

REURB

Regularização Fundiária Urbana:
aspectos teóricos e práticos

Coletânea de Artigos

Organizadores:

André Dickstein, Sílvia Cappelli, Paulo Locatelli e
Alexandre Gaio



IERB

Escola de Governo MPRJ

Instituto de Educação
Roberto Bernardes Barroso
Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE EDUCAÇÃO ROBERTO BERNARDES BARROSO
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MEIO AMBIENTE
ESCOLA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA

Leandro Silva Navega
Diretor do IERBB

André Dickstein
Organização

Sílvia Cappelli
Organização

Paulo Locatelli
Organização

Alexandre Gaio
Organização

Thais Ribeiro Abbês
Revisão de textos

Júlia Mara Fontoura Alves
Normalização de textos
Ficha catalográfica

Abhener Lucas de Castro
Diagramação

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca Procurador-Geral de Justiça Clóvis Paulo da Rocha – IERBB/MPRJ

R344 REURB: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos. [livro digital] / Sílvia Cappelli, André Dickstein, Paulo Locatelli, Alexandre Gaio (org.). – Rio de Janeiro, RJ: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021.
164 f.

ISBN: 978-65-88520-14-7

1. Regularização Fundiária Urbana. 2. Urbanização. 3. Planejamento urbano. I. Cappelli, Sílvia. II. Dickstein, André. III. Locatelli, Paulo. IV. Gaio, Alexandre. V. IERBB. VI. ABRAMPA. VII. MPSC. VIII. Título.

CDD 341.374

A responsabilidade dos trabalhos publicados é exclusivamente de seus autores.
É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos desta obra, desde que citada a fonte.
Todos os direitos são reservados ao IERBB – Instituto de Educação Roberto Bernardes Barroso.

Av. General Justo, 375, 4º andar, Rio de Janeiro/RJ, CEP: 20021-130
(21) 2550-2229/ 2550 -9221 | ierbb.mprj.mp.br | ierbb@mprj.mp.br

Apresentação

“Primeiro nós moldamos as cidades - então, elas nos moldam” (GEHL, 2015, p. 9)¹.

Desde as décadas de 1970/1980, o país observa intenso processo de urbanização da sua população. A forte pressão populacional sobre as cidades deveria ser equacionada por meio de medidas de planejamento urbano. No entanto, observa-se o avanço da urbanização de modo informal, à margem de qualquer planejamento e da autoridade do poder público, resultando no crescimento exponencial de residentes em assentamentos informais e favelas.

Segundo o IBGE (2010), a média nacional de população urbana vivendo em assentamentos precários, assentamentos informais ou domicílios inadequados atinge 41,4%. A habitação em aglomerados subnormais atinge, principalmente, estratos populacionais de renda de até 3 salários-mínimos e impõe condições de vida em geral pautadas pela insalubridade, pela degradação ambiental, pela desordem urbana, pela falta de acesso a serviços e equipamentos públicos essenciais, pela falta de integração com o mercado de trabalho, pela dificuldade de mobilidade urbana e, ainda por cima, pelas mais diversas dimensões de violência.

Assim, assume relevo a temática da regularização fundiária urbana (REURB), que, pela sua transversalidade, constitui o ponto de encontro das mais diversas questões sociais como são, por exemplo, o meio ambiente, a ordem urbanística, a habitação, o saneamento básico, a educação, a mobilidade urbana e a segurança pública. A REURB se apresenta como um caminho para a melhoria das condições de sustentabilidade dos núcleos urbanos informais e da qualidade de vida da população, além da saúde financeira dos municípios. Não por acaso, o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n.º 11 da Organização das Nações Unidas (ODS 11) tem em mira “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”.

Neste contexto, a Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA), o Instituto de Educação e Pesquisa Roberto Bernardes Barroso do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (IERBB/MPRJ) e a Escola do Ministério Público de Santa Catarina conceberam, primeiramente, um curso de âmbito nacional voltado à capacitação dos membros do Ministério Público brasileiro e de servidores públicos em geral para a temática da REURB. Concluído o referido curso, busca-se agora documentar o conhecimento formado a partir desta obra coletiva.

¹ GEHL, Jan. **Cidades para pessoas**. Tradução Anita Di Marco. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2015. p. 9.

Esperamos que o presente trabalho possa fortalecer a atuação do Ministério Público brasileiro e do poder público em geral na consecução do objetivo comum de se promover cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis (ODS 11).

Sílvia Cappelli;

André Dickstein;

Paulo Locatelli;

Alexandre Gaio.

Sumário

Fontes de custeio da REURB: O papel dos municípios	-----	6
Debora Sotto		
Aspectos estruturais da produção do espaço urbano no Brasil e a proposta de regularização fundiária	-----	21
Ermínia Maricato Douglas Tadashi Magami		
Custeio da regularização fundiária - Retomando conceitos	-----	35
Patryck A. Carvalho		
A atuação homeostática e interagente do Ministério Público polímato na regularização fundiária urbana	-----	57
Paulo Antonio Locatelli		
Regularização fundiária em áreas de preservação permanente (APP's): estudo de caso do Rio Paraíba do Sul, trecho no município de Volta Redonda - RJ	-----	77
Daniele Pereira Batista Amaral José Edson Falcão de Farias Júnior		
Considerações gerais sobre REURB	-----	89
Ivan Carneiro Castanheiro		
Procedimentos na REURB: A atuação dos municípios	-----	120
Vanêscia Buzelato Prestes		
Regularização fundiária urbana e o registro de imóveis. Breves considerações	-----	133
Gilberto Passos de Freitas		
Reflexões sobre a REURB: Hipóteses de sua inaplicabilidade em loteamentos urbanos clandestinos e irregulares e em imóveis rurais	-----	147
Alexandre Gaio Laura Esmanhoto Bertol		

FONTES DE CUSTEIO DA REURB: O PAPEL DOS MUNICÍPIOS

Debora Sotto¹

RESUMO: Este artigo tem por objetivo analisar criticamente, à luz da legislação vigente, em especial o Estatuto da Cidade, a Lei Federal de parcelamento do solo urbano e a Lei da Reurb, que instrumentos de política urbana podem ser manobrados pelos Municípios para angariar solo urbano e recursos financeiros para a regularização fundiária de assentamentos urbanos informais. A análise se faz com base na dogmática jurídica, informada por textos de outras disciplinas relacionadas ao planejamento e gestão de cidades. Demonstra-se que a captação de mais valias-urbanísticas, sobretudo por meio da aplicação do princípio do benefício, permite aos Municípios, como titulares da função pública de parcelamento do solo urbano, implementar projetos de regularização fundiária mais sustentáveis, aliando crescimento econômico à inclusão social e qualidade ambiental.

Palavras-chave: captação de mais-valia urbanística; desenvolvimento urbano sustentável; instrumentos de política urbana; parcelamento do solo urbano; princípio do benefício; regularização fundiária urbana.

SUMÁRIO: 1 Introdução. 2 A distribuição de responsabilidades pelos custos do licenciamento, registro e infraestrutura na Reurb. 3 Instrumentos de política urbana destinados a arrecadação de terras e recursos financeiros para a Reurb. 4 Considerações críticas à Reurb: em defesa da aplicabilidade do princípio do benefício à regularização fundiária urbana. 5 Considerações finais. Referências.

¹ Procuradora do Município de São Paulo (desde 2003). Pesquisadora em sede de pós-doutorado no Centro de Sínteses USP Cidades Globais, no Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (desde 2019). Doutora em Direito Urbanístico pela PUC/SP (2015), com Pós-Doutorado pelo Departamento de Saúde Ambiental da Faculdade de Saúde Pública da USP (2018). Mestre Profissional em Direito Internacional e Comparado do Meio Ambiente pela Universidade de Limoges (2011). Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo (1998). Conta: dsotto@hotmail.com.

1 Introdução

A regularização fundiária, instrumento de política urbana previsto pelo Estatuto da Cidade e regulamentado pela Lei Federal nº 13.465/2017, é uma operação de cunho técnico e jurídico de natureza complexa e custosa, que demanda não só a mobilização de solo urbano como também de recursos financeiros em montantes que frequentemente superam a capacidade financeira dos Municípios, levando ao acionamento de linhas de financiamento federais e estaduais.

Dentro desse quadro, é fundamental que os Municípios acionem os instrumentos de política urbana colocados à sua disposição pelo ordenamento jurídico-urbanístico brasileiro e que os habilitem, como demonstraremos no decorrer deste estudo, a angariar solo urbano e recursos financeiros em suporte a projetos de regularização fundiária e urbanística bem-sucedidos e sustentáveis.

