

FACULDADE DE DIREITO DO SUL DE MINAS

Programa de Pós-Graduação em Direito

José Luis Ferreira dos Santos

**ASTIGMATISMO INSTITUCIONAL: INVISIBILIDADE SOCIAL NAS ÁREAS DE PARCELAMENTO
IRREGULAR DO SOLO URBANO E RURAL NO SUL DE MINAS GERAIS.**

Pouso Alegre

2024

José Luis Ferreira dos Santos

**ASTIGMATISMO INSTITUCIONAL: INVISIBILIDADE SOCIAL NAS ÁREAS DE PARCELAMENTO
IRREGULAR DO SOLO URBANO E RURAL NO SUL DE MINAS GERAIS.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, com área de concentração em Constitucionalismo e Democracia, como requisito para obtenção do título de mestre em Direito pela Faculdade de Direito do Sul de Minas.

Orientador: Prof. Pós Dr. Rafael Lazzarotto Simioni

Pouso Alegre

2024

FICHA CATALOGRÁFICA

S268a SANTOS, José Luis Ferreira dos
ASTIGMATISMO INSTITUCIONAL: INVISIBILIDADE
SOCIAL NAS ÁREAS DE PARCELAMENTO IRREGULAR DO
SOLO URBANO E RURAL NO SUL DE MINAS GERAIS. / José Luis
Ferreira dos Santos. Pouso Alegre: FDSM, 2024.
137p.

Orientador: Rafael Lazzarotto Simioni.

Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito do Sul de Minas,
Programa de Pós-Graduação em Direito.

1. Ocupações Clandestinas e Irregulares. 2. Astigmatismo
Institucional. 3. Moradia. 4. Políticas Públicas. 5. Regularização
Fundiária. I Simioni, Rafael Lazzarotto . II Faculdade de Direito do Sul
de Minas. Programa de Pós-Graduação em Direito. III Título.

CDU 340

José Luis Ferreira dos Santos

**ASTIGMATISMO INSTITUCIONAL: INVISIBILIDADE SOCIAL NAS ÁREAS DE PARCELAMENTO
IRREGULAR DO SOLO URBANO E RURAL NO SUL DE MINAS GERAIS.**

Data de Aprovação:

Banca Examinadora

Orientador: Prof. Dr. Rafael Lazzarotto Simioni

Professor convidado Dr. Rafael Alem Mello Ferreira

Professor convidado Dr. Carlos Alberto Lunelli

Pouso Alegre - MG, __/__/____.

À minha família iluminada, meu pilar, que jamais cogitou me deixar parar de sonhar.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, pela vida e por me auxiliar na escolha de caminhos adequados e por me dar forças e determinação para encarar, de frente, cada obstáculo existente em meu caminho. Sou totalmente grato por cada conquista e superação.

À minha querida esposa, Rosilene, e aos meus queridos filhos(as) Isabela e Luis Henrique, pela compreensão e amor dedicados a mim durante toda esta difícil jornada, por estarem comigo a cada segundo, e compartilharem ao meu lado até meus silêncios.

Aos meus pais, José Luis e Rute, e aos meus irmãos, Jony e Etiene, que me encorajam a cada passo dado, e vibraram a cada novo desafio, sem jamais me deixar desanimar.

Ao meu orientador Professor Dr. Rafael Lazzarotto Simioni, com admiração e respeito, por me acolher, pelos inúmeros ensinamentos, e principalmente pela confiança depositada em mim.

A todos que fizeram parte deste curso direta ou indiretamente, principalmente à Faculdade de Direito do Sul de Minas, todos os professores que enriqueceram minha trajetória, e aos demais funcionários, pela dedicação, atenção e presteza de sempre.

Por fim, a todos os(as) colegas de aprendizado, mestrandos da FDSM que comigo enfrentaram compartilharam das renúncias, desafios e vitórias que o curso proporciona. A tantos que deixo de mencionar por me faltar espaço e/ou memória, e que ao meu lado, de alguma forma, me permitiram chegar a este ponto do longo caminho que decidi trilhar.

*Uma cidade sem portas, de casas sem armadilha,
um país de riso e glória como nunca houve nenhum.
Esse país não é meu
Nem vosso ainda, poetas.
Mas ele será um dia
O país de todo homem.*

(Carlos Drummond de Andrade)

RESUMO: O presente trabalho visa analisar o quadro de astigmatismo institucional que permeia as áreas, rurais e urbanas, atingidas por parcelamentos e ocupações irregulares, principalmente na região Sul do Estado de Minas Gerais. Para além dos riscos ao meio ambiente, artificial ou natural, o que por si só já justificaria a necessidade de intervenção estatal, para aqueles que vivem nestas áreas é como se fossem invisíveis ao poder público na implementação dos serviços públicos básicos, como água potável, energia elétrica, saneamento básico e serviços de saúde. A ocupação irregular do solo urbano e rural pode gerar diversos impactos sociais, como a falta de infraestrutura básica, a concentração de pessoas em áreas sem condições adequadas de habitabilidade e a precariedade das condições de moradia. Esses impactos podem afetar a saúde, a segurança e a qualidade de vida das pessoas que vivem nessas áreas. Porém, uma vez consolidada a ocupação irregular, caracterizada a sua irreversibilidade, a administração pública deve priorizar a regularização dessas áreas. Devido à falta de opções acessíveis de moradia, muitas pessoas são forçadas a ocupar áreas irregulares, seja porque é a única opção que seus recursos financeiros lhes permitem, seja pela falta de informação. Seguindo uma metodologia analítica e a técnica de revisão literária, conclui-se, como resultado da investigação, que é possível reverter esse quadro de invisibilidade social e habitacional através da adoção de intervenções administrativas, jurídicas, e de políticas públicas, para prevenção e redução dessas ocupações irregulares, bem como para regularização fundiária/integração das áreas irregularmente ocupadas, porém já consolidadas.

Palavras-chave: 1. Ocupações clandestinas e irregulares. 2. Astigmatismo institucional. 3. Habitação. 4. Políticas Públicas. 5. Regularização fundiária.

ABSTRACT: The present work aims to analyze the institutional astigmatism that permeates the areas, rural and urban, affected by subdivisions and irregular occupations, mainly in the southern region of the State of Minas Gerais. In addition to the risks to the environment, artificial or natural, which in itself would justify the need for state intervention, for those who live in these areas it is as if they were invisible to the public authorities in the implementation of basic basic services, such as drinking water, electricity, basic sanitation and health services. The irregular occupation of urban and rural land can generate several social impacts, such as the lack of basic infrastructure, the concentration of people in areas without adequate conditions of habitability and the precariousness of housing conditions. These effects can affect the health, safety and quality of life of people living in these areas. However, once the irregular occupation has been consolidated, its irreversibility identified, the public administration must prioritize the regularization of these areas. Due to the lack of affordable housing options, many people are forced to occupy irregular areas, either because it is the only option their financial resources allow, or because of lack of information. Following an analytical methodology and the literature review technique, it is concluded, as a result of the investigation, that it is possible to reverse this situation of social and housing invisibility through the adoption of administrative, legal, and public policy interventions, for the prevention and reduction of these irregular occupations, as well as for land regularization/integration of irregularly occupied, but already consolidated, areas.

Keywords: 1. Clandestine and Irregular Occupations. 2. Institutional Astigmatism. 3. Housing. 4. Public Policies. 5. Land Regularization.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1. PROPRIEDADE E SOCIEDADE: REPENSANDO AS OCUPAÇÕES IRREGULARES À LUZ DA FUNÇÃO SOCIAL.....	18
1.1. Da Propriedade e sua função social: histórico, reflexões constitucionais e perspectivas.....	18
1.2. Função Social da Cidade: da propriedade individual à função social coletiva.....	25
2. CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA NAS ÁREAS DE PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO URBANO E RURAL NO SUL DE MG.....	31
2.1. Fatores que contribuem para o surgimento de ocupações irregulares.....	43
2.2. Principais problemas enfrentados pelas comunidades nessas áreas.....	46
2.3. Impactos administrativos, tributários, econômicos e sociais do astigmatismo institucional.....	48
2.4. Aspectos institucionais e jurídicos relacionados.....	49
3. DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO GARANTIA AO DIREITO CONSTITUCIONAL DE MORADIA.....	55
3.1. Contextualização e breve histórico sobre a regularização fundiária no Brasil.....	61
3.2. Da atuação preventiva e dos Procedimentos investigatórios.....	62
3.3. Do processo de Regularização Fundiária de Imóveis.....	66
3.4. Apresentação de instrumentos legais e políticas públicas relacionadas à regularização.....	78
3.5. Obstáculos e desafios na implementação desses instrumentos.....	115
3.6. Dos Benefícios da Regularização Fundiária.....	122
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	124
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	126

INTRODUÇÃO

A explosão demográfica do último século, principalmente em países subdesenvolvidos, revelou a grande deficiência enfrentada por governos e instituições em ordenar o espaço público a fim de garantir condições básicas e necessárias à população.

Esse avultamento populacional se torna um problema quando traduz num desequilíbrio entre população e recursos naturais e sociais para o sustentar adequadamente¹.

Além do crescimento populacional acelerado, principalmente a partir do século XX, outro fenômeno demográfico parece assombrar a sociedade moderna, qual seja, o deslocamento descontrolado de grandes massas populacionais das zonas rurais para regiões urbanas que, sem estrutura adequada, expurga os seus pretendentes às regiões menos estruturadas, acentuando ainda mais a dicotomia centro/periferia. Periferias estas, muitas das vezes instaladas em áreas rurais, degradadas ou subutilizadas, próximas à zona urbana, porém, sem quaisquer condições mínimas de habitabilidade, salubridade e infraestrutura.

No sul de Minas Gerais, especialmente nas cidades de pequeno e médio porte, para além do surgimento de bairros, loteamentos irregulares e/ou clandestinos, outra característica marcante encontrada é a formação de chacreamentos informais, à margem da legislação regente.

A localização, em especial a proximidade com o Estado de São Paulo (“capital econômica” do país), as características geológicas, o clima, fazem do sul do Estado de Minas Gerais, uma região propícia àqueles que procuram descanso em chácaras, sítios e fazendas.

Essa procura foi ainda mais acentuada com o advento da pandemia do coronavírus (SARS-CoV-2), pois, com o necessário isolamento social, muitos de se deslocaram das

¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 2010, p. 248

grandes cidades e capitais rumo ao interior, principalmente nesta região, em busca de refúgio.

Esse deslocamento populacional acentuou ainda mais o surgimento de parcelamentos irregulares do solo, principalmente na zona rural, com loteamentos irregulares de pequenas chácaras.

A ausência de fiscalização, de regulamentação legal e/ou de iniciativas públicas de regularização, acabam por agravar a situação nessa região; o astigmatismo institucional e social passa então a ser generalizado.

O astigmatismo institucional é uma metáfora utilizada para descrever a falta de clareza e precisão nas políticas e práticas das instituições públicas e privadas, resultando em desigualdades e injustiças sociais.

Esse astigmatismo, quando não oriundo da falta de boa vontade do gestor público, em sua grande maioria decorre da falta de conhecimento técnico e jurídico para fiscalização e/ou regularização dessas ocupações.

Desta forma, a fim de combater o astigmatismo institucional é necessário haver um grande compromisso de todos os atores envolvidos, desde governo, sociedade civil, entidades acadêmicas, organizações não-governamentais, empresas privadas e toda a comunidade local.

A precarização do acesso à moradia, a falta de acesso à informação, a falta de medidas públicas de caráter preventivo, dentre outros, contribuem para o aumento significativo de parcelamentos irregulares nessa região, seja na zona urbana, seja na zona rural.

Além dos riscos ambientais, artificiais ou naturais, o que por si só já evidenciam a necessidade de intervenção estatal, para aqueles que vivem nestas áreas é como se fossem invisíveis ao poder público na implementação dos serviços públicos básicos, como água potável, energia elétrica, saneamento básico e serviços de saúde.

Este quadro é resultado da falta de capacitação e capacidade de gestão local, da quebra de padrões de produtividade, da inadequação dos serviços de infraestrutura básica, da omissão de regras legais e regulamentares, da desigualdade ao acesso de serviços de

qualidade, entre outras derivadas econômicas, sociais, culturais, ambientais e históricas, que acabam por suplantar as práticas e investimentos locais.

Podemos identificar que a ocupação irregular do solo urbano e rural pode gerar diversos impactos sociais, como a falta de infraestrutura básica, a concentração de pessoas em áreas sem condições adequadas de habitabilidade e a precariedade das condições de moradia, afetando a saúde, a segurança e a qualidade de vida das pessoas que vivem nessas áreas.

Encontra-se na esfera do poder/dever das instituições públicas, a necessidade de evitar a proliferação de ocupações irregulares através de medidas preventivas e punitivas, nas quais podemos destacar o planejamento urbano adequado, a fiscalização rigorosa, a demolição de construções irregulares, a aplicação de multas e ações civis públicas contra responsáveis pela ocupação irregular, dentre outras.

Doutra sorte, uma vez consolidada a ocupação irregular, caracterizada a sua irreversibilidade, a administração pública deve priorizar a regularização dessas áreas, com fim a efetivar o direito constitucional à moradia.

Devido à falta de opções acessíveis de moradia, muitas pessoas são forçadas a ocupar áreas irregulares, seja porque é a única opção que seus recursos financeiros lhe permitem, seja pela falta de informação. Neste contexto, passa a estar em xeque o direito constitucional à moradia, e não mais, e tão somente, o caráter punitivo do ente público.

É justamente neste momento que muitas instituições, públicas ou particulares, preferem manter-se inertes a situação dessa população, que passa a ficar à margem das políticas e serviços públicos básicos, num quadro caótico que chamamos de astigmatismo institucional.

Vale lembrar, que a ocupação irregular do solo gera impactos não só vida do seu ocupante, mas também do meio ambiente e de toda comunidade. Refletem também nas finanças dos municípios, que deixam de arrecadar impostos diretos e indiretos, reduzindo ainda mais e substancialmente as condições dos Municípios em implementar políticas públicas nestas áreas; além disso, vários repasses Estaduais e Federais deixam de ser enviados, pois essas pessoas e seus imóveis deixam de fazer parte dos registros imobiliários, fiscais e administrativos dos municípios.

O gestor público precisa ter em mente que, após implantado o parcelamento irregular ou clandestino, com vistas a efetivação do direito constitucional à moradia digna, é seu poder/dever integrá-lo à cidade através de mecanismos jurídicos, administrativos e sociais. Isso envolve direta ou indiretamente a regularização do loteamento, a infraestruturação da área e a regularização das construções, dentre outros.

Existem diversos instrumentos jurídicos que podem ser usados na regularização de parcelamentos irregulares, como a adequação do zoneamento do município, a usucapião coletiva, a concessão de uso especial para fins de moradia, o processo de regularização fundiária previsto na Lei nº 13.465/2017², dentre outros.

Além disso, existem instrumentos gerais previstos na Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979)³, no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001)⁴, que estabelecem normas e diretrizes para a ordenação e o planejamento urbano; bem como instrumentos gerais previstos na Lei 5.868/72⁵, no Decreto 62.504/68⁶, e na Lei 4.504/64⁷, que tratam de normas e diretrizes para a ordenação e planejamento rural.

Porém, a percepção meramente punitiva, o desinteresse e/ou o desconhecimento jurídico de muitos administradores públicos acabam por perpetuar a invisibilidade social e habitacional dessas pessoas.

É preciso separar aqueles que violam a lei para obter benefícios financeiros, os loteadores de loteamentos urbanos ou rurais clandestinos e/ou irregulares, daqueles que, por desconhecimento, ou condição de vulnerabilidade habitacional, acabam se instalando nessas zonas.

² BRASIL. República Federativa. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

³ _____. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

⁴ _____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

⁵ _____. Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5868.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

⁶ _____. Decreto nº 62.504, de 8 de abril de 1968. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d62504.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

⁷ _____. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

Daí a razão para identificar o volume e o impacto desses parcelamentos irregulares e/ou clandestinos, principalmente nas cidades do Sul do Estado de Minas Gerais, bem como destacar quais as maiores dificuldades para o poder público em prevenir o surgimento de novas ocupações, e de buscar meios jurídicos, técnicos, administrativos e sociais para a integração à cidade dessas ocupações irregulares já consolidadas.

As ações de regularização fundiária devem estar inseridas em um contexto mais abrangente de execução da política urbana e territorial, de forma a se garantir a inserção dos núcleos urbanos informais na cidade e possibilitar o resgate pleno dos direitos e da cidadania de seus moradores.

Sarlet⁸ destaca que o direito à moradia se reveste da complexidade peculiar dos direitos fundamentais, notadamente dos direitos sociais, já que abrange um conjunto heterogêneo de posições jurídicas objetivas e subjetivas, assim como assume uma dupla feição defensiva e prestacional. É justamente nessa feição prestacional que se inclui o poder/dever do Estado em tomar medidas, inclusive de ordem normativa, para regularizar e inserir esses assentamentos irregulares na cidade.

Não há dúvida sobre a indispensabilidade da criação de novos instrumentos para diminuir o descompasso entre a situação fática e a realidade registral, proporcionando aos ocupantes mecanismos de regularização da ocupação⁹.

A marginalização de inúmeras áreas de terra no País não é bem-vinda, pois fomenta a sonegação fiscal, aumenta os conflitos fundiários, desassossega o ocupante de boa-fé, entre outros malefícios. É preciso reconhecer que parte significativa das cidades brasileiras foram autoconstruídas por seus ocupantes e esses territórios autoconstruídos integram a cidade e precisam ser reconhecidos.

O poder público deve adotar medidas preventivas para evitar a proliferação de ocupações irregulares, tais como o planejamento urbano adequado e fiscalização

⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. A EFICÁCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 330

⁹ PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (Coord). REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – Lei 13.465/2017. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 46

preventiva, estas medidas são essenciais para evitar que novas ocupações irregulares surjam e se consolidem, causando problemas sociais, econômicos e ambientais.

Porém, uma vez consolidada a ocupação irregular, ou seja, quando a sua irreversibilidade é constatada, a administração pública deve adotar medidas para regularizar essas áreas, a fim de garantir o direito constitucional à moradia.

Neste contexto, é possível identificar a seguinte problemática:

Como o poder público pode prevenir a proliferação dessas ocupações irregulares? E, uma vez consolidado o parcelamento irregular ou clandestino, como integrá-lo a cidade de modo a garantir o direito constitucional à moradia digna?

Para tentar responder as indagações acima, esse trabalho tem como objetivo geral analisar quais as maiores dificuldades enfrentadas pelo poder público para prevenir o surgimento de novas ocupações, bem como identificar de que forma seria possível integrar à cidade as ocupações irregulares já consolidadas.

Possui como objetivos específicos, dentre outros, destacar a origem, o volume e o impacto desses parcelamentos irregulares e/ou clandestinos nas cidades do Sul de Minas.

Ainda, identificar as principais causas e consequências desse quadro de astigmatismo institucional, e definir como superá-lo, com fim a garantir o direito constitucional à moradia digna.

Por fim, elaborar sugestões de intervenções jurídicas e de políticas públicas para prevenção e redução dessas ocupações irregulares e para integração das áreas ocupadas irregularmente, porém já consolidadas.

Para tanto, esse pesquisador realizou seu trabalho científico através de pesquisa qualitativa e quantitativa, parcialmente exploratória e descritiva, por meio bibliográfico e documental, adotando-se como método de procedimento, ora a dedução, ora a indução.

A normalização se deu com base nas normas NBR 10520/2012 e NBR 14724/2011, ambas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), tendo a pesquisa se baseado em obras doutrinárias, decisões judiciais do ordenamento jurídico pátrio, além de análise de documentos e relatórios oficiais de entidades governamentais e não-governamentais.

1. PROPRIEDADE E SOCIEDADE: REPENSANDO AS OCUPAÇÕES IRREGULARES À LUZ DA FUNÇÃO SOCIAL

A noção de propriedade, cuja conceito está submergido numa constante evolução histórica, remonta aos primórdios da civilização humana e traduz a realidade econômica, política e social de cada época.

A gênese da propriedade, enquanto instituição, é explicada por teorias que percorreram sua concepção desde a vontade divina, passando pela valorização econômica, materialista, até a concepção funcional¹⁰.

Compreender essa evolução e seus aspectos é fundamental para que extraiamos o seu sentido constitucional máximo, com fins a materialização eficaz deste direito em consonância a outros direitos, também constitucionais, como o direito à moradia e ao meio ambiente equilíbrio, seja natural ou artificial.

1.1. Da propriedade e sua função social: histórico, reflexões constitucionais e perspectivas

Nas sociedades primitivas, a noção clara da propriedade privada ainda não existia. Frequentemente, os recursos eram compartilhados por toda a comunidade e/ou pertenciam ao grupo como um todo. A propriedade era coletiva e baseada na posse comunal da terra e dos bens necessários para a sobrevivência.

A terra era cultivada de forma comum e, com o passar do tempo, passou-se a atribuir, a cada família integrante da tribo, uma porção de terra onde cada qual deveria trabalhar para garantir seu sustento.

¹⁰ RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. Função social da propriedade privada: notas sobre a sua evolução conceitual. Themis: Revista da ESMEC, Fortaleza, v. 3, n. 2, p. 59-90, 2003. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br//dspace/handle/2011/18317>. Acesso em: 24 maio 2023.

Com o passar dos tempos, a prerrogativa dada a cada família para que desfrutasse a terra foi ficando perpétua e, muitas vezes, o titular de todos os bens era o cabeça da família.

A distinção entre propriedade privada e propriedade estatal somente surgiu após o advento das primeiras civilizações. Enquanto os governantes possuíam terras e recursos que eram administrados pelo Estado, os cidadãos comuns, embora pudessem ter propriedade privada, como casas e rebanhos, estavam sujeitos a limitações impostas pelas autoridades governamentais.

Na sociedade romana primitiva, a ideia de propriedade privada estava situada na própria religião, pelo fato de que cada família tinha o local de residência e de seus antecedentes como um lugar sagrado, onde os espíritos dos antecedentes protegiam os atuais moradores.

Porém, já no período do império romano, as sucessivas conquistas territoriais do império fizeram surgir novas formas de propriedade. As terras conquistadas pelo povo romano eram, em parte, reservadas à utilização pelo próprio império e outra parte era colocada à exploração por pessoas que deveriam pagar pelo direito de exercer a referida exploração¹¹.

A Idade Média elaborou um conceito distinto de propriedade, rejeitando o exclusivismo dos romanistas e introduzindo na técnica privatista uma hierarquia oriunda do Direito público, admitiu o mundo feudal uma superposição de domínios de densidades diferentes que se mantinham paralelos uns aos outros. A valorização do solo e a estreita dependência entre o poder político e a propriedade das terras eram responsáveis pela formação de uma identidade entre a soberania e a propriedade¹².

Nesta época, o feudalismo prevalecia na Europa. A propriedade era organizada em um sistema hierárquico, com o senhor feudal possuindo terras e concedendo-as a vassalos em troca de serviços e obrigações. A maioria das pessoas não possuía propriedade individual, e a terra era considerada um bem comum do senhor feudal.

¹¹ *Ibid.*, p. 63

¹² WALD, Arnald. Curso de Direito Civil Brasileiro, 7a. Edição, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1990, p.

Somente com advento da Revolução Francesa de 1789, o conceito de propriedade volta a aproximar-se do conceito romano de propriedade, definindo-a como direito sagrado, individualista e absolutista, sob o aspecto de que resguardaria os ideais de igualdade, fraternidade e liberdade.

A diferença para a concepção romana se dava apenas no fato de que nesta, a propriedade era evidenciada pelo autoritarismo, tinha conotação militar, religiosa e política, sendo utilizada para assegurar a supremacia das famílias romanas; já a propriedade na era napoleônica teria sido resultado da união de pequenos e médios possuidores com a burguesia em oposição ao rei e à nobreza, com a pretensão de separar o poder político do poder econômico¹³.

A Revolução Francesa e também a Revolução Industrial, ocorridas no século XVIII, trouxeram grandes transformações para a noção de propriedade. A ascensão do capitalismo trouxe consigo a ideia de propriedade privada dos meios de produção, como terras, fábricas e máquinas.

Porém, o liberalismo, motivado por suas concepções de Estado, propiciou grandes abusos por parte dos detentores de riqueza. Destas ebulições políticas ocorridas a partir do século XIX surgem duas posições acerca da propriedade. Uma resultante dos ideais socialistas da Revolução Russa, que desejava transformar a propriedade individual em propriedade coletiva, argumentando que a propriedade privada concentrava a riqueza nas mãos de poucos e gerava desigualdades sociais; e, uma outra corrente política que intencionava manter o *status quo* da propriedade da época, acrescida de restrições que atendessem ao interesse social.

Desta segunda vertente, já na era moderna, a noção de propriedade evoluiu em resposta às mudanças sociais e econômicas. A maioria dos países adotou sistemas jurídicos que passaram a proteger a propriedade privada como um direito fundamental dos indivíduos, porém, com limitações e regulamentações para evitar abusos e promover o bem-estar geral.

¹³ ADROUGUE, Manuel I. El Derecho de propiedad en la actualidad, Buenos Aires, aleledo-Perrot, 1991, p. 31.

É sob essa perspectiva de interesse social que surge então a “Teoria da Função Social da Propriedade”. Já no início do século XX, com o advento do chamado *Estado Social*, Duguit¹⁴, que para muitos foi o precursor da teoria, inspirando-se nos ensinamentos de Aristóteles, principalmente em *A Política*, e, de São Tomás de Aquino, propõe uma releitura no conceito de propriedade, asseverando que “*a propriedade deve ser compreendida como uma contingência, resultante da evolução social; e o direito do proprietário, como justo e concomitantemente limitado pela missão social que se lhe incumbe em virtude da situação particular que se encontra*”.

Para o autor, a propriedade existe para beneficiar não apenas o proprietário, mas também toda a comunidade em que está inserida. Por sermos seres sociais, a propriedade não pode ser exercida de forma arbitrária ou exclusivista, mas deve atender aos interesses e necessidades da coletividade.

Não há que se conceber a propriedade pública ou privada, urbana ou rural, sem que a mesma exerça o seu papel social. A propriedade não é um direito absoluto, mas sim uma construção artificial que deve atender aos interesses coletivos e contribuir para o bem-estar da sociedade.

Orlando Gomes¹⁵, ao traduzir o conceito de função social na visão de León Duguit, expressa que:

“A propriedade deixou de ser o direito subjetivo do indivíduo e tende a se tornar a função social do detentor da riqueza mobiliária e imobiliária; a propriedade implica para todo detentor de uma riqueza a obrigação de empregá-la para o crescimento da riqueza social e para a interdependência social. Só o proprietário pode executar uma certa tarefa social. Só ele pode aumentar a riqueza geral utilizando a sua própria; a propriedade não é, de modo algum, um direito intangível e sagrado, mas um direito em contínua mudança que se deve modelar sobre as necessidades sociais às quais deve responder”.

Assim, o direito à propriedade sofreu um processo de relativização, ou de publicização ou, ainda, de socialização, como preferem alguns. Em outras palavras, o

¹⁴ DUGUIT, Léon. Fundamentos do direito: Texto integral. Tradução de Márcio Pugliesi. São Paulo: Martin Claret, 2009, p. 49

¹⁵ GOMES, Orlando. Direitos Reais, 10a. edição, Rio de Janeiro, Editora Forense, 1988, p. 97-98

exercício do direito de propriedade foi sendo, pouco a pouco, condicionado ao bem-estar social ou, ao cumprimento de sua função social¹⁶.

Duguit, coerentemente com os postulados filosóficos do Positivismo de Augusto Comte, em que assentou os fundamentos de sua doutrina, passou ao desenvolvimento da consequência lógica daquele princípio de que a propriedade não é um direito subjetivo e que há, para todo detentor de riqueza, a obrigação de empregá-la de acordo com sua finalidade, aumentando a interdependência social, visto que a propriedade é uma função social, podendo o detentor da riqueza realizar um certo trabalho no sentido de aumentar a riqueza geral, fazendo valer o capital que possui¹⁷.

Afirma-se, então, nos dizeres de Moraes¹⁸, que a função social da propriedade não é senão o concreto modo de funcionar da propriedade, seja como exercício do direito de propriedade, seja não exigido pelo ordenamento jurídico, direta ou indiretamente, por meio de imposições de obrigações, encargos, limitações, restrições, estímulos ou ameaças, para a satisfação de uma necessidade social, temporal e espacialmente considerada.

É preciso superar o axioma da legitimidade da propriedade privada independentemente da legitimidade do uso da propriedade¹⁹.

De acordo com Orlando Gomes²⁰, por função social da propriedade deve-se entender uma complexa situação jurídica subjetiva, ativa e passiva, que transforma o direito subjetivo de propriedade. Reconhecendo o ordenamento jurídico que o exercício dos direitos inerentes à propriedade não podia ser protegido exclusivamente para a finalidade de satisfação dos interesses do proprietário, a função da propriedade torna-se social, trazendo com isto as seguintes consequências: a) legitima-se a vedação ao proprietário do exercício de determinadas faculdades; b) o proprietário passa a ser

¹⁶ LEONETTI, C. A. Função social da propriedade: mito ou realidade? Sequência Estudos Jurídicos e Políticos, [S. l.], v. 19, n. 36, p. 48, 1998. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15605> Acesso em: 24 maio. 2023.

¹⁷ RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. Função social da propriedade privada: notas sobre a sua evolução conceitual. Themis: Revista da ESMEC, Fortaleza, v. 3, n. 2, 2003, p. 79. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br//dspace/handle/2011/18317> . Acesso em: 24 maio 2023.

¹⁸ MORAES, José Diniz de. A função social da propriedade e a Constituição Federal de 1988, São Paulo, Editora Malheiros, 1999, p. 80

¹⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 2010, p. 277

²⁰ GOMES, Orlando. Direitos reais. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p.107

obrigado a exercer determinados direitos elementares do domínio; e c) cria-se um complexo de condições para que o proprietário possa exercer seus poderes.

A teoria função social então ganha força, sendo incorporada como princípio à Constituição de Weimar, em 1919. A Constituição de Weimar foi elaborada em um contexto pós-Primeira Guerra Mundial, quando a Alemanha estava passando por uma profunda crise econômica e social. A incorporação desse princípio na Constituição de Weimar refletia a preocupação em estabelecer uma ordem social mais equilibrada e justa à época.

Já na década de 40, a Constituição Italiana incluiu o princípio da Função Social da Propriedade em seu texto, resultando numa fecunda contribuição da doutrina italiana para a constitucionalização do conceito de função social.

