de uso (art. 15, XIII); doação (art. 15, XIV) e compra e venda (art. 15, XV);
b) novas formas de regularização: legitimação fundiária (art. 23); legitimação de posse (art. 25); direito real de laje (art. 55).

A REURB, entretanto, não versa apenas e tão somente sobre as medidas jurídicas a serem implementadas. Não basta apenas titular os moradores – isso um usucapião já faria – é necessário interpretar o contexto onde o bem se encontra para, diante da multiplicidade de ocupações, criar soluções para integrar aquele núcleo urbano informal consolidado à cidade e dar a dignidade que seus ocupantes fazem jus.

Assim, há a necessidade de medidas de urbanização da área como um todo. Como se sabe, uma área com múltiplos ocupantes possui uma diversidade geracional natural: há crianças, jovens, adultos, idosos e pessoas com necessidades especiais. A urbanização virá exatamente para integrar todas essas pessoas. Além da pavimentação das ruas e construção de calçadas, as medidas de urbanização também deverão levar em consideração a drenagem das águas pluviais, o esgotamento sanitário, a integração da região no transporte coletivo, praças e centros para o lazer comunitário, áreas verdes, escola (se vierem a ser necessárias em face de um censo escolar), posto de saúde (se houver a necessidade em face do que tem na região e a depender do quantitativo de habitantes) e uma série de outros equipamentos públicos.

Ao lado das medidas de urbanização, há a possibilidade de medidas de compensação urbanísticas voltadas à ocupação irregular de ruas projetadas ou ocupações irregulares de áreas verdes. A depender do projeto de reurbanização, poderá ser necessário efetuar desapropriações para o retorno da fixação das ruas projetadas ou sua compensação com novos trajetos, devendo tal trabalho ser realizado, também, na formação de novas áreas verdes.

No que tange às medidas ambientais, este é o tema mais sensível de todos. "A cidade é um sistema complexo e pode ser definida como um macrobem ambiental. Nela interagem o meio ambiente natural e artificial" (LOSSO, 2004, p. 62). De fato,

> A cidade pode ser vista e estudada pelo Direito Ambiental como um macroecossistema resultante das interações dos subsistemas constituídos pelos meios físico (incluindo o espaço urbano construído), biótico e antrópico, marcado por traços culturais, visando a assegurar as condições propícias ao desenvolvimento da sadia qualidade de vida da sociedade urbana (YOSHIDA, 2001, *apud* LOSSO, 2004, p. 62).

As obras de implantação de infraestrutura essencial de equipamentos comunitários (sistema de abastecimento de água potável, coleta e tratamento de esgoto, rede de energia elétrica e drenagem) e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb (art. 36, § 3º da Lei 13.465/17). Tal medida é importante para se evitar que, por problemas orçamentários iniciais, a titularização das casas não ocorra.

4 – CONCLUSÕES

Os elementos previstos em legislação que versam sobre a REURB representam a aplicação de diversos princípios constitucionais, dentre eles:

a) a dignidade da pessoa humana, ao outorgar aos ocupantes de núcleos urbanos informais consolidados o direito de serem titularizados, desde que obedecidas algumas condicionantes. Em uma releitura do princípio, este impõe determinadas obrigações ao Poder Público e a REURB, ao prever as medidas de compensação urbanística, termina também por aplicar a releitura principiológica;
b) o princípio da equidade intergeracional e o desenvolvimento sustentável, ao reinterpretar a *environment chain novel* que corresponde ao seu núcleo principiológico, demonstra que a interpretação das normas de proteção ambiental devem sempre ter em mente, também e em patamar hierárquico superior, a dignidade da pessoa humana e a análise das implicações sociais no choque entre o desenvolvimento e o meio ambiente, em uma intepretação que uma não exclui a outra, mas sim em que ambas preservem, no curso hermenêutico, um mínimo principiológico existencial;
c) o princípio da segurança jurídica, pois a REURB translada diversas situações em que os códigos binários ter/não ter, lícito/ilícito são cambiados em nome da segurança das relações jurídicas, desde que obedecidos critérios legais.

O foco da REURB são os Núcleos Urbanos Informais Consolidados (NUIC), que são considerados uma transitoriedade permanentemente articulada ao estigma territorial de uma ocupação à margem da lei. Sendo o NUIC uma zona de indeterminação entre o lícito/ilícito e, com base nos princípios constitucionais *supra*, sua identificação representa o início do reconhecimento da problemática a ser trabalhada.

Por fim, a REURB não visa apenas regularizar o que se tem: ao possuir fortes elementos de *polis*, a REURB obriga, também, as compensações ambientais e urbanísticas a serem feitas nos NUICs.

5 - REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luís Roberto. Aqui, lá e em todo lugar: a dignidade humana no direito. In Doutrinas essenciais direito constitucional. Clève, Clèmerson Merlin organizador. Volume VIII. Direitos e Garantias Fundamentais. Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. Direitos Individuais. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição. Coimbra : Almedina, 1998.

CARVALHO, Délton Winter de. Gestão Jurídica Ambiental. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2007.

DAVIS, Mike. Planeta Favela. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo : Boitempo, 2006.

FARIAS, Edilsom Pereira de. Colisão de direitos. A honra, a intimidade, a vida privada e a imagem *versus* a liberdade de expressão e informação. 2ª edição. Porto Alegre : Sérgio Antônio Fabris Editor, 2000.

LOSSO, Thais Cercal Dalmina. Os princípios da política global do meio ambiente no estatuto da cidade. In Direito Ambiental. Enfoques variados. SILVA, Bruno Campos. Organizador. São Paulo : Lemos e Cruz, 2004.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 22ª edição, revista, ampliada e atualizada. São Paulo : Malheiros, 2014.

PHILIPPI JR, Arlindo; BRUNA, Gilda Collet; SILVEIRA, Vicente Fernando. Políticas públicas e desenvolvimento sustentável. *In* Curso interdisciplinar de direito ambiental. Barueri : Manole, 2005.

ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares. A colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo : Boitempo, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. *In* Comentários à Constituição do Brasil. CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz, coordenadores científicos. São Paulo : Saraiva, 2013. 1ª edição, 6ª Tiragem.

SARMENTO, Daniel. A ponderação de interesses na Constituição Federal. 1ª edição, segunda tiragem. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2002.

TELLES, Vera da Silva. As cidades na fronteira do legal e do ilegal. Belo Horizonte : Argvmentvm, 2010.

TRINDADE, André. **O controle das decisões judiciais e a revolução hermenêutica no direito processual civil brasileiro**. *In* Hermenêutica e jurisprudência no novo Código de Processo Civil. Coerência e integridade. São Paulo: Saraiva, 2016.