2 A distribuição de responsabilidades pelos custos do licenciamento, registro e infraestrutura na REURB

O Estatuto da Cidade, aprovado pela Lei Federal nº 10.257/2001, inovou substancialmente o regime jurídico do parcelamento do solo urbano ao trazer a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda como uma diretriz da política urbana brasileira, a ser implementada mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação sustentáveis.

Até a edição do Estatuto da Cidade, a Lei Federal nº 6.766/1979, que veicula as normas gerais de direito urbanístico pertinentes ao parcelamento do solo urbano, só contemplava a regularização de uma modalidade de parcelamento do solo, os chamados loteamentos irregulares ou clandestinos. Os assentamentos urbanos informais, entretanto, possuem origens, características e configurações socioespaciais que não se encaixam nas soluções técnicas e fundiárias propostas para os loteamentos irregulares pela norma geral de parcelamento do solo.

O Estatuto da Cidade, aprovado pela Lei Federal nº 10.257/2001, inovou substancialmente o regime jurídico do parcelamento do solo urbano ao trazer a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda como uma diretriz da política urbana brasileira, a ser implementada mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação sustentáveis.

Até a edição do Estatuto da Cidade, a Lei Federal nº 6.766/1979, que veicula as normas gerais de direito urbanístico pertinentes ao parcelamento do solo urbano, só contemplava a regularização de uma modalidade de parcelamento do solo, os chamados loteamentos irregulares ou clandestinos. Os assentamentos urbanos informais, entretanto, possuem origens, características e configurações socioespaciais que não se encaixam nas soluções técnicas e fundiárias propostas para os loteamentos irregulares pela norma geral de parcelamento do solo.

Assim, a introdução da regularização fundiária no ordenamento jurídico-urbanístico brasileiro, proporcionada pelo Estatuto da Cidade, abriu caminho para a necessária flexibilização dos padrões urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo, sem a qual a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos informais de baixa renda não seria nem técnica nem juridicamente viável.

A regulamentação do procedimento de regularização fundiária de assentamentos urbanos informais só ocorreu nove anos mais tarde, com a edição da Lei Federal nº 11.977/2009. Apesar do artigo 2º, inciso XIV do Estatuto da Cidade referir-se apenas à regularização fundiária de áreas ocupadas por população de *baixa renda*, o escopo do instrumento foi significativamente ampliado pela Lei Federal nº 11.977/2009, com a criação de dois procedimentos distintos: a regularização fundiária de *interesse social*, para assentamentos informais de baixa renda, e a regularização fundiária de *interesse específico*, aplicável a quaisquer outros assentamentos irregulares quando não caracterizado o interesse social nos termos da lei.

O regime jurídico da regularização fundiária proposto pela Lei Federal nº 11.977/2009 vigorou por aproximadamente oito anos, até ser amplamente revisto e modificado pela Lei Federal nº 13.465/2017, a chamada Lei da Reurb. Esta manteve a previsão de duas modalidades de regularização fundiária urbana com escopos distintos: a Reurb de Interesse Social (Reurb-S), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal, e a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de Reurb-S.

O Estatuto da Cidade, aprovado pela Lei Federal nº 10.257/2001, inovou substancialmente o regime jurídico do parcelamento do solo urbano ao trazer a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda como uma diretriz da política urbana brasileira, a ser implementada mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação sustentáveis.

Até a edição do Estatuto da Cidade, a Lei Federal nº 6.766/1979, que veicula as normas gerais de direito urbanístico pertinentes ao parcelamento do solo urbano, só contemplava a regularização de uma modalidade de parcelamento do solo, os chamados loteamentos irregulares ou clandestinos. Os assentamentos urbanos informais, entretanto, possuem origens, características e configurações socioespaciais que não se encaixam nas soluções técnicas e fundiárias propostas para os loteamentos irregulares pela norma geral de parcelamento do solo.

Assim, a introdução da regularização fundiária no ordenamento jurídico-urbanístico brasileiro, proporcionada pelo Estatuto da Cidade, abriu caminho para a necessária flexibilização dos padrões urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo, sem a qual a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos informais de baixa renda não seria nem técnica nem juridicamente viável.

A regulamentação do procedimento de regularização fundiária de assentamentos urbanos informais só ocorreu nove anos mais tarde, com a edição da Lei Federal nº 11.977/2009. Apesar do artigo 2º, inciso XIV do Estatuto da Cidade referir-se apenas à regularização fundiária de áreas ocupadas por população de *baixa renda*, o escopo do instrumento foi significativamente ampliado pela Lei Federal nº 11.977/2009, com a criação de dois procedimentos distintos: a regularização fundiária de *interesse social*, para assentamentos informais de baixa renda, e a regularização fundiária de *interesse específico*, aplicável a quaisquer outros assentamentos irregulares quando não caracterizado o interesse social nos termos da lei.

O regime jurídico da regularização fundiária proposto pela Lei Federal nº 11.977/2009 vigorou por aproximadamente oito anos, até ser amplamente revisto e modificado pela Lei Federal nº 13.465/2017, a chamada Lei da Reurb. Esta manteve a previsão de duas modalidades de regularização fundiária urbana com escopos distintos: a Reurb de Interesse Social (Reurb-S), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal, e a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de Reurb-S.

3 Instrumentos de política urbana destinados a arrecadação de terras e recursos financeiros para a REURB

Diante do quadro normativo posto pela Lei da Reurb, depreende-se que os Municípios precisam se organizar para obter e reservar recursos financeiros para o financiamento da infraestrutura essencial dos projetos de Reurb-S e, se for o caso, também dos projetos de Reurb-E localizados sobre áreas públicas. Mais ainda, para áreas privadas sobre as quais ainda não tenha se operado a prescrição aquisitiva por meio da usucapião, recai sobre os Municípios a responsabilidade de adquirir o solo urbano necessário à implementação da regularização urbanística dos assentamentos informais de baixa renda.

Para a mobilização dessas duas ordens de recursos - solo urbano e recursos financeiros - dispõem os Municípios de uma série de instrumentos de política urbana trazidos pelo Estatuto da Cidade, muitos deles mencionados no rol exemplificativo de instrumentos constantes do artigo 15 da Lei Federal nº 13.465/2017. Devem assim os Municípios regrar, em seus respectivos Planos Diretores e leis urbanísticas, que instrumentos de política urbana pretendem empregar em seus projetos de regularização fundiária.

Como bem apontam Bazzoli e Gomes (2021, p. 93), o ideal é que os Municípios estabeleçam, por legislação própria, um “amplo programa de regularização fundiária urbana”, tratando da destinação de recursos e da capacitação dos gestores, “de modo a coadunar com a garantia do direito à cidade”.

No que tange à *aquisição de terras* para regularização fundiária, os instrumentos indicados pelo Estatuto da Cidade são os seguintes: direito de preempção (artigos 25 e 26), transferência do direito de construir com doação (artigo 35), desapropriação (artigo 4º, inciso V, letra “a”), parcelamento, edificação ou utilização compulsórios - PEUC (artigo 5º a 8º), e o consórcio imobiliário (artigo 46).

Primeiramente, quanto ao *direito de preempção*, o artigo 25 do Estatuto da Cidade autoriza o Município a delimitar, por lei municipal baseada no Plano Diretor, as áreas da cidade em que o Poder Público municipal terá a preferência para adquirir imóvel urbano, objeto de alienação onerosa entre particulares, para destinação em alguma das finalidades específicas elencadas no artigo 26, dentre estas a implementação de projetos de regularização fundiária. Esse direito de preferência é válido por um prazo máximo de cinco anos, ficando assegurado por todo o período independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.

A grande dificuldade que se opõe à aplicação do direito de preempção pelos Municípios é a necessidade de mobilizar recursos financeiros quase que imediatamente após a comunicação da intenção de venda entre particulares, sendo que as estruturas de execução orçamentária não operam normalmente com esse grau de agilidade esperada e dependem fundamentalmente, da prévia destinação de recursos para esta finalidade na lei orçamentária anual. A outorga onerosa do direito de construir e a alteração onerosa do uso, de que trataremos mais adiante, são instrumentos que podem propiciar a necessária disponibilidade de recursos para a aplicação do exercício do direito de preempção.

O artigo 35 do Estatuto da Cidade prevê, por sua vez, por meio da *transferência do direito de construir*, a possibilidade de lei municipal, baseada no Plano Diretor, autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto na legislação urbanística, quando o referido imóvel for considerado necessário, entre outras finalidades, para a implementação de programas de regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda. O imóvel é dado em doação ao Município, recebendo o doador uma declaração de potencial construtivo passível de transferência, possibilitando o seu posterior aproveitamento ou alienação a terceiros, por preços livremente negociados no mercado.