Na “constitucionalização” da função social à propriedade, mesmo que a nível programático, modifica-se a relação do proprietário com a coisa. Este, passa a ter, ao lado dos direitos de usar, gozar, dispor e reaver a propriedade, a função de atuar, ao lado do Estado, como um gestor da coisa que interessa a toda a coletividade. Com o reconhecimento da função social da propriedade, passa o seu senhor a condicionar o exercício das prerrogativas de proprietário ao atendimento de interesses de toda uma coletividade, da qual é integrante²¹.

No direito brasileiro, até o advento da Constituição de 1934²², o direito à propriedade privada era quase absoluto, cedendo, apenas, diante da desapropriação pelo Poder Público, sempre mediante justa indenização. A Constituição de 34, inspirada no modelo alemão da Constituição de Weimar, em seu art. 113, item 17, rezava:

“17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.”

²¹ RODRIGUES, op. cit., p. 79-80

²² BRASIL. República Federativa. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

Porém, a função social da propriedade deixou de ter a devida importância constitucional com o advento da Constituição “Polaca” de 1937.

Somente em 1946, na redemocratização, pós segunda guerra mundial, restaura-se a necessidade do cumprimento da função social da propriedade, incluindo-a entre os princípios regentes da ordem econômica e social. No mesmo sentido, a Constituição de 1967²³ e a emenda constitucional nº 1/69²⁴, mantiveram, por seu turno, a função social da propriedade entre os princípios da ordem econômica e social.

Por fim, a Constituição cidadã de 1988 aumentou substancialmente o tratamento dado à matéria, pois além de manter a função social da propriedade entre os princípios da ordem econômica (art. 170, III), ainda, incluiu a função social da propriedade dentre os direitos e garantias individuais e coletivos (art. 5º, XXIII), conferindo-lhe, assim, o status de “cláusula pétrea” (art. 60, par. 4º, IV.). Como se não bastasse, ainda previu a forma com a qual a propriedade de bens imóveis, sejam urbanos ou rurais, cumpriram sua função social (art. 182, §2º e 186)²⁵.

Nesse contexto, identificamos que o princípio da função social da propriedade, consagrado em nossa legislação, incluindo a Constituição e o Código Civil, desempenha um papel fundamental. A propriedade não é um fim em si mesmo, mas está intrinsecamente relacionada às suas funcionalidades, seja individual ou de toda coletividade.

No seu viés individual a propriedade cinge-se de funcionalidades específicas, relacionadas à moradia, ao lazer, à geração de renda, dentre outros; já no seu viés coletivo, a propriedade cinge-se de funcionalidades gerais, relacionadas a gestão e organização do espaço, meio ambiente natural ou artificial, dentre outros.

Assim, não basta a mera aquisição da propriedade de forma desordenada, a par das previsões legais e normativas, sem que seja feita uma prévia análise das condições de infraestrutura, de salubridade e de habitabilidade, não só por interesse pessoal do

²³ BRASIL. República Federativa. Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

²⁴ _____. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

²⁵ LEONETTI, op. cit., p. 50

proprietário, mas também porque a propriedade deve atender aos interesses de toda a coletividade.

Neste sentido, a CRFB/88 atribuiu aos municípios a ordenação do espaço público local, nos termos dos seus art. 30, inciso VIII, e art. 182, bem assim coube à União dispor normas gerais para implantação dos loteamentos e condomínios, conforme leis 6.766/79²⁶ e 4.591/64²⁷, para melhor aproveitamento do solo, efetivar o direito à moradia, e para garantir a proteção devida ao meio ambiente.

É nessa concepção constitucional da propriedade funcional que o poder público e demais instituições devem identificar nas ocupações irregulares uma série de problemas tanto ao ocupante como à sociedade como um todo, culminando no estabelecimento de grandes desigualdades sociais, precariedade de serviços públicos, e danos irreparáveis ao meio ambiente.

Por esses e outros motivos, cabe ao Poder Público prevenir a implantação dessas ocupações, através de fiscalização e de penalização dos seus promoventes, muita das vezes de loteadores clandestinos que se aproveitam da ignorância ou necessidade daqueles que buscam um lugar para chamar de lar.

Efetivada a ocupação, o direito à moradia deve ser priorizado, com a implantação de medidas de regularização e de integração da área ocupada à estrutura da cidade, evitando, assim, a perpetuação do quadro de astigmatismo institucional.

1.2. Função Social da Cidade: Da Propriedade Individual à Função Social Coletiva.

²⁶ BRASIL. República Federativa. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

²⁷ _____. República Federativa. Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4591.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

Com o advento da Constituição de 1988²⁸, o direito de propriedade passa a ter restrições jurídicas, tais quais a do artigo 5º, XXIII, pelo qual se reafirma o conceito de função social da propriedade e tem desdobramentos de formas diversas.

Neste sentido, a função social da propriedade ganha proporções em sentido amplo, levando a concepção do que hoje conhecemos como “função social das cidades”, conquanto direito constitucional ao meio ambiente equilibrado, seja natural ou artificial.

É visível a conexão existente entre os direitos à propriedade, à moradia e à cidade. Essa relação é destacada no próprio art. 182 da CF/88 que define, como objetivos dessa política urbana, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes.

A Constituição trata das funções sociais da cidade, mas não esclarece quais são essas funções que devem ser ordenadas para que ocorra efetivamente melhorias na qualidade de vida dos moradores da cidade e daqueles que dela se utilizam.

É consenso, desde os anos 30, quando o Congresso Internacional de Arquitetura Moderna se reuniu na capital grega (Carta de Atenas), de que seriam quatro as funções sociais da cidade: habitação, trabalho, circulação e recreação²⁹.

Este foi o modelo que influenciou a cidade moderna, planejada, com funções delimitadas em seu espaço físico-territorial durante mais de 50 anos, e que teve como marco histórico a implantação do projeto de Lucio Costa, em Brasília, a capital da República.

Porém, a denominada “Nova Carta de Atenas”³⁰, oriunda do Conselho Europeu de Urbanistas (CEU), de 1998, que reúne várias associações de urbanistas de países europeus, como a França, Alemanha, Itália, Reino Unido, Espanha, Bélgica, Dinamarca, Irlanda,

²⁸ _____ . República Federativa. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

²⁹ LE CORBUSIER. *A Carta de Atenas*. Versão de Le Corbusier. Tradução Rebeca Scherer. São Paulo: Hucitec: Edusp, 1993.

³⁰ LA NOUVELLE CHARTE d'ATHÈNES 2003, disponível em: <<https://www.apr-strasbourg.org/downloaddocument/20182/la-nouvelle-charte-d-athenes-2003.pdf>> Acesso em 25 nov. 23

Portugal, dentre outros, cuja reforma ocorreu em 2003, destacou 10 (dez) funções e/ou conceitos para cidade contemporânea, no século XXI.

Segundo a “Nova Carta”, os novos conceitos são³¹: *uma cidade para todos*, que deve buscar a inclusão das comunidades através da planificação espacial, e medidas sociais e econômicas que por si só devam combater o racismo, a criminalidade e a exclusão social; a *cidade participativa*, desde o quarteirão, o bairro, o distrito, o cidadão deve possuir espaços de participação pública para a gestão urbana, conectados numa rede de ação local.

A *cidade deve ser um refúgio*, ou seja, protegida por acordos internacionais para se tornar área de não combate em caso de guerra. Deve ser um lugar adequado para proporcionar o bem-estar, a solidariedade entre as gerações, como também tomar medidas para conter desastres naturais. Outra função é a *cidade saudável*, obedecendo as normas da Organização Mundial da Saúde, melhorando as habitações, meio ambiente, e com o planejamento sustentável, reduzir os níveis de poluição, lixo e conservar os recursos naturais.

A *cidade produtiva* que potencializa a competitividade, gerando postos de trabalho e pequenos negócios, fortalecendo a economia local, e melhorando o nível dos cidadãos através da educação e a formação profissional. Também a cidade deve ser *inovadora*, utilizando tecnologias de informação e comunicação, e permitindo o acesso dessas tecnologias a todos. Desta forma, desenvolvendo redes policêntricas, cidades multifacetárias comprometidas com os processos de governo e gestão.

Ainda outras das funções da cidade são os movimentos *racionais e a acessibilidade*, que vinculam o planejamento e a estratégia de transporte de forma integrada. Com isto melhorando as interconexões, o transporte público, ampliando as ruas livres de carros e promovendo a caminhada e o uso da bicicleta. A *cidade ecológica*, conceito da nova Carta de Atenas 2003, com a sustentabilidade constituindo num processo de planejamento conectado ao processo de participação social, constituindo-se em princípios do desenvolvimento sustentável.

³¹ GARCIAS, Carlos Mello; BERNARDI, Jorge Luiz. AS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, [S. l.], v. 4, n. 4, 2008. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/48>. Acesso em: 26 maio. 2023.

E as duas últimas funções das cidades contemporâneas são a *cidade cultural* e a *cidade de caráter contínuo*. A primeira diz respeito ao comprometimento com os aspectos sociais e culturais do meio urbano objetivando enriquecê-lo e diversificar a malha urbana com os espaços públicos, integrando trabalho, moradia, transporte e lazer para proporcionar bem-estar e melhor qualidade de vida. A outra observa a cidade como hospedeira da civilização, devendo proteger os elementos tradicionais, a memória, a identidade do meio ambiente urbano, incluindo as tradições locais, o patrimônio edificado, métodos construtivos, bairros históricos, espaços abertos e verdes.

No tocante à função social da cidade, a Constituição comete ao Município esse importante mister nos termos do artigo 182 da Constituição Federal³². A atuação municipal – para os municípios com mais de vinte mil habitantes - inicia na formulação do plano diretor que deve indicar os pontos fundamentais em prol do desenvolvimento urbano e os ajustes a serem implementados de acordo com o plano de governo apresentado.

É nesse instrumento que se materializa o projeto de reurbanização. Lá também devem estar dispostas futuras medidas urbanísticas a serem posteriormente implementadas. As limitações urbanísticas à disposição do município como medidas estatais interventivas de promoção do interesse coletivo podem ocorrer desde a imposição de limitações ao uso da propriedade até restrições relacionadas ao exercício de direitos por parte do proprietário.

Além de referidos institutos, os municípios possuem ainda outros instrumentos em favor da implementação de projetos urbanísticos que são amplamente empregados, a exemplo das limitações urbanísticas, uso e ocupação do solo, zoneamento, loteamento, estética e traçado urbano, entre outros³³.

Ronaldo Vieira³⁴ destaca que pela primeira vez na história constitucional brasileira, a CF dedica um capítulo exclusivamente à política urbana.

³² BRASIL. República Federativa. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

³³ SALEME, Edson Ricardo. PARÂMETROS SOBRE A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE, Anais. CONPEDI. XIV Congresso, 2006, p. 1. Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/141.pdf>. Acesso em 26 maio 2023.

³⁴ FRANCISCO, Ronaldo Vieira; GOLDFINGER, Fábio Ianni. DIREITO URBANÍSTICO. Editora Juspodivm. 2020, 5ª Edição, p. 19

O desenvolvimento urbano, previsto na CRFB/88³⁵, decorre de seu art. 21, inc. XX, o qual estabelece a competência da União para instituir as diretrizes para o desenvolvimento urbano. Trata-se da Constitucionalização do Direito Urbanístico.

Ao abordar a nova ordem urbanística estabelecida pela Constituição Federal, Saule Júnior (2007, p. 54) argumenta:

O desenvolvimento das funções sociais da cidade, por ser interesse de todos os habitantes da cidade, se enquadra na categoria dos interesses difusos, pois todos os habitantes são afetados pelas atividades e funções desempenhadas nas cidades: proprietários, moradores, trabalhadores, comerciantes e migrantes têm como contingência habitar e usar um mesmo espaço territorial. Logo, a relação que se estabelece entre os sujeitos é sua cidade, que é um bem de vida difuso.

E adiante conclui:

As funções sociais da cidade, como interesses difusos, devem compreender o acesso, de todos ao direito à cidade para os atuais e futuros habitantes das cidades, considerando os componentes deste Direito, como a moradia, os equipamentos e serviços urbanos, o transporte público, o saneamento básico, à cultura e o lazer.

Os princípios informadores do Direito urbanístico são aqueles acolhidos pelo Estatuto da Cidade³⁶, em especial os previstos no art. 2º desse Diploma Legal, como os princípios da função social da cidade e da propriedade urbana.

O princípio da função social da cidade pretende atender as necessidades da sociedade por meio de ações estabelecidas no plano diretor, regulando utilização de áreas públicas, questões de moradia e sanitárias, de meio ambiente artificial sadio. A função social da cidade é considerada um Direito difuso.

Já a função social da propriedade urbana importa na vinculação da propriedade urbana com as diretrizes da política urbana, possuindo o plano diretor como ponto de partida para desenvolver as políticas dos municípios, estabelecendo parâmetros em que a propriedade urbana irá cumprir sua função social.

³⁵ BRASIL. República Federativa. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

³⁶ BRASIL. República Federativa. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

O princípio da função social das cidades supera a tradicional visão da *urbis*. Refere-se ao atendimento das necessidades presentes, futuras e reconhecimento de condições capazes de desenvolver o município e oferecer melhores condições de vida aos seus munícipes. A tradição do Estado Liberal de que o Poder Público deveria unicamente voltar-se às suas funções típicas e essenciais foram superadas pelo nascimento do intervencionismo ou *welfare state*.

Atualmente, a tendência neoliberal busca nova identidade estatal, afastada do extremo intervencionismo e voltada às necessidades dos indivíduos. Modernamente as cidades buscam tornar-se atrativas para angariarem recursos das mais diversas fontes e, sobretudo, atrair investimentos privados. O Estado neoliberal revelou-se como um centro de apoio à iniciativa privada, sem descurar-se de interesses regionais e dos diversos interesses e classes que coabitam em sua circunscrição.³⁷

A função social da cidade implica na busca por um ordenamento urbano que garanta o acesso equitativo aos serviços básicos, como moradia, transporte, saúde, educação, cultura e lazer. Além disso, implica na promoção de espaços públicos de qualidade, na preservação do meio ambiente e na valorização da diversidade cultural e social.

O Estatuto da Cidade no artigo 2º, inciso I, ao estabelecer as diretrizes gerais para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, aponta, mesmo que indiretamente, quais seriam algumas das funções sociais da cidade: “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

Da análise textual do referido artigo, em relação as funções sociais da cidade, de forma não exaustiva, podemos identificar 3 (três) grandes grupos³⁸. No primeiro, encontram-se as *funções urbanísticas*, e que têm influenciado o planejamento, a política e a legislação urbana há décadas, quais sejam: habitação, trabalho, lazer e mobilidade; no segundo grupo estão as *funções de cidadania*, que se constituem em direitos sociais: educação, saúde, segurança e proteção; por terceiro e último grupo, encontram-se as

³⁷ SALEME, op. cit., p. 5

³⁸ GARCIAS, Carlos Mello; BERNARDI, Jorge Luiz, op. cit., p. 10

funções de gestão, ou seja, envolvem todas as práticas de gestão que objetivam garantir o bem-estar dos habitantes no meio urbano: prestação de serviços, planejamento, preservação do patrimônio cultural e natural, e sustentabilidade urbana.

No âmago de identificar o problema das ocupações irregulares e clandestinas no Sul do Estado de Minas e de propor soluções, este trabalho percorrerá justamente os aspectos relativos às funções urbanísticas de habitação e mobilidade; as funções de cidadania de saúde e segurança; dando ênfase às funções de gestão, como prestação de serviços, planejamento e sustentabilidade urbana.

Esta ideia é reafirmada pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001)³⁹, ao prever o direito à cidade sustentável como diretriz geral da política urbana e estabelecer a necessidade de regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda (art. 2º, incisos I e XIV).

É preciso reconhecer esse direcionamento da atuação Estatal na execução da política urbana, desde a promulgação do Estatuto da Cidade, no sentido de que a proteção do direito à moradia em núcleos informais ocupados por população de baixa renda passa a ser incumbência do poder público na condução de uma política pública de regularização para permanência no local de moradia onde vivem aquelas populações.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA NAS ÁREAS DE PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO URBANO E RURAL NO SUL DE MG

Segundo historiadores⁴⁰, a formação regional em Minas Gerais teve início com a ocupação das terras montanhosas após a descoberta das jazidas de ouro, por volta de 1675. A mineração impulsionou o estabelecimento de arraiais, mas também criou um vazio entre a origem das explorações e as minas, retardando o povoamento das áreas intermediárias.

³⁹ Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

⁴⁰ PRIMEIROS NÚCLEOS POPULACIONAIS NO SUL DAS MINAS GERAIS. Disponível em: <<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao07/materia03/texto03.pdf>> Acesso em 18 jul. 2023

Aos poucos, surgiram arraiais mais estáveis, onde os mercadores faziam negócios com comerciantes que traziam mercadorias do Rio de Janeiro e São Paulo. Dessa forma, muitos arraiais no sul do atual território mineiro foram estabelecidos.

O esgotamento das minas e a demanda crescente por alimentos estimularam a migração da população para outras regiões, especialmente a Zona da Mata, adequada para o plantio de café, e o Sul, que já havia sido explorado pelos bandeirantes em busca de ouro.

A região Sul de Minas Gerais então começou a ser mais densamente povoada a partir da década de 1740, a Oeste do Rio Sapucaí, em decorrência da descoberta de ouro na região dotando condição de vila à quatro povoações: São Bento do Tamanduá, em 1791; Campanha da Princesa da Beira, em 1798; Santa Maria do Baependi e São Carlos do Jacuí, em 1814 e Aiuruoca em 1834.

Desde então, a região Sul de Minas Gerais vem passando por grandes transformações, principalmente na área econômica, com o crescimento dos grandes plantios de café e de milho, industrialização de suas cidades, ampliação do turismo, dentre outros, fazendo com que o crescimento populacional também aumentasse, seja em busca de trabalho, seja em busca de recreação. Aumento populacional, que, entretanto, não foi acompanhado por medidas e implementações de planejamento e infraestrutura necessária pelo poder público.

O crescimento populacional acelerado, principalmente a partir do século XX, provocou o deslocamento descontrolado de grandes massas populacionais das zonas rurais para regiões urbanas que, sem estrutura adequada, expurga os seus pretendentes às regiões menos estruturadas, acentuando ainda mais a dicotomia centro/periferia.

Periferias estas, muitas das vezes instaladas em áreas rurais, degradadas ou subutilizadas, próximas à zona urbana, porém, sem quaisquer condições mínimas de habitabilidade, salubridade e infraestrutura.

Na região sul mineira, especialmente nas cidades de pequeno e médio porte, para além do surgimento de bairros, loteamentos irregulares e/ou clandestinos, outra característica marcante é a formação de chacreamentos informais, à margem da legislação regente.

A localização, em especial a proximidade com o Estado de São Paulo (“capital econômica” do país), as características geológicas, o clima, fazem do sul do Estado de Minas Gerais, uma região propícia àqueles que procuram descanso em chácaras, sítios e fazendas.

Esse deslocamento populacional tem acentuado ainda mais o surgimento de parcelamentos irregulares do solo, principalmente na zona rural, com loteamentos irregulares de pequenas chácaras.

Levantamento feito pelo Colégio Registral Imobiliário (Cori-MG) aponta que, em Minas Gerais, cerca de 3 milhões de imóveis são irregulares. Entre os municípios com população entre 100 mil e 500 mil habitantes, 97% possuem assentamentos irregulares. Quando o número de habitantes ultrapassa os 500 mil habitantes, todos os municípios possuem assentamentos irregulares⁴¹.

A região Sul, composta por 11 microrregiões e mais de 155 municípios, mesmo sendo uma das regiões mais prósperas do Estado de Minas Gerais, vem sofrendo, nos últimos anos, com um processo crescente, quase incontrolável, de ocupações irregulares, principalmente na zona rural que margeia as pequenas e médias cidades, através de loteamentos e chacreamentos irregulares.

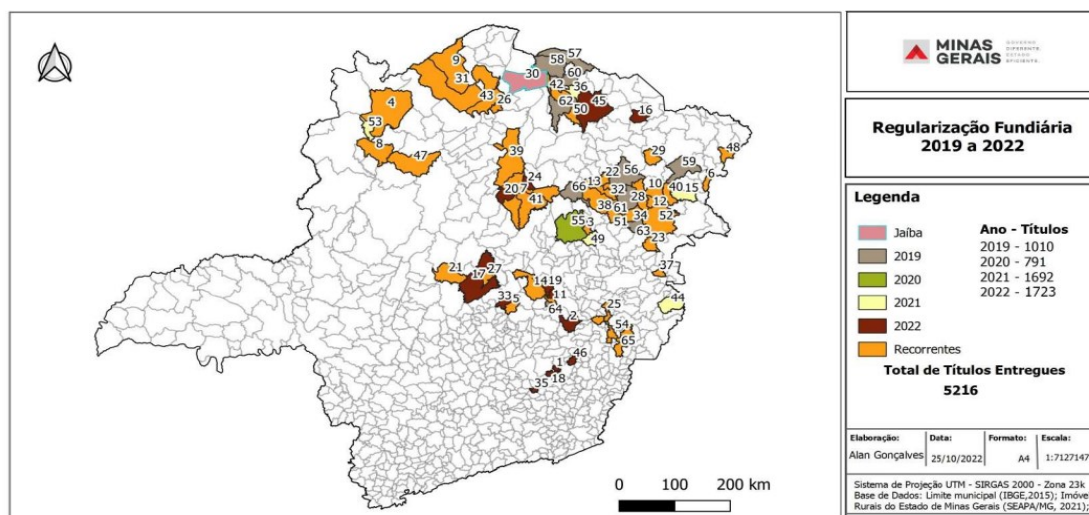
Numa análise sumária de dados, considerando uma população de aproximadamente 2.955.460 habitantes, acredita-se que mais da metade dos imóveis da região Sul do Estado de Minas Gerais possui algum tipo de irregularidade e, por conseguinte, metade de sua população também é privada de algum direito em decorrência dessas irregularidades.

Apesar dessa grande massa de pessoas vivendo no limbo social e registral, o Governo do Estado tem priorizado a regularização fundiária apenas na região central e no norte do Estado. Segundo o Mapa da regularização fundiária⁴², do próprio Governo do

⁴¹ Disponível em: <<https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/tjmg-lanca-nucleo-para-regulamentacao-fundiaria-em-minas-gerais-8A80BCE57C12C870017C2971BF6A4795.htm>> Acesso em 18 jul. 23

⁴² Disponível em: <[https://www.mg.gov.br/sites/default/files/agricultura/images/documentos/Mapa%20de%20Entrega%20de%20T%C3%ADtulos%2019%20a%2022._page-0001%20\(1\).pdf](https://www.mg.gov.br/sites/default/files/agricultura/images/documentos/Mapa%20de%20Entrega%20de%20T%C3%ADtulos%2019%20a%2022._page-0001%20(1).pdf)> Acesso em 08 ago. 23.

Estado, foram emitidos cerca de 5216 títulos nos anos de 2019 à 2022, sendo que nenhum deles foi no Sul de Minas, como podemos ver abaixo:



Na esfera municipal não tem sido diferente. Apenas alguns poucos municípios têm dado verdadeira importância para a questão do planejamento urbano, da moradia, da regularização fundiária.

Na cidade de **Poços de Caldas**, o município, ao ser questionado a respeito da aplicação da Lei Federal nº. 13.465/17⁴³, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, por meio da secretaria municipal de planejamento, desenvolvimento urbano e meio ambiente, através do Ofício nº 317/2018 – SMP⁴⁴, datada de 02/05/2018, respondendo às indagações propostas, identificou, 16 loteamentos irregulares, sendo 4 no perímetro urbano, quais sejam: Chácara Poços de Caldas; Alto da Boa Vista; Chácara Sta. Bárbara; Prolongamento da Rua Manoel de Freitas; e 12 loteamentos irregulares na zona rural, quais sejam: Fazenda Sta. Clara; Fazenda Nossa Senhora Aparecida; Ponte João Nery; Fazenda Sta. Marina; Córrego D'antas; Recanto dos Amigos; Barra das Bandeiras; Teixeiras; Condomínio Primavera; Chácara Sta. Cruz; Chácara Sta. Clara; São Conrado; Fazenda Retiro das Antas; Potreirinho do Pinheirinho.

⁴³ BRASIL. República Federativa. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

⁴⁴ Ofício nº 317/2018 – SMP. Disponível em: <<https://siave.pocosdecaldas.mg.leg.br/arquivo?Id=123437>> Acesso em 08 ago. 23

Sobre o órgão responsável, o município atribuiu a fiscalização à Secretaria Municipal de Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, através da sua Seção de Fiscalização de Obras de Terceiros – SFOT, que por sua vez informou que as fiscalizações foram realizadas através de demandas externas (denúncias) até o final do ano de 2017, a partir de janeiro de 2018, por iniciativa da nova administração, foi escalada equipe específica para cobrir a área rural, fato que se dá quinzenalmente, porém, grande parte destes parcelamentos já estavam implantados.

Informou-se, através do Memorando Interno Circular nº 005/2017-SMP, que foi instituída uma comissão para estudos sobre a regularização fundiária rural e urbana no âmbito da Lei Federal nº 13.465/17 e, que dentre as atribuições da comissão está: identificar os parcelamentos irregulares rurais e urbanos e caracterizar a atual situação, localização, número de lotes vagos, infraestrutura existente, proximidade com equipamentos públicos e titularidade. Consta ainda como atribuição da referida comissão a elaboração de minuta de normatização para regularização dos parcelamentos irregulares já consolidados.

Como resultado desse esforço do município para regularizar os loteamentos e imóveis irregulares, foram aprovadas a Lei Complementar nº 225/2023⁴⁵, que dispõe sobre a revisão do plano diretor do município, estabelecendo novo zoneamento ao município, e a Lei Complementar nº 240/2023⁴⁶ que autoriza a Prefeitura Municipal a proceder a regularização do uso, desmembramento e edificações.

Porém passados 5 (cinco) anos da provocação da Câmara, pouco se fez no que se diz respeito a regularização fundiária no Município. Apenas a edição de uma lei autorizando a regularização, desacompanhada de medidas efetivas de inclusão social à cidade dessas ocupações, não teve o condão de resolver a problemática da regularização fundiária no Município.

Conforme informado pelo Município⁴⁷, até o momento, foram entregues as matrículas atualizadas e regularizadas aos mutuários das 148 casas do Loteamento Vila

⁴⁵ Lei Complementar nº 225/2023. Disponível em: <https://www.pocosdecaldas.mg.leg.br/legislacao/plano-diretor-1>. Acesso em 07 ago. 2023.

⁴⁶ Lei Complementar nº 240/2023. Disponível em: <https://pocosdecaldas.siscam.com.br/Documentos/Documento/219165>. Acesso em 07 ago. 2023.

⁴⁷ Disponível em: <https://pocosdecaldas.mg.gov.br/noticias/prefeitura-e-cohab-mg-entregam-matriculas-regularizadas-aos-148-mutuarios-da-vila-matilde-2/> Acesso em 13 dez. 2023

Matilde, na zona sul da cidade, como parte das ações do REURB-S – Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social da Cohab-MG. A documentação se refere à área construída pela Cohab, em parceria com a Prefeitura, entregue aos concessionários no ano de 2012.

Já o Município de **Lavras**, por sua vez, ao ser questionado a respeito dos loteamentos e ocupações irregulares, por seu secretário de governo, em resposta à ouvidoria, informou o seguinte: “1) Os núcleos urbanos informais identificados e localizados na zona rural de Lavras estão devidamente apresentados nos anexos do Plano Diretor Municipal. Para o fornecimento dos dados de número de famílias disponíveis, solicito um parecer jurídico conclusivo junto à procuradoria geral do município para verificação da viabilidade de disponibilização destas informações ao público; 2) Os demais núcleos urbanos informais localizados na zona urbana estão atravessando um processo de diagnóstico jurídico, urbanístico, ambiental e social e dispõem parcialmente ou não dispõem das informações de quantidade de famílias inseridas nestes núcleos; 3) Somente após a etapa de diagnóstico jurídico, urbanístico, ambiental e social será possível medir o impacto urbanístico pela ocupação irregular *aplicado no município de Lavras* (...); 4) Os prognósticos jurídicos, urbanísticos e ambientais (ou as medidas tomadas para a regularização fundiária) devem ser elaborados a partir de um diagnóstico, como em qualquer campo científico, e contido no projeto de regularização fundiária, previsto pelo Art. 35, VI, da Lei Federal Nº 13.465/2017, logo, as medidas que estão sendo tomadas nesta fase são administrativas e estudos preliminares; 5) A administração pública municipal, de maneira geral, dente suas principais dificuldades para a regularização fundiária, destaca-se as dificuldades financeiras em virtude da implicação da implantação de infraestrutura essencial pela lei”.

Da resposta dada pelo Município de Lavras é possível observar que, mesmo passados 7 anos da Lei Federal de Regularização Fundiária, pouco se avançou no que tange a regularização de imóveis do município, pois ainda estão na fase de “diagnóstico jurídico”. Como justificativa para essa ausência de avanço, utilizou-se a falta de recursos financeiros para a implantação da lei.

O plano diretor da Lavras⁴⁸, nada dispôs a respeito da identificação/localização dos assentos irregulares em zona rural. Já a Lei Complementar n. 419/2020⁴⁹, que revisa o plano diretor do Município, em seu art. 14, cria o programa de regularização urbanística e/ou fundiária para intervenção em áreas ocupadas irregularmente por população carente, porém não delimita as áreas afetadas pelos parcelamentos irregulares.

Já a prefeitura de **Santa Rita de Caldas**, através da chefia do gabinete, em resposta a solicitação sobre informações a respeito da quantidade de parcelamentos irregulares no Município, informou que, em contato com o setor responsável, foi esclarecido que na zona urbana do município não existe parcelamento irregular, existindo somente no bairro do Pião, porém não existe residências no local.

Porém, em breve consulta ao acervo municipal, foi possível localizar o Decreto nº. 831/2023 de 31 de agosto de 2023⁵⁰, que determina a instauração do Processo Administrativo, para fins de Regularização Fundiária Urbana, na modalidade REURB de Interesse Social (REURB-S), nos termos do art. 13, inciso I da Lei Federal nº. 13.465, de 11 de julho de 2017. O processo administrativo ora instaurado refere-se à Regularização Fundiária Urbana do núcleo urbano/bairro denominado “NOVO HORIZONTE II” no Município de Santa Rita de Caldas - MG, sendo instaurado à Requerimento do Instituto Cidade Legal por meio do Ofício 2023-610-ICLSRC-OF.