Tanto o direito de preempção quanto a transferência do direito de construir permitem ao Poder Público municipal adquirir terras urbanas para implementação de projetos de regularização fundiária de maneira menos conflituosa e menos custosa do que a *desapropriação por interesse social*. Não obstante, é preciso destacar que a desapropriação, como modo de aquisição originária da propriedade, é especialmente útil para viabilizar projetos de regularização fundiária em que o título de propriedade do imóvel que o Município pretende adquirir apresenta problemas quanto à continuidade registrária, inviabilizando a sua aquisição derivada, como o são a compra, o recebimento em doação e a permuta.

A *notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios - PEUC* de imóveis urbanos não construídos, não utilizados ou subutilizados, localizados em áreas providas de infraestrutura e serviços públicos, também pode ser manobrada no interesse de projetos de regularização fundiária, especialmente em lotes e glebas demarcados como Zonas de Especial Interesse Social - ZEIS.

De acordo com o disposto no artigo 182, §4º da Constituição da República, os Municípios podem delimitar em seus Planos Diretores as localidades em que se concentram imóveis urbanos retidos em especulação como áreas de interesse para a incidência do PEUC, devendo regradar por legislação própria a aplicação desses instrumentos indutores da função social da propriedade, seguindo as normas gerais postas pelo Estatuto da Cidade.

Com a notificação, deflagra-se o procedimento regulamentado pelos artigos 5º a 8º do Estatuto da Cidade no intuito de induzir os seus proprietários a dar aos imóveis retidos em especulação a devida destinação, em cumprimento ao princípio da função social da propriedade. Se o proprietário permanecer inerte após a notificação, sofrerá a incidência do IPTU progressivo no tempo por cinco anos, após o que se faculta ao Município desapropriar o imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública municipal, para dar-lhe diretamente a devida destinação, nos termos que dispuser o Plano Diretor.

Ainda, de acordo com o artigo 46 do Estatuto da Cidade, o Poder Público municipal poderá facultar ao proprietário do imóvel notificado o estabelecimento de um *consórcio imobiliário* como forma de viabilizar financeiramente o aproveitamento do imóvel notificado, inclusive para a execução de projeto de regularização fundiária. Pelo consórcio imobiliário, o proprietário transfere o imóvel ao Poder Público Municipal, recebendo em pagamento, após a conclusão da intervenção, unidades imobiliárias urbanizadas ou edificadas com valor correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio público municipal.

Importa destacar que o artigo 46 teve sua redação alterada pela Lei Federal nº 13.465/2017, no intuito de facultar a realização de consórcio imobiliário também para imóveis que integrem núcleos urbanos informais passíveis de regularização fundiária. Nesse caso, há explícita ressalva legal de que a instauração do consórcio imobiliário por proprietários que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou por seus sucessores, não os eximirá de eventuais responsabilidades de cunho administrativo, civil ou criminal.

Outros meios de aquisição de imóveis para regularização fundiária, não contemplados no Estatuto da Cidade, são a *adjudicação de imóveis penhorados em execução fiscal*, regulamentada pelo artigo 24 da Lei Federal nº 6.830/1980, e a *arrecadação de imóveis abandonados*, fundada no artigo 1276 do Código Civil de 2002 e regulamentada pelos artigos 64 e 65 da Lei Federal nº 13.465/2017.

Quanto à obtenção de recursos financeiros para o desenvolvimento de projetos de regularização fundiária, o Estatuto da Cidade coloca à disposição dos Municípios a *outorga onerosa do direito de construir - OODC* e a alteração onerosa de uso. Segundo os artigos 28 e 29 do Estatuto, a OODC e a alteração onerosa de uso são preços públicos, pagáveis em espécie ou eventualmente *in natura*, cobrados pelos Municípios em contrapartida à autorização do exercício do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico do terreno, até o limite máximo fixado pelo Plano Diretor, ou do direito de instalar usos distintos dos normalmente permitidos pela legislação urbanística ordinária.

O artigo 31 do Estatuto da Cidade determina, por sua vez, que os recursos arrecadados pela outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, reunidos em um fundo municipal específico, sejam aplicados somente nas finalidades arroladas pelo artigo 26, sob pena de improbidade do agente público responsável pelo desvio, abarcando, entre outras atividades, a implementação de projetos de regularização fundiária e a execução de programas e projetos habitacionais de interesse social. Os recursos do fundo municipal podem ser utilizados tanto para a implementação da infraestrutura quanto para a aquisição de terras para a Reurb, inclusive pela via do direito de preempção, como mencionamos acima.

Finalmente, o artigo 32 do Estatuto da Cidade faculta aos Municípios instituir, por lei específica lastreada no Plano Diretor, planos dedicados a promover a transformação urbanística, melhoria social e valorização ambiental de áreas específicas da cidade, denominados *Operações Urbanas Consorciadas - OUC*. Implementada com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, a OUC é financiada pelas contrapartidas financeiras pagas pelos empreendedores em retribuição à compra de parâmetros urbanísticos flexibilizados, aplicáveis exclusivamente no perímetro da Operação. Os recursos arrecadados são segregados em um fundo municipal específico, vinculado à OUC, e só podem financiar intervenções na sua área de abrangência, podendo abarcar, inclusive, a regularização fundiária dos núcleos urbanos informais localizados no perímetro, conforme determine o programa aprovado pela lei municipal específica que instituir a OUC.

4 Considerações críticas à REURB: Em Defesa da aplicabilidade do Princípio do benefício à regularização fundiária urbana

A Lei Federal nº 13.465/2017 tem sido objeto de críticas contundentes dos estudiosos do Direito Urbanístico por orientar-se mais à persecução de objetivos de cunho econômico do que a finalidades de inclusão social e de melhoria da qualidade do meio ambiente urbano (HERMANY; VANIN, 2017; ALFONSIN *et al*, 2019; MENCIO; SOTTO, 2019).

Claramente inspirada na proposta do economista peruano Hernando de Soto (2000), a Lei da Reurb busca, essencialmente, promover a regularização registrária dos imóveis integrantes de núcleos urbanos informais de modo a permitir a circulação desses bens no mercado imobiliário formal e estimular o acesso ao crédito pela oferta dos imóveis regularizados em garantia.

De fato, a Lei da Reurb é minudente no que tange às providências administrativas e registrárias necessárias à titulação da propriedade individual dos imóveis regularizados e, ao mesmo tempo, excessivamente permissiva quanto ao estabelecimento de parâmetros mínimos de qualidade urbanística e ambiental na regularização urbanística dos núcleos urbanos informais, privilegiando, assim, o tratamento jurídico do solo urbano como valor de troca e não como valor de uso (LEFEBVRE, 2001).

Especificamente quanto aos aspectos urbanísticos, detecta-se na Lei da Reurb uma flexibilização excessiva dos parâmetros mínimos aceitáveis de parcelamento do solo em relação ao que dispõem as normas gerais de direito urbanístico postas pela Lei Federal nº 6.766/1979, sem distinções significativas entre a Reurb-S, de baixa renda, e a Reurb-E, de interesse específico.

De acordo com a Lei Federal nº 6.766/1979, o parcelamento do solo para fins urbanos é uma providência de titularidade do Poder Público, mais especificamente, do Município (SAULE JR., 2008), que por razões de conveniência e oportunidade pertinentes ao planejamento urbano local, pode autorizar particulares a parcelar e urbanizar novas glebas, em áreas legalmente qualificadas como urbanizáveis ou de expansão urbana, através da concessão de alvarás de autorização, atos administrativos discricionários, de natureza essencialmente precária.

A autorização para lotear ou desmembrar uma gleba é causa de aumento significativo do valor da terra, especialmente se aliada à conversão do uso rural para o urbano (RODRIGUES, 2004), configurando fato gerador de típica *mais-valia urbanística*², ou seja, de uma excepcional valorização imobiliária decorrente de um fato imputável à atuação do Poder Público e não à vontade ou atuação exclusiva do proprietário.

Nesse sentido, para reverter em benefício da coletividade ao menos uma parte dessa excepcional valorização gerada pela autorização pública de parcelar o solo, o artigo 22 da Lei Federal nº 6.766/1979 impõe aos empreendedores a obrigação de destinar o sistema viário e as áreas verdes e institucionais ao domínio do Poder Público Municipal, além de instalar, às suas próprias expensas, a infraestrutura básica. Ainda, nos termos do artigo 43 da mesma lei federal, áreas públicas destinadas a menor devem ser ressarcidas pelo empreendedor pelo dobro da diferença entre o total das áreas públicas exigidas e as efetivamente destinadas, em pecúnia ou em área equivalente.