A prefeitura de **Andradas**, por sua vez, através da gerência de divisão de planejamento urbano, nos autos do processo administrativo nº 11877/2023, respondeu aos quesitos a seguir: 1) Quantidade de parcelamentos irregulares de solo urbano e rural no município? Aproximadamente 80 núcleos. 2) Qual a estimativa de população residente? O Município não possui esta informação. 3) Quais as consequências para o Município dessas ocupações irregulares? oneração dos cofres públicos para garantir o acesso da população dos núcleos informais aos serviços de saúde e educação; descentralização das ações

⁴⁸ Lei Complementar nº 97, de 17 de abril de 2007. Disponível em: < <https://sapl.lavras.mg.leg.br/norma/2440> > Acesso em 08 ago. 23

⁴⁹ Lei Complementar n. 419/2020. Disponível em: <https://sapl.lavras.mg.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2020/7679/lei_complementar_419_2020_revisao_plano_diretor_do_municipio_de_lavras.pdf> Acesso em 08 ago. 2023.

⁵⁰ CALDAS, Santa Rita. DECRETO Nº. 831/2023 de 31 DE AGOSTO DE 2023. Disponível em: https://prefeiturasc.mg.gov.br/docs/Documentos/Decretos/2023/Decreto_831-2023-REURB.pdf. Acesso em 13 dez. 2023.

administrativas; perda do controle do uso e ocupação do solo; espraiamento das áreas urbanas, urbanizadas e urbanizáveis; ocupação de áreas ambientalmente sensíveis e/ou sujeitas às inundações; dificuldade administrativa nos núcleos irregulares. 4) Quais as medidas tomadas pelo Município? A Prefeitura Municipal está elaborando estudos para identificação dos núcleos e posterior regularização, através de Lei Municipal ou REURB. Alguns núcleos já reuniram seus moradores e deram início aos procedimentos de regularização. 5) Quais as principais dificuldades encontradas para a regularização dos parcelamentos? A identificação da população residente, visto que alguns imóveis são de veraneio; disponibilidade de servidores para realizar os levantamentos e elaboração de documentação; recursos financeiros para realizar a infraestrutura necessária.

A consciência dos impactos e da gravidade das ocupações em parcelamentos irregulares é perceptível na resposta apresentada pelo Município de Andradas. Porém, não obstante a estimativa de aproximadamente 80 núcleos irregulares, pouco ainda se fez para solucionar a problemática, estando ainda na fase de elaboração de estudos.

A prefeitura de **Varginha**, através do Protocolo 202331707011162, se negou a prestar informações sob a justificativa que a obtenção de informações e/ou documentos oficiais para conclusão de trabalho científico é considerado pelo canal e-Sic de cunho particular.

Porém, em suscinta pesquisa feita no acervo legal do Município, localizamos a lei nº 6.759⁵¹, de 22 de outubro de 2020, que dispõe sobre a regularização dos parcelamentos irregulares inseridos nas zonas urbanas especiais de chacreamento (zuec) no município.

Ademais, conforme consta do próprio site da Prefeitura⁵², o Município deu andamento a regularização de chacreamentos. Ao todo são 48 processos em tramitação na Sepla, alguns em fase final de aprovação e outros aguardando apresentação de documentação e/ ou alteração de zoneamento através de proposta legislativa.

A prefeitura de **Alfenas**, até o momento da finalização desta pesquisa científica não respondeu ao protocolo e-sic n. 2023.0374.001712.

⁵¹ VARGINHA. Lei nº 6.759, de 22 de outubro de 2020. Disponível em: https://www.varginha.mg.gov.br/portal/leis_decretos/30476/ Acesso em 13 dez 2023.

⁵² Disponível em: <https://www.varginha.mg.gov.br/portal/noticias/03/7479/chacreamento-regularizado-perante-o-municipio>. Acesso em 13 dez. 2023.

Porém, através de publicação⁵³, a Secretária de Habitação e Participação Popular afirma ter entregado 130 escrituras do Programa de Regularização Fundiária, moradores residentes nos bairros Chapada, Santos Reis e Aparecida.

Segundo o município, o planejamento é realizado em mais de vinte bairros. As etapas incluem reuniões de esclarecimento acerca do programa junto as famílias, aplicação do cadastro socioeconômico, plantão para coleta de documentos pessoais e relacionados ao imóvel e levantamento topográfico cadastral.

A prefeitura ainda destaca a parceria com o “Programa Cohab Mais perto”, uma parceria entre a companhia e o município, que desde 2012 visa ao auxílio, orientação, facilitação e promove os benefícios aos mutuários da Cohab Minas, nos empreendimentos construídos na cidade, levando o atendimento do órgão para mais perto das famílias envolvidas.

A prefeitura de **Pouso Alegre**, ao ser questionada sobre a quantidade de parcelamentos irregulares do solo urbano e rural há no Município, qual a estimativa de população residente nesses locais, quais as consequências para o Município dessas ocupações irregulares, e quais as principais dificuldades encontradas para a regularização desses locais, através do processo Nº 99286 / 2023, informou, primeiramente, que a unidade responsável pelos dados solicitados requereu uma prorrogação do prazo de resposta, devido à necessidade de levantar e compatibilizar as informações em vários setores, tais como o Departamento do Plano Diretor, o Departamento de Geoprocessamento, a Secretaria de Políticas Sociais, entre outros que se fizerem necessários, além do envio do protocolo à Comissão de Regularização Fundiária Municipal para inclusão na pauta da reunião periódica, visando a obtenção das informações necessárias, o que foi deferido pela Controladoria-Geral do Município, estabelecendo um novo prazo.

Porém, passados apenas 3 (três) dias da decisão de prorrogação de prazo, a mesma Controladoria informou que o pedido de informações foi devidamente recebido e encaminhado à Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente, responsável pelos assuntos relacionados ao parcelamento do solo, conforme estabelecido

⁵³ Disponível em: https://www.alfenashoje.com.br/noticia.asp?id_noticia=21657> Acesso em 13 dez 2023.

pela Lei Ordinária nº 5.881/2017. Em resposta, a referida unidade informou que "o Departamento de Plano Diretor não possui a relação dos locais e bairros correspondentes, nem sua dimensão e estimativa de construções e da população residente, nem cadastro de moradores, uma vez que essas análises são feitas de formas pontuais. Para tal informação seria necessária uma pesquisa sistêmica, pesquisa em outros setores e levantamento de dados através da utilização de geoprocessamento ou visita local".

O que se extrai das informações prestadas pelo Município de Pouso Alegre é que regularização fundiária no município anda a passos lentos, ou seja, a administração municipal se põe numa posição passiva, atuando apenas naqueles casos em que os próprios moradores buscam a regularização.

Passados 14 (quatorze) anos da primeira lei de regularização fundiária, lei 11977/09, e 7 (sete) anos da segunda lei de regularização, lei 13.465/17, a administração pública municipal sequer fez um levantamento das áreas ocupadas irregularmente em seu território, sequer possui uma estimativa.

Em um cotejo rápido no site de notícias da Prefeitura, este pesquisador identificou apenas dois processos de regularização fundiária no município.

O primeiro, no bairro Guadalupe que, segundo noticiado, se encontra "área que está sendo regularizada, de 116.651,93 metros quadrados, reúne cerca de 340 lotes ocupados há aproximadamente 25 anos, tendo sido doados através de "carta de data" às famílias que os receberam da Prefeitura em administração anterior. A área reúne lotes de aproximadamente 128 metros quadrados, além da área onde foi construído o CAIC São João e o condomínio Vanil Moisés".⁵⁴

O segundo, no bairro Vila Alvorada que, segundo noticiado, realizou "a entrega de 140 cartas número da Regularização Fundiária de imóveis do Bairro Vila Alvorada, próximo ao Pantano".⁵⁵

O Município de **Caldas**, por sua vez, através do Ofício 061/2023, em atendimento à solicitação formulada por este pesquisador, prestou os seguintes esclarecimentos: -

⁵⁴ Disponível em: <https://pousoalegre.mg.gov.br/noticias_individual/538> Acesso em 12 nov. 2023.

⁵⁵ Disponível em: <https://pousoalegre.mg.gov.br/noticias_individual/2188> Acesso em 12 nov. 2023.

Quantidade de parcelamentos irregulares do solo urbano e rural há neste Município? *Cerca de 40 núcleos irregulares.* - Qual a estimativa de população residente nesses locais? *O Município não possui essa informação.* - Quais as consequências para o Município dessas ocupações irregulares? *Aumento de despesas com manutenção de serviços essenciais; Diminuição na arrecadação de impostos municipais; Moradias em locais inadequados; Imprecisão de dados relacionados ao número de ocupações e população residente em núcleos irregulares;* - Quais as principais dificuldades encontradas para a regularização desses locais? *Disponibilidade orçamentária e financeira para execução de obras de infraestrutura; Número insuficiente de servidores para plena e satisfatória execução dos trabalhos técnicos necessários para regularização.*

Como se vê, a título de amostragem, a grande maioria dos municípios sul mineiros tem ciência da importância da Regularização Fundiária em seus territórios, porém, ainda demandam medidas mais eficazes, como a instituição de políticas urbanas no Plano Diretor voltada para a fiscalização e a regularização de parcelamentos irregulares, um zoneamento mais realista e abrangente, melhor identificação desses espaços, suas necessidades, moradores atingidos e definição de metas de enfrentamento da problemática, etc.

O fator falta de pessoal e de recursos se apresentam como as maiores justificativas apresentadas pelos Municípios.

Porém, como veremos no Capítulo 4 desta pesquisa, a justificativa de recursos e, por conseguinte, de pessoal, decorre principalmente do desconhecimento das espécies e dos instrumentos da REURB.

Só a título de exemplo, pois será melhor tratado ao longo deste trabalho, as obras de infraestrutura da REURB-E são de incumbência dos próprios requerentes; há isenção de taxas e emolumentos cartorários na REURB-S; na Regularização de Loteamentos Irregulares, o município pode executar a caução dada pelo loteador quando da aprovação do Projeto; dentre outros.

Ademais, é possível formar consórcio imobiliário e/ou buscar parcerias com entidades privadas, com o Governo do Estado e com a União.

O Colégio Registral Imobiliário de Minas Gerais (CORI-MG) elaborou um programa para auxiliar os agentes municipais. Com base na expertise adquirida nos cartórios de

Registro de Imóveis do Estado, serão oferecidos treinamentos e apoios técnicos para a elaboração de projetos de regularização fundiária, adequando-os à legislação e deixando-os prontos para serem colocados em prática.

Deste projeto, ainda outras parcerias foram firmadas em prol da regularização fundiária, como é o caso da Cohab Minas, com a Universidade Federal de Viçosa (UFV), com a Federaminas e Seplag, e com a Associação Mineira de Municípios (AMM)⁵⁶.

Um acordo firmado em fevereiro de 2020 oficializou a cooperação técnica entre a Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais (Cohab Minas) e o CORI-MG. Com a parceria, será possível viabilizar procedimentos de regularização fundiária em terrenos que abrigam conjuntos habitacionais, sanando possíveis irregularidades e encontrando soluções eficientes para os imóveis que se encontram na informalidade. O projeto envolverá 460 empreendimentos em 285 cidades mineiras, sendo 18.725 unidades a serem regularizadas e mais de 70 mil pessoas beneficiadas.

Em maio de 2020, o CORI-MG e a Universidade Federal de Viçosa (UFV) celebraram um acordo visando o desenvolvimento de ações vinculadas a elaboração de metodologias voltadas para o cadastro territorial multifinalitário e a regularização fundiária urbana.

Em setembro de 2019, o CORI-MG celebrou uma parceria com a Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Estado de Minas Gerais (Federaminas) e com a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag) para regularizar 10.506 imóveis pertencentes ao Estado. O Colégio auxiliará a identificar os níveis de irregularidade e a elaborar os roteiros para atualização registral.

Em 2018, o CORI-MG firmou um termo de cooperação técnica com a Associação Mineira de Municípios (AMM) para qualificar os agentes públicos a efetivarem o processo de Reurb em parceria com os cartórios de Registro de Imóveis. O trabalho tem o objetivo de auxiliar as administrações municipais na definição de roteiros e na viabilização de procedimentos para titular os ocupantes.

⁵⁶ Disponível em: <<https://reurb.corimg.org/parcerias/>>. Acesso em 13 dez. 2023.

Em âmbito Estadual, o Governo do Estado de Minas Gerais possui os Programas Minas Reurb⁵⁷ e Invest Minas⁵⁸, com a finalidade de firmar parcerias para promover a regularização fundiária.

Já a União possui o SELEHAB⁵⁹, que é um sistema para cadastramento e seleção de propostas do Programa Casa Verde e Amarela - Regularização fundiária e melhorias habitacionais, sob gestão da Secretaria Nacional de Habitação (SNH) do Ministério do Desenvolvimento Regional.

2.1. Fatores que contribuem para o surgimento de ocupações irregulares.

O surgimento de ocupações e parcelamentos irregulares do solo no Brasil é influenciado por uma série de fatores complexos.

No Brasil, em 1979, foi promulgada a Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano (Lei n.º 6.766/1979)⁶⁰, com o propósito de estabelecer um padrão normativo para a ocupação urbana, considerando o significativo fluxo de migração das zonas rurais para as áreas urbanas.

Um dos dispositivos centrais dessa legislação, notadamente o artigo 4º, § 1.º¹⁰⁵, enfrentou significativa resistência por parte dos empreendedores, sendo frequentemente desconsiderado. Esse parágrafo estipulava que, de toda a área a ser parcelada, no mínimo 35% deveriam ser destinados ao poder público para a criação de espaços de uso comum, sistemas de circulação, e instalações urbanas e comunitárias, exceto em loteamentos destinados a fins industriais. Alguns loteadores, discordando do percentual retirado da área negociável, passaram a desrespeitar a norma federal, parcelando o solo sem o devido registro.

⁵⁷ Disponível em: <<https://www.desenvolvimento.mg.gov.br/inicio/projetos/projeto/1063>>. Acesso em 13 dez. 2023

⁵⁸ Disponível em: <<https://www.investminas.mg.gov.br/>>. Acesso em 13 dez. 2023.

⁵⁹ Disponível em: <<https://servicos.mdr.gov.br/>>. Acesso em 13 dez. 2023.

⁶⁰ BRASIL. República Federativa. Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

Entretanto, não se limitava a esse dispositivo a resistência enfrentada. O artigo 3.º, que, entre outros requisitos urbanísticos, proibia o parcelamento do solo em áreas íngremes e em locais ambientalmente protegidos, também foi amplamente ignorado por loteadores, que desenvolveram diversos loteamentos nessas regiões. Essas práticas impediam a aprovação pelo poder público e, conseqüentemente, o registro desses empreendimentos.

Ferraz⁶¹ destaca que:

“ (...) o procedimento de aprovação desses projetos não é, ainda hoje, tratado por essa lei de forma sistêmica, de modo que o empresário do ramo de loteamentos se vê, com frequência, envolvido, por meses, ou anos, em uma trama de fases administrativas que devem ser transpostas primeiramente para a obtenção da fixação de diretrizes para o projeto de parcelamento do solo; depois, para a obtenção da aprovação desse projeto pelo poder público licenciador; e, por fim, para seu ingresso no Registro de Imóveis, regularizando-o formalmente.”

Além disso, em algumas cidades, os custos e a burocracia envolvida no planejamento urbano e na concessão de licenças de desdobro, desmembramento e construção pode ser demorada e complicada, o que contribui ainda mais para o crescimento descontrolado da população urbana, sem opções suficientes de habitação formal.

Muitos municípios não dispõem de prazos para o deferimento de requerimentos e/ou, quando possuem, não os cumprem. De igual modo, utilizam das taxas, que deveriam ser apenas em razão da prestação de um serviço público efetivo ou potencial, como meio de arrecadar tributos, muitas das vezes cobrando valores por m² que inviabilizam/oneram o parcelamento regular.

Diante dos desafios impostos aos empreendedores pela legislação e da atuação muitas vezes insuficiente do poder público na fiscalização, prevenção e punição de condutas ilícitas, os parcelamentos irregulares do solo proliferaram no país.

⁶¹ FERRAZ, Patricia André de Camargo. regularização fundiária e desenvolvimento econômico sustentado: novos instrumentos jurídicos para regularização de terras urbanas. alternativas de custeio *in* Regularização fundiária / coordenadores José Renato Nalini e Wilson Levy. – 2. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 1

A ausência de fiscalização por parte dos municípios é um dos principais fatores que contribuem para o surgimento de ocupações irregulares, que na maioria das vezes, segundo seus administradores, decorrem de uma série de obstáculos paralelos.

O surgimento/aumento das ocupações irregulares no Sul do Estado de Minas Gerais derivam-se de diversos fatores, a par do terreno propício ao seu intento, podemos citar a falta de fiscalização, a falta de informação, a falta de conhecimento dos gestores públicos, a burocracia, os altos custos para a formalização regular do empreendimento, déficit de moradia, dentre outros.

Geralmente, o que é alegado pelos gestores municipais, e que também podemos identificar nessas cidades, principalmente nas menores, situadas no Sul de Minas Gerais, são: a) Recursos Financeiros Limitados: Muitas prefeituras têm orçamentos limitados e podem não ter os recursos necessários para investir em fiscalização adequada e constante para evitar ocupações irregulares; b) Falta de Pessoal Qualificado: A falta de pessoal capacitado em planejamento urbano, fiscalização e regulamentação imobiliária pode dificultar a capacidade do município em lidar com o crescimento urbano desordenado; c) Falta de Consciência Pública: A população local pode não estar suficientemente informada sobre os riscos das ocupações irregulares, o que pode resultar em falta de pressão pública para que as autoridades ajam; d) Interesses Políticos e Econômicos: Em alguns casos, interesses políticos ou econômicos podem estar ligados ao desenvolvimento de ocupações irregulares, dificultando a ação do município; e) Falta de Tecnologia e Ferramentas: A ausência de tecnologia adequada, como sistemas de informações geográficas (SIG) e plataformas de monitoramento, pode dificultar a identificação e controle de ocupações irregulares; f) Falta de Vontade Política: Em alguns casos, a falta de compromisso político para resolver questões de ocupações irregulares pode levar à negligência da fiscalização.

Além dessa ausência / deficiência de fiscalização, outro fator que também contribui para o surgimento de ocupações irregulares são a excessiva burocracia e os altos custos associados à aquisição de terras.

A burocracia e os custos elevados para construir habitações formais muitas vezes tornam as opções de moradia acessível fora do alcance de muitos indivíduos e famílias de

baixa renda, o que faz com que muitos decidam construir moradias de maneira irregular, sem seguir os padrões legais, como uma solução temporária ou permanente.

Não menos preocupante, a falta de políticas habitacionais eficazes por parte do governo, para reduzir o *déficit* habitacional, é outro fator que agrava o problema das ocupações irregulares. Pessoas em situações desesperadoras podem não ter outra opção a não ser ocupar terras ou edifícios vazios para ter um teto sobre suas cabeças.

Segundo dados da Fundação João Pinheiro⁶², em 2019, o *déficit* habitacional estimado para o Brasil foi de 5,876 milhões de domicílios, dos quais 5,044 milhões estão localizados em área urbana e 832 mil, em área rural. Já entre as unidades da federação, Minas Gerais ficou em segundo lugar, com *déficit* absoluto de 496 mil, atrás apenas do Estado de São Paulo com maior *déficit* absoluto, cerca de 1,226 milhão de unidades.

O gestor público deve compreender que o tema ocupações irregulares demandam abordagens integradas, com planejamento urbano adequado, educação pública, cooperação interinstitucional, destinação de recursos suficientes para fiscalização e regulamentação eficazes, políticas habitacionais eficazes por parte do governo e, principalmente, muita “vontade” política.

2.2. Principais problemas enfrentados pelas comunidades nessas áreas.

Não fosse problema por si só, a irregularidade fundiária é acompanhada, na maioria das vezes, pela ausência de atuação estatal, que atenta os requisitos mínimos de dignidade à essas pessoas.

Essas ocupações são caracterizadas, em sua grande maioria, pela ausência de infraestrutura básica, como ruas pavimentadas, posteamento, canalização de esgoto, fornecimento de água e energia elétrica; além da ausência de creches, hospitais e escolas, agravando ainda mais a situação local.

⁶² Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019 / Fundação João Pinheiro. – Belo Horizonte: FJP, 2021. P. 113. Disponível em < https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.o.pdf > Acesso em 12 ago. 23

O astigmatismo institucional evidente nessas zonas, além prejudicar o bem-estar dos moradores, também contribui para a degradação ambiental. A falta de canalização de esgoto, por exemplo, pode resultar em contaminação da água e propagação de doenças transmitidas pela água. Além disso, a ausência de práticas de gestão de resíduos adequadas pode levar ao acúmulo de lixo e poluição do ambiente.

A carência de serviços públicos essenciais nesses locais impacta diretamente na qualidade de vida dessas pessoas, expondo-as às mais diversas doenças infecciosas, deixando à margem seus moradores, fazendo que tenham que se deslocar quilômetros de distância em busca de apoio hospitalar e educacional, dentre outros serviços.

A inviabilidade registral imobiliária é outro ponto que merece atenção. Os moradores destes locais vivem em situação de insegurança, não têm título de propriedade, não podem acessar linhas de crédito para realizar melhorias na sua moradia, limitando ainda mais as oportunidades de melhorar suas condições de vida e investir em melhorias habitacionais⁶³.

Nesta toada, Ferraz⁶⁴ destaca as dificuldades enfrentadas por quem vive na irregularidade tabular:

A população de baixa e média renda normalmente tem seu patrimônio concentrado na casa edificada em terreno irregular. Por isso, os integrantes desses estratos sociais apenas dispõem da habitação em um imóvel, sem o respectivo título de propriedade, o que os impede de usá-lo como garantia real para a tomada de empréstimos com juros mais baixos em instituições de crédito públicas e privadas. Os mútuos que constituem ou são realizados com garantias pessoais e, portanto, seus encargos financeiros são muito maiores do que aqueles que lhes seriam exigidos em contratos com garantia real, ou são efetivados em um mercado informal, em que as taxas de juros são também muito elevadas e as formas de execução contratual fogem às regras legalmente estabelecidas e aceitáveis.

Não é só. Essa irregularidade enclausura os cidadãos em uma cela de insegurança jurídica quanto à ocupação da terra e às transações que têm por objeto esses bens imóveis.

⁶³ DEMARI, Lisandra (Coord.). Regularização Fundiária: Como Implementar. Ministério Público do Rio Grande do Sul, 2011, p. 21

⁶⁴ FERRAZ, Patricia André de Camargo. regularização fundiária e desenvolvimento econômico sustentado: novos instrumentos jurídicos para regularização de terras urbanas. alternativas de custeio *in* Regularização fundiária / coordenadores José Renato Nalini e Wilson Levy. – 2. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 3

Tal cenário ainda fomenta conflitos fundiários, pois na maioria das vezes, a ausência de um sistema registral eficiente e a falta de transparência na gestão de terras contribuem para a insegurança jurídica e social. A precariedade nos registros de propriedade e a falta de atualização das informações propiciam um ambiente propício para litígios, gerando impactos significativos na comunidade local e comprometendo o desenvolvimento sustentável da região.

A falta de políticas públicas de inclusão à cidade desses locais, bem como a ausência de vontade política perpetuam o ciclo de pobreza e exclusão social nessas comunidades.

2.3. Impactos administrativos, tributários, econômicos e sociais do astigmatismo institucional.

A irregularidade fundiária implica uma série de problemas de cunho administrativo, tributários, econômicos e sociais.

Como bem destaca Pedroso⁶⁵, a marginalização de inúmeras áreas de terra no País não é bem-vinda, pois fomenta a sonegação fiscal, aumenta os conflitos fundiários, desassossega o ocupante de boa-fé, entre outros malefícios.

Sob o viés administrativo, a ausência de regularidade registral implica ao Município imensa dificuldade na obtenção de dados para implementação de políticas públicas, para captação de recursos do Estado e da União. Além disso, fica prejudicada a atribuição do Município, enquanto ente federativo, de ordenar o espaço público.

No que diz respeito a parte tributária então, nem se fala. Um imóvel irregular pode acarretar no não recolhimento do Imposto Territorial urbano - IPTU; não recolhimento do Imposto de Transferência de Bens Imóveis - ITBI; por não escriturar, por conseguinte, também não recolhe Imposto sobre Serviços - ISS; não paga taxas, ou seja, fica invisível

⁶⁵ PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (Coord). REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – Lei 13.465/2017. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 46

para o fisco, prejudicando, e muito, a captação de receitas para implementação de políticas públicas.

Não desconhece a possibilidade de, com base no art. 118, do CTN, realizar a cobrança de impostos em loteamentos irregulares, porém grande parte dos magistrados do Sul de Minas tem decidido pela impossibilidade da cobrança, sob o argumento de que o loteamento é irregular⁶⁶

É preciso destacar que o retorno fiscal proporcionado ao Município pela regularização fundiária se sobrepõe, e muito, aos investimentos eventualmente aplicados por este.

Se considerarmos, por exemplo, um único imóvel irregular, cujo valor seja de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), o município deixa de arrecadar: R\$ 1.500,00 de IPTU; R\$ 6.000,00 de ITBI; ISS, que pode chegar até 5% do valor da escritura e do registro; além de outras taxas e contribuições devidas.

Um imóvel irregular ainda proporciona perda tributária em âmbito federal, na ausência de recolhimento da contribuição previdenciária sobre a construção, cujo cálculo se dá pela metragem quadrada vezes o custo unitário básico da construção civil, vezes uma alíquota que varia de 4% a 20%.

É preciso que o administrador público entenda que o prejuízo causado pelas ocupações irregulares traz um grande malefício à cidade, não apenas ao ocupante, mas também à coletividade e à administração pública.

A regularização fundiária, atualmente, constitui política pública porque a dimensão da irregularidade urbana é de tal monta que deixa de ser um problema individual para ser um problema difuso, que afeta toda a coletividade. Por isso a necessidade de ponderar

⁶⁶ IPTU - Lançamento de ofício - Exceção de pré-executividade - Loteamento embargado - Ausência de registro no Cartório de Imóveis - Nulidade dos lançamentos - Art. 32 do Código Tributário Nacional - Descumprimento - Impossibilidade da cobrança Ementa: Reexame necessário. Tributário. Execução fiscal. Loteamento não registrado em Cartório. Inexistência. Descumprimento do § 1º do art. 32 do CTN. Cobrança inviável de IPTU. - O lançamento do IPTU é feito de ofício, anualmente, com base em informações cadastrais do contribuinte junto ao fisco municipal, com fato gerador previsto em lei, e alíquotas publicadas em decreto. - Se o lote não possui registro em Cartório e não foi sequer observado o disposto no art. 32, § 1º, do CTN, é ilegal a cobrança de IPTU, sob pena de enriquecimento ilícito do Município. APELAÇÃO CÍVEL/REEXAME NECESSÁRIO Nº 1.0525. 11.001081-2/001 - Comarca de Pouso Alegre - Remetente: Juiz de Direito da 4ª Vara Cível da Comarca de Pouso Alegre - Apelante: Município de Pouso Alegre - Apelado: Altidouro José de Souza Rios - Relator: DES. VIEIRA DE BRITO

todos os aspectos, verificando como enfrentá-los, de forma a minimizá-los e melhorar as condições urbano-ambientais da coletividade⁶⁷.

2.4. Aspectos institucionais e jurídicos relacionados.

A par dos impactos já citados, dentre outros, cabe ao Município promover a fiscalização e a regularização desses imóveis e/ou assentamentos irregulares. Porém, o que mais pesa na maioria das vezes é a ausência de conhecimento técnico e jurídico para identificar uma situação de irregularidade em seu nascedouro; fiscalização para impedir novos assentamentos clandestinos; equívocos que obstam a regularização em situações que a própria lei, excepcionalmente, permite.

Um dos principais equívocos se encontra na venda e compra de frações rurais. A venda de porcentagem de imóvel rural não identificado não significa automaticamente parcelamento irregular, isto porque não se está desmembrando ou loteando o imóvel, mas apenas transmitindo cota ideal do mesmo, conforme prevê o Código Civil no seu artigo 1314 - figura jurídica do condomínio geral⁶⁸.

A configuração de eventual Loteamento Irregular, nesses casos, demandaria uma fiscalização *IN LOCO*, do setor de fiscalização do Município, e, caso verificado fisicamente o parcelamento, *caberia ao Município, através seu procurador, depois de procedimento administrativo próprio, assegurado o contraditório e ampla defesa, o pedido judicial de bloqueio da matrícula correspondente, e a prestação de informações ao Ministério Público para apurar eventual crime previsto no artigos 50, 51 e 52 da lei 6766/79.*

Ainda nesta esteira do Condomínio Geral, preocupado com a ocorrência constante da utilização do instituto legal para disseminação de loteamentos irregulares, o Dr. Edson Zampar Jr., Juiz Titular e Corregedor local das atividades cartorárias, no Município de

⁶⁷ DEMARI, op. cit., p. 19

⁶⁸TJSP – RI – Escritura pública de venda e compra de fração ideal – Alienações anteriores de frações ideais do imóvel já devidamente registradas – Imóvel em estado de condomínio geral – Ausência de ofensa à lei das incorporações imobiliárias – Óbice afastado – Recurso provido. Apelação nº 1019470-78.2016.8.26.0506

Caldas - MG, oficiou os serviços extrajudiciais, através do Ofício nº 58/2016, de 09/07/2016, para: a) *se abster de lavrar escrituras públicas cujos imóveis sejam inferiores à modulação rural ou à fração mínima de parcelamento*; e b) **os imóveis que já tenham sido objeto de escrituras públicas com frações ideais inferiores ao módulo rural ou a fração mínima de parcelamento, para que não sejam considerados bens inalienáveis e fora do comércio, com correlatos prejuízos aos respectivos proprietários, poderão ter os negócios jurídicos que os envolvam devidamente escriturados, com expressa referência a que se trata de fração ideal, sem direito a registro, sem localização, numeração e metragem determinada, tratando-se de simples condomínio com o remanescente que os integra, com incidência das regras civis do condomínio, sem caracterização de loteamento ou desmembramento do solo, de modo oblíquo ou irregular.**

O referido magistrado deferiu aos cartórios a abstenção de lavrar novas escrituras de frações rurais, na forma do item a) supra. Porém, naqueles casos em que já há escritura lavrada e registrada na matrícula imobiliária, na forma do item b) supra, a escritura pode e deve ser lavrada, isto porque protege uma situação já consolidada (segurança jurídica), sob pena de tornar o imóvel inalienável e fora do comércio, por vias transversas.