A destinação do sistema viário e dos espaços livres ao domínio municipal constitui, assim, uma forma de captação de mais-valia urbanística *in natura*, informada pelo *princípio do benefício*, segundo qual os empreendedores têm o ônus de arcar com os custos de instalação da infraestrutura e serviços demandados por novos empreendimentos (AMBORSKI; SMOLKA, 2003). Guarda, desse modo, estreita relação com a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, diretriz geral de política urbana posta pelo artigo 2º, inciso XI do Estatuto da Cidade, fortemente lastreada nos princípios jurídicos da igualdade e da justiça distributiva.

O princípio do benefício, ou “o urbanizador urbaniza”, permite ao Poder Público obter o solo urbano necessário ao atendimento de necessidades coletivas essenciais sem incorrer nos altos custos sociais e financeiros da desapropriação (ACOSTA, 2010). Coloca-se, assim, a serviço da garantia do direito a cidades sustentáveis (Estatuto da Cidade, artigo 2º, inciso I), pois reserva solo urbanizado para a instalação de infraestrutura e equipamentos urbanos destinados ao uso coletivo, como parques, praças, escolas, postos de saúde, todos meios coletivos de consumo essenciais à sadia qualidade de vida no meio urbano.

² A outorga onerosa do direito de construir, a alteração onerosa de uso e as contrapartidas em operação urbana consorciada, mencionadas no item anterior, também são instrumentos de captação de mais-valias urbanísticas, tal como defendemos em obra de nossa autoria (SOTTO, Débora. **Mais valia-urbanística e desenvolvimento sustentável: uma análise jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.), à qual remetemos o leitor para maiores detalhes.

Nos núcleos urbanos informais de baixa renda sujeitos a regularização fundiária, constituídos a partir da fragmentação de glebas e terrenos por estreitas vias de passagem e lotes de dimensões bastante reduzidas, incumbe aos Municípios a difícil tarefa de conciliar a permanência do maior número possível de famílias no local com a liberação de espaços para implantação de um sistema viário minimamente estruturado e da infraestrutura essencial. Dada a escassez de solo urbano disponível, a instalação de áreas verdes e equipamentos comunitários fica muitas vezes prejudicada.

Diversamente da Lei Federal nº 11.977/2009, a Lei da Reurb não incluiu o direito de permanência entre os princípios orientadores da regularização fundiária. Não obstante, o direito de permanência mantém-se implicitamente como um valor a ser prestigiado nos procedimentos de regularização fundiária, como uma decorrência da previsão constitucional do direito à moradia como um direito social (CF/88, artigo 6º, *caput*). Assim, na Reurb-S, admite-se excepcionalmente a redução da destinação de espaços livres ao mínimo necessário à sadia qualidade de vida urbana para, em prestígio ao direito de permanência, privilegiar o acesso à moradia no próprio assentamento regularizado.

Pondere-se, entretanto, que há experiências exitosas em regularização de assentamentos informais de baixa renda que tomam a valorização de espaços e equipamentos públicos como ponto de partida das intervenções urbanísticas programadas, de modo a conciliar o direito de permanência com melhorias funcionais e paisagísticas do território.

É o caso, por exemplo, das intervenções de Urbanismo Social realizadas em assentamentos informais na cidade de Medellín, na Colômbia, centralizadas na construção de equipamentos públicos previamente escolhidos pelas próprias comunidades (ECHEVERRI; ORSINI, 2011). No Brasil, uma das experiências dignas de menção é o Complexo Cantinho do Céu, projeto premiado na Bienal de Veneza e executado pela Prefeitura de São Paulo no contexto do Programa Mananciais, em que a urbanização do núcleo urbano informal se aliou à implantação de espaços de lazer e contemplação à beira da Represa Billings (ALVIM *et al*, 2015).

Já para os assentamentos informais de interesse específico, especialmente os constituídos por urbanizadores piratas, não há causa jurídica para o afastamento do princípio do benefício. Pelo contrário, a plena incidência da regra “o urbanizador urbaniza” se impõe, como medida de promoção da igualdade material. Assim, na Reurb-E, os Municípios têm o dever de exigir a implantação do sistema viário e a cessão de espaços livres dentro dos parâmetros ordinários de parcelamento do solo urbano, como uma forma de captar e reverter em benefício da coletividade uma parte da excepcional valorização imobiliária decorrente do processo de regularização e prestigiar a garantia do direito a cidades sustentáveis.

O artigo 36, §1º da Lei da Reurb exige para a Reurb-S e para a Reurb-E a mesma infraestrutura essencial, facultando aos Municípios definir outros equipamentos “em função das necessidades locais e características regionais”. Sob nosso ponto de vista, é preciso que os Municípios explorem essa abertura propiciada pela Lei da Reurb para diferenciar o tratamento conferido à Reurb-S e à Reurb-E.

Devem os Municípios, portanto, incluir entre as exigências para a Reurb-E, no mínimo, os serviços de iluminação pública e fornecimento de energia elétrica pública, exigidos pelo artigo 2º, §5º da Lei Federal nº 6.766/1979 para a implantação de loteamentos em geral. Adicionalmente, devem os Municípios impor aos beneficiários da Reurb-E, conforme o caso, a entrega de áreas verdes e equipamentos comunitários prontos e acabados, inclusive como medida de compensação urbanística e ambiental, como autoriza o artigo 38 da Lei Federal nº 13.465/2017.

Ressalte-se, por fim, que os dispositivos da Lei Federal nº 6.766/1979 pertinentes à fiscalização, sancionamento e regularização de loteamentos irregulares e clandestinos são aplicáveis à Reurb, nos termos dos artigos 15, inciso X e 70 da Lei Federal nº 13.465/2017. Desse modo, é primordial que os Municípios explorem o princípio do benefício em toda a sua potencialidade na Reurb-E, inclusive para evitar que empreendedores lancem loteamentos irregulares e clandestinos como forma de acessar, por posteriores pedidos de regularização, parâmetros urbanísticos mais flexíveis que os exigidos na autorização para lotear.

5 Considerações finais

O quadro jurídico-normativo proposto pela Lei Federal nº 13.465/2017 privilegia claramente a titulação da propriedade individual da terra, colocando em segundo plano a regularização urbanística dos assentamentos urbanos informais, inclusive no que tange aos seus mecanismos de financiamento. Não obstante, o arcabouço jurídico-urbanístico proporcionado pela Constituição da República, pelo Estatuto da Cidade e pela Lei Federal nº 6.766/1979, fruto de conquistas históricas da sociedade brasileira, oferecem, por meio das diretrizes e demais instrumentos de política urbana, alternativas concretas aos Municípios para redirecionar a Reurb a objetivos de sustentabilidade urbana, aliando crescimento econômico à inclusão social e qualidade ambiental. Nesse sentido, como buscamos demonstrar neste breve estudo, o resgate do princípio do benefício e sua aplicação ao esquema de financiamento da regularização fundiária permite aos Municípios, como titulares da função pública de parcelamento do solo urbano, promover a efetiva integração dos núcleos urbanos regularizados no restante da cidade, com maior funcionalidade, urbanidade e sadia qualidade de vida.

Referências

ACOSTA, Claudia. La expropiación en las prácticas públicas de obtención de suelo en América Latina. Una primera aproximación. *In*: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes (coord.). **Revisitando o instituto da desapropriação**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 57-81.

ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al.* Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 168-193, 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/37245/32466>. Acesso em: 27 maio 2021.

ALVIM, Angelica Tanus Benatti *et al.* Meio ambiente, urbanização e assentamentos precários: desafios para os projetos urbanos contemporâneos no Brasil. *In*: SEMINARIO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN EN URBANISMO, 7., 2015, Barcelona. **Anais [...]**. Barcelona: Departament d'Urbanisme i Ordenació del Territori. Universitat Politècnica de Catalunya, 2015.

AMBORSKI, David; SMOLKA, Martim O. Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana. **Revista Eure**, Santiago de Chile, v. 29, n. 88, p. 55-77, dic. 2003. Disponível em: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612003008800003. Acesso em: 27 maio 2021.

BAZZOLI, João Aparecido; GOMES, Débora Souza Alves. Regularização fundiária urbana (Reurb): um compromisso institucional dos Municípios. *In*: VIEIRA, Bruno Soeiro; VIEIRA, Iracema de Lourdes Teixeira. **Instrumentos urbanísticos e sua (in)efetividade**. Londrina: Thoth, 2021. v. 2. p. 77-94.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 27 maio 2021.