Nesta tomada, a 9ª Promotoria de Justiça da Comarca de **Pouso Alegre** editou a Recomendação nº 02/2014⁶⁹, aos Srs. Notários/Tabeliães e Registradores da Comarca De Pouso Alegre, compreendendo município sede e os de Estiva, Congonhal e Senador José Bento para que: 1. Se abstenham de lavrar atos e registrá-los, envolvendo parcelamento do solo rural e fração inferior ao módulo rural da região, que é de 02.00.00Ha ou 20.000m², nos quais se identifique sinais de fraude à lei, notadamente aqueles atinentes à multiplicidade de condôminos com frações diminutas, previsão de metragem quadrada, explicitação de marcos divisórios, dentre outros, em razão da impossibilidade jurídica de aprovação de unidades autônomas inferiores ao módulo rural e que cabe ao INCRA o ordenamento territorial fundiário; 2. Façam constar em todo e qualquer ato de seus escritórios, compreendendo a transmissão da propriedade imóvel rural, a qualquer título, a seguinte cláusula: “Nos termos da Recomendação nº 02/2014 - PARCELAMENTO DO SOLO RURAL, exarada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais por sua 9ª Promotoria de Justiça

⁶⁹ Disponível em: < <https://www.ripousoalegre.com.br/wp-content/uploads/2020/01/1-parcelamento-do-solo.pdf> > Acesso em 11 ago. 2023.

da Comarca de Pouso Alegre, arquivada desta Serventia e registrada no Cartório de Títulos e Documentos de Pouso Alegre (...), o adquirente fica expressamente advertido por este Tabelionato de Notas acerca do teor do artigo 65 da Lei Federal nº 4.504/64 (Estatuto da Terra), o qual veda a divisão do imóvel rural em áreas de dimensão inferior à constitutiva do módulo rural (02.00.00Ha), bem assim quanto ao disposto na Lei Federal nº 5.868/72, que cria o Sistema de Cadastro Rural, especialmente no art. 8º que dispõe que "para fins de transmissão, a qualquer título, na forma do artigo 65 da Lei nº 4.504/64, nenhum imóvel rural poderá ser desmembrado ou dividido em área de tamanho inferior à do módulo calculado para o imóvel ou da fração mínima de parcelamento fixado no § 1º deste artigo, prevalecendo a menor área e que seu § 3º, com redação dada pela Lei nº 10.267/01, dispõe que "são considerados nulos e de nenhum efeito quaisquer atos que infrinjam o disposto neste artigo não podendo os serviços notariais lavrar escrituras dessas áreas, nem ser tais atos registrados nos Registros de Imóveis, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e criminal de seus titulares ou prepostos", comprometendo-se, destarte, por si, seus herdeiros e/ou sucessores, a observar fielmente referidos ditames legais, de modo que, na hipótese de futura transmissão a terceiros que não se enquadrem em situação de hereditariedade, deverá o ora adquirente fazê-lo por meio da alienação de fração igual ou superior ao mencionado módulo ou, caso a fração ideal da qual seja titular se revele aquém do módulo, outrora escriturada e registrada com inobservância da legislação citada, deverá o adquirente dispor da integralidade da fração ideal que lhe compete, evitando, assim, fracionamentos sucessivos." 3. Em face das recomendações contidas nos itens "1" e "2" acima, no caso de alguém pretender transmitir apenas parte de sua fração ideal, e sendo esta última já inferior ao módulo, a validade e a eficácia negócio jurídico ficará condicionada à obtenção, pelo ora adquirente, de manifestação judicial favorável em sede de procedimento administrativo de suscitação de dúvida (art. 168 e seguintes da Lei nº. 6.015/73 – Lei de Registros Públicos), sem prejuízo de poder lançar mão das vias ordinárias para atingir este mesmo fim.

No mesmo sentido, a 3ª Promotoria de Justiça de **Poços de Caldas** emitiu a Recomendação nº 04/2015, de 12/02/2015, Recomendando aos Srs. Notários/Tabeliães e Registradores do Município de Poços de Caldas/MG: 1. Que se abstenham de lavrar atos e registrá-los, envolvendo parcelamento do solo rural e fração inferior ao módulo rural da

região, que é de 02.00.00Ha ou 20.000m², e nos quais se identifique sinais de fraude à lei, notadamente aqueles atinentes à multiplicidade de condôminos com frações diminutas, com previsão de metragem quadrada, explicitação de marcos divisórios, dentre outros, em razão da impossibilidade jurídica de aprovação de unidades autônomas inferiores ao módulo rural em área rural; 2. Na hipótese de futuras transmissões que não se enquadrem em situação de hereditariedade, deverá o proprietário fazê-lo por meio da alienação de fração igual ou superior ao mencionado módulo ou, caso a fração ideal da qual seja titular já se revele aquém do módulo, outrora escriturada e registrada com inobservância da legislação citada, deverá o proprietário dispor da integralidade da fração que lhe compete, evitando, assim, novos fracionamentos sucessivos. 3. Em face das recomendações contidas nos itens 1" e "2" acima, no caso de alguém pretender transmitir apenas parte de sua fração ideal, e sendo esta última já inferior ao módulo rural, a validade e a eficácia negócio jurídico ficará condicionada à obtenção, pelo ora adquirente, de manifestação judicial favorável em sede de procedimento administrativo de suscitação de dúvida (art.168 e seguintes da Lei nº. 6.015/73 - Lei de Registros Públicos), sem prejuízo do particular poder lançar mão das vias ordinárias para atingir este mesmo fim. EFICÁCIA DA RECOMENDAÇÃO: A presente recomendação tem o escopo de prevenir os Senhores Notários e o Oficial do Registro de Imóveis do município de Poços de Caldas, para que, ao serem instados por quem quer que seja para a lavratura de ato, seja ele escritura pública, contrato ou outro meio, envolvendo área rural inferior ao módulo, a observem em sua integralidade, sob pena de violação dos dispositivos legais acima referidos e a consequente nulidade dos atos praticados, sem prejuízo da possibilidade de responsabilização por ato de improbidade administrativa.

Além das hipóteses acima avençadas, que prestigiam o meio ambiente, mas também a segurança jurídica em situações já consolidadas e registradas, as leis de regência, ao trazer a regra sobre o parcelamento, também traz suas exceções, que a título de exemplo posso citar as disposições abaixo:

Art. 8º da Lei 5868/72

§ 1º - A fração mínima de parcelamento será:

(...)

§ 3º São considerados nulos e de nenhum efeito quaisquer atos que infrinjam o disposto neste artigo não podendo os serviços notariais lavrar escrituras dessas áreas, nem ser tais atos registrados nos Registros de Imóveis, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e criminal de seus titulares ou prepostos.

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica:

I - aos casos em que **a alienação da área destine-se comprovadamente a sua anexação ao prédio rústico**, confrontante, desde que o imóvel do qual se desmembre permaneça com área igual ou superior à fração mínima do parcelamento; [\(Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014\)](#)

II - à emissão de **concessão de direito real de uso ou título de domínio em programas de regularização fundiária** de interesse social em áreas rurais, incluindo-se as situadas na Amazônia Legal; [\(Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014\)](#)

III - aos **imóveis rurais cujos proprietários sejam enquadrados como agricultor familiar** nos termos da [Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006](#); ou [\(Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014\)](#)

IV - ao **imóvel rural que tenha sido incorporado à zona urbana do Município**. [\(Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014\)](#)

Art. 2º do Decreto 62.504/68 (regulamenta o art. 65, da Lei 4.504/64)

Art. 2º Os desmembramentos de imóvel rural que visem a constituir unidades com destinação diversa daquela referida no Inciso I do [Artigo 4º da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964](#), **não estão sujeitos às disposições** do [Art. 65 da mesma lei](#) e do [Art. 11 do Decreto-lei nº 57, de 18 de novembro de 1966](#), desde que, comprovadamente, se destinem a um dos seguintes fins:

I - **Desmembramentos decorrentes de desapropriação** por necessidade ou utilidade pública, na forma prevista no [Artigo 390, do Código Civil Brasileiro](#), e legislação complementar.

II - **Desmembramentos de iniciativa particular** que visem a atender interesses de Ordem Pública na zona rural, tais como:

- a) Os destinados a instalação de **estabelecimentos comerciais**, quais sejam:
- 1 - postos de abastecimento de combustível, oficinas mecânicas, garagens e similares;
 - 2 - lojas, armazéns, restaurantes, hotéis e similares;
 - 3 - silos, depósitos e similares.
- b) os **destinados a fins industriais**, quais sejam:
- 1 - barragens, represas ou açudes;
 - 2 - oledutos, aquedutos, estações elevatórias, estações de tratamento de água, instalações produtoras e de transmissão de energia elétrica, instalações transmissoras de rádio, de televisão e similares;
 - 3 - extrações de minerais metálicos ou não e similares;
 - 4 - instalação de indústrias em geral.
- c) os **destinados à instalação de serviços comunitários na zona rural** quais sejam:
- 1 - portos marítimos, fluviais ou lacustres, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias e similares;
 - 2 - colégios, asilos, educandários, patronatos, centros de educação física e similares;
 - 3 - centros culturais, sociais, recreativos, assistenciais e similares;
 - 4 - postos de saúde, ambulatórios, sanatórios, hospitais, creches e similares;
 - 5 - igrejas, templos e capelas de qualquer culto reconhecido, cemitérios ou campos santos e similares;
 - 6 - conventos, mosteiros ou organizações similares de ordens religiosas reconhecidas;
 - 7 - Áreas de recreação pública, cinemas, teatros e similares.

Esses são apenas alguns exemplos de exceções à FMP, que são e devem ser analisadas por aqueles envolvidos na fiscalização e regularização de imóveis, como os Tabelião de Notas, os Registradores de Imóveis, as Prefeituras através de seus órgãos de fiscalização, o Ministério Público, dentre outros.

Quanto à possibilidade de os órgãos fazendários realizarem esse controle, o art. 118 do Código Tributário Nacional prevê expressamente que o *administrador fazendário deve abstrair-se da análise da validade jurídica dos atos e dos seus efeitos*, cabendo a este apenas a verificação da existência do Fato Gerador. Vejamos:

Art. 118. A definição legal do fato gerador é interpretada *abstraindo-se*:
I - da validade jurídica dos atos efetivamente praticados pelos contribuintes, responsáveis, ou terceiros, bem como da natureza do seu objeto ou dos seus efeitos;
II - dos efeitos dos fatos efetivamente ocorridos.

Tal artigo, incorporou a legislação brasileira a cláusula **PECUNIA NON OLET**⁷⁰, na qual *não cabe a Fazenda Pública a análise da antijuridicidade do fato gerador do tributo*, o que não tem sido observado pela Fazenda Pública dos Municípios e do Estado.

Algumas Secretarias de Fazenda, equivocadamente, têm negado os pedidos de emissão dos Impostos de Transmissão respectivos, de forma generalizada, mesmo nas hipóteses permitidas em Lei, sob uma análise de validade do ato, que não lhe compete.

É sabido que o município, através de seus fiscais, possa *in loco* verificar, multar e tomar as providências necessárias, quando verificada a existência do loteamento irregular; não cabendo a repartição fazendária esta análise.

Verificada as exceções legalmente possíveis, cabe ao município e demais instituições promoverem a fiscalização e a prevenção de novas ocupações irregulares, como veremos a seguir.

3. DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO GARANTIA AO DIREITO CONSTITUCIONAL DE MORADIA

⁷⁰AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1716892 - SP (2020/0146159-1)

Como já dito, o poder público deve adotar medidas preventivas para evitar a proliferação de ocupações irregulares, tais como o planejamento urbano adequado e fiscalização preventiva, estas medidas são essenciais para evitar que novas ocupações irregulares surjam e se consolidem, causando problemas sociais, econômicos e ambientais.

No entanto, uma vez consolidada a ocupação irregular, ou seja, quando a sua irreversibilidade é constatada, a administração pública deve adotar medidas para regularizar essas áreas, a fim de garantir o direito constitucional à moradia.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988⁷¹, em seu Artigo 6º, eleva a moradia à categoria de direito social fundamental. Ao lado de outros direitos essenciais, como a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, a moradia figura como um pilar inalienável da dignidade humana. Essa disposição constitucional reflete o compromisso do Estado brasileiro em assegurar a todos os cidadãos condições mínimas para uma vida digna e plena.

No contexto desse compromisso, o Artigo 23 da Constituição explicita a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Nesse sentido, a Carta Magna estabelece uma responsabilidade compartilhada entre os entes federativos, consolidando a noção de que a efetivação do direito à moradia não é apenas uma prerrogativa do Estado, mas um dever que permeia todas as esferas governamentais.

A promoção de programas habitacionais não se limita apenas à construção de moradias, mas também abrange a melhoria das condições habitacionais e do saneamento básico. A integração dessas ações visa não apenas prover um teto, mas garantir que esse teto esteja inserido em um ambiente saudável e sustentável. Afinal, a moradia digna vai

⁷¹ BRASIL. República Federativa. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

além das paredes, abrangendo o direito a um ambiente seguro, higiênico e propício ao desenvolvimento humano.

É imperativo ressaltar que o direito à moradia não se restringe à mera oferta de unidades habitacionais, mas abraça a ideia de acesso a uma habitação condizente com as necessidades e peculiaridades de cada cidadão. A promoção de políticas habitacionais deve considerar a diversidade de contextos urbanos e rurais, bem como as peculiaridades culturais e socioeconômicas, visando a inclusão social e a promoção da equidade.

Nesse contexto, é indispensável que a sociedade civil, em conjunto com os órgãos governamentais, atue de forma colaborativa na busca por soluções eficazes. A participação popular e o controle social são elementos-chave para a efetivação do direito à moradia, garantindo que as políticas habitacionais sejam transparentes, inclusivas e eficazes.

No que se refere especificamente às ocupações irregulares, tema circunscrito ao presente trabalho, cabe ao poder público estabelecer a perfeita dosagem na dicotomia fiscalizar/regularizar.

3.1. Contextualização e breve histórico sobre a regularização fundiária no Brasil

Uma vez consolidada a usabilidade habitacional do bem, é crível que se priorize o direito à moradia, sem perder de rumo toda a reorganização do espaço público, com a implantação de medidas de inclusão social da área atingida pela ocupação irregular.

Fernandes e Alfonsin⁷² destacam que tanto os processos de regularização fundiária quanto a produção de novas moradias devem se ocupar, para além do direito à moradia, da efetiva integração da participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, bem como da garantia de acesso aos bens materiais e simbólicos que traduzem a ideia de cidade.

Os autores reforçam a tese do alargamento conceitual do direito constitucional à moradia e, se por um lado implica a ampliação de uma pauta de reivindicações por parte

⁷² FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (Coord.). Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 19

daqueles privados do exercício desse direito, por outro aumenta a pressão exercida sobre os governos para que qualifiquem os planos, programas e projetos relacionados à política habitacional.

Neste sentido, a Regularização Fundiária deve ser constitucionalmente compreendida como um processo social e jurídico de transformação, mediante a intervenção do Poder Público na propriedade privada ou pública em decorrência de evidente interesse social, a fim de legalizar a permanência de possuidores em áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei, de forma a promover o direito social à moradia, a função social da propriedade e da cidade⁷³.

O microssistema de regularização fundiária, tal qual conhecemos hoje, teve que percorrer um longo caminho até ser incorporado de vez na legislação federal brasileira. Tínhamos apenas alguns mecanismos esparsos de regularização, como o Decreto-Lei no 271/1967⁷⁴, que tratava da Concessão de Direito Real de Uso, e as modalidades de usucapião do Código Civil.

A regularização fundiária, até então específica de lotes urbanos, apareceu pela primeira vez no ordenamento jurídico federal através das flexibilizações promovidas pela lei nº 9.785/1999⁷⁵, que alterou a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, para viabilizar a regularização de parcelamentos tidos como “especiais”, porém não distinguia a regularização fundiária do processo de aprovação de um novo parcelamento do solo, nem mesmo se preocupava em estabelecer medidas de justiça social.

A Lei nº 11.977/2009⁷⁶ foi a primeira lei nacional de regularização fundiária a se preocupar efetivamente com a garantia de direitos aos moradores de áreas irregulares e de responsabilização de loteadores e agentes imobiliários que, eventualmente, tivessem contribuído com a situação de irregularidade fundiária.

⁷³ SANTOS, J. L. Ferreira dos. Atividade Cartorária Extrajudicial como Instrumento de Colaboração à Justiça Célere e Eficiente. Volume único. UICLAP, 2022, p. 53

⁷⁴ BRASIL. República Federativa. Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/delo271.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

⁷⁵ _____. Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9785.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

⁷⁶ _____. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

A própria lei federal, em seu art. 46, conceituou o caráter social da regularização fundiária, dispondo que:

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O conceito trazido pela Lei nº 11.977/2009 abordou não apenas a questão jurídica, restringindo-se à titulação, mas foi além, incorporou os aspectos urbanísticos, territoriais e socioambientais estabelecidos no Estatuto da Cidade⁷⁷.

Segundo o autor, a regularização fundiária é o processo de intervenção pública sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.

É mister registrar que o caráter de excepcionalidade da lei buscava reconhecer uma dívida gigantesca social, decorrente da incapacidade do Estado de atender à demanda da população de menor renda por moradia, bem como da impossibilidade de reversão de situações consolidadas⁷⁸.

Por fim, a Lei nº 13.465/2017⁷⁹, originando-se de uma Medida Provisória nº 759/2017, gerou debates intensos devido às matérias abordadas e à forma como foi editada, tendo em vista a ausência da participação popular na sua construção. A falta de diálogo com meios acadêmicos e fóruns urbanos levou à rejeição do instrumento normativo. A singularidade do ordenamento urbanístico anterior promovia segurança jurídica, enquanto

⁷⁷ ALFONSIN, B. M. Regularização fundiária: um imperativo ético da cidade sustentável – o caso de Porto Alegre. In: SAULE JUNIOR, N. (Coord.). O direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad, 1999, p. 163

⁷⁸ KRAUSE, Cleandro et al. NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS: Abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional. Brasília. IPEA, 2019, p. 263. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11549>> Acesso em 12 mai. 2023

⁷⁹ BRASIL. República Federativa. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

a nova lei, resultante da MP nº 759/2016, levanta questionamentos sobre a urgência de sua edição.

A abordagem da Lei nº 13.465/2017⁸⁰ em relação ao conteúdo normativo urbanístico e à regularização fundiária urbana careceu de diálogo com outros instrumentos normativos, como o Plano Diretor. Ao contrário da Lei nº 11.977/2009⁸¹, que orientava a regularização fundiária pelas diretrizes da Política Urbana, a nova lei enfocou predominantemente a titulação em detrimento da promoção da justiça social.

A perspectiva de regularização fundiária centrada na titulação, não obstante sua fundamental importância, é criticada por incentivar a criação das chamadas "cidades de papel", onde a ênfase apenas no título prejudica a promoção de uma vida digna aos cidadãos.

Defende-se uma abordagem alternativa que priorize o bem-estar coletivo, para além da titulação em propriedade privada⁸².

Essa perspectiva da regularização fundiária centrada na titulação e criação de mais propriedades é política pública de incentivo ao mercado e à comercialização da propriedade urbana; política essa contrária à valorização e fortalecimento da posse e do valor de uso desses bens. Assim, a realidade fática das cidades e do exercício do direito à moradia ficam submetidas à consagração da propriedade e do registro cartorário dos terrenos, o que impulsiona a crítica à Lei nº 13.465/2017, por incentivar a criação das chamadas "cidades de papel". As "cidades de papel" se caracterizam pela valorização extremada do título/do papel, sendo construídas políticas pautadas somente na adequação ao papel e não à promoção de uma vida digna aos cidadãos.

Apesar da inclusão do direito real de laje ser enaltecida por facilitar procedimentos de regularização, a possibilidade de alienação de terras públicas e concentração fundiária é uma preocupação. A Lei nº 13.465/2017⁸³ inaugura uma nova ordem normativa urbanística

⁸⁰ BRASIL. República Federativa. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

⁸¹ _____. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

⁸² SOUZA, Clara Cirqueira de; DIAS, Maria Tereza Fonseca. A Regularização Fundiária Urbana na Lei nº 13.465/2017: Análise da Adequação de Seus Instrumentos À Política Urbana Constitucional. Rev. de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade. Goiânia, v. 5, n. 1, 2019, p. 98

⁸³ BRASIL. República Federativa. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

que se afasta da constitucional, priorizando a titulação em detrimento da integração social no espaço urbano.

Destaca AMADEI⁸⁴ que, no contexto da regularização fundiária rural, a Lei 13.465/2017, não enfrenta desafios constitucionais significativos. Isso ocorre porque as alterações foram realizadas em leis federais já existentes, como a Lei 8.629/93 e a Lei 11.952/2009, que tratam da reforma agrária e do Programa Terra Legal, respectivamente. Além disso, a competência legislativa privativa da União sobre direito agrário e questões relacionadas à União, conforme previsto na Constituição Federal, ampara essas mudanças.

No entanto, no âmbito da regularização fundiária urbana (Reurb), as inovações da Lei 13.465/2017⁸⁵ apresentam possíveis conflitos com normas constitucionais. Isso ocorre devido à abordagem abrangente e sistematizada da matéria em um único diploma legal, envolvendo princípios gerais, diretrizes, instrumentos jurídicos diversos e procedimentos uniformizados. Além disso, a legislação concorrente sobre direito urbanístico e a autonomia municipal podem gerar tensionamentos. Pontualmente, a nova lei pode confrontar normas constitucionais relacionadas aos limites da propriedade urbana, tanto em regime privado quanto público, bem como à garantia constitucional da liberdade associativa.

Discorre o autor:

“(…) no âmbito da regularização fundiária urbana (Reurb), as inovações da Lei 13.465/2017 apresentam potenciais de conflitos com as normas constitucionais em maior densidade, (i) quer em razão da opção do legislador em disciplinar essa matéria em modo amplo, orgânico e sistematizado num diploma legal de centralização ou de catálise da matéria, com boa dose de regras principiológicas, indicativas de diretrizes gerais, de instrumentos ou institutos jurídicos diversos de regularização e de uniformização procedimental; (ii) quer em virtude do quadro concorrente de legislação sobre direito urbanístico (art. 24, I, da CF), observada a feição normativa nacional e de mera diretriz da União nesse ponto (art. 21, XX, c.c. o art. 182, caput, ambos da CF), a exigir respeito à autonomia municipal (art. 30, I e VIII, da CF); (iii) quer em decorrência do confronto com as normas constitucionais que desafiam, pontualmente, a exegese de um ou outro instrumento, instituto ou norma jurídica da nova lei, tal como no foco dos limites constitucionais da propriedade urbana em geral (art. 182, § 2º, da CF), em regime privado (art. 5º, caput, XXII, XXIII e XXIV, e art. 170, II e III, ambos da CF) ou público

⁸⁴ Amadei, Vicente de Abreu. Algumas Dificuldades Constitucionais da Lei 13.465/2017, in Pedroso, Alberto Gentil de Almeida (Coord). *Regularização Fundiária – Lei 13.465/2017*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 194

⁸⁵ BRASIL. República Federativa. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

(v.g., art. 183, § 3º, da CF), ou, então, da garantia constitucional da liberdade associativa (art. 5º, caput, XVII e XX, da CF).”

Apesar das deficiências da lei em relação aos valores constitucionais, argumenta-se que seus instrumentos não devem ser descartados, pois podem atender a algumas demandas sociais.

A apropriação dos conceitos da Lei nº 13.465/2017⁸⁶ é necessária, vinculando-os aos valores da Política Urbana constitucional para promover a justiça social no acesso à cidade. Não obstante, a atual lei de regularização fiduciária, ampliou consideravelmente a sua incidência, tornando as flexibilizações, que antes eram exceções, em regra. O atual diploma legal não estabeleceu limites para a utilização dos instrumentos e da política de regularização fundiária por grupos de maior capacidade financeira, deixando claro o ideal político da lei, que é regularizar, reintegrar à cidade os núcleos urbanos e rurais clandestinos e irregulares.

3.2. Da atuação preventiva e dos Procedimentos investigatórios

Quando a propriedade é utilizada de modo a violar as normas e garantias ambientais, sociais, de políticas urbanas, etc..., cabe ao poder público e demais instituições intervirem preventivamente para a sua evitação.

O poder público deve adotar medidas preventivas para evitar a proliferação de ocupações irregulares, tais como o planejamento urbano adequado e fiscalização preventiva, estas medidas são essenciais para evitar que novas ocupações irregulares surjam e se consolidem, causando problemas sociais, econômicos e ambientais.

A fiscalização da ordenação do espaço é de competência primeira do ente municipal. Conforme art. 30, inciso VIII, da CRFB/88, compete aos Municípios promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

⁸⁶ BRASIL. República Federativa. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou, neste sentido, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6602- SP:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO URBANÍSTICO. PLANEJAMENTO E USO DO SOLO URBANO. §§ 1º A 4º DO INC. VII DO ART. 18º DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. RESTRIÇÕES AOS MUNICÍPIOS PARA A DESAFETAÇÃO DE ÁREAS DEFINIDAS EM PROJETOS DE LOTEAMENTO COMO ÁREAS VERDES OU INSTITUCIONAIS. OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE ENTRE UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL PARA DISPOR SOBRE DIREITO URBANÍSTICO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS MUNICÍPIOS PARA TRATAR DE MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL. OFENSA AOS INCS. I E III DO ART. 30 E ART. 182, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. 1. É direta a contrariedade à repartição de competência legislativa traçada pela Constituição da República, ainda que essa análise se ponha em pauta o cotejo das normas infraconstitucionais. Precedentes. 2. **Os Municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local compreendendo o ordenamento territorial, o planejamento urbano e a fiscalização de áreas de uso e ocupação do solo.** Precedentes. 3. É formalmente inconstitucional norma estadual pela qual se dispõe sobre direito urbanístico em contrariedade ao que se determina nas normas gerais estabelecidas pela União e em ofensa à competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, sobre os quais incluídos política de desenvolvimento urbano, planejamento, controle e uso do solo. Precedentes. 4. É inconstitucional norma de Constituição estadual pele, a pretexto de organizar e delimitar competência de seus respectivos Municípios, ofendido o princípio da autonomia municipal, consoante o art. 18, o art. 29 e o art. 30 da Constituição da República. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente para declarar inconstitucionais os §§ 1º a 4º do inc. VII do art. 18º da Constituição do Estado de São Paulo (Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA. Julgamento: 14/06/2021. Publicação: 24/06/2021) g.n.

O Município deve ter pessoal qualificado, em número suficiente, para exercer seu mister. É importante salientar que os custos danosos das infringências às normas urbanísticas e ambientais no Município é muito maior se comparado aos custos de contratação e treinamento fiscalizatório.

Porém, por ter também reflexos em vários ramos, a irregularidade fundiária deve ser combatida também por outros atores, tais como os Oficiais de Registro Imobiliário, o Ministério Público, Polícia Ambiental, Incra, dentre outros.

O poder público, através de seus órgãos de fiscalização, pode/deve de antemão identificar o parcelamento do solo ou do núcleo urbano/rural informal, realizando um levantamento da situação fática respectiva.

Um grande parceiro na atuação preventiva dos Municípios diante da proliferação de parcelamentos irregulares e clandestinos é o registrador de imóveis.

O Conselho Nacional de Justiça editou o Provimento Nº 158 de 05/12/2023⁸⁷, no qual estabelece, no âmbito do Poder Judiciário, o Programa Permanente de Regularização Fundiária Plena de Núcleos Urbanos Informais e Favelas - “Solo Seguro - Favela” - e dá outras providências, atribuiu tanto aos Oficiais de Registro Imobiliário como às Corregedorias dos Estados o monitoramento e fiscalização nas questões relacionadas à regularização fundiária na metodologia estabelecida pela lei e ao combate à grilagem e corrupção na cessão dos direitos de posse, com eleição de indicadores hábeis à medição de eficiência e eficácia:

Assim dispõe o art 3º, caput e inciso V, do citado Provimento:

As Corregedorias-Gerais das Justiças dos Estados e Distrito Federal, no âmbito de suas competências, e sem prejuízo da aplicação das normas legais e administrativas vigentes, implementarão o Programa Permanente de Regularização Fundiária Plena de Núcleos Urbanos Informais e Favelas, com observância das diretrizes e dos eixos estruturantes traçados no art. 2º deste Provimento e dos elementos a seguir:

V - monitoramento e fiscalização permanente dos cartórios de registro de imóveis nas questões relacionadas à regularização fundiária na metodologia estabelecida pela lei e ao combate à grilagem e corrupção na cessão dos direitos de posse, com eleição de indicadores hábeis à medição de eficiência e eficácia;

As ocupações geralmente são acompanhadas de venda de partes ideais de glebas urbanas ou rurais efetuadas por loteadores clandestinos. A identificação feita pelo registrador de imóveis, numa análise objetiva e criteriosa, sobre a alienação de parte ideal ser uma venda, à luz do código civil, em condomínio voluntário, ou um parcelamento irregular, pode servir de apoio ao Ministério Público e ao Município para iniciarem uma fiscalização.

Identificada uma situação de suspeita de parcelamento irregular do solo, o registrador comunica ao Município e ao Ministério Público, para que esses possam in loco verificar se a venda da parte ideal é feita com delimitação de marcos, muros, etc... como se parcelamento regular fosse. Caso isso ocorra, o Município deve instaurar procedimento

⁸⁷ Conselho Nacional de Justiça. Provimento Nº 158 de 05/12/2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5380>. Acesso em 13 dez. 2023.

administrativo, garantido ao possuidor ou proprietário direito de defesa, para apurar e impedir o parcelamento, cabendo ao Ministério Público a apuração de eventual crime, previsto na lei 6.766/79⁸⁸.

Geralmente, a notícia de implantação de loteamentos clandestinos e irregulares chega ao conhecimento, seja Ministério Público, seja do Município, somente após o início da sua execução. Porém, sempre que possível, é imperiosa uma atuação preventiva visando a paralisação das obras e, conseqüentemente, a ampliação dos eventuais danos urbanísticos e ambientais, além dos prejuízos auferidos pelos adquirentes de lotes.

Relatado o início de uma ocupação irregular, no solo urbano ou rural, os órgãos públicos com poder de polícia (Prefeitura e órgãos ambientais) deverão ser imediatamente instados a elaborarem relatório de vistoria do local e aplicarem todas as medidas administrativas postas à sua disposição em face do loteador (multa, interdição, embargo de obra, etc.).