BRASIL. **Lei no 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 27 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm. Acesso em: 27 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 27 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 27 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 27 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.465, 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 27 maio 2021.

DE SOTO, Hernando. **The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else.** Kindle Edition. New York: Basic Books, 2000.

ECHEVERRI, Alejandro; ORSINI, Francesco Maria. Informalidad y urbanismo social en Medellín. **Sostenible?**, Medellín, n. 12, p. 11-24, dic. 2011. Disponível em: https://www.eafit.edu.co/centros/urbam/articulos-publicaciones/Documents/111103_RS3_AEcheverri_%20P%2011-24.pdf. Acesso em: 26 maio 2021.

HERMANY, Ricardo; VANIN, Fábio Scopel. Análise crítica das mudanças promovidas pela Medida Provisória n. 759/2016 na regularização fundiária do Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/27233>. Acesso em: 28 maio 2021.

MENCIO, Mariana; SOTTO, Debora. A regularização fundiária em áreas de preservação permanente e os compromissos em adaptação climática assumidos pelo Brasil em sua INDC: avanços ou retrocessos?. *In*: PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira; TEWARI, Geeta (org.). **5ª Conferência Anual de Direito Urbanístico Internacional & Comparado.** Belo Horizonte: Fórum, 2019. v. 1. p. 285-318.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, n. 12, p. 9-25, 2004. Disponível em: <http://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/09/RODRIGUES-2004-Estatuto-da-Cidade-funcao-social-da-cidade-e-da-propriedade.pdf>. Acesso em: 28 maio 2021.

SAULE JR., Nelson (org.) *et al.* **A Perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo.** São Paulo: Instituto Pólis, 2008.

SOTTO, Debora. **Mais valia-urbanística e desenvolvimento sustentável:** uma análise jurídica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

ASPECTOS ESTRUTURAIS DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO NO BRASIL E A PROPOSTA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Ermínia Maricato¹
Douglas Tadashi Magami²

RESUMO: O que se busca por meio deste texto problematizar a regularização fundiária e a suposta necessidade de novas leis para “resolver” essa questão à luz da produção do espaço urbano no contexto brasileiro de país do capitalismo periférico no qual a informalidade é a regra. Para tanto, procede uma análise da questão da moradia, das raízes da desigualdade e da segregação urbana trazendo ao debate ainda o fato de amodernização da legislação brasileira não ter surtido efeitos desejáveis de redução das desigualdades sociais e regionais e melhoria na qualidade de vida das pessoas. Por fim, após uma breve análise crítica de alguns pontos da Lei 13.465/17 colocamos em dúvida sua potencialidade para dar conta da questão central do direito à moradia que passa pela urbanização dos assentamentos precários.

Palavras-chave: produção do espaço; capitalismo periférico; regularização fundiária; urbanização.

SUMÁRIO: 1 O impossível acesso à moradia formal para a maior parte da população urbana brasileira. 2 Raízes da desigualdade e da segregação urbanas. 3 A construção de um arcabouço legal avançado para uma realidade atrasada: as esperanças não realizadas. 4 Regularização com urbanização, necessariamente. 5 Conclusão. Referências.

¹ Arquiteta e Urbanista e Professora Titular da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP.

² Defensor Público do Estado de São Paulo e Doutorando na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP.

1 O impossível acesso à moradia formal para a maior parte da população urbana brasileira

A maior parte das moradias urbanas, no Brasil, não são produzidas pelo mercado (imobiliário formal), nem pelo Estado (política pública de habitação)³. Não há dados quantitativos rigorosos sobre esse fato, mas um número significativo de pesquisas e estudos acadêmicos permite essa afirmação⁴. O acesso à moradia fornecida pelo mercado imobiliário formal atende apenas às famílias com condições de contrair um financiamento imobiliário privado, para compra da casa própria, ou tem renda suficiente para pagar um aluguel. No entanto, a moradia é uma mercadoria de consumo compulsório. Ninguém vive sem ela, salvo situações de extrema vulnerabilidade, como as pessoas em situação de rua. Se é necessária à vida de todo ser humano e ela não é acessível pelo mercado nem pelo Estado, como a maioria da população resolve seu problema de habitação nas cidades do Brasil?⁵

A maior parte dos domicílios brasileiros é produzida pela chamada autoconstrução: construção feita pelos próprios moradores ao longo de muitos anos, em suas horas de folga, sem projetos de arquitetura ou engenharia, sem licença municipal, sem observar a legislação urbanística (código de edificações, leis de zoneamento, leis ambientais, entre outras), sem segurança jurídica (sem registro de propriedade da terra), sem segurança física (sujeita a escorregamentos, alagamentos), sem saneamento, sem saúde (insalubridade, congestionamento habitacional) (SNIS, 2019)⁶.

Não é incomum, ao contrário, que essa gigantesca ocupação ilegal, pré-moderna, se dê em áreas ambientalmente frágeis: Áreas de Proteção Permanente (APPs), Áreas de Proteção dos Mananciais (APMs), mangues, dunas, reservas florestais etc. Afinal, toda a terra urbanizada, isto é, terra que recebeu investimentos públicos e privados, está, quase que invariavelmente, nas mãos do mercado. Para essa produção doméstica, informal, sobram as terras que não interessam a este último: terras periféricas, sem urbanização ou terras que a lei não permite ocupar, terras distantes da oferta de empregos. A consequência dessa forma de produção social do espaço urbano é catastrófica para a vida das pessoas, para a economia e para o meio ambiente. A título

³ Mercado imobiliário formal se refere à produção da forma capitalista que, em geral, inclui: as construtoras, as incorporadoras imobiliárias, o financiamento imobiliário e os proprietários de terra.

⁴ Se considerarmos que toda a população moradora de favela invadiu terras para morar, estaremos nos referindo a mais de 20% da população do Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre (LABHAB, 1999), 28% da população de Fortaleza (LABHAB, 1999) e 33% da população de Salvador. Se somarmos os moradores de favelas aos moradores de loteamentos ilegais, teremos quase a metade da população dos municípios do Rio de Janeiro e São Paulo (MARICATO, 2009). Ver a respeito, filmes documentários: **Fim de Semana** (1975) e **Loteamento Clandestino** (1978).

⁵ Nos últimos 60 anos, apenas em duas ocasiões foram produzidas moradias em número significativo: na segunda metade dos anos 70 do século XX (BNH/SFH) e entre 2009 e 2014. Ambos os movimentos deixaram de regular a terra e alimentaram a especulação fundiária e imobiliária (MARICATO, 1987; AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015).

⁶ Cf. Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento – SNIS (2019).

de exemplo, na área de proteção dos mananciais, ao sul da metrópole paulistana, no entorno das Represas Billings e Guarapiranga, moram, ilegalmente, mais de 600 mil pessoas (FERRARA, 2018). Grande parte do esgoto e resíduos sólidos aí gerados não é recolhida. A comoção (mídia, polícia, Judiciário) causada por uma única ocupação de imóvel abandonado nas áreas centrais das nossas cidades não se verifica quando se trata de ocupações sistemáticas (com venda irregular de lotes) que põem em risco a água que serve a uma das maiores metrópoles do mundo⁷.

Salienta-se aqui não apenas a invisibilidade dessa situação, mas também os números que a acompanham. A produção informal da moradia no Brasil não é exceção, e sim regra. Trata-se de um mercado ilegal, mas muito vigoroso, especialmente com relação ao consumo de cimento e materiais de construção⁸.

2 Raízes da desigualdade e da segregação urbanas

Em 2015, o Brasil tinha 84,4% de seus 208 milhões de habitantes vivendo nas cidades (PNAD, 2015). No começo do século XX, apenas 10% da população brasileira era urbana. O País se urbanizou durante o século XX e mais acentuadamente a partir de 1940, acompanhando o processo de industrialização. Em 1940, 26,3% da população era urbana (18,8 milhões de habitantes) e, no final do século, a taxa de urbanização era de 81,2% (138 milhões). Isso significa a produção de cidade para abrigar a fantástica quantia de aproximadamente 120 milhões de pessoas em apenas 60 anos. A partir de 1960, a população brasileira passa a ser predominantemente urbana (CENSOS IBGE).

Entre 1940 e 1980, o PIB brasileiro cresceu à espetacular taxa de 7% ao ano e, no que diz respeito ao processo de urbanização, concentrou-se em algumas grandes metrópoles. Podemos destacar que a essa “industrialização com baixos salários”, quando a renda dos trabalhadores não era suficiente para a compra de uma moradia no mercado imobiliário formal, correspondeu uma “urbanização dos baixos salários” e alimentou um processo gigantesco de autoconstrução (MARICATO, 1996; 2013).