No âmbito do Ministério Público, os procedimentos investigatórios instaurados servem também para que, no curso das apurações, os órgãos públicos com competências e atribuições para resolver administrativamente o problema sejam acionados. A esse respeito o Conselho Superior do Ministério Público editou o enunciado contido na Súmula 36 com o seguinte teor⁸⁹:

“Sempre que constatar a lesão, ou a ameaça a interesses difusos ou coletivos, o Órgão do Ministério Público poderá apurar se houve a devida atuação do órgão da Administração Pública competente para a fiscalização e implementação das leis de polícia administrativa incidentes. Em casos de pouca repercussão ou gravidade, o arquivamento do inquérito civil poderá ter como fundamento a suficiência das medidas administrativas para cessação dos danos ou eliminação da ameaça, comprovadas nos autos ou objeto de Termo de Ajustamento de Conduta. No caso de omissão injustificada por parte da Administração Pública, o Órgão do Ministério Público poderá tomar as medidas cabíveis para apurar eventuais ato de improbidade administrativa, falta funcional e/ou crime contra a administração pública, buscando a responsabilização dos agentes omissos. Da mesma forma, verificará a necessidade de ajuizar ação civil pública contra a Administração Pública para compeli-la a aplicar a lei de polícia pertinente.”

⁸⁸ BRASIL. República Federativa. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

⁸⁹ SANTOS, Marcos Vinicius Monteiro dos; SILVA, Denise Cristina da. Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária, São Paulo, 2022, p. 57

Adicionalmente, o próprio indivíduo responsável pela violação da ordem urbanística, ao ser notificado sobre o início da investigação, geralmente toma as medidas necessárias para interromper os danos.

Em geral, as atividades mais comuns nos procedimentos investigativos conduzidos pelo Ministério Público incluem solicitações de informações e documentos, inspeções, depoimentos de partes envolvidas e testemunhas, elaboração de relatórios técnicos, realização de reuniões com autoridades públicas, partes interessadas e órgãos técnicos, além da emissão de recomendações.

Sugere-se ainda requerer ao juízo competente o bloqueio da matrícula imobiliária, a fim de se evitar futuras vendas fracionadas.

Dar publicidade à implantação de um loteamento clandestino ou irregular configura medida importante na tentativa de se evitar a continuidade de vendas de lotes no local.

Recomenda-se exigir do poder público a colocação de placas e avisos na entrada do local indicando tratar-se de um parcelamento ilegal. Publicizar essa situação impede que pessoas, normalmente com baixo poder aquisitivo e que depositariam a economia de uma vida na compra de um lote, sejam vítimas de loteadores inescrupulosos.

3.3. Do processo de Regularização Fundiária de Imóveis.

A regularização de ocupações e parcelamentos irregulares do solo urbano e/ou rural abrange uma série de medidas de ordem social, urbanística e jurídica, que devem ser observadas pelo Poder Público.

Com a constitucionalização do Direito urbanístico, o gestor público deve ficar atento à dois princípios informadores do Direito urbanístico, o princípio da função social da cidade e o princípio da função social da propriedade urbana.

Conforme bem destaca Ronaldo Vieira⁹⁰, o princípio da função social da cidade pretende atender as necessidades da sociedade por meio de ações estabelecidas no plano

⁹⁰ FRANCISCO, Ronaldo Vieira; GOLDFINGER, Fábio Ianni. DIREITO URBANÍSTICO. Editora Juspodivm. 2020, 5ª Edição, p. 19

diretor, regulando utilização de áreas públicas, questões de moradia e sanitárias, de meio ambiente artificial sadio. A função social da cidade é considerada um Direito difuso. Já a função social da propriedade urbana importa na vinculação da propriedade urbana com as diretrizes da política urbana, possuindo o plano diretor como ponto de partida para desenvolver as políticas dos municípios, estabelecendo parâmetros em que a propriedade urbana irá cumprir sua função social.

O Estatuto da cidade⁹¹, em seu art. 2º, estabelece que a política urbana tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Isso se dá por meio de diversas diretrizes gerais.

Primeiramente, busca-se garantir o direito a cidades sustentáveis, compreendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

O Estatuto destaca necessidade de proporcionar uma gestão democrática, envolvendo a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização é outro ponto fundamental, sempre visando ao interesse social.

O planejamento do desenvolvimento das cidades também é destacado, incluindo a distribuição espacial da população e das atividades econômicas, a fim de prevenir e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus impactos negativos sobre o meio ambiente.

Além disso, a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais é uma prioridade.

⁹¹ BRASIL. República Federativa. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

A ordenação e controle do uso do solo visam evitar várias situações indesejáveis, como a utilização inadequada dos imóveis urbanos, a especulação imobiliária, a poluição e a degradação ambiental, entre outras.

A integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, a adoção de padrões de produção e consumo compatíveis com a sustentabilidade, e a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização também são objetivos essenciais.

O Estatuto destaca, ainda, a preocupação com a adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira aos objetivos do desenvolvimento urbano, bem como a recuperação dos investimentos públicos que resultaram na valorização de imóveis urbanos.

A proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, bem como do patrimônio cultural e histórico, são considerações importantes, assim como a participação do Poder Público e da população interessada em processos que afetem o meio ambiente ou o conforto da população.

Por fim, destaca a importância da regularização fundiária, da simplificação da legislação de parcelamento e uso do solo, e da garantia de condições adequadas nas edificações urbanas.

Segundo podemos extrair do próprio texto legal, espera-se do administrador público e das instituições correlatas, muito mais que uma posição passiva na formação e na regularização do espaço urbano, ao revés, deve-se ter em mente uma política urbana de inclusão social, participação democrática, cooperação, ordenação, integração, regularização fundiária, simplificação da legislação de parcelamentos do solo, dentre outros.

Veja que grande parte dos problemas enfrentados pelos municípios sul mineiros passam necessariamente pela inobservância da política urbana orientada no Estatuto da Cidade.

O próprio Estatuto destaca a necessidade de planos nacionais, estaduais, regionais e municipais, dando destaque à participação do município no tocante ao: a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; e h) planos de desenvolvimento econômico e social.

Ao estabelecer uma comparação entre o Estatuto da Cidade e o instituto da regularização fundiária, Sundfeld⁹² chega à seguinte conclusão:

[...] A exigência de um ordenamento que conduza à regularização fundiária e urbanística das ocupações populares existentes introduz um condicionamento novo e transformador em nosso direito urbanístico. Até então a incompatibilidade entre as ocupações populares e a ordem urbanística ideal tinha como consequência a ilegalidade daquelas (sendo a superação desse estado um dever dos responsáveis pela irregularidade – isto é, dos próprios ocupantes). Com o Estatuto a equação se inverte: a legislação deve servir não para impor um ideal idílico de urbanismo, mas para construir um urbanismo a partir dos dados da vida real. Desse modo, o descompasso entre a situação efetiva das ocupações populares e a regulação urbanística terá como consequência a ilegalidade desta última, e não o contrário.[...]

O Estatuto da Cidade agiu para evitar que, ao qualificar certas situações como ilegais, o Poder Público as ignorasse. Com a legalização dos estados de fato, surge um novo tipo de obrigação para o Estado: a de realizar ações positivas para melhorar a qualidade urbanística das situações já existentes.

Neste contexto, um plano diretor adequado e atualizado é o ponto de partida para organizar/reorganizar o espaço urbano local, trazendo grande benefícios a população local, permitindo que o poder público se utilize dos instrumentos tributários e financeiros, jurídicos e políticos previstos no Estatuto da Cidade⁹³ (art. 41, III, CRFB/88).

Câmara⁹⁴ caracteriza o Plano Diretor como:

[...] o mais importante instrumento de planificação urbana previsto no Direito Brasileiro, sendo obrigatório para alguns Municípios e facultativo para outros; deve ser aprovado por lei e tem, entre outras prerrogativas, a condição de definir qual a função social a ser atingida pela propriedade urbana e de viabilizar a adoção dos demais instrumentos de implementação da política urbana (parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo, desapropriação com

⁹² SUNDFELD, C. A. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes (art. 2º). In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Orgs.). Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/01). 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 59

⁹³ BRASIL. República Federativa. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

⁹⁴ CÂMARA, J. A. C. Plano Diretor (arts. 39 a 42). In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Orgs.). Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/09). 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 324.

pagamento de títulos, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir).

É fundamental que o Município, tenha um plano diretor adequado e atualizado, que vislumbre a realidade local, sem perder de vista o planejamento e a inclusão dessas ocupações.

Para viabilizar o direito à moradia, o Plano Diretor deve seguir as diretrizes mínimas estabelecidas pelo Estatuto da Cidade. Com base nessas diretrizes, o Plano Diretor deve descrever as condições para uma utilização racional do solo urbano, alinhando políticas setoriais que abordem o déficit habitacional resultante da falta de unidades e da presença de assentamentos irregulares. No caso destes últimos, é crucial que o Plano Diretor estabeleça maneiras de promover uma regularização fundiária completa e sustentável, abrangendo aspectos econômicos, sociais, urbanísticos e jurídicos, além de definir a forma de gestão para tal intervenção, que ocorrerá ao designar as áreas como ZEIS (zonas especiais de interesse social), conforme estipulado no art. 4º, V, f, do Estatuto da Cidade.

O zoneamento do Município deve ser feito de forma a abranger o Município como um todo, definindo com clareza as áreas urbanas, de expansão urbana, tanto na sede, como nos distritos, bem como a zona rural do Município.

Vale ainda ressaltar que o Zoneamento desempenha um papel crucial na regularização de chacreamentos, notadamente nos casos que não estão abrangidos pela Lei da Regularização Fundiária Urbana (REURB). O Zoneamento, como instrumento de ordenamento territorial, oferece diretrizes específicas para o uso e ocupação do solo em determinadas áreas, proporcionando uma base legal e técnica para a regularização fundiária.

O Artigo 96 do Decreto nº 59.428/1966⁹⁵, o qual regulamentou normas referentes à Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra), aborda de maneira específica o desmembramento de propriedades rurais: “Os projetos de loteamentos rurais, com vistas à urbanização, industrialização e formação de sítios de recreio, para serem aprovados, deverão ser

⁹⁵ BRASIL. República Federativa. Decreto nº 59.428, de 27 de outubro de 1966. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d59428.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

executados em área que: I - Por suas características e pelo desenvolvimento da sede municipal já seja considerada urbana ou esteja incluída em planos de urbanização; II - Seja oficialmente declarada zona de turismo ou caracterizada como de estância hidromineral ou balneária; III - Comprovadamente tenha perdido suas características produtivas, tornando antieconômico o seu aproveitamento.”

Conforme a Nota Técnica INCRA/DF/DFC nº 02/2016, relacionada aos parcelamentos para fins urbanos, ressaltam-se as conclusões a seguir: “(a) Somente é admitido o parcelamento, para fins urbanos, de imóvel localizado em zona urbana, zona de expansão urbana, zona de urbanização específica ou zona especial de interesse social, definidas pela legislação municipal, no contexto de adequado ordenamento territorial e eficiente execução da política urbana; (b) É vedado o parcelamento, para fins urbanos, de imóvel localizado fora das zonas referidas no item anterior, incluídos na vedação os empreendimentos destinados à formação de núcleos urbanos, sítios de recreio ou à industrialização, com base no item 3 da revogada Instrução 17- B/80; (c) A competência para a avaliação da regularidade dos parcelamentos urbanos, aprovação dos respectivos projetos, acompanhamento e fiscalização da execução é do poder público municipal e dos órgãos ambientais pertinentes, nos termos da legislação urbanística e ambiental aplicável.”

O zoneamento, para além de delinear interesses econômicos e políticos na determinação de áreas e suas condições de uso, também estabelece áreas destinadas a atender necessidades sociais. A criação das ZEIS tem o propósito de legitimar essa abordagem legal para suprir demandas habitacionais, regulamentando a ocupação do solo urbano por meio de normas específicas, e por vezes, excepcionais.

Di Sarno (2010, p. 82) oferece a seguinte definição desse instituto, contribuindo para a compreensão de sua eficácia:

As zonas especiais de interesse social são aquelas onde as circunstâncias de fato autorizam ou determinam um tratamento diferenciado, mas simples, menos elitista, dos índices urbanísticos, de maneira a assegurar o direito à moradia, inserido no art. 6º da Constituição Federal pela Emenda Constitucional 26, de 14.2.2000. Não se trata de criar privilégios para os economicamente fracos, nem de lhes conferir menos garantias de salubridade e segurança, mas, sim, de aplicar o direito com razoabilidade, promovendo um temperamento entre os diversos objetivos e valores constitucionalmente consagrados.

Ainda, a melhor definição, pelo Município, das áreas urbanas e de expansão urbana, tal qual a realidade imposta, permitirão que os próprios interessados possam regularizar seus imóveis, integrantes de parcelamentos irregulares de glebas rurais, para urbanos, permitindo a escrituração, registro, financiamento, refinanciamento, além da própria regularização jurídica da gleba através de institutos jurídicos já previstos na legislação, como loteamento, desmembramento, estremação, divisão amigável, instituição de condomínio, dentre outros.

Em contrapartida, por estarem legalmente inseridos em perímetro urbano, haverá um aumento rápido na captação de recursos ao município, através de IPTU, ITBI e ISS incidentes sobre operações envolvendo esses imóveis.

Além disso, permite a captação de recursos aos municípios para a regularização dessas áreas, conforme previsto no Manual de Instruções, Programa Moradia Digna, PPA 2020-2023, da Secretaria Nacional de Habitação, do Ministério do Desenvolvimento Regional⁹⁶, bem como em programas e ações federais vigentes de regularização fundiária urbana, notadamente o Programa Papel Passado e o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, regulamentado pela IN nº 2, de 21 de janeiro de 2021⁹⁷.

Quanto à identificação, as notícias do fato comumente narram a existência de parcelamento do solo ou de núcleo urbano informal específicos, cabendo às instituições competentes a apuração e verificação *in loco* da suspeita. A possibilidade de existência de um grande número de outros assentamentos da mesma natureza no território da cidade é bastante grande.

Nesse cenário, medida recomendável é a instauração de um procedimento investigatório de amplo alcance (inquérito civil, procedimento fiscalizatório ou PAA) para levantamento da realidade local, impactos sociais e ambientais, bem como identificar quais políticas públicas estão sendo implementadas visando resolver esse macroproblema.

⁹⁶ Manual de Instruções, Programa Moradia Digna, PPA 2020-2023, da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério do Desenvolvimento Regional. 2020. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/Manual_A%C3%A7%C3%A3o_8866_-_Regulariza%C3%A7%C3%A3o_Fundi%C3%A1ria_-_2020.pdf. Acesso em 04 dez 2023.

⁹⁷ INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 2, DE 21 DE JANEIRO DE 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-2-de-21-de-janeiro-de-2021-300085716>. Acesso em 04 dez 2023.

Nem sempre investigações pontuais e fracionadas são o melhor caminho a ser trilhado, seja pelo Ministério Público, seja pela fiscalização do Município.

O desconhecimento da realidade costuma levar a um erro estratégico de atuação, pois os casos que nos chegam ao conhecimento nem sempre são os mais graves e que demandam medidas mais urgentes e investimentos pelo poder público. Nesse contexto, a atuação deve, sempre que possível, se dar de forma proativa para resolver efetivamente os grandes problemas da Comarca, em especial, os que se referem ao uso e ocupação do espaço territorial urbano.

Quanto ao levantamento da situação fática, o desenvolvimento de processos de regularização fundiária de núcleos urbanos informais e de parcelamentos do solo demandam a caracterização dos aspectos físicos, urbanísticos, dominiais e sociais desses assentamentos.

A pesquisa fundiária para verificação da titularidade do domínio, o conhecimento da legislação incidente sobre o território investigado (lei orgânica do município, Plano Diretor, lei de zoneamento, lei de uso e ocupação do solo, restrições ambientais etc.) e verificação das características e estágio do assentamento.

No registro de imóveis competente da circunscrição territorial da área, devem ser levantadas certidões de inteiro teor das matrículas dos imóveis, possibilitando-se, assim, conhecer a titularidade da área, sua cadeia dominial, os limites físicos (área total e perímetro).

Nos cadastros municipais é possível verificar em nome de quem está lançado o IPTU. Nos casos envolvendo núcleos urbanos informais passíveis de REURB, a pesquisa social também é necessária. Ela tem o objetivo de levantar as principais características da comunidade que ali vive e verificar o interesse social na regularização fundiária. Essa pesquisa envolve informações relacionadas à população total, nível de renda, histórico da ocupação e formas de organização comunitária.

Ainda outro ponto de suma importância é a perfeita compreensão das diferentes espécies de irregularidades. Saber diagnosticar qual é a espécie de irregularidade presente em cada caso é fundamental para encontrar a solução desejada.

Podemos identificar 3 (três) grandes espécies de irregularidades⁹⁸, como a compreensão de loteamentos irregulares e clandestinos; as invasões/ocupações consolidadas; conjuntos habitacionais.

- Loteamentos irregulares e clandestinos: Para a implantação de um loteamento, é preciso que o empreendedor siga as regras previstas na Lei nº 6.766/79⁹⁹ (federal), bem como as determinações estaduais e municipais sobre o assunto.

Em linhas gerais, o projeto de loteamento deve ser aprovado pelo Município, registrado no Registro de Imóveis e implantado integralmente, de acordo com o projeto aprovado.

Caso o empreendimento não seja executado de acordo com o projeto ou o loteamento não seja registrado, estamos diante de um loteamento irregular. Já quando os lotes são vendidos sem a aprovação do Município, tem-se um loteamento clandestino. Ambas as hipóteses, configuram a necessidade de regularização. Esta deve ser exigida, inicialmente, do próprio responsável pelo loteamento e, na impossibilidade, do Município.

A grande diversidade de situações que envolvem a implantação de loteamentos e desmembramentos do solo demandará, por certo, diligências específicas de acordo com o caso concreto.

De acordo com o Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária do Ministério Público de São Paulo¹⁰⁰, devem ser realizadas diligências iniciais básicas.

Primeiramente, é feita a identificação e caracterização da área, especialmente para determinar se está localizada em uma zona urbana ou de expansão urbana. Em seguida, é conduzido um levantamento fundiário para verificar a titularidade do domínio junto ao Cartório de Registro de Imóveis (CRI) da região. Além disso, são reunidos os contratos de

⁹⁸ DEMARI, Lisandra. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, COMO IMPLEMENTAR. Centro de Apoio Operacional da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias. MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL. 2011, p. 22

⁹⁹ BRASIL. República Federativa. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

¹⁰⁰ DEMARI, Lisandra. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, COMO IMPLEMENTAR. Centro de Apoio Operacional da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias. MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL. 2011, p. 55-68

compromisso de compra e venda, pois nem sempre o proprietário da área é o loteador, sendo esses contratos indicativos do compromitente vendedor.

Outra diligência importante consiste na oitiva dos adquirentes de lotes, a qual pode oferecer *insights* relevantes sobre os métodos utilizados pelo parcelador clandestino na venda de unidades. É destacado que não é necessário ouvir a todos, mas apenas dois ou três depoimentos para compreender melhor os procedimentos adotados. Em muitos casos, o parcelador é o proprietário da gleba, embora seu nome possa não ser conhecido pelos adquirentes, já que ele frequentemente utiliza terceiros contratados para conduzir o empreendimento e vender os lotes. Essas informações podem ser obtidas através de várias abordagens, como a oitiva do proprietário da gleba, do promitente vendedor indicado nos contratos, ou dos próprios adquirentes.

Adicionalmente, é importante notificar o loteador sobre a instauração do procedimento investigatório, solicitando cópias de todos os documentos que comprovem a aprovação ou regularização do loteamento realizado em sua propriedade. Essa notificação muitas vezes é relevante para esclarecer circunstâncias não documentadas da implantação do parcelamento e venda de lotes. Também pode ser efetuado um procedimento de notificação conforme o artigo 38 da Lei nº 6.766/79, indicando a intenção do Ministério Público de interromper a atividade ilegal e regularizar o loteamento, afetando diretamente a fonte de renda do loteador.

Outras diligências incluem a verificação da aprovação administrativa junto ao Município, a identificação da infraestrutura existente no local, a destinação de percentual da gleba loteada para áreas verdes e de uso institucional, a identificação de restrições ambientais e de risco, bem como o estabelecimento de um cronograma físico de obras. Medidas administrativas de polícia adotadas pelo poder público municipal também são consideradas, visando interditar o loteamento, embargar e demolir obras, multar o responsável, entre outras ações.

Em casos de regularização *ex officio*, a Prefeitura deve realizar os levantamentos necessários para compatibilizar o projeto com a situação existente e com a legislação incidente na área. Para os loteamentos implantados antes da Lei nº 6.766/79, é estabelecido um procedimento simplificado pela Lei nº 13.465/17, que dispensa a aprovação

pelo Município, permitindo que os interessados solicitem diretamente a regularização no CRI.

Por fim, tanto os projetos aprovados de loteamentos quanto os de desmembramentos de lotes urbanos devem ser registrados no Cartório de Registro de Imóveis, com a matrícula da área anexada ao inquérito civil, se houver, caso seja iniciativa do Ministério Público. A planta do loteamento ou desmembramento aprovados fica arquivada no CRI, podendo ser requisitada a "averbação publicitária do inquérito civil", anotando na matrícula do imóvel a existência do IC e da implantação do loteamento clandestino.

- Invasões/ocupações consolidadas: são os assentamentos de população de baixa renda inseridos em parcelamentos informais ou irregulares, localizados em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia. A Lei nº 13.465/17 (art. 11, III) conceitua núcleo urbano informal consolidado como aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município.

Um dos objetivos mais importantes da regularização fundiária é a integração do núcleo urbano informal à cidade legal. Como, em regra, esses assentamentos não seguem os padrões legais, a função da regularização fundiária é adaptar, na medida do possível, a situação existente aos padrões urbanísticos e ambientais mínimo.

O poder público deverá ser instado a comprovar a instauração de procedimentos administrativos – PA's, a pedido dos colegitimados ou de ofício, para cada núcleo informal identificado.

Nessa oportunidade, o Ministério Público, conquanto colegitimado para requerer a regularização de núcleos urbanos informais, poderá solicitar cópia daqueles PA's para verificação da regularidade formal e cumprimento de cada uma das fases do processo de regularização fundiária.

As etapas do processo de regularização fundiária, como já detalhado anteriormente, não devem ser negligenciadas pelo poder público, que é responsável por assegurar o cumprimento de cada uma delas. Isso inclui iniciar o processo administrativo

dentro do prazo estabelecido após a apresentação do projeto por um colegitimado, sem que a falta de uma lei municipal regulamentando a REURB seja um impedimento para sua instauração.

O processo envolve a classificação da modalidade de REURB, a realização de buscas para identificar a titularidade do domínio da área ocupada e a notificação dos titulares do domínio confrontantes e terceiros interessados para impugnação, garantindo que cada impugnação seja devidamente apreciada.

Além disso, é necessário elaborar um diagnóstico social, realizar o levantamento topográfico e elaborar o projeto de regularização fundiária, garantindo sua conformidade com os requisitos legais e urbanísticos. Isso inclui prever a infraestrutura essencial e elaborar estudos técnicos de situação de risco e ambientais, especialmente se o núcleo estiver situado em áreas protegidas.

Após essa fase, devem ser apresentadas propostas de solução e um cronograma físico de implantação de serviços e obras. A decisão final pela autoridade administrativa determina a REURB e a expedição da certidão de regularização fundiária (CRF), cujo registro deve ser solicitado diretamente no cartório de registro de imóveis, garantindo a regularização individual de cada lote, dentro do prazo estabelecido por lei

- Conjuntos habitacionais: são empreendimentos de casas ou apartamentos construídos por companhias, secretarias ou departamentos públicos, tais como COHABs, Demhabs ou por empreendedores particulares. Podem apresentar irregularidades, seja em razão de problemas urbanísticos, como a não aprovação dos projetos, a infraestrutura inadequada, a construção em desacordo com o projeto, ou de problemas jurídicos, como a não transferência da unidade habitacional ao ocupante, devido ao não pagamento ou até à falta de titulação do próprio empreendedor.

Conjunto Habitacional é o empreendimento em que o parcelamento do imóvel urbano, com ou sem abertura de ruas, é feito para alienação de unidades habitacionais já edificadas pelo próprio empreendedor. Podem ser constituídos de condomínios horizontais e verticais.

O processo de regularização dos conjuntos habitacionais implantados pelo poder público segue, em termos gerais, o mesmo procedimento adotado para os núcleos

habitacionais, com a principal diferença sendo a necessidade de legalizar as construções. Nesse contexto, é essencial realizar um levantamento e análise da legislação aplicável, bem como uma pesquisa fundiária para identificar a situação legal das áreas.

Além disso, é preciso conduzir uma pesquisa social para compreender as condições socioeconômicas dos moradores, o que ajuda a determinar se eles se enquadram nos critérios estabelecidos para o empreendimento habitacional de interesse social.

A elaboração do projeto de regularização do conjunto habitacional é outro passo fundamental, fornecendo informações detalhadas sobre o parcelamento do solo e as edificações presentes. Aspectos como ocupação irregular das áreas condominiais, infraestrutura existente, sistema viário, áreas não edificáveis e de preservação ambiental, bem como requisitos de segurança contra incêndio, também devem ser considerados. O licenciamento pelos órgãos competentes é uma etapa obrigatória do processo.

As unidades resultantes da regularização serão atribuídas aos ocupantes reconhecidos, salvo quando o ente público responsável pelo programa habitacional demonstrar obrigações pendentes, caso em que as unidades regularizadas serão atribuídas a ele.

É importante notar que, para a aprovação e registro dos conjuntos habitacionais na REURB, podem ser dispensadas algumas exigências, como a apresentação do habite-se e certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias, especialmente no caso da modalidade REURB-S.

Cada espécie de parcelamento, e cada causa anterior, irá determinar uma atuação fiscalizatória prévia distinta, com processos, levantamentos e buscas de soluções próprias.

3.4. Apresentação de instrumentos legais e políticas públicas relacionadas à regularização.

A abordagem da Regularização Urbana (Reurb) destina-se à integração dos núcleos urbanos informais à estrutura formal da cidade, com ênfase na concessão de títulos de propriedade, conforme delineado no artigo 9º da Lei nº 13.465/2017¹⁰¹.

Cabe, portanto, ao Poder Público a responsabilidade pela identificação das áreas informais e pela estabilização dos direitos dos ocupantes do solo correspondente, possibilitando a efetiva inclusão social e a prevenção à formação de novos núcleos urbanos marginalizados¹⁰².

Sob este aspecto, é importante destacar as duas modalidades de Reurb previstas na Lei: (i) de Interesse Social, Reurb S; ou (ii) de Interesse Específico, Reurb E.

A **Reurb S** é modalidade de regularização fundiária destinada aos núcleos urbanos ocupados predominantemente por população de baixa renda (conceito aberto de economia que merece verificação no caso concreto pelo Poder Público), assim declarados por ato do Poder Executivo Municipal (por meio de procedimento administrativo – art. 28 e seguintes da Lei da REURB), sendo isentos de custas e emolumentos, os atos registrares relacionados à esta modalidade de Reurb, e independem da comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias, conforme dispõe o art. 13, § § 1º e 2º, da Lei 13.465/17¹⁰³, inclusive no que diz respeito à conjuntos habitacionais ou condomínios de interesse social construídos pelo poder público, diretamente ou por meio da administração pública indireta, que já se encontrem implantados em 22 de dezembro de 2016.

Já a **Reurb E** é modalidade de regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população que não se enquadre na definição de população de baixa renda, de acordo com análise da Municipalidade.

É importante destacar que, nos casos de Reurb-E realizada em relação a um bem público, a aquisição de direitos reais pelo particular estará sujeita ao pagamento do justo valor da unidade imobiliária regularizada. Este valor deverá ser determinado por meio de

¹⁰¹ BRASIL. República Federativa. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

¹⁰² PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (Coord). REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – Lei 13.465/2017. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 23-27

¹⁰³ BRASIL. República Federativa. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

um ato a ser emitido pelo Poder Executivo detentor do domínio, sem considerar o valor das melhorias e benfeitorias feitas pelo ocupante, assim como a valorização resultante da implementação dessas melhorias e benfeitorias.

Os Municípios e o Distrito Federal, no contexto da Regularização Fundiária Urbana (Reurb), têm a possibilidade de permitir o uso misto de atividades como meio de fomentar a integração social e a criação de oportunidades de emprego e renda em áreas urbanas informais regularizadas (conforme estabelecido no artigo 13, parágrafo 4º). Esse avanço é notável ao ser comparado com o disposto no artigo 10 do Estatuto da Cidade¹⁰⁴ (Lei 10.257/01), que foi alterado pela Lei 13.465/17. Anteriormente, o Estatuto da Cidade permitia a usucapião coletiva apenas para ocupações destinadas à moradia, enquanto a nova legislação amplia essa permissão ao incluir o uso misto de atividades.

Embora não obrigatório, o art. 19 da lei 13.465/17¹⁰⁵ dispõe que o Poder Público poderá se utilizar de procedimento de demarcação urbanística, entendido este como o procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município.

O procedimento de demarcação urbanística é instrumento muito útil no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização do núcleo urbano informal a ser regularizado.

Identificada a espécie de REURB aplicável, caberá ao Poder Público definir quais instrumentos irá utilizar no processo de regularização.

Esse processo complexo engloba uma série de instrumentos específicos, elaborados para atingir os objetivos da Reurb. Entre esses mecanismos, destacam-se¹⁰⁶: (I) a legitimação fundiária e a legitimação de posse; (II) a usucapião; (III) a desapropriação em favor dos possuidores; (IV) a arrecadação de bem vago; (V) o consórcio imobiliário; (VI) a

¹⁰⁴ BRASIL. República Federativa. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

¹⁰⁵ _____. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

¹⁰⁶ SOUZA, Clara Cirqueira de; DIAS, Maria Tereza Fonseca. Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade. Goiânia | v. 5 | n. 1 | 2019, p. 95

desapropriação por interesse social; (VII) o direito de preempção; (VIII) a transferência do direito de construir; (IX) a requisição, em caso de perigo público iminente; (X) a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular; (XI) a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor; (XII) a concessão de uso especial para fins de moradia; (XIII) - a concessão de direito real de uso; (XIV) a doação; e, (XV) a compra e venda.