⁷ Vide episódio de criminalização de integrantes do Movimento de Sem Teto do Centro (MSTC) no município de São Paulo (GALVANI, 2019).

⁸ 47% de materiais de construção são comprados por pessoas físicas e 38,1% por pessoas jurídicas (ABRAMAT/FGV, 2017). Ver perfil da Indústria de Materiais de Construção. Disponível em: <http://www.abramat.org.br/lista-interna&codigo=9>.

Os 320 anos de domínio colonial com economia agroexportadora e os aproximadamente 388 anos de escravidão estão presentes no processo de urbanização que se consolidou após a independência do Brasil e a libertação legal da mão de obra escrava. Raízes históricas muito profundas persistiram e persistem no Brasil marcado pelo que Tavares (1993) cunhou como “modernização conservadora”.

Pode-se dizer que a introdução da propriedade privada, com a Lei de Terras de 1850, ainda não está completa. Até o final da segunda década do século XXI, depois de 170 anos de promulgada a Lei de Terras nº 604/1850, o cadastro nacional das terras devolutas não foi finalizado. Uma história de fraudes e de apropriação criminosa acompanha a privatização da terra no Brasil, em que pese a abundância de medidas para regulamentá-la, como revela extensa bibliografia⁹. Como defende Martins (1994), a terra é um nó nas relações sociais no Brasil e a imbricação entre a libertação da mão de obra e a “escravização” da terra é tema de muitos outros estudiosos. A ausência da resolução desse conflito é central para explicar tantas contradições que marcam a persistente desigualdade social, econômica e territorial no Brasil.

Durante o período de urbanização com industrialização, parecia que o País deixaria a condição de subdesenvolvimento, mas a desindustrialização que se seguiu após a década de 1980 parece ter afastado essa possibilidade, em que pesem os avanços políticos e sociais do último período democrático. Com a retomada da hegemonia agroexportadora, resultante da globalização neoliberal, o Brasil se tornou um grande exportador de *commodities*: grãos, carnes, minérios, madeira, celulose etc., com fortes impactos territoriais, ambientais, sociais e econômicos. As mudanças globais incidem no País, resultando na soma de diversas crises: aprofundamento da desigualdade social e da concentração da riqueza, hegemonia financeira improdutiva, ataques aos direitos sociais, às políticas públicas, às democracias, à herança iluminista e à ciência, e a tudo isso se somam a crise ambiental planetária e a crise sanitária (MARICATO, 2015; STREECK, 2011).

⁹ Brandão (1981), Costa Neto (2008), Martins (1994), Umbelino de Oliveira (2020), entre muitos.

3 A construção de um arcabouço legal avançado para uma realidade atrasada: As esperanças não realizadas

Durante a década de 70 do século XX, a proposta de Reforma Urbana, surgida anteriormente em 1963, foi retomada por estudiosos e profissionais da arquitetura, da engenharia, do direito, da assistência social, com os movimentos sociais urbanos, as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e muitas ONGs. O movimento perseverou até chegar à proposta de Emenda Popular Constitucional de Reforma Urbana apresentada à Assembleia Nacional Constituinte, que culminou com a inclusão do capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988¹⁰.

A Emenda Constitucional da Reforma Urbana visou dar centralidade ao princípio da função social da propriedade. Era intenção dos promotores da emenda, orientados por um conjunto de juristas, de que esses instrumentos fossem autoaplicáveis¹¹. Por esse motivo e devido à proliferação de planos diretores inócuos em relação à precariedade habitacional, nos municípios brasileiros, a emenda popular não endossava a proposta de plano diretor. No entanto, as propostas constitucionais relativas à ordem urbana foram remetidas à regulamentação, que aconteceu 13 anos depois de muita disputa, por meio do Estatuto da Cidade - Lei 10.257/2001. O Estatuto da Cidade, por sua vez, assume uma perspectiva geral, holística, apontando passos sucessivos para implementação da função social da propriedade, mediados pelo plano diretor, de competência municipal. Este remete essa implementação para legislação complementar. Em síntese, em que pesem a importância de nossa “Constituição Cidadã” e a qualidade do Estatuto da Cidade, foram poucos os avanços referentes à especulação fundiária e retenção de terras urbanizadas ociosas e o combate à exclusão social urbana.

Segundo Denaldi *et al* (2015), houve diminuto progresso na execução dos instrumentos indutores da função social da propriedade urbana: até janeiro de 2014, dos 288 municípios brasileiros com população superior a 100 mil habitantes, apenas oito aplicaram os instrumentos. Salienta-se que processos de urbanização que resultam em cidades “dispersas” tornam-nas caras e insustentáveis (maiores distâncias para as viagens diárias nos transportes, para prestação dos serviços

¹⁰ Cf. Emenda Popular Constitucional da Reforma Urbana. Disponível em: <https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2015/07/proposta-popular-de-emenda-ao-projeto-de-constituic3a7c3a3o-1988.pdf>. Acesso em: 03 maio 2021. A emenda foi assinada por 131mil eleitores e promovida por mais de 50 organizações sociais. Foi defendida por Ermínia Maricato na Assembleia Nacional Constituinte.

¹¹ Miguel Baldez, Procurador do Estado do Rio de Janeiro e Professor de Direito, e Jacques Alfonsin, Procurador do Estado do Rio Grande do Sul e Professor de Direito, foram alguns dos juristas ouvidos pelo Movimento de Reforma Urbana que deu origem ao Fórum de Reforma Urbana.

públicos, para a instalação e manutenção da infraestrutura urbana etc.). A renda fundiária e imobiliária decorrente desse processo – sob a forma de aumento do preço da terra e imóveis – é apropriada por alguns.

O processo gradativo de aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade – parcelamento, edificação e utilização compulsória do solo urbano, iniciando-se pela notificação, passando pela aplicação do IPTU progressivo por cinco anos consecutivos, até chegar à desapropriação –, embora necessário, retarda a desapropriação pelo descumprimento da função social da propriedade urbana.

A modernização da legislação e das instituições continuam avançando, a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, de forma evidente, sem que as cidades apresentem mudanças significativas: 1988 – Constituição Federal; 2001 – Estatuto da Cidade; 2001 – Medida Provisória 2.220, que dispõe sobre a concessão de uso especial para fins de moradia de áreas públicas; 2003 – Criação do Ministério das Cidades, instituídas as Conferências Municipais, Estaduais e Federal das Cidades; 2004 – Criação do Conselho Nacional das Cidades e do Programa Nacional de Regularização Fundiária; 2005 – Lei 11.124, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social; 2007 – Lei 11.445, que dispõe sobre a política nacional de saneamento básico; 2009 – Lei 11.997/2009¹², que cria o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) e a Regularização Fundiária de Interesse Social; 2010 – Lei 12.305, que cria a Política Nacional de Resíduos Sólidos; 2012 – Lei 12.587, que cria a política nacional de mobilidade urbana; 2015 – Lei 13.089, que cria o Estatuto da Metrópole.

Mesmo diante de todas essas leis avançadas e novas instituições, não houve melhora significativa na segregação socioespacial e nas condições de vida nas cidades. A ausência do Estado propiciou a consolidação de agentes do crime organizado e das milícias na produção do espaço urbano alternativo, mas de regra. A pandemia do novo coronavírus e o recrudescimento do ultraliberalismo político e econômico tiraram parte do véu que encobria essa fratura.

Antes de prosseguir, cabe abrir um parêntese referente ao ciclo das “prefeituras democráticas”, muito presentes nas décadas de 1980 e 1990¹³. A prática de urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários mereceu atenção das prefeituras no contexto da redemocratização do País. Mesmo sem recursos financeiros, foi possível, com certa dose de criatividade e participação social, promover urbanização

12 Significativa produção habitacional subsidiada executada com financiamento do PMCMV se localizou nas franjas das cidades. A ausência da regulação fundiária urbanística, de competência constitucional do poder municipal, contribuiu para alimentar a especulação imobiliária e fundiária (CARVALHO; SHIMBO; RUFINO, 2015).

13 Cf. As experiências de Recife, Diadema, Belo Horizonte, São Paulo, entre outros, que criaram as Zonas Especiais de Interesse Social e a agenda de “inversão de prioridades” (COLOSSO; MARICATO, 2020).

de favelas, construir o orçamento participativo, realizar mutirões de autoconstrução de casas com qualidade arquitetônica por meio de assistência técnica e investir na mobilidade. Foram muitas as experiências em todo o Brasil que contribuíram para propiciar novas oportunidades para a inserção dos pobres nas cidades mediante reformas, construção de casas com qualidade por meio de assistência técnica e gratuita, visando ampliar o direito à arquitetura. Entretanto, até mesmo as práticas inovadoras das prefeituras democráticas parecem ter sido esquecidas.