Legitimação Fundiária:

Consoante art. 11, inciso VII da lei 13465/17¹⁰⁷, a legitimação fundiária é um mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb. Pedroso¹⁰⁸ destaca que a Legitimação de Posse constitui modo originário de aquisição do direito real de propriedade (exceção ao princípio da continuidade) conferido por ato do Poder Público, exclusivamente no âmbito da Reurb, mediante Certidão de Regularização Fundiária (CRF), àquele que detiver áreas pública ou privada, unidade imobiliária com destinação urbana integrante de núcleo urbano informal consolidado (núcleo urbano de impossível ou difícil reversão), existente em 22 de dezembro de 2016.

Através do processo de regularização fundiária, em qualquer uma das formas da Reurb, o residente passa a obter a propriedade da unidade imobiliária com finalidade urbana, sem restrições ou encargos de quaisquer naturezas, como direitos reais, ônus, gravames ou inscrições eventualmente presentes na matrícula original, exceto se relacionados ao próprio legitimado. Somente serão transportadas as inscrições, as indisponibilidades ou os gravames existentes no registro da área maior originária para as matrículas das unidades imobiliárias que não houverem sido adquiridas por legitimação fundiária.

¹⁰⁷ BRASIL. República Federativa. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

¹⁰⁸ PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (Coord). REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – Lei 13.465/2017. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, pag. 33

Na Reurb-S de propriedades públicas, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, juntamente com suas entidades vinculadas, enquanto detentores do domínio, têm a permissão para reconhecer o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio do processo de legitimação fundiária.

É importante destacar que, conforme art. 23, §1º, *apenas na Reurb-S*, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que sejam cumpridas as seguintes condições: I - O beneficiário não pode ser concessionário, foreiro ou proprietário exclusivo de imóvel urbano ou rural; II - O beneficiário não deve ter recebido legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, mesmo que localizado em núcleo urbano diferente; III - No caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, o poder público reconheça o interesse público em sua ocupação.

Conforme estabelecido pela legislação, o instrumento pode ser empregado para a titulação tanto em áreas públicas quanto em áreas privadas ocupadas até 22 de dezembro de 2016. No que diz respeito à área pública, não surgirão grandes controvérsias, uma vez que a legitimação fundiária ocorrerá mediante a concordância do proprietário público da gleba, podendo ser necessária, se for o caso, a adequada desafetação do bem público.

É sabido que a usucapião sobre áreas públicas é proibida, conforme estipulado pelo art. 183, §3º, da Constituição Federal. Essa é a razão primordial para a criação deste novo instrumento jurídico urbanístico, cujo propósito, de maneira evidente, é assegurar a concretização do direito fundamental à moradia digna. A legitimação fundiária constitui um instituto jurídico distinto da usucapião, permitindo sua aplicação a áreas públicas sem a necessidade de investigação quanto a requisitos temporais ou à natureza da posse.

Além de conferir propriedade a detentores de terrenos privados, exclusivamente no âmbito da Reurb-S, que visa atender às demandas sociais da população de baixa renda, o artigo 87 possibilita a legitimação fundiária também para detentores de imóveis públicos. De acordo com a Lei n. 13.465/17¹⁰⁹, a aquisição originária por meio da legitimação fundiária é um instituto jurídico distinto da usucapião (art. 15, incisos I e II), oferecendo a vantagem

¹⁰⁹ BRASIL. República Federativa. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

de abranger áreas públicas, algo expressamente vedado pela usucapião urbana ou rural (art. 183 e 191, CRFB/88).

Dessa forma, para além da concessão de uso especial para fins de moradia, que confere ao cidadão um direito real sobre propriedade alheia após cinco anos de ocupação (até 22.12.2016, conforme redação dada pela Lei n. 13.465/17 ao art. 1º da MP 2.220/01), com a preservação da titularidade pública do bem, a legitimação fundiária concede ao particular a condição de proprietário, sem depender de requisitos temporais. Adicionalmente, na Reurb-S aplicada a bens públicos, o registro do projeto de regularização fundiária e a constituição do direito real em nome dos beneficiários podem ser realizados em um único ato, a critério do ente público responsável (art. 17, Lei n. 13.465/17¹¹⁰).

Sobre o tema, AMADEI¹¹¹ destaca que:

“Justificada, pois, a legitimação fundiária, nesse argumento, apenas quando o ente titular do domínio da área pública (o que reconhece) coincidir com o poder público que confere o direito real de propriedade aos ocupantes (o que atribui), por exemplo, em Reurb promovida por município, com legitimação fundiária, em área pública da própria municipalidade. Mas nesse caso, com maior razão ainda, não se pode qualificar essa aquisição como originária; é derivada, fruto de transmissão dominial, uma vez que em todas as etapas dessa Reurb, desde seu estopim até seu fim, com a legitimação fundiária, o elemento volitivo da municipalidade atua com primazia.”

Entretanto, no que diz respeito à legitimação fundiária em áreas privadas, surgem consideráveis controvérsias, podendo o instituto se tornar claramente uma ação confiscatória do Estado. Isso ocorre devido à ausência de qualquer disposição sobre indenização, o que representa uma afronta ao direito constitucional à propriedade privada.

Neste sentido, Borgarelli e Kümpel¹¹² também compartilham desse mesmo entendimento:

Relativamente a bens particulares, como já se disse, pode-se entrever um vício de inconstitucionalidade na legitimação fundiária, na medida em que os titulares desses bens poderão sofrer confisco por ato do Município – v.g. – sem direito a

¹¹⁰ BRASIL. República Federativa. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

¹¹¹ Amadei, Vicente de Abreu. Algumas Dificuldades Constitucionais da Lei 13.465/2017, in Pedroso, Alberto Gentil de Almeida (Coord). *Regularização Fundiária – Lei 13.465/2017*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 206

¹¹² BORGARELLI, B. A.; KÜMPEL, V. F. Bens Públicos e Legitimação Fundiária: um problema da lei 13.465/2017. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/coluna/regisralhas/290978/bens-publicos-e-legitimacao-fundiaria-um-problema-da-lei-13465-2017>> 2018. Acesso em 11 dez. 2023.

indenização, desde que o ente considere que a ocupação já estava consolidada em dezembro de 2016. Trata-se de uma afronta ao direito de propriedade, assegurado constitucionalmente.

Com o objetivo de conferir viabilidade ao instituto da legitimação fundiária em áreas privadas, sem incorrer em qualquer inconstitucionalidade, conforme proposto por Larcher¹¹³, a titulação do domínio pelo Poder Público seria possível apenas mediante a demonstração, por meio de um processo administrativo da Reurb, dos requisitos que autorizam o reconhecimento da usucapião pelo futuro beneficiário, em qualquer de suas modalidades. Isso se deve ao fato de que, caso o beneficiário não consiga comprovar a aquisição da propriedade por meio da usucapião, o Poder Público não teria a prerrogativa de realizar a legitimação fundiária de áreas privadas, sendo permitida apenas a legitimação da posse.

Caso contrário, haveria o risco de se configurar um verdadeiro confisco da propriedade privada, o que é expressamente proibido pela Constituição. Vale destacar que, conforme estabelecido no ordenamento jurídico brasileiro, a propriedade privada é protegida, admitindo sua perda somente por meio das vias da usucapião e da desapropriação, esta última condicionada à prévia e justa indenização.

Logo, parece viável salvar a juridicidade da legitimação fundiária de área privada, em interpretação de conformação desse novo instituto com os postulados maiores da Constituição da República, especialmente no foco da tutela do direito de propriedade e considerando a ordem fundamental de nosso direito, apenas a amarrando ao prévio abandono do imóvel pelo dono, formalizado com o procedimento de arrecadação de imóvel abandonado regrado nos artigos 64 e 65 da Lei 13.465/2017¹¹⁴.

Legitimação de Posse:

¹¹³ LARCHER, M. A. Guia da Regularização Fundiária Urbana. MPMG Jurídico. Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. 2018, p. 48.

¹¹⁴ Amadei, Vicente de Abreu. Algumas Dificuldades Constitucionais da Lei 13.465/2017, in Pedroso, Alberto Gentil de Almeida (Coord). *Regularização Fundiária – Lei 13.465/2017*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 209

O art. 11, inciso VI da lei 13465/17¹¹⁵, dispõe que a Legitimação de Posse é ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse

Pedroso¹¹⁶ destaca que a legitimação de posse, instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui ato do poder público destinado a conferir título por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel urbano particular objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade.

A transferência da legitimação de posse pode ocorrer por sucessão hereditária ou por meio de atos entre vivos. Cabe ressaltar que a legitimação de posse não é válida para propriedades urbanas localizadas em áreas sob domínio do poder público.

O art. 26 da Lei 13.465/17¹¹⁷ que aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral, sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo. E, ainda que não contemplado pelo art. 183 da Constituição Federal, o título de legitimação de posse poderá ser convertido em título de propriedade, desde que satisfeitos os requisitos de usucapião estabelecidos na legislação em vigor, a requerimento do interessado, perante o registro de imóveis competente.

O poder público emitente tem a prerrogativa de cancelar o título de legitimação de posse ao constatar a não conformidade com as condições estipuladas na Lei da REUB. Nesse caso, não há obrigação de pagar qualquer indenização à pessoa que, de maneira irregular, se beneficiou do referido instrumento.

¹¹⁵ BRASIL. República Federativa. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

¹¹⁶ PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (Coord). REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – Lei 13.465/2017. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 35.

¹¹⁷ BRASIL. República Federativa. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

A legitimação de posse, após convertida em propriedade, constitui forma originária de aquisição de direito real, de modo que a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário.

Usucapião

A usucapião refere-se à aquisição do domínio por meio da posse contínua, ao longo de um período e sob condições estipuladas pela legislação, sendo também conhecida como prescrição aquisitiva. Este processo implica na obtenção do domínio ou de um direito real sobre um bem alheio por meio de uma posse tranquila e ininterrupta, durante o período determinado pela lei.

A usucapião está inserida entre os métodos originais de aquisição da propriedade, uma vez que não estabelece qualquer ligação entre o direito do antigo proprietário e o do possuidor, embora resulte na extinção do direito anterior.

Conforme apontado por Venosa¹¹⁸, a possibilidade de que a posse prolongada resulte na aquisição da propriedade:

[...] justifica-se pelo sentido social e axiológico das coisas. Premia-se aquele que se utiliza utilmente do bem, em detrimento daquele que deixa escoar o tempo, sem dele utilizar-se ou não se insurgindo que outro o faça, como se dono fosse. Destarte, não haveria justiça em suprimir-se o uso e gozo de imóvel (ou móvel) de quem dele cuidou, produziu ou residiu por longo espaço de tempo.

Destaca-se como fundamento constitucional da usucapião a garantia do interesse social e da função social da propriedade, sendo compreendido como um instituto voltado para a ordem e estabilidade social.

Ao contrário dos dois institutos jurídicos anteriormente abordados, a usucapião não se configura como um instituto cujas regras são estabelecidas pela Lei Federal nº

¹¹⁸ VENOSA, S. S. Direito Civil. Direitos Reais. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 211

13.465/2017¹¹⁹. Essa legislação apenas o menciona como um dos meios que podem facilitar a regularização fundiária. Suas normativas podem ser identificadas nas disposições contidas na Lei Federal nº 10.406/2002¹²⁰ (Código Civil), Lei Federal nº 10.257/2001¹²¹ (Estatuto da Cidade), Constituição Federal e Lei Federal nº 6.015/73¹²² (Lei de Registros Públicos).

Não obstante, a utilização primária dos institutos da legitimação fundiária e da legitimação de posse, a usucapião pode também ser instrumento da REURB, seja pelo acompanhamento do poder público e demais instituições em relação ao possuidor da área usucapienda, seja de forma individualizada, seja ainda através da usucapião coletiva.

E, embora tanto na usucapião como na legitimação fundiária a posse seja o elemento central desses ditos modos originários de aquisição, parece haver, com efeito, pontos relevantes de distinção dos institutos. Na usucapião, a propriedade não é conferida (atribuída ou outorgada) por alguém ao possuidor, mas é por ele adquirida pelo mero decurso de tempo da posse qualificada e contínua, satisfeitos os requisitos legais de cada uma de suas várias espécies (e, por isso, eventual sentença ou decisão administrativa apenas reconhece o direito real de propriedade preexistente, declara-o, jamais o confere, atribui, outorga ou constitui); na legitimação fundiária, o direito de propriedade se diz, na lei, conferido por ato do poder público, dando a entender não haver suficiência da posse para a aquisição dominial, mas necessidade de alguém (no caso, o ente público) dotado de poder/função atributiva do direito.

Na temática de regularização de glebas parceladas e ocupadas irregularmente, a usucapião coletiva ganha destaque. Dispõe o art. 10º da lei 10257/2001, que: “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

¹¹⁹ BRASIL. República Federativa. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

¹²⁰ _____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

¹²¹ _____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

¹²² BRASIL. República Federativa. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural”.

A usucapião coletiva, portanto, é a aquisição coletiva da propriedade, pela população de baixa renda, para fins de moradia, quando a área a ser usucapida seja privada e esteja ocupada ininterruptamente e sem oposição do(s) proprietário(s) por, pelo menos, 5(cinco) anos consecutivos, de forma a que seja cumprida a função social da propriedade urbana. As frações ideais com que dividida a propriedade do imóvel — por sentença ou por acordo entre os condôminos, quando houver — não podem sobejar o teto constitucional de 250m² por lote. Uma vez promovida a urbanização a que a sentença declaratória da usucapião coletiva dá ensejo, realizando-se, desta feita, a função social da cidade, torna-se cabível a extinção da propriedade condominial e a individualização dos lotes.

Loureiro¹²³, ao tratar sobre o mencionado instituto jurídico urbanístico, destaca que:

[...] as figuras de usucapião previstas no Estatuto da Cidade, especialmente o coletivo, foram alguns dos instrumentos jurídicos (no caso, tomados de empréstimo do direito privado) escolhidos pelo legislador para dar concretude à norma de eficácia contida e promover a efetivação de valores constitucionais. [...] Note-se que o usucapião individual tem a finalidade precípua de regularização da situação fundiária da população de baixa renda. Já o usucapião coletivo incumbe dupla tarefa: não só regularizar a situação fundiária, mas permitir a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, alterando o perfil socialmente indesejável de determinados núcleos habitacionais urbanos.

Loureiro¹²⁴ entende que a inovação do artigo 10 do Estatuto da Cidade acrescentou à aquisição da propriedade a possibilidade da urbanização dos núcleos habitacionais degradados, o que é objetivo da regularização fundiária plena, tal qual a premissa adotada nesta pesquisa. Assim, a usucapião coletiva “vacionou” a usucapião urbana especial para uma finalidade urbanística, não havendo possibilidade de alegação de direito adquirido afrontado pela aplicação imediata da lei nova, sendo possível o ajuizamento imediato de ações de usucapião coletiva com o aproveitamento de período de posse anterior à vigência do Estatuto da Cidade.

¹²³ LOUREIRO, F. Usucapião Coletivo e Habitação Popular. In, ALFONSIN, B.; FERNANDES, E. Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 87

¹²⁴ LOUREIRO, Francisco. “Usucapião Individual e Coletivo no Estatuto da Cidade” in Revista Trimestral de Direito Civil, vol. 9, jan/mar 2002, p. 25-49.

A legislação de direito urbanístico ainda permite ao possuidor, para o fim de contar o prazo exigido, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

Interessante ponto de vista também é esposado por Pedro Company Ferraz¹²⁵ que, embora reconheça que a legitimidade da ação de usucapião coletivo é estrita, como definido no art. 12, inc. III da Lei 10.257/01¹²⁶, considera ser possível a utilização do instrumento da ação civil pública, ou outra modalidade de ação coletiva, a fim de se obter medida jurisdicional, com efeito semelhante, dado que se pode enquadrar o desenvolvimento urbano e o direito de morar como um interesse metaindividual, seja difuso, coletivo, ou individual homogêneo.

A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis. Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas. O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

Em suma, pode-se dizer que a usucapião coletiva especial urbana é considerada extremamente benéfica, pois é direcionada à regularização e urbanização de regiões com limites imprecisos e difíceis de definir, além de infraestrutura urbana inexistente ou deficiente.

¹²⁵ FERRAZ, Pedro Company. “Análises sobre a Usucapião Especial Urbano” in Revista de Direito da Cidade/Pós-graduação da Faculdade de Direito. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, nº 03, Rio de Janeiro: Harbra, novembro de 2007, p. 22.

¹²⁶ BRASIL. República Federativa. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

Desapropriação em favor dos possuidores

O instrumento da desapropriação pode ser muito útil, principalmente nas situações dispostas nos §§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

O proprietário da área ocupada e/ou parcelada irregularmente pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

Neste caso, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.

Miguel Reale¹²⁷ defende que estamos diante de uma desapropriação judicial privada por posse-trabalho, uma forma peculiar de desapropriação *sui generis*, por assim dizer. Isto porque o instituto delineado no art. 1.228, §§ 4º e 5º, contrariando a perspectiva de uma parcela considerável da doutrina, exige o pagamento de uma "justa indenização", o que não é compatível com a usucapião onerosa em nosso sistema legal.

Trata-se, portanto, de uma desapropriação judicial privada por posse-trabalho que visa reconhecer e recompensar a posse produtiva e transformadora, promovendo a regularização fundiária e a valorização do trabalho na ocupação de terras.

Arrecadação de bem vago

O direito de propriedade, por ser perpétuo, somente pode ser privado da posse pelo consentimento do proprietário (por meio de alienação, renúncia ou abandono) ou em virtude de outras causas legais, como o perecimento, a usucapião e a desapropriação.

¹²⁷ REALE, Miguel. *Exposição de motivos ao Ministro da Justiça*, Diário do Congresso Nacional, Seção I, suplemento B ao n. 061, 13.6.1975 n. 27 c, p. 121)

Conforme bem destaca Santos¹²⁸, o abandono, conquanto seja uma das formas de perda da propriedade, é caracterizado assim que o proprietário deixa de conservar o imóvel como seu (art. 1.276 do CC). Quando proprietário deixa de realizar os ônus incidentes sobre o imóvel (ex.: limpeza, manutenção, pagamento de taxas e impostos) a presunção do abandono é absoluta. É necessário a instauração de processo administrativo para garantia da ampla defesa.

Melhim Namem Chalhub¹²⁹ menciona que o abandono e a renúncia são institutos que possuem certa ligação e cita os ensinamentos de Serpa Lopes, no sentido de que “o abandono, pode-se dizer, é o elemento material da renúncia...”, esclarecendo que o abandono puro e simples, que não seja por efeito da renúncia, dá-se “quando esse acontecimento ocorre sem o ato preliminar da renúncia”. O autor esclarece que os efeitos da renúncia estão condicionados ao registro do título formal de renúncia no Registro de Imóveis; diferentemente, no abandono não há qualquer ato formal, e o imóvel terá sua destinação na forma de arrecadação de bem vago.

A Lei nº 13.465/17¹³⁰ autoriza a utilização de imóveis arrecadados para fins de implantação de serviços públicos e concessão a entidades sem fins lucrativos que preenchem os requisitos legais.

Percebe-se, de plano, que o texto do art. 64 positivou um procedimento administrativo a ser seguido pelo Poder Público municipal, estabelecendo requisitos mínimos.

O artigo 64, §2º, prevê que o processo de arrecadação de imóveis urbanos abandonados deverá obedecer ao disposto em ato do Poder Executivo municipal ou distrital, devendo observar-se, no mínimo: I - abertura de processo administrativo para tratar da arrecadação; II - comprovação do tempo de abandono e de inadimplência fiscal;

¹²⁸ SANTOS, Marcos Vinicius Monteiro dos; SILVA, Denise Cristina da. Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária, São Paulo, 2022, p. 49-53

¹²⁹ CHALHUB, Melhim Namem. O novo Código Civil e o registro de imóveis: novos aspectos obrigacionais do direito imobiliário. Boletim Eletrônico do IRIB, n. 677. Disponível em: <http://irib.org.br/boletins/detalhes/3161>. Acesso em: 08 dez. 2023

¹³⁰ BRASIL. República Federativa. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

III - notificação ao titular do domínio para, querendo, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação.

Desertado o imóvel, qualquer indivíduo pode apropriar-se dele. No entanto, conforme estipulado pelo art. 1.276 do Código Civil, se o bem for assumido como coisa sem dono pelo Município ou pelo Distrito Federal, por estar localizado em suas respectivas circunscrições, permanecerá sem dono por um período de 3 (três) anos a partir da assunção, caso esteja em área urbana. Isso implica que o proprietário tem a oportunidade de reconsiderar sua decisão durante esse intervalo. A falta de manifestação durante o processo administrativo instaurado é interpretada como concordância, de acordo com o disposto no artigo 64, §3º.

Transcorrido o lapso de 3 (três) anos do ato de arrecadação, conforme artigo 65, os bens:

“[...] poderão ser destinados aos programas habitacionais, à prestação de serviços públicos, ao fomento da Reurb-S ou serão objeto de concessão de direito real de uso a entidades civis que comprovadamente tenham fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outros, no interesse do Município ou do Distrito Federal.”

Segundo Pedroso, majoritariamente entende-se que é possível a arrecadação do bem vago apenas quando não exercida posse por terceiros, conforme art. 1276 do Código Civil. Porém, além de questões procedimentais, o texto da lei 13.465/17 suprimiu a expressão “que se não encontrar na posse de outrem”; e, ainda, na comparação do § 2º do art. 64 com o § 1º do art. 1.276, percebe-se que foi suprimida a expressão “de modo absoluto” quando se refere à presunção de abandono¹³¹.

Destaca o autor que, a supressão do pressuposto negativo de inexistência de posse de outrem sobre o imóvel abandonado da Lei 13.465/2017¹³² traz maior clareza sobre a regra do instituto da arrecadação, e de eventual posse sobre o bem abandonado. Só deverá ser protegida a posse de terceiros sobre o bem – obstando-se a arrecadação – na hipótese em que o possuidor tenha justo título (ainda que informal), ou, excepcionalmente, em casos

¹³¹ PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (Coord). REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – Lei 13.465/2017. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, pag. 51, 80-81

¹³² BRASIL. República Federativa. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

de posse sem justo título, desde que, nesse caso: a) seja adequada, razoável e proporcional quanto às finalidades sociais e econômicas; e b) esteja dando o máximo cumprimento à função social da propriedade urbana invadida.

Nesses casos, deverá o Município documentar e decidir, de forma fundamentada e por critérios objetivos estabelecidos previamente por ato normativo municipal, os motivos pelos quais deixa de arrecadar o bem vago, assim fazendo em procedimento preliminar ou no curso de processo administrativo.

Assim, podemos inferir que é imperativo que o Município considere tanto o interesse social de proporcionar o acesso a propriedades urbanas para o maior número possível de cidadãos quanto o interesse urbanístico de garantir a execução adequada do plano diretor e a promoção da função social da cidade. Simultaneamente, é crucial tomar decisões que busquem equilibrar e harmonizar, com razoabilidade, o interesse privado do proprietário com o interesse público primordial.

Consórcio imobiliário

O consórcio imobiliário, conforme estabelecido pelo artigo 46 do Estatuto da Cidade¹³³, materializa-se quando o proprietário transfere a propriedade de um terreno para o poder público. Nesse processo, após a conclusão das obras, algumas unidades habitacionais são devolvidas ao proprietário, enquanto as demais são incorporadas ao patrimônio do ente público. Ex. transferência de um terreno pela Prefeitura à COHAB para construção de um conjunto habitacional.

O §1º do art. 46 do Estatuto define Consórcio Imobiliário como sendo a forma de viabilização de planos de urbanização, de regularização fundiária ou de reforma, conservação ou construção de edificação por meio da qual o proprietário transfere ao poder público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como

¹³³ BRASIL. República Federativa. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio público.

Neste caso, o valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, tratando-se, na verdade, de uma permuta.

A instauração do consórcio imobiliário por proprietários que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou por seus sucessores, não os eximirá das responsabilidades administrativa, civil ou criminal.

Os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, serão diferenciados em função do interesse social.

Vale acrescentar ainda a possibilidade da constituição de consórcios públicos que irão desempenhar um papel crucial na otimização abrangente dos recursos públicos, promovendo a transparência nas ações e considerando fatores como a rapidez na execução de projetos, custos reduzidos e a capacidade de atender de forma direta às demandas da realidade local e regional.

A Lei Federal nº 11.107/05¹³⁴ estabelece normas gerais sobre o consorciamento público, sendo posteriormente regulamentada pelo Decreto Federal nº 6.017/07. Este último delinea os instrumentos que compõem a estrutura de um consórcio, além de abordar outras normas relacionadas à sua operacionalização, funcionamento e extinção.

Conforme a legislação mencionada, um consórcio público pode adotar diferentes naturezas jurídicas: personalidade jurídica de direito público mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções; ou personalidade jurídica de direito privado mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções e o cumprimento de requisitos do Código Civil.

Ao optar pela constituição no formato de associação pública (natureza jurídica de direito público), o consórcio desfruta de todas as prerrogativas inerentes às pessoas

¹³⁴ BRASIL. República Federativa. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

jurídicas de direito público, como imunidade tributária, impenhorabilidade de bens e processo especial de execução.

Desapropriação por interesse social

Este instrumento de regularização fundiária é previsto na Lei nº 4.132/62¹³⁵, é decretado pelo poder público municipal e tem por objetivo de manutenção de posseiros em imóveis ocupados sem nenhum tipo de contestação.

O instituto jurídico da desapropriação é definido por Carvalho Filho¹³⁶, que posteriormente destaca o seu propósito:

Desapropriação é o procedimento de direito público pelo qual o Poder Público transfere para si a propriedade de terceiro, por razões de utilidade pública ou de interesse social, normalmente mediante o pagamento de indenização.[...] O objetivo da desapropriação é a transferência do bem desapropriado para o acervo do expropriante, sendo que esse fim só pode ser alcançado se houver os motivos mencionados no conceito, isto é, a utilidade pública ou o interesse social. E a indenização pela transferência constitui a regra geral para as desapropriações, só por exceção se admitindo, [...] a ausência desse pagamento indenizatório.

O art. 1º da referida lei dispõe que a desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem estar social, na forma do art. 147 da Constituição Federal.

Considera-se de interesse social: 1) o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico. Nos casos de bens retirados de produção ou tratando-se de imóveis rurais cuja produção, por ineficientemente explorados, seja inferior à média da região, atendidas as condições naturais do seu solo e sua situação em relação aos mercados.; 2) a instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola; 3) o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas

¹³⁵ BRASIL. República Federativa. Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4132.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

¹³⁶ CARVALHO FILHO, J. S. Manual de Direito Administrativo. 10. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 638

de povoamento e trabalho agrícola; 4) a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias; 5) a construção de casa populares; 6) as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas; 7) a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais; 8) a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas.

À referida lei se aplicam as regras da desapropriação por utilidade pública (decreto-lei nº 3.365/41¹³⁷), inclusive no tocante ao processo e à justa indenização devida ao proprietário.

Vale destacar que a Lei 13.465/2017, em seu artigo 104 acresceu ao Decreto-Lei 3.365/41 o art. 34-A, com o seguinte teor:

Art. 34-A. Se houver concordância, reduzida a termo, do expropriado, a decisão concessiva da imissão provisória na posse implicará a aquisição da propriedade pelo expropriante com o consequente registro da propriedade na matrícula do imóvel. § 1º A concordância escrita do expropriado não implica renúncia ao seu direito de questionar o preço ofertado em juízo. § 2º Na hipótese deste artigo, o expropriado poderá levantar 100% (cem por cento) do depósito de que trata o art. 33 deste Decreto-Lei. § 3º Do valor a ser levantado pelo expropriado devem ser deduzidos os valores dispostos nos §§ 1º e 2º do art. 32 deste Decreto-Lei, bem como, a critério do juiz, aqueles tidos como necessários para o custeio das despesas processuais.

Segundo Amadei¹³⁸, a nova norma não é inconstitucional, pois ela não atua em modo imperativo, mas apenas na expressa concordância do expropriado, e, se assim é, com as vontades manifestadas do expropriante e do expropriado, tudo se resolve como se fosse uma desapropriação amigável com maior benefício ao expropriado, ou seja, com possibilidade de ele ainda discutir o justo preço em juízo, recebendo, de futuro, a eventual

¹³⁷ BRASIL. República Federativa. Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

¹³⁸ Amadei, Vicente de Abreu. Algumas Dificuldades Constitucionais da Lei 13.465/2017, in Pedroso, Alberto Gentil de Almeida (Coord). *Regularização Fundiária – Lei 13.465/2017*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 211

diferença que houver. Contudo, não se pode deixar de reconhecer que o caminho trilhado significa, com efeito, certo enfraquecimento do direito de propriedade (da posição do particular expropriado), em contraponto a um fortalecimento do direito de desapropriação (da posição do ente público expropriante).

Vale acrescentar que, sendo parcelamento irregular em gleba rural com fração abaixo da fração mínima permitida – FMP, o inciso I do Art. 2º do Decreto 62.504/68¹³⁹, que regulamenta o art. 65, da Lei 4.504/64¹⁴⁰, dispensa prévia autorização do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, o que acelera o processo de regularização da gleba rural.

Direito de preempção

Conforme estipulado pelo artigo 25 do Estatuto da Cidade¹⁴¹, o proprietário de um imóvel está sujeito à obrigação de conceder preferência ao Município em caso de negociação da propriedade. Para que esse direito de preferência possa ser exercido, é necessário que esteja claramente estabelecido no Plano Diretor do Município, além de existir uma legislação que especifique as áreas no território urbano onde esse instrumento poderá ser aplicado.

O direito de preempção significa o direito subjetivo conferido ao município ou ao Distrito Federal para que tenham preferência na aquisição de imóvel urbano quando este for alienado onerosamente entre particulares. Portanto, recai somente em imóveis situados dentro da zona urbana, independentemente da destinação ou do uso a cargo de particulares, excluindo-se, assim, os imóveis situados na zona rural.

O prazo máximo para o exercício da preferência é de 5 (cinco) anos, com a possibilidade de renovação anual. Importante destacar que, mesmo após a alienação do

¹³⁹ BRASIL. República Federativa. Decreto nº 62.504, de 8 de abril de 1968. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d62504.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

¹⁴⁰ _____. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

¹⁴¹ _____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

imóvel, o poder público tem a prerrogativa de exercer esse direito dentro do prazo, desde que sejam previstas as situações descritas no artigo 26 do Estatuto da Cidade, como é o caso da regularização fundiária.

Quando o proprietário do imóvel situado na área delimitada manifesta o interesse em vendê-lo, é imperativo que ele notifique essa intenção ao Município. De acordo com o prazo estipulado no artigo 27 do Estatuto da Cidade, o Município tem 30 (trinta) dias para se pronunciar acerca da aquisição do imóvel colocado à venda.

Segundo bem destaca Ronaldo Vieira¹⁴², o direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para: (i) regularização fundiária; (ii) execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; (iii) constituição de reserva fundiária; (iv) ordenamento e direcionamento da expansão urbana; (v) implantação de equipamentos urbanos e comunitários; (vi) criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; (vii) criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; e, (viii) proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Ao discorrer sobre a implementação desse instituto na regularização fundiária, Gasparini¹⁴³ observa que:

O inciso I permite a instituição do direito de preferência quando a área é indispensável à regularização fundiária. Regularização fundiária é levada a efeito no sentido de dotar o possessor do competente título de propriedade ou de concessão de direito real de uso. É o caso de área invadida por pessoas de baixa renda quando seu proprietário recebe uma proposta de compra da associação dos invasores. Disposto a vender essa área, seu proprietário deve oferecê-la ao Município ou a quem lhe faça as vezes. Se adquirida, será mais fácil promover a regularização dominial ou fundiária e a um custo menor, pois a aquisição acontecerá antes que a intervenção urbana municipal valorize a propriedade.

Esse mecanismo se apresenta como uma relevante maneira de supervisionar o mercado imobiliário. No entanto, é crucial que sua implementação seja conduzida sob a vigilância da sociedade civil. Para garantir isso, o Estatuto da Cidade, em seu artigo 27, §2º,

¹⁴² FRANCISCO, Ronaldo Vieira; GOLDFINGER, Fábio Ianni. DIREITO URBANÍSTICO. Editora Juspodivm. 2020, 5ª Edição, p. 192

¹⁴³ GASPARINI, Diógenes. Direito de Preempção. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Orgs.). Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/01). 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 205

determina que o Município deve divulgar, em órgão oficial e em jornal local de ampla circulação, a intenção de adquirir o imóvel e a proposta apresentada.

Transferência do direito de construir

A transferência do direito de construir se refere à autorização concedida ao proprietário de um imóvel urbano para transferir o potencial construtivo não utilizado para outro imóvel capaz de absorver esse potencial. As regulamentações sobre o uso e ocupação do solo nos municípios, especialmente as leis de zoneamento, determinam o potencial construtivo dos imóveis com base em sua localização. No entanto, caso haja previsão legal, um proprietário que deseje construir acima do potencial construtivo permitido para sua região ou área pode exercer esse direito em outro local.

Fiorillo¹⁴⁴ apresenta em sua obra sobre o Estatuto da Cidade as seguintes considerações acerca desse instituto:

O dispositivo assegura aos proprietários de imóveis urbanos (privado ou público) a exercer em outro local ou mesmo alienar, o que deverá ser feito através de escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente [...]. Trata-se de outro importante instrumento vinculado ao meio ambiente artificial (art. 4º, V, o, e, portanto, instrumento da política urbana concebido como jurídico-político), que possibilita o exercício não apenas em outro território, mas inclusive a alienação (transferência gratuita ou onerosa a outrem) do direito de construir, mesma faculdade concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel na forma do que determina o §1º do art. 35 do Estatuto da Cidade. [...] As condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir (§2º do art.35), embora devam ser estabelecidas por lei municipal, não poderão se desviar das diretrizes gerais (art. 2º) fixadas pelo Estatuto.

Por meio desse mecanismo, torna-se viável regularizar fundiariamente e urbanizar áreas ocupadas por população de baixa renda, conferindo ao proprietário da gleba a possibilidade de empregar seu potencial construtivo em local distinto. O artigo 35 do Estatuto da Cidade estipula que a transferência do direito de construir pode ser aplicada nas seguintes circunstâncias: I - para a instalação de equipamentos urbanos e comunitários;

¹⁴⁴ FIORILLO, C. A. P. Estatuto da Cidade Comentado. Lei 10.257/2001. Lei do Meio Ambiente Artificial. 4.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 158

II - na preservação, quando o imóvel é considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; III - para atender a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social. Uma legislação municipal específica deve regulamentar a emissão da transferência do direito de construir (TDC).

Ronaldo Vieira¹⁴⁵ destaca que o art. 35 do Estatuto da Cidade (EC) prevê o instituto urbanístico da transferência do direito de construir (também conhecido como transferência do potencial construtivo), que pode apresentar dois significados: a) Transferência do direito de construir para outro local (objetiva ou transferência interlocativa); e b) Transferência do direito de construir a outra pessoa (subjetiva ou intersubjetiva).

Na primeira hipótese o proprietário exerce seu direito de construir, na hipótese autorizada por lei, com base no plano diretor, em outro local. Já na segunda hipótese ocorre quando o proprietário aliena, por escritura pública, seu direito de construir previsto, para terceira pessoa que poderá usar esse direito.

Trata-se de conceder ao proprietário de um imóvel a possibilidade de exercer em outro imóvel seu potencial de construção, não exercido no imóvel de origem em razão de restrições impostas pelo Poder Público. A transferência do direito de construir pode ocorrer a título oneroso, bem como a título gratuito, situação essa em que os particulares se utilizam das regras do Direito civil.

O autor enfatiza que o instituto urbanístico da transferência do direito de construir precisa estar contemplado no plano diretor, e deverá ser disciplinado por uma lei municipal, fixando as condições em que tal direito poderá ser exercido. Portanto, imprescindível para a aplicação da transferência do direito de construir um plano diretor, para que esta dê validade e fundamento, por outra norma, o instituto da transferência do potencial construtivo. Trata-se de aplicação do princípio da reserva de plano, consagrada constitucionalmente.

¹⁴⁵ FRANCISCO, Ronaldo Vieira; GOLDFINGER, Fábio Ianni. DIREITO URBANISTICO. Editora Juspodivm. 2020, 5ª Edição, p. 121-123

Para a regularização fundiária, a utilização do instituto da transferência pode ocorrer quando, por exemplo, o proprietário do imóvel se vê impossibilitado de construir em seu terreno, pois este está ocupado por favelas ou habitações. Nessa hipótese duas soluções são possíveis: ou permite-se a aplicação do instituto da transferência do potencial construtivo; ou, se houver recusa do proprietário, a questão resolve-se por perdas e danos ou pela via da desapropriação.

Os equipamentos urbanos são aqueles utilizados em benefício da ordem urbana, como as redes de esgoto, de água, praças, entre outros. O art. 35, § 1º, do Estatuto da Cidade faculta ao Poder Público conceder o direito de transferência de construir ao proprietário que doar seu imóvel, ou ainda parte dele, para os fins urbanísticos mencionados.

Assim, o Poder Público adquire o imóvel gratuitamente; tal aquisição, despida do potencial construtivo, permanece com o proprietário para utilizá-lo em outro lugar, ou mesmo aliená-lo; e, assim, o Poder Público recebe o imóvel com o ônus de cumprir a finalidade específica determinada pela Lei.

Requisição, em caso de perigo público iminente

O art. 5º, em seu inciso XXV, da CRFB¹⁴⁶, afirma que: *“no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano”*.

De igual modo, o art. 1228, §3º do CC/02¹⁴⁷ prevê que o proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de *requisição*, em caso de perigo público iminente.

A requisição administrativa confere ao Estado o direito de utilizar propriedades particulares em situações de necessidade iminente, decorrente de riscos públicos que

¹⁴⁶ BRASIL. República Federativa. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

¹⁴⁷ _____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

ameaçem o bem-estar da comunidade, como calamidades, guerras, epidemias, inundações, entre outros eventos.

Para o cidadão comum, o inciso XXV representa mais um dever do que um direito. Nesse contexto, o cidadão deve estar disposto a ceder sua propriedade, seja ela móvel (bens transportáveis, como carros e móveis), imóvel (bens fixos, como casas e terrenos) ou um serviço (prestado por entidades privadas sem relação direta com o governo, como hospitais ou escolas particulares), quando a necessidade se apresentar.

Entretanto, é crucial ressaltar que a requisição administrativa não implica a transferência definitiva da propriedade. Sua aplicação é de natureza temporária, limitando-se ao período em que persistir a necessidade iminente que a justificou.

A requisição se diferencia da desapropriação, uma vez que a primeira ocorre em situações de urgência, demandando indenização apenas se houver algum dano posterior. Em contraste, no contexto da desapropriação, seus fundamentos estão associados à utilidade pública, necessidade pública ou interesse social, sem a necessidade de considerar urgência, sendo que a indenização é realizada previamente. Resumindo as principais disparidades entre esses institutos, Cunha Júnior¹⁴⁸ conclui que:

[...] a desapropriação destina-se à aquisição da propriedade; a requisição ao uso dela. A desapropriação, para se efetivar, depende de acordo ou ação judicial; a requisição é auto-executória; a requisição pode ser indenizada a posteriori ou mesmo não comportar indenização. A desapropriação alcança sempre bens; a requisição pode alcançar bens e serviços.

No âmbito da regularização fundiária, a requisição administrativa pode permitir que o poder público intervenha temporariamente em determinadas propriedades, em situações de urgência, para realizar obras de infraestrutura, urbanização e regularização; para alocar temporariamente terrenos necessários à implantação de equipamentos urbanos e comunitários, como escolas, postos de saúde e áreas de lazer, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida na comunidade; para a implementação de infraestrutura básica e a regularização legal dos lotes ocupados; ainda, para preservar temporariamente

¹⁴⁸ CUNHA JÚNIOR, D. C. Curso de Direito Administrativo. 5. ed. Salvador: JusPODIVM, 2007, p. 360

esses espaços até que medidas adequadas de regularização fundiária sejam implementadas.

Intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular

A intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular encontra respaldo no art. 40, da lei 6.766/79¹⁴⁹.

Primeiramente é preciso diferenciar o que é um parcelamento clandestino do parcelamento irregular. Loteamento clandestino é aquele que não foi aprovado pela administração pública municipal. Já o Loteamento irregular é aquele que foi aprovado pela administração pública municipal, mas que não foi inscrito ou não foi executado em conformidade com o plano e as plantas aprovadas.

Dispõe o art. 40 que a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.

A expressão 'poderá regularizar' não se põe diretamente com um conteúdo de 'dever', porque não há como compelir entes políticos a fazer algo mediante imperativos de caráter infraconstitucional. Entretanto, a faculdade anunciada tem, em razão do princípio da indisponibilidade do interesse público, o caráter de 'poder-dever', visto que não é possível admitir-se a transigência do poder público para renunciar à regularização indispensável a evitar-se lesão aos padrões de desenvolvimento urbano¹⁵⁰.

Para o Superior Tribunal de Justiça, o citado artigo prevê o poder-poder do Município de regularizar loteamento não autorizado ou executado sem observância das

¹⁴⁹ BRASIL. República Federativa. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

¹⁵⁰ Mukai, Toshio; Alves, Alaôr Caffé; Lomar, Paulo José Villela. Loteamentos e desmembramentos urbanos (comentários à Nova Lei n. 6766, de 19-12-1979), 2ª ed., São Paulo, Sugestões Literárias, 1980, p. 235.

determinações do ato administrativo de licença, configurando, portanto, ato vinculado da municipalidade, consoante art. 30, VIII, da CF/88¹⁵¹, que afirma:

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

Para evitar lesão aos padrões de desenvolvimento urbano, o Município não pode eximir-se do dever de regularizar loteamentos irregulares se os loteadores e responsáveis, devidamente notificados, deixam de proceder com as obras e melhoramentos indicados pelo ente público. Desse modo, o procedimento previsto no art. 40 da Lei nº 6.766/79 é obrigatório (vinculante) para o Município, não sendo meramente facultativo.

O Município tem, assim, o dever de promover o asfaltamento das vias, a implementação de iluminação pública, redes de energia, água e esgoto, os calçamentos etc.

O Município deverá, ele próprio e às suas expensas, fazer as obras necessárias, cobrando depois, do loteador, o ressarcimento pelos custos que teve com a regularização.

Vale ressaltar que o dever do Município, segundo a redação do art. 40, tem por objetivo “evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes”.

Isso implica que não se requer do Município a regularização de loteamentos clandestinos (não autorizados pelo Município) em terrenos que representem iminente perigo para os residentes ou que estejam localizados em Áreas de Preservação Permanente, zonas de proteção de mananciais para abastecimento público, ou mesmo além dos limites de expansão urbana definidos pelos padrões de desenvolvimento local. Em tais situações, a ordem judicial deve se limitar a exigir que o Poder Público promova a

¹⁵¹ “Existe o poder-dever do Município de regularizar loteamentos clandestinos ou irregulares. Esse poder-dever, contudo, fica restrito à realização das obras essenciais a serem implantadas em conformidade com a legislação urbanística local (art. 40, caput e § 5º, da Lei nº 6.799/79). Após fazer a regularização, o Município tem também o poder-dever de cobrar dos responsáveis (ex: loteador) os custos que teve para realizar a sua atuação saneadora.” STJ. 1ª Seção. REsp 1.164.893-SE, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 23/11/2016 (Info 651).

remoção das pessoas alojadas nesses locais insalubres, inadequados ou inóspitos, garantindo-lhes habitação digna e segura, que é o verdadeiro direito à cidade.

Nesse sentido, veja o que afirma o § 5º do art. 40:

Art. 40 (...)

§ 5º A regularização de um parcelamento pela Prefeitura Municipal, ou Distrito Federal, quando for o caso, não poderá contrariar o disposto nos arts. 3º e 4º desta Lei, ressalvado o disposto no § 1º desse último.

Os artigos 3º e 4º do art. 40 da Lei nº 6.766/79¹⁵², mencionados no trecho anterior, estabelecem os requisitos mínimos para a realização de loteamentos e exigem, como natural decorrência, a conformidade com a legislação urbanística local. Nos casos de loteamentos irregulares (aprovados, mas não devidamente registrados ou executados), a responsabilidade do Poder Público limita-se à provisão da infraestrutura essencial para integrá-los à malha urbana, abrangendo elementos como ruas, saneamento e iluminação pública, a fim de atender às necessidades dos residentes já estabelecidos.

Essa atribuição não exclui a capacidade da Administração de exigir dos responsáveis os custos incorridos em suas ações de regularização. Após efetuar a regularização, o município detém a prerrogativa e a obrigação de exigir dos responsáveis, como o loteador, o ressarcimento dos custos incorridos durante o processo de intervenção para sanear a situação.

Muitos municípios deixam de realizar as melhorias necessárias nos loteamentos, por muito tempo irregulares, sob a justificativa de que a obrigação das obras de infraestrutura compete ao loteador, apenas. Porém, nos parcelamentos que não foram executados em conformidade com o plano e as plantas aprovadas, o município pode/deve realizar as obras de infraestruturas necessárias. A própria lei prevê a possibilidade do Município se ressarcir face ao loteador irregular, podendo, inclusive, executar a caução prevista no instrumento de garantia para a execução das obras, previsto no art. 18, inciso V.

¹⁵² BRASIL. República Federativa. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

Alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor

Os bens públicos são aqueles bens que compõem o patrimônio público, o qual é formado pela diversidade de bens que interessam à administração e à comunidade administrada. A propósito, reza o artigo 98 do Código Civil¹⁵³ que são públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Os bens públicos podem ser categorizados em três grupos: bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais. Os bens de uso comum do povo são destinados ao uso e desfrute da população em geral, como rios, mares e praças. Já os bens de uso especial têm uma finalidade específica, geralmente a serviço da administração, sendo utilizados no exercício das atividades estatais. Exemplos incluem prédios de escolas públicas, edifícios de repartições, terrenos usados para depósitos de materiais ou estacionamentos de prédios públicos, entre outros. Por fim, os bens dominicais são aqueles que "[...] não são destinados à utilização imediata do povo, nem aos usuários de serviços ou aos beneficiários diretos de atividades. São bens sem tal destino, porque não o receberam ainda ou porque perderam um destino anterior." Exemplos podem incluir prédios públicos desativados e terras devolutas.

Via de regra, é estabelecido que os bens públicos não podem ser alienados, uma vez que estão vinculados à prestação de serviço público, ao uso coletivo e em benefício da população, ou ainda no interesse da administração. Essa diretriz é estipulada pelo artigo 100 do Código Civil, que explicitamente declara que os bens públicos de uso comum do povo e de uso especial são inalienáveis, enquanto mantiverem sua qualificação nos termos da lei. Em contrapartida, o artigo 101 do mesmo código estipula que os bens dominicais, por pertencerem ao patrimônio privado do Estado, podem ser alienados, desde que atendidas as exigências legais.

¹⁵³ _____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

É relevante observar que a alienação de bens públicos de uso comum do povo e de uso especial é proibida apenas quando esses bens estão afetados, ou seja, vinculados a uma finalidade específica. Medauar¹⁵⁴ define esse instituto da seguinte maneira:

[...] A afetação é a atribuição, a um bem público, de sua destinação específica. Pode ocorrer de modo explícito ou implícito. Entre os meios de afetação explícita estão a lei, o ato administrativo e o registro do projeto de loteamento (Lei 6.766/79, arts. 17 a 22). Implícitamente, a afetação se dá quando o poder público passa a utilizar um bem para certa finalidade sem manifestação formal, pois é uma conduta que mostra o uso do bem, por exemplo: uma casa doada onde foi instalada uma biblioteca municipal.

Dessa forma, observa-se que a afetação e a desafetação estão intrinsecamente ligadas à existência ou ausência de uma finalidade específica para o bem. Portanto, pode-se chegar à seguinte conclusão: os bens de uso especial e os bens de uso comum do povo são afetados, uma vez que possuem uma destinação específica, enquanto os bens dominicais não são afetados, ou seja, são desafetados, pois não têm uma destinação específica e integram o domínio privado do Estado.

Com base no interesse público em análise, a administração tem a capacidade de afetar ou desafetar um bem, sendo necessário o processo de desafetação prévia para a alienação dos bens de uso comum do povo e de uso especial.

O art. 17 da lei 8.666/93¹⁵⁵, inciso I, alínea “f”, com vigência até 30/12/2023, prevê que a administração pública pode independente de prévia licitação, alienar gratuita ou onerosamente, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública.

No mesmo sentido, o art. 76, inciso I, alínea “f” e “g”, da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei 14.133/21¹⁵⁶, dispõe que: a administração pública pode independente de prévia licitação, alienar gratuita ou onerosamente, aforamento,

¹⁵⁴ MEDAUAR, O. Direito Administrativo Moderno. 15.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 259-260

¹⁵⁵ BRASIL. República Federativa. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

¹⁵⁶ _____. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente usados em programas de habitação ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública; alienar gratuita ou onerosamente, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis comerciais de âmbito local, com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e destinados a programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública.

A legislação estabelece uma clara exceção no que diz respeito à aplicação da dispensa de licitação nos eventos de alienação de imóveis destinados a programas de regularização fundiária de interesse social, autorizando a venda direta ao ocupante. Sobre o tema da dispensa de licitação, Carvalho Filho¹⁵⁷ discorre:

O princípio da obrigatoriedade da licitação impõe que todos os destinatários do Estatuto façam realizar o procedimento antes de contratarem obras e serviços. Mas a lei não poderia deixar de ressaltar algumas hipóteses que, pela sua particularidade, não se compatibilizam com o rito e a demora do processo licitatório. A ressalva à obrigatoriedade, diga-se de passagem, já é admitida na própria Constituição, a teor do que estabelece o art. 37, XXI. [...] A dispensa da licitação caracteriza-se pela circunstância de que, em tese, poderia o procedimento ser realizado, mas que, pela particularidade do caso, decidiu o legislador não torná-lo obrigatório. Diversamente ocorre na inexigibilidade [...] porque aqui sequer é viável a realização do certame.

Na regularização fundiária de interesse social, em que se busca atender ao interesse público mediante a promoção do direito fundamental à moradia para a população menos favorecida, o dispositivo legal mencionado, que dispensa a realização de licitação prévia, encontra plena justificativa.

Concessão de uso especial para fins de moradia

¹⁵⁷ CARVALHO FILHO, J. S. Manual de Direito Administrativo. 10. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 205

Como já dito anteriormente, a Constituição Federal de 1988¹⁵⁸ proibiu de maneira explícita a aquisição, por meio de usucapião, de bens públicos de qualquer natureza. No entanto, visando assegurar a posse segura e o direito à moradia para os brasileiros que residiam em terras públicas federais, estaduais ou municipais, a Constituição introduziu, no artigo 183, o instituto da concessão como substituto à usucapião, aplicável aos moradores que preenchessem os mesmos requisitos estipulados para a usucapião.

A concessão de uso especial para fins de moradia representa um instrumento crucial para concretizar a função social da propriedade pública, possibilitando a regularização fundiária e a efetivação do direito constitucional à moradia.

Registre-se que, diferentemente da concessão de direito real de uso, que será abordada em seguida, a concessão de uso para fins de moradia não está sujeita à avaliação discricionária da Administração Pública, caracterizando-se como um ato vinculado. Em tal contexto, a concessão deve ser concedida sempre que o requerente atender aos requisitos estabelecidos, sendo-lhe facultado, inclusive em caso de recusa ou omissão, buscar a efetivação de seu direito por meio de ação no Poder Judiciário. Dessa forma, há uma substituição da prerrogativa de conceder o uso do bem pela obrigação de realizá-lo.

Nesse contexto, as instruções de Saule Júnior¹⁵⁹ corroboram esse entendimento:

A concessão de uso deixa de ser uma faculdade do Poder Público para efeito de promover a regularização fundiária das áreas ocupadas pela população de baixa renda. Esta norma constitucional, de forma idêntica a usucapião urbano, caracteriza a concessão de uso como direito subjetivo, que deve ser declarado por via administrativa ou pela via judicial, mediante provocação dos interessados, nos termos do art. 6º da MP. De acordo com este artigo, o título de concessão de uso especial para fins de moradia será obtido pela via administrativa perante o órgão competente da Administração Pública ou, em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial. [...] O reconhecimento deste direito deixou de ser uma faculdade do Poder Público. O título de concessão de direito especial de uso será obtido por via administrativa ou judicial, diante da recusa ou da omissão do Executivo, nos termos do art. 6º.

¹⁵⁸ BRASIL. República Federativa. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

¹⁵⁹ SAULE JÚNIOR, N. A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004, p. 412-413

O art. 77 da Lei nº 13.465/17¹⁶⁰ alterou a redação do art. 1º da Medida Provisória nº 2.220/01 para consignar que 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.

A concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo concessionário mais de uma vez. O herdeiro legítimo continua, de pleno direito, na posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Nos imóveis de que trata o citado art. 1º, com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupados até 22 de dezembro de 2016, por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas. Na concessão de uso especial de que trata este artigo, será atribuída igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os ocupantes, estabelecendo frações ideais diferenciadas. A fração ideal atribuída a cada possuidor não poderá ser superior a duzentos e cinquenta metros quadrados.

Será garantida a opção de exercer os direitos de uso especial também aos ocupantes, regularmente inscritos, de imóveis públicos, com até duzentos e cinquenta

¹⁶⁰ BRASIL. República Federativa. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

metros quadrados, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que estejam situados em área urbana, na forma do regulamento.

Caso a ocupação acarrete risco à vida ou à saúde dos ocupantes, o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito de uso especial em outro local.

O art. 5º da Medida Provisória 2.220/2001 dispõe expressamente que é facultado ao Poder Público assegurar o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local na hipótese de ocupação de imóvel: I - de uso comum do povo; II - destinado a projeto de urbanização; III - de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais; IV - reservado à construção de represas e obras congêneres; ou V - situado em via de comunicação.

O título de concessão de uso especial para fins de moradia será obtido pela via administrativa perante o órgão competente da Administração Pública ou, em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial. A Administração Pública terá o prazo máximo de doze meses para decidir o pedido, contado da data de seu protocolo. Na hipótese de bem imóvel da União ou dos Estados, o interessado deverá instruir o requerimento de concessão de uso especial para fins de moradia com certidão expedida pelo Poder Público municipal, que ateste a localização do imóvel em área urbana e a sua destinação para moradia do ocupante ou de sua família. Em caso de ação judicial, a concessão de uso especial para fins de moradia será declarada pelo juiz, mediante sentença.

O título conferido por via administrativa ou por sentença judicial servirá para efeito de registro no cartório de registro de imóveis. O direito de concessão de uso especial para fins de moradia é transferível por ato *inter vivos* ou *causa mortis*.

O direito à concessão de uso especial para fins de moradia extingue-se no caso de: I - o concessionário dar ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou para sua família; ou, II - o concessionário adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural. A extinção de que trata este artigo será averbada no cartório de registro de imóveis, por meio de declaração do Poder Público concedente.

É facultado ao poder público competente conceder autorização de uso àquele 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 para fins comerciais.

Concessão de direito real de uso

A Concessão do Direito Real de Uso é um contrato administrativo pelo qual o Poder Público outorga direitos reais sobre um imóvel do qual possui a propriedade, seja de maneira onerosa ou gratuita, por um período determinado ou indeterminado.

A regulamentação inicial da concessão de direito real de uso (CDRU) no sistema jurídico brasileiro foi estabelecida pelo Decreto-Lei 271/1967¹⁶¹, que a definiu no seu artigo 7º, com a redação atual desse dispositivo conferida pela Lei Federal nº 11.481/2007¹⁶²:

“É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.”

Esses direitos são conferidos como um direito real resolúvel, destinado a atividades específicas, tais como regularização fundiária de interesse social, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação de comunidades tradicionais e seus meios de subsistência, urbanização, industrialização, edificação, ou outras modalidades de interesse público reconhecidas e declaradas por decreto.

Além de impulsionar a ocupação produtiva e garantir a proteção e manutenção dos imóveis, a concessão visa estimular a utilização dos mesmos nas atividades relacionadas à regularização fundiária de interesse social, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação de comunidades tradicionais e seus meios de subsistência, urbanização, industrialização, edificação, ou outras modalidades de interesse público

¹⁶¹ BRASIL. República Federativa. Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

¹⁶² BRASIL. República Federativa. Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11481.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

reconhecidas ou declaradas por decreto, especialmente quando não há interesse direto do Estado em promover uma destinação alternativa.

Via de regra, a concessão de direito real de uso está sujeita à autorização legislativa, avaliação prévia e processo de licitação, seguindo a modalidade de concorrência. Contudo, a avaliação e a concorrência pública são dispensadas quando esse instituto é empregado em programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social, conforme estipulado no artigo 17, I, “f”, da Lei 8.666/93. O contrato resultante desse processo deve ser registrado de acordo com as disposições do artigo 40, I, da Lei 6.015/73.

Segundo art. 65 da lei 13.465/17¹⁶³, os imóveis arrecadados pelos Municípios ou pelo Distrito Federal poderão ser destinados aos programas habitacionais, à prestação de serviços públicos, ao fomento da Reurb-S ou serão objeto de concessão de direito real de uso a entidades civis que comprovadamente tenham fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outros, no interesse do Município ou do Distrito Federal.

Doação

O instituto jurídico da doação é previsto nos artigos 538 a 564 do Código Civil/02¹⁶⁴, sendo conceituado como o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra. A Doação ainda pode ser pura ou com encargos.

Porém, no tema regularização fundiária, a ênfase está na doação de imóveis públicos de um ente a outro ente público, de ente público à particulares, e de imóveis particulares ao poder público.

¹⁶³ BRASIL. República Federativa. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

¹⁶⁴ _____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

Vale acrescentar que a doação de imóvel público, consoante art. 17 da lei .8666/93¹⁶⁵ e art. 76 da lei 14133/2021¹⁶⁶, exige autorização legislativa, sendo permitida, independente de licitação, exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo, ressalvada as hipóteses de: I) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente usados em programas de habitação ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública. Cessadas as razões que justificaram sua doação, serão revertidos ao patrimônio da pessoa jurídica doadora, vedada sua alienação pelo beneficiário; II) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis comerciais de âmbito local, com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e destinados a programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública; III) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) onde incidam ocupações até o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952¹⁶⁷, de 25 de junho de 2009, para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais.

Tratando-se de bens móveis, dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de oportunidade e conveniência socioeconômica em relação à escolha de outra forma de alienação.

No caso de doação de bens à particulares, o poder público deverá sempre buscar o cumprimento de interesse público, impondo ao particular donatário encargos e termos próprios ao interesse coletivo, inclusive com cláusula de reversão (art. 17, §4º da lei

¹⁶⁵ _____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

¹⁶⁶ _____. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

¹⁶⁷ BRASIL. República Federativa. Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

8666¹⁶⁸), como por exemplo estipular prazos para que o donatário permaneça na titularidade do imóvel, ou ainda, que este realize determinada atividade de interesse local.

A doação com encargo será lícita e de seu instrumento constarão, obrigatoriamente, os encargos, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, dispensada a licitação em caso de interesse público devidamente justificado.

Compra e venda

A Compra e Venda, por sua vez, é disciplinada nos artigos 481 a 532 do CC/02¹⁶⁹. Porém, o destaque a ser dado aqui é em relação a compra e venda no âmbito da regularização fundiária de imóveis.

Hipótese a ser avençada é na compra e venda de glebas, por parte do poder público, para implementação de programas habitacionais, ou através de parcerias ou consórcios imobiliários, ou, ainda na venda de imóveis públicos, precedida de desafetação, observados os regramentos próprios da lei 8.666/1993¹⁷⁰.

Ainda, outros instrumentos poderão ser empregados no âmbito da Reurb, desde que se apresentem adequados, como por exemplo termo de compromisso, permuta de imóveis, adjudicação compulsória, direito de laje, dentre outros.

3.5. Obstáculos e desafios na implementação desses instrumentos

¹⁶⁸ _____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

¹⁶⁹ BRASIL. República Federativa. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

¹⁷⁰ _____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

Muitos são os obstáculos identificados para a implementação desses instrumentos de regularização fundiária, desde a concepção da sociedade, da administração pública, do Poder Judiciário, enfim, dos atores envolvidos no processo.

O IPEA identificou, em 2016, algumas dessas dificuldades, apontando na tabela 4¹⁷¹ os principais pontos que serviria de óbice à efetividade desses instrumentos: a) desconhecimento da sociedade civil acerca da existência de tais instrumentos; b) desinteresse da sociedade civil acerca dos referidos instrumentos; c) desinteresse da Administração Pública na utilização de tais instrumentos; d) despreparo dos operadores do direito em geral e do Judiciário, em especial, para lidar com ações coletivas; e) dificuldades para aceitar a representação de autores nas ações de usucapião coletiva; f) descon sideração da função social da propriedade pública e privada na argumentação judicial; g) descon sideração da eficácia direta do direito fundamental à moradia nas decisões judiciais; h) morosidade dos processos judiciais e dos procedimentos administrativos relativos a cada um dos instrumentos; i) ausência de diálogo e cooperação entre os diversos atores que devem interagir para a efetividade dos instrumentos; j) falta de capacidade dos Municípios para planejar e regular o uso do solo, definir zoneamento de interesse social, identificar os moradores, caracterizar a ocupação e construir o auto de demarcação como óbices secundários; k) ausência de legislação local específica sobre zoneamento de interesse social, e de regras operacionais para regularização da posse, condições da demarcação urbanística etc.; l) ineficiência da legislação federal sobre os institutos; m) regularização fundiária e direito à moradia relegados ao mercado e às iniciativas particulares e não entendidas como realização de direitos fundamentais; n) a preferência por outras políticas públicas de garantia da moradia social; o) outros.