Confirmando nossas raízes coloniais e dependentes, em vez do acúmulo do conhecimento, vivemos regressão, somos predestinados a repetir experiências recomeçando do início com novas leis para velhos problemas. O nó da questão fundiária urbana também não foi desatado.

4 Regularização com urbanização, necessariamente

Ao conjunto de leis modernas e avançadas, em 2017, veio se somar a Lei 13.465/2017, fruto da Medida Provisória 759/2016, que dispõe sobre a regularização rural e urbana, sobre a regularização fundiária na Amazônia Legal e institui mecanismos para alienação dos imóveis da União.

Neste momento, talvez ainda seja precipitado entender os motivos que ensejaram a edição de uma nova lei de regularização fundiária. Saltam aos olhos, contudo, alguns aspectos legais que têm o potencial de: a) permitir a privatização das terras públicas¹⁴; b) tornar legais os chamados loteamentos fechados¹⁵, que não dialogam com uma cidade plural; e c) privilegiar, no âmbito da regularização fundiária, a titulação em detrimento da regularização com urbanização¹⁶.

14 Alguns instrumentos de titulação previstos na lei (Legitimação Fundiária, por exemplo) favorecem a transferência de terras públicas ao privado por meio da dispensa da exigência de tempo mínimo de posse ou vinculação de seu uso à moradia. A Lei nº 13.465/17 foi objeto de três ADINs: 5.771; 5787 e 5883 propostas respectivamente pela Procuradoria Geral da República, Partido dos Trabalhadores e Instituto dos Arquitetos do Brasil.

15 O artigo 78 da Lei 13.465/17 altera a Lei nº 6.766/79 por meio da criação do “condomínio de lotes” e pela permissão do “loteamento de acesso controlado”.

16 O §3º do artigo 36 da Lei nº 13.465/17 preceitua que as obras de implantação de infraestrutura essencial podem ser realizadas antes, durante ou depois da conclusão da REURB.

Não é o propósito deste texto a digressão de todos os aspectos da Lei 13.465/2017, que é tema dos próximos capítulos. No entanto, em consonância com o eixo aqui assumido de focar a produção estrutural e histórica do espaço urbano e buscar a correção da persistência da injustiça social, convém destacar dois aspectos: 1) a prioridade dada à regularização fundiária desvinculada da condição urbanística; 2) o argumento da prioridade à moradia como um ativo financeiro e ativador da economia presente na exposição de motivos.

A regularização fundiária urbana deve ser compreendida e aplicada sob um enfoque multidimensional em que devem ser considerados os aspectos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais. A dimensão jurídica se refere à titulação dos ocupantes e respectivo registro. A dimensão urbanística, por sua vez, está ligada à qualidade de vida urbana, à saúde e segurança geotécnica. A dimensão ambiental preocupa-se em compatibilizar a regularização com a preservação do meio ambiente natural, mediante estudo técnico que possa assegurar essa finalidade. Por fim, a dimensão social busca permitir a participação e o protagonismo da comunidade na formulação, execução e acompanhamento do projeto.

A simples regularização jurídica é importante na medida em que traz segurança emocional, econômica e tranquilidade aos moradores, mas o acesso à segurança física contra riscos de enchentes e desmoronamentos, ao endereço postal, à coleta de lixo, à água encanada, à coleta de esgotos, à iluminação pública, entre outros serviços, é indispensável à garantia da dignidade da pessoa humana. Ignorar que os assentamentos a serem regularizados impactam áreas ambientalmente frágeis tampouco pode ser ignorado na regularização. Para tanto, prevê-se que a regularização jurídica deve ser acompanhada de projetos urbanísticos e investimento público, pois essa população foi historicamente excluída dessas ações.

A Lei 13.465/2017 revogou parcialmente a Lei Federal 11.977/2009 no ponto em que dispõe sobre a regularização fundiária urbana, optando-se pelo modelo de regularização fundiária jurídico-dominial em que a urbanização dos denominados núcleos urbanos informais é relegada como questão secundária (ALFONSIN *et al*, 2019). A tese da inclusão econômica (e não urbanística) por meio da regularização fundiária alimentou, durante muitos anos, um debate que opôs urbanistas, defensores de cidades socialmente justas e sustentáveis, ao autor peruano Hernando de Soto, que disseminou suas ideias, internacionalmente, por intermédio do Banco Mundial.¹⁷

¹⁷ Cf. FERNANDES, Edésio. **Regularização de assentamentos informais na América Latina**. Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 2011. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf. Acesso em: 03 maio 2021.

A Exposição de Motivos da Medida Provisória 759/2016, em seu parágrafo 89, dispõe que:

Também, a regularização fundiária urbana contribui para o aumento do patrimônio imobiliário do País e representa a inserção de capital na economia, à medida que agrega valor aos imóveis regularizados, os quais, inclusive, tornam-se algo de tributação (IPTU, ITR, ITBI) ou de cobrança de preços públicos (foros e laudêmios). (BRASIL, 2016).

Consoante Hernando de Soto (2001), esse modelo de regularização fundiária está calcado na titulação da propriedade como forma de transformar a terra em ativo financeiro, fomentando, assim, a economia, a geração de excedentes e desconhecendo a centralidade da qualidade do ambiente construído urbano para a saúde e a vida.

Conforme vimos, a população de baixa renda soluciona seu problema habitacional pela autoconstrução, e esta é e sempre foi nossa realidade. É claro que é preciso buscar a compatibilização com o meio ambiente natural, garantir condições seguras geológicas, promover melhorias habitacionais por meio da assistência técnica em habitação de interesse social e, portanto, implementar a Lei Federal 11.888/2008, e a própria Lei Federal 13.465/2017 reconhece isso. No entanto, a moradia, por si só, não é o principal problema, sobretudo no atual momento histórico em que as manchas urbanas nas metrópoles estão espalhadas e consolidadas.

A grande maioria das necessidades habitacionais não carece da substituição por outras novas. O grande desafio são, como foi lembrado, a infraestrutura, os equipamentos coletivos e os demais serviços públicos que só podem ser implementados pelo Estado. É importante lembrar que nem mesmo a distribuição de renda assegura aquilo que apenas as políticas públicas o fazem.

Nesse sentido, fica a questão: Será que precisamos de mais leis para resolver o problema das cidades e dos assentamentos precários?

5 Conclusão

Ainda quando se punham a legiferar ou a cuidar de organizações e coisas práticas, nossos homens de ideias eram, em geral, puros homens de palavras e livros; não saíam de si mesmos, de seus sonhos e imaginações. Tudo assim conspirava para a fabricação de uma realidade artificial e livresca onde nossa vida verdadeira morria asfixiada. (HOLANDA, 1971, p. 123).

Este texto buscou contribuir para desvendar a cidade real desigual e suas raízes históricas como forma de melhor conhecê-la na perspectiva de possibilitar uma atuação mais eficaz por parte dos órgãos de todo o sistema de justiça.

Da sociedade colonial e escravista herdamos as “ideias fora do lugar”, ou seja, olhamos para o Brasil com os olhos filtrados pelo ideário europeu e, posteriormente, americano (SCHWARZ, 1973). Nas palavras de Holanda (1971), “há um deslocamento entre a retórica e o real.” Esse deslocamento é tão expressivo que marca toda a legislação urbanística e a atividade de planejamento urbano. Não é por outro motivo que o urbanista Villaça (1999) denominou o Plano Diretor, no Brasil, de “Plano Discurso”.

O quadro de desigualdade e exclusão histórica traçado no presente texto – fruto da herança patrimonialista colonial –, somado aos efeitos da produção do espaço e sua apropriação assimétrica, explica, em parte, o “lugar fora das ideias”, ou seja, que o problema da falta de moradia não será resolvido apenas pela lei ou pelos planos: é estrutural em nossa sociedade.

A herança escravocrata, o desprestígio do trabalho manual, o patriarcalismo e a condição da mulher, o patrimonialismo e a privatização da esfera pública, a rejeição às relações impessoais, o clientelismo e a universalização da política do favor contrariamente ao reconhecimento de direitos, o assalariamento como exceção e a informalidade como regra, a tradição autoritária, são características presentes na formação das nossas cidades. Leis para alguns, direitos para alguns, cidade para alguns...

O rompimento com a segregação socioespacial e a desigualdade urbana exigem um compromisso com a realidade. É preciso conhecer a realidade urbana para intervir seja do ponto de vista das ações do Poder Público, seja do aspecto do controle das políticas públicas pelos órgãos do sistema de justiça.