Sob a perspectiva dos atores envolvidos na pesquisa, a partir da observação dos dados apresentados, os óbices mais votados pelo **Poder Judiciário** foram:

(c) desinteresse da administração na aplicação dos instrumentos e;

(n) preferência por outras políticas públicas de garantia da moradia social.

¹⁷¹ Não tinha teto, não tinha nada: porque os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não efetivaram o direito à moradia no Brasil. Série pensando o direito. Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos, (SAL): IPEA, 2016. P. 108

Essas escolhas, especialmente no que tange à segunda opção, revelam um certo conservadorismo da Administração e do próprio Judiciário, que tende a aplicar soluções tradicionalmente consagradas pela jurisprudência.

Em outras palavras, instrumentos mais recentes são preteridos e escolhas que já detêm lastro administrativo pretérito ou que já encontram vasta produção jurisprudencial e intelectual sobre o tema são preferidas. Recai sobre a Administração Pública — segundo a visão do Judiciário — a dificuldade de implementar os instrumentos estudados.

A pesquisa do IPEA ainda perguntou sobre o conceito de regularização fundiária no Poder Judiciário, tendo obtido ora respostas formalistas, com base unicamente do artigo de lei, ora como uma questão voltada unicamente para o que identifica como “população mais carente ou de baixa renda” respostas, ora sob o viés da evitação da judicialização da política pública de moradia social.

Extraiu-se, ainda, que não obstante o Conselho Nacional de Justiça fosse órgão de supervisão do Poder Judiciário e das serventias notarias e de registro, tal órgão estaria alheio ao debate acerca da efetividade do direito à moradia no Brasil, diante da absoluta falta de controle estatístico de tais instrumentos, sequer.

No que tange ao **Executivo**, os principais óbices elencados pelos órgãos de gestão patrimonial federal junto aos Estados foram:

- (j) falta de capacidade dos Municípios,
- (h) morosidade dos processos administrativos e judiciais,
- (i) ausência de diálogo institucional, e
- (n) preferência por outras políticas públicas.

Note-se que, mais uma vez, a responsabilidade é atribuída a terceiros, neste caso, os Municípios e o Judiciário. De toda forma, a indicação da falta de diálogo como óbice demonstra que o órgão está aberto à formação de consensos em matéria de regularização urbanística, sendo amplas suas redes de atuação.

Para o Executivo Estadual encarregado da gestão patrimonial dos imóveis públicos, os principais óbices foram:

(a) desconhecimento da sociedade acerca dos instrumentos, e

(c) desinteresse da Administração Pública na utilização de tais instrumentos.

O Executivo Gestor Patrimonial dos Estados foi, aliás, a única instituição entrevistada que se reconheceu como responsável pela inefetividade dos instrumentos.

Muitos dos entrevistados apontam, como outras políticas públicas, as doações de terras e os financiamentos imobiliários para pessoas de baixa renda. Parece haver uma preferência por esses modelos tradicionais de política habitacional por parte dos órgãos de patrimônio, o que concorre para o baixo grau de efetividade dos instrumentos.

Apenas um dos entrevistados aponta o papel de órgão de fiscalização ambiental como motivo de participação do Estado nos processos de regularização fundiária, o que induz que nos Estados providos de regiões metropolitanas consolidadas/longevas, os Municípios têm a gestão plena de seus territórios, de forma que poderiam se valer, também, larga e velozmente de tais institutos.

A partir da observação dos dados apresentados, é possível verificar que os óbices mais votados no Executivo Municipal foram:

(a) desconhecimento da sociedade civil

(d) despreparo dos operadores do direito em geral e do Judiciário, e em especial,

(h) morosidade dos processos judiciais e dos procedimentos administrativos.

Nas respostas qualitativas, verifica-se que o Executivo é aquele que tem uma visão de regularização fundiária plena, não apenas com base na teoria ou na lei, mas também na prática.

Interessante também notar que, na pergunta sobre o que pode ser feito para que tais instrumentos sejam mais efetivos, haja destaque para a vontade política do Executivo.

Essas amostras confirmam a hipótese, levantada ao longo da pesquisa, de que a utilização de tais instrumentos ainda é tida como opção discricionária do Administrador Público e não como dever de concretização de uma Política Pública.

Por parte dos **Cartórios**, há a indicação de que os principais óbices à efetividade dos instrumentos são

(a) desconhecimento da sociedade, e a

(j) incapacidade de os Municípios elaborarem os autos de demarcação urbanística

A entrevista feita aos cartórios pelo IPEA apontou que apenas dois Estados conseguiram averbar autos de demarcação urbanística, sendo 7 no RJ e 1 em MG.

Há alguns dados quantitativos bem eloquentes da falta de efetividade dos instrumentos: de 2001 até 2016, houve apenas (a) 6(seis) sentenças de usucapião coletiva registradas em cartório, distribuídas entre duas capitais (5 em Salvador e 1 em Curitiba); (b) averbação de 8 demarcações urbanísticas (7 no Rio de Janeiro e 1 em Belo Horizonte).

A partir da observação dos dados apresentados, é possível verificar que o óbice mais votado para a **Defensoria Pública** foi:

(d) despreparo dos operadores do direito em geral e do Judiciário, em especial, para lidar com ações coletivas. Em seguida, foi apontado

(a) desconhecimento da sociedade civil acerca da existência dos instrumentos estudados e

(m) regularização fundiária e direito à moradia relegados ao mercado e às iniciativas particulares e não entendidas como realização de direitos fundamentais.

Para a Defensoria, o principal óbice também está no Judiciário. Tal como o Ministério Público, entende-se que a falta de capacitação dos operadores do Direito seria o obstáculo que impediria a efetividade dos instrumentos estudados. Essa visão pode derivar de uma atuação que está focada em tratar as demandas sob a perspectiva judicial.

Ao acreditar que há uma dificuldade na operacionalização das ações, constrói-se a percepção de que o papel do Judiciário antecede ao do Poder Executivo na execução de políticas públicas de regularização, quando, na verdade, um dos instrumentos, a legitimação, depende unicamente da atuação do Executivo e a concessão especial, dele preponderantemente.

A partir da observação dos dados apresentados, é possível verificar que os óbices mais votados pelo **Ministério Público Estadual** foram:

(d) despreparo dos operadores do direito em geral e do Judiciário, em especial, para lidar com ações coletivas, e

(h) morosidade dos processos judiciais e dos procedimentos administrativos relativos a cada um dos instrumentos.

Para o Ministério Público estadual, o ponto central que impediria a aplicação dos institutos estudados seria o Poder Judiciário. Isso porque, os dois óbices mais votados apontam para a falta de preparo e morosidade dos tribunais para lidar com as questões relativas à aplicação dos referidos instrumentos.

Apenas em seguida o Poder Executivo é listado como um obstáculo à implementação dos institutos. Desse posicionamento é possível extrair que, para o parquet estadual, a aplicação dos instrumentos está ligada diretamente à necessidade ou existência de intervenções judiciais, embora não se reconheça como possível autor-ator deste processo.

A partir da observação dos dados apresentados, é possível verificar que os óbices mais votados para a **sociedade civil organizada** foram:

(d) despreparo dos operadores do direito em geral e do Judiciário, em especial, para lidar com ações coletivas,

(f) desconsideração da função social da propriedade pública e privada na argumentação judicial e

(g) desconsideração da eficácia direta do direito fundamental à moradia nas decisões judiciais.

Segundo a sociedade, o Judiciário seria o *locus* de resolução dos conflitos fundiários, muito embora seja criticável sua forma de atuação, que tenderia a interpretar a matéria de forma contrária ao direito de moradia para o possuidor, geralmente dando mais razões ao proprietário.

Diante das vicissitudes apontadas nos processos de efetivação dos direitos pesquisados, formulam-se as seguintes proposições:

I) na órbita jurisprudencial, um comprometimento maior do Judiciário com a função social da moradia em detrimento da absolutivização do direito de propriedade, interpretando-se os instrumentos à luz da “Constituição Urbanística” e conferindo-se conteúdo autônomo à função social da posse;

II) do ponto de vista doutrinário, a necessidade insofismável de se repensar o direito à moradia no Brasil não sob uma perspectiva civilista em que se funda a propriedade privada, mas publicista, que serve de esteio à perspectiva coletiva de uso da propriedade urbana, e, também, em relação: (a) à usucapião coletiva urbana, a demonstração de que, para fugir à dificuldade de administração do condomínio decorrente da declaração judicial de sua existência, apontado como ponto negativo do instituto em debates e entrevistas, basta dela se utilizar como estratégia para a indução à urbanização, o que não impede, se não induz, a posterior individualização dos lotes, na forma mesma da lei; (b) à concessão especial de uso para fins de moradia, uma interpretação do artigo 4º. da MP n. 2.220/2001 conforme a Constituição e a diretriz, para a regularização fundiária, de manutenção dos ocupantes, sempre que possível, no local de pertencimento, traçada pelo PMCMV; (c) à legitimação de posse, nova interpretação do artigo 60, caput, da Lei Federal n. 11.977/2009¹⁷², conforme o artigo 183 da Constituição, para dispensar novo quinquênio — para fins de conversão da posse em domínio — nos casos em que a Administração reconheça que já exista pelo menos cinco anos de posse mansa e pacífica de imóvel com até 250 m².

III) de caráter institucional: (a) criação de câmeras de conciliação para regularização fundiária junto às Defensorias Públicas; (b) criação de varas especializadas em direito da cidade; (c) inclusão de código para a concessão especial de uso para fins de moradia (CUEM) no sistema LIBRA, por parte do Conselho Nacional de Justiça¹⁸⁴; (d) divulgação da existência mesma e a provocação do debate sobre os instrumentos junto ao Poder Executivo, ao Poder Judiciário e à sociedade civil; (e) capacitação de pessoal junto aos Municípios para lidar com os instrumentos e, em especial, para traçar o auto de

¹⁷² BRASIL. República Federativa. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023

demarcação urbanística, sob pena de o procedimento administrativo ser mais longo do que o judicial, o que justamente se queria evitar com a figura da “usucapião administrativa”;

IV) sob o prisma normativo, desde já se pode sugerir: (a) a supressão do limite temporal à configuração do direito aquisitivo à utilização da concessão especial de uso para fins de moradia, porquanto contrário ao princípio da isonomia e demais princípios urbanísticos do direito da cidade, nas hipóteses de assentamentos precários consolidados, ou seja, em sua modalidade coletiva; e (b) o fim da exigência de transcurso de novo quinquênio, após a legitimação de posse, para a respectiva conversão em domínio para aquelas em cujo título já seja reconhecida a posse por prazo pretérito idêntico ou superior, o que, de resto, já se entendeu possível fazer com base apenas numa interpretação do instituto conforme a Constituição.

Há que se ter em conta também a necessidade de desconstrução do princípio da prevalência do interesse público sobre o particular não só no campo do direito constitucional e administrativo, mas, também, no da cidade, utilizado, via de regra, pela jurisprudência, em sua versão secundária, de interesse do Estado, e não primária, dos cidadãos.

Por fim, é de se ressaltar que cabe a todos os atores envolvidos nos processos de regularização fundiária entendê-la não como opção discricionária do Gestor Público, mas como dever de concretização de uma Política Pública.

Mais do que a solução de um problema, a regularização urbanística deve ser compreendida no contexto de construção de um novo modelo de cidade.

3.6. Dos Benefícios da Regularização Fundiária

A regularização fundiária emerge como um processo benéfico tanto para os ocupantes quanto para o município, trazendo uma série de vantagens.

No que diz respeito aos ocupantes, a segurança jurídica é estabelecida, conferindo-lhes proteção contra ações de reintegração ou remoção. A valorização dos imóveis é um desdobramento positivo, proporcionando condições de vida melhoradas e incentivando

investimentos na melhoria das habitações. A facilidade no acesso a financiamentos possibilita que os ocupantes invistam na construção, reforma ou ampliação de suas moradias.

Sobre os benefícios que a REURB pode trazer, Pedroso¹⁷³ destaca que:

A existência de matrícula autônoma para cada uma das unidades trará inúmeros benefícios: 1) regularização da área junto ao Município e também perante o Registro de Imóveis; 2) a cobrança de tributos de maneira devida, em observância ao que efetivamente pertence ao ocupante/proprietário; 3) fomento da circulação de riqueza de maneira formal (inibindo, em tese, as transferências da propriedade de maneira informal); 4) a possibilidade de que a unidade autônoma seja dada em garantia para empréstimos pessoais ou mesmo para a própria aquisição por alienação fiduciária do bem.

Além disso, a regularização propicia o acesso a serviços públicos essenciais, como água, energia elétrica, saneamento básico, coleta de lixo e transporte público.

Dessa feita, Alfonsin¹⁷⁴ destaca que:

O processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.

Já para o Município, a regularização fundiária contribui para o ordenamento urbano, permitindo o planejamento adequado do uso do solo e evitando o crescimento desordenado das áreas urbanas. A legalização também implica em uma arrecadação mais efetiva de tributos relacionados às propriedades regularizadas, incrementando a receita fiscal do município.

¹⁷³ PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (Coord). REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – Lei 13.465/2017. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 229

¹⁷⁴ ALFONSIN, B. M. Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In: FERNANDES, E. (Org.). Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 212.

Neste sentido, Cunha¹⁷⁵ destaca os benefícios múltiplos que a REURB pode proporcionar:

A regularização fundiária traz benefícios múltiplos, pois promove o desenvolvimento urbano e social da área atingida, incrementa a arrecadação do município e permite a geração de crédito lastreado em garantia real, com menores taxas de juros, ou seja, movimenta toda a economia do município. Portanto, deve ser desejada, mais ainda, perseguida pelo Poder Público, pelos beneficiários e pelos profissionais da área, em especial o registrador de imóveis, guardião constitucional do direito de propriedade imóvel no Brasil.

A implementação de infraestrutura básica, como redes de água e esgoto, pavimentação de ruas e instalação de equipamentos públicos, é viabilizada pela regularização, promovendo o desenvolvimento local.

Ao legalizar áreas ocupadas informalmente, a regularização contribui para a redução de conflitos sociais relacionados à moradia, buscando resolver disputas por terra de maneira justa e inclusiva. Alinhada ao desenvolvimento sustentável, a regularização fundiária favorece a ocupação ordenada do território e contribui para a melhoria da qualidade de vida da população urbana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação buscou aprofundar a compreensão sobre as ocupações irregulares no sul de Minas Gerais, analisando-as à luz dos princípios constitucionais que regem a propriedade e sua função social.

No desenvolvimento desta pesquisa, percorremos diferentes aspectos, desde as raízes históricas da propriedade até a necessidade de atuação efetiva das instituições públicas e privadas na garantia do direito constitucional à moradia, sem perder de vista o necessário planejamento e organização das cidades e preservação do meio ambiente, culminando na discussão acerca da regularização fundiária.

¹⁷⁵ CUNHA, Michely Freire Fonseca. Manual de Regularização Fundiária Urbana – REURB. 2ª edição revisada e ampliada- São Paulo: Editora JusPodivm, 2021, p. 10

No primeiro capítulo, exploramos o contexto da propriedade e sua função social, mapeando o trajeto histórico e as reflexões constitucionais que norteiam essa relação. Destacamos a transição da propriedade individual para a função social coletiva da cidade, ressaltando a evolução necessária para abordar os desafios contemporâneos relacionados às ocupações irregulares.

A contextualização do problema nas áreas de parcelamento irregular do solo urbano e rural no sul de Minas Gerais foi o foco do segundo capítulo. Analisamos os fatores contribuintes para o surgimento dessas ocupações, os principais problemas enfrentados pelas comunidades envolvidas e os impactos administrativos, econômicos e tributários do astigmatismo institucional. Exploramos também os aspectos institucionais e jurídicos relacionados a esse fenômeno, identificando os equívocos administrativos, lacunas e desafios.

No terceiro capítulo, discutimos a necessidade imperativa de atuação preventiva por parte dos órgãos institucionais, destacando os procedimentos investigatórios e o trabalho em conjunto das instituições envolvidas como instrumentos cruciais para a antecipação e mitigação dos problemas relacionados às ocupações irregulares.

No quarto capítulo, adentramos no âmbito da regularização fundiária, proporcionando uma contextualização histórica do instituto, apresentando os instrumentos legais e políticas públicas atreladas a essa prática no Brasil, sem perder de vista o cotejo constitucional. Detalhamos o processo de regularização fundiária de imóveis, identificando obstáculos e desafios na sua implementação. Adicionalmente, discutimos os benefícios decorrentes da regularização fundiária, destacando seu potencial transformador para as comunidades envolvidas.

Concluimos que a compreensão e resolução efetiva das ocupações irregulares demandam não apenas a atuação reativa diante dos problemas já consolidados, mas também uma abordagem preventiva e sistêmica que englobe as diversas dimensões envolvidas.

Nesse sentido, a regularização fundiária emerge como uma ferramenta essencial para promover a justiça social, garantir o direito constitucional à moradia digna e integrar

plenamente essas áreas à cidade, superando o quadro de astigmatismo institucional que as marginaliza.

É salutar esclarecer que o presente trabalho não pretende esgotar o tema, mas permitir que novos estudos sejam feitos a partir a análise do astigmatismo social, jurídico e tabular existente no Sul do Estado de Minas Gerais, propiciando uma melhor compreensão da problemática por partes das instituições envolvidas, auxiliando na descoberta de soluções mais efetivas às demandas apresentadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADROUGUE, Manuel I. **El Derecho de propiedad en la actualidad**, Buenos Aires, aleledo-Perrot, 1991,

ALFONSIN, B. M. **Regularização fundiária: um imperativo ético da cidade sustentável** – o caso de Porto Alegre. In: SAULE JUNIOR, N. (Coord.). O direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad, 1999.

_____. **Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade**. In: FERNANDES, E. (Org.). Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

BARROS, Felipe Maciel Pinheiro. **Regularização Fundiária & Direito à Moradia - Instrumentos Jurídicos e o Papel dos Municípios**. Curitiba: Juruá, 2014.

BRASIL. República Federativa. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

_____. **Decreto nº 591**, de 06 de julho de 1992. Pacto Internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais. Promulgação. (Adotado pela XXI sessão da assembleia-geral das nações unidas, em 19/12/1966). Decreto Nº 591 de 06 de julho de 1992. Brasília, 07

jul. 1992. Disponível em:<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm> Acesso em: 03 mai. 2023.

_____. **Decreto nº 59.428**, de 27 de outubro de 1966. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d59428.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

_____. **Decreto nº 62.504**, de 8 de abril de 1968. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d62504.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

_____. **Decreto-lei nº 271**, de 28 de fevereiro de 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

_____. **Decreto-lei nº 3.365**, de 21 de junho de 1941. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

_____. **Emenda Constitucional nº 1**, de 17 de outubro de 1969. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

_____. **Lei nº 13.465**, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

_____. **Lei nº 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

_____. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

_____. **Lei nº 5.868**, de 12 de dezembro de 1972. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5868.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

_____. **Lei nº 4.504**, de 30 de novembro de 1964. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

_____. **Lei nº 4.591**, de 16 de dezembro de 1964. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4591.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

_____. **Lei nº 9.785**, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9785.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

_____. **Lei nº 11.977**, de 7 de julho de 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

_____. **Lei nº 6.015**, de 31 de dezembro de 1973. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

_____. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

_____. **Lei nº 11.107**, de 6 de abril de 2005. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

_____. **Lei nº 4.132**, de 10 de setembro de 1962. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4132.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

_____. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

_____. **Lei nº 14.133**, de 1º de abril de 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

_____. **Lei nº 11.952**, de 25 de junho de 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

BRITO, Fausto; PINHO, Breno. **A dinâmica do processo de urbanização no Brasil, 1940-2010**. Cedeplar, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 1-19, dez. 2012.

CALDAS, Santa Rita. **Decreto nº. 831/2023** de 31 de agosto de 2023. Disponível em: https://prefeiturasrc.mg.gov.br/docs/Documentos/Decretos/2023/Decreto_831-2023-REURB.pdf. Acesso em 13 dez. 2023.

CÂMARA, J. A. C. Plano Diretor (arts. 39 a 42). In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Orgs.). **Estatuto da Cidade** (Comentários à Lei Federal 10.257/09). 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

CAMBLER, Everaldo Augusto; BATISTA, Alexandre Jamal; ALVES, André Corvelli (Coord.). **Estatuto fundiário brasileiro: comentários à Lei n. 13.465/17**. São Paulo: Editora IASP, 2018.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 10. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003

CHALHUB, Melhim Namem. **O novo Código Civil e o registro de imóveis: novos aspectos obrigacionais do direito imobiliário**. Boletim Eletrônico do IRIB, n. 677. Disponível em: <http://irib.org.br/boletins/detalhes/3161> . Acesso em: 02.01.2018.

Conselho Nacional de Justiça. **Provimento N° 158** de 05/12/2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5380>. Acesso em 13 dez. 2023.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador/BA: Editora Juspodivm, 2019, 1ª Edição.

_____. **Manual de regularização fundiária urbana - REURB** / Michely Freire Fonseca Cunha - 2º edição revisada e ampliada- São Paulo: Editora JusPodivm, 2021.

CUNHA JÚNIOR, D. C. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. Salvador: JusPODIVM, 2007.

DEMARI, Lisandra (Coord.). **Regularização Fundiária: Como Implementar**. Ministério Público do Rio Grande do Sul, 2011.

DIP, Ricardo (Coord.). **Regularização Fundiária Urbana Jurisprudência Paulista**. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2016, 1ª Edição.

DUGUIT, Léon. **Fundamentos do direito: Texto integral**. Tradução de Márcio Pugliesi. São Paulo: Martin Claret, 2009

FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (Coord.). **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

FERRAZ, Patricia André de Camargo. **Regularização fundiária e desenvolvimento econômico sustentado: novos instrumentos jurídicos para regularização de terras urbanas. alternativas de custeio in Regularização fundiária / coordenadores José Renato Nalini e Wilson Levy**. – 2. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2014

FERRAZ, Pedro Company. **“Análises sobre a Usucapião Especial Urbano”** in Revista de Direito da Cidade/Pós-graduação da Faculdade de Direito. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, nº 03, Rio de Janeiro: Harbra, novembro de 2007.

FIORILLO, C. A. P. **Estatuto da Cidade Comentado**. Lei 10.257/2001. Lei do Meio Ambiente Artificial. 4.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

FRANCISCO, Ronaldo Vieira; GOLDFINGER, Fábio Ianni. **Direito Urbanístico**. Editora Juspodivm. 2020, 5ª Edição.

FREITAS, José Carlos de. **Loteamentos clandestinos: uma proposta de prevenção e repressão**. In: FREITAS, José Carlos de (coord.). Temas de direito urbanístico. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2000.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil: 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. Relatório. Disponível em:<<https://www.gov.br/mdr/ptbr/assuntos/habitacao/RelatorioDeficitHabitacionalnoBrasil20162019v1.0.pdf>>Acesso: 03 mai. 2023

_____. Diretoria de Estatística e Informações. **Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias no Brasil: principais resultados para o período de 2016 a 2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. 51 slides, color. Disponível em: http://novosite.fjp.mg.gov.br/wpcontent/uploads/2020/12/04.03_Cartilha_DH_compressed.pdf. Acesso em: 03 mai. 2023.

_____. Diretoria de Estatística e Informações. **Inadequação de domicílios no Brasil: 2016 -2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. Relatório. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/ptbr/assuntos/habitacao/InadequacaodeDomiciliosnoBrasil201620191.2.pdf>. Acesso em 03 abr. 2023

GARCIAS, Carlos Mello; BERNARDI, Jorge Luiz. **As Funções Sociais da Cidade**. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, [S. l.], v. 4, n. 4, 2008. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/48>. Acesso em: 26 maio. 2023.

GASPARINI, Diógenes. **Direito de Preempção**. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Orgs.). Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/01). 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010

GODINHO, Maria Fernanda; D'ABOIM, Tomás. **Origens e Evolução do Termo Territorial Coletivo**. Rio de Janeiro, 2020.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais**, 10a. edição, Rio de Janeiro, Editora Forense, 1988

_____. **Direitos Reais**. Rio de Janeiro: Forense, 1999

GONÇALVES, Rafael. **Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial**. Rio de Janeiro, 2009.

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de Indicadores Sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira 2020**. Rio de Janeiro. 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf> Acesso em 03 mai. 2023.

Instrução Normativa N° 2, de 21 de Janeiro de 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-2-de-21-de-janeiro-de-2021-300085716>. Acesso em 04 dez. 2023.

JELINEK, Rochelle. **O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do Código Civil**. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>. Acesso em: 24 maio. 2023.

KRAUSE, Cleandro et al. **NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS: Abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional**. Brasília. IPEA, 2019. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11549>> Acesso em 12 mai. 2023

LA NOUVELLE CHARTE D'ATHÈNES 2003, disponível em: <<https://www.apr-strasbourg.org/downloaddocument/20182/la-nouvelle-charte-d-athenes-2003.pdf>> Acesso em 25 nov. 23

LARCHER, M. A. **Guia da Regularização Fundiária Urbana**. MPMG Jurídico. Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

LE CORBUSIER. **A Carta de Atenas. Versão de Le Corbusier**. Tradução Rebeca Scherer. São Paulo: Hucitec: Edusp, 1993.

LEONETTI, C. A. **Função social da propriedade: mito ou realidade?**. Sequência Estudos Jurídicos e Políticos, [S. l.], v. 19, n. 36, p. 47–59, 1998. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15605> . Acesso em: 24 maio. 2023.

LEVY, José Renato Nalini Wilson. **Regularização Fundiária**. Curitiba: Juruá, 2014. 196p.

LOUREIRO, Francisco. **“Usucapião Individual e Coletivo no Estatuto da Cidade”** in Revista Trimestral de Direito Civil, vol. 9, jan/mar 2002

_____. **Usucapião Coletivo e Habitação Popular**. In, ALFONSIN, B.; FERNANDES, E. Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

LOTEAMENTO Clandestino. Direção de Amílcar Boucinhas, Ermínia Maricato. Produção de Ermínia Maricato. [S.l]: Spectrus, 1978. Son., color. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=FKZY5yDyWS4> . Acesso em 03 mai. 2023.

MARCHI, Eduardo C. Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (Coord.). **Regularização Fundiária Urbana: Estudos sobre a Lei n. 13.465/2017**. São Paulo: Editora YK, 2019.

MEDAUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**. 15.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MORAES, José Diniz de. **A função social da propriedade e a Constituição Federal de 1988**, São Paulo, Editora Malheiros, 1999

MUKAI, Toshio; Alves, Alaôr Caffé; Lomar, Paulo José Villela. **Loteamentos e desmembramentos urbanos (comentários à Nova Lei n. 6766, de 19-12-1979)**, 2ª ed., São Paulo, Sugestões Literárias, 1980.

PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (Coord). **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – Lei 13.465/2017**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

PEREIRA, Caio Mário da Silva, **Instituições de direito civil – Vol. IV / Atual**. Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. – 25. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

PEREIRA, Rafael et al. **CADERNOS ODS IPEA: ODS 11-Tornar as Cidades e os Assentamentos Humanos Inclusivos, Seguros, Resilientes e Sustentáveis**. Brasília. 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190612_cadernos_ODS_objetivo_11.pdf Acesso em 03 mai. 2023

PRIMEIROS NÚCLEOS POPULACIONAIS NO SUL DAS MINAS GERAIS. Disponível em: <<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao07/materia03/texto03.pdf>> Acesso em 18 jul. 2023

REALE, Miguel. **Exposição de motivos ao Ministro da Justiça**, Diário do Congresso Nacional, Seção I, suplemento B ao n. 061, 13.6.1975 n. 27 c

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Os “Community Land Trusts”: potencialidades e desafios de sua implementação nas cidades brasileiras**. Revista de Direito da Cidade, [S.L.], v. 12, n. 1, p. 609-630, 27 abr. 2020. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2020.40091>. Acesso 03 mai. 2023.

RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. **Função social da propriedade privada: notas sobre a sua evolução conceitual**. Themis: Revista da ESMEC, Fortaleza, v. 3 , n. 2, p. 59-90, 2003. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br//dspace/handle/2011/18317>>. Acesso em: 8 set. 2008.

SALEME, Edson Ricardo. **PARÂMETROS SOBRE A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE**, Anais. CONPEDI. XIV Congresso, 2006. Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/141.pdf>. Acesso em 26 maio 2023

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 2010

SANTOS, José Luis Ferreira dos. **Atividade Cartorária Extrajudicial como Instrumento de Colaboração à Justiça Célere e Eficiente**. Volume único. UICLAP, 2022

SANTOS, Marcos Vinicius Monteiro dos; SILVA, Denise Cristina da. **Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária**, São Paulo, 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009

SAULE JÚNIOR, N. **A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004.

SOUSA JÚNIOR, Almir; LIMA, Daniela. **MARCOS REGULATÓRIOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: FOCO NAS LEIS 11.977/2009 E 13.465/2017**. Revista de Direito da Cidade, São Paulo, v. 12, n. 3, p. 1836-1863. 2020.

SOUZA, Clara Cirqueira de; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **A Regularização Fundiária Urbana na Lei nº 13.465/2017: Análise da Adequação de Seus Instrumentos À Política Urbana Constitucional**. Rev. de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade. Goiânia, v. 5, n. 1, 2019.

SUNDFELD, C. A. **O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes (art. 2º)**. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Orgs.). Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/01). 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

TARTUCE, Flávio. **A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade**. Pensar - Revista de Ciências Jurídicas, v. 23, n. 3, 2018.

_____. **Direito civil, v. 4: Direito das Coisas**. 9. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

VARGINHA. **Lei nº 6.759**, de 22 de outubro de 2020. Disponível em: https://www.varginha.mg.gov.br/portal/leis_decretos/30476/. Acesso em 13 dez. 2023.

VENOSA, S. S. **Direito Civil. Direitos Reais**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

WALD, Arnald. **Curso de Direito Civil Brasileiro**, 7a. Edição, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1990