Temos leis festejadas e premiadas no mundo todo, planos diretores nas cidades com mais de 20.000 habitantes, com instrumentos inovadores, experiência acumulada, mas as cidades estão piorando. Não há planos ou leis que possam superar nossas contradições sociais em que a propriedade privada é defendida, mesmo quando o ordenamento jurídico não a proteja. Diante da verdadeira encruzilhada, nacional e global, em que nos encontramos, mudar a práxis, com engajamento na realidade social e territorial brasileira, deverá garantir o rumo civilizatório e humanitário que nos levará a cidades justas e sustentáveis. A importância dos órgãos do sistema de justiça, neles incluído o Ministério Público para a garantia do direito à cidade e à moradia notadamente em favor das classes mais desfavorecida, é fundamental.

Referências

ALFONSIN *et al.* Da nova lei de Regularização Fundiária à extinção do Ministério das Cidades: um *continuum* de derrotas para o direito à cidade no Brasil. *In*: CARDOSO, Aduino Lucio; D'Ottaviano, Camilla (org.). **Habitação e Direito à Cidade**: desafios para as metrópoles em tempos de crise. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2021. p. 51-75.

AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (org.). **Minha casa... E a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

BRANDÃO, Maria de Azevedo. O último dia da criação: mercado, propriedade e uso do solo em Salvador. *In*: VALLADARES, Lícia do Prado (org.). **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. p. 125-142.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 03 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 03 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008**. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm. Acesso em: 03 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 26 abr. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/127879>. Acesso em: 26 abr. 2021.

COSTA NETO, Joaquim de Britto. **A complexidade da questão fundiária nos parques e estações ecológicas do Estado de São Paulo:** origens e efeitos da indisciplina da documentação e do registro imobiliário. São Paulo: Instituto Florestal, 2018.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de assentamentos informais na América Latina.** Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 2011. Disponível em: https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf. Acesso em: 03 maio 2021.

FERRARA, Luciana Nicolau. Urbanização de assentamentos precários em área de mananciais: um balanço da atuação do poder público e os desafios que permanecem na Região Metropolitana de São Paulo. **Oculum Ensaio** – Revista de Arquitetura e Urbanismo, Campinas, v. 15, n. 3, p. 413-435, set./dez. 2018.

FIM de Semana. Direção: Ermínia Maricato. São Paulo: [s. n.], 1975. 1 vídeo (30 min). Disponível em: <https://erminiamaricato.net/2016/02/01/filmes-fim-de-semana-1975-e-loteamento-clandestino-1978/>. Acesso em: 24 abr. 2021.

FIORAVANTI, Carlos. As terras imaginárias do Pará. **Revista FAPESP**, São Paulo, ed. 279, maio 2019. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/as-terras-imaginarias-do-para/>. Acesso em: 26 abr. 2021.

GALVANI, Giovanna. Preta Ferreira sai da prisão após concessão de *habeas corpus*. **Carta Capital**, São Paulo, 10 out. 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/preta-ferreira-sai-da-prisao-apos-concessao-de-habeas-corpus/>. Acesso em: 26 abr. 2021.

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1971.

LOTEAMENTO Clandestino. Direção: Ermínia Maricato. São Paulo: [s. n.], 1978. 1 vídeo (24 min). Disponível em: <https://erminiamaricato.net/2016/02/01/filmes-fim-de-semana-1975-e-loteamento-clandestino-1978/>. Acesso em: 24 abr. 2021.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único:** desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades:** alternativa par a crise urbana. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARICATO, Ermínia. **Política habitacional do regime militar:** do milagre à crise econômica. Petrópolis: Vozes, 1987.

MARICATO, Ermínia; COLOSSO, Paolo. As cidades são centrais para o bem-estar social: especificidades da produção do espaço urbano no Brasil. *In:* CASTRO, Jorge Abrahão de; POCHMANN, Marcio (org.). **Brasil: Estado de bem-estar social?: limites, possibilidades e desafio.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020. p. 277-300.

MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso:** ensaios de sociologia da história lenta. São Paulo: Hucitec, 1994.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria de Assuntos Legislativos. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo:** regulamentação e aplicação. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2015. Disponível em: http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD_56_web1.pdf. Acesso em: 26 abr. 2021.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de (org.). **A grilagem de terras na formação territorial brasileira.** São Paulo: FFLCH-USP, 2020.

VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único:** desmanchando consensos. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

SCHWARZ, Roberto. As ideias fora do lugar. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 3, p. 153-161, 1973.

SOTO, Hernando de. **O mistério do capital.** Rio de Janeiro: Record, 2001.

STREECK, Wolfgang. The crises of democratic capitalismo. **New Left Review**, London, n. 71, Sept/Oct, 2011.

TAVARES, Maria Conceição; FIORI, José Luís. **Desajuste global e modernização conservadora.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor.** São Paulo: [s. n.], 2005. Disponível em: http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs/A%20ILUSAO_DO_PLANO%20DIRETOR.pdf. Acesso em: 26 abr. 2021.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel/Fapesp/Lincoln Institute, 2001.

CUSTEIO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - RETOMANDO CONCEITOS

Patryck A. Carvalho¹

RESUMO: O objetivo desse artigo é apresentar um panorama sobre o tratamento dispensado aos assentamentos informais urbanos, tendo em vista as recentes alterações na legislação nacional que disciplina a regularização fundiária. O estudo trouxe a construção histórica do conceito de regularização fundiária, passando pelas experiências pioneiras de alguns municípios, na década de 1980; pela inclusão do instrumento no Estatuto da Cidade, nos anos 2000; pela inserção do tema regularização fundiária nos recentes programas federais de repasses de recursos e em processos legislativos. Recuperou os conceitos de regularização fundiária segundo as leis federais nº 11.977/2009 e 13.465/2017. Tratou de aspectos da identificação e quantificação das irregularidades no território nacional a partir das metodologias adotadas pela Fundação João Pinheiro. Tratou dos instrumentos de identificação pelos municípios, com ênfase nos Planos Diretores e ZEIS, e as consequências para o planejamento urbano municipal. Apontou que o conceito de regularização fundiária está em permanente disputa, oscilando entre ações de cunho meramente administrativo e jurídicointervenções completas que tratam dos aspectos urbanísticos e ambientais, melhorias habitacionais, participação social e permanência das famílias, com segurança de posse. Concluiu que, para a efetivação do modelo de regularização fundiária previsto no Estatuto da Cidade e na legislação específica, são necessários recursos orçamentários não onerosos e estáveis, com a participação das três esferas federativas, bem como ampliação da capacidade institucional dos municípios.

Palavras-chave: regularização fundiária; Reurb; urbanização; assentamentos precários; inadequação fundiária.

SUMÁRIO: 1 Introdução. 2 A construção do conceito de regularização fundiária. 3 Quantificação das irregularidades. 4 Identificação das irregularidades e precariedades pelos municípios. 5 Considerações sobre recursos financeiros para urbanização e regularização fundiária em alguns programas federais recentes. 5.1 Programa Papel Passado. 5.2 Programa Moradia Digna. 5.3 Programa Casa Verde e Amarela. 6 Considerações Finais. Referências.

¹ Arquiteto e Urbanista

1 Introdução

Num país marcado pela segregação socioespacial, as cidades brasileiras são gigantescos territórios de pobreza e carências; territórios marcados pela ausência ou presença parcial e inconstante do estado. Essa precariedade tem características diversas que englobam irregularidades fundiárias ou propriedade informal da terra; irregularidades urbanísticas; infraestrutura insuficiente, incompleta ou ausente; ocupação de áreas sujeitas a alagamentos, deslizamentos ou outros tipos de risco; moradias construídas precariamente; insalubridade das habitações e do entorno; elevada densidade de ocupação; insuficiência de equipamentos e serviços públicos; enorme distância entre a moradia e os locais de trabalho.

Paradoxalmente, os assentamentos precários e informais são, com frequência, invisíveis tanto nos mapeamentos, quanto no planejamento e destinação adequada dos recursos públicos. Há também essa invisibilidade nas decisões judiciais, que muitas vezes, desconhecem ou ignoram diretrizes presentes há mais de vinte anos no ordenamento legal brasileiro.

O Brasil tem uma longa trajetória nas políticas de urbanização de assentamentos precários, com as primeiras experiências remontando aos finais da década de 1970, como é o caso dos programas PROFILURB (1975) E PROMORAR (1979), do extinto BNH (Banco Nacional da Habitação), após ciclos marcados pelas chamadas políticas de desfavelização ou erradicação de favelas.

A partir da década de 1980, com a redemocratização do país, observou-se a intensificação da atuação municipal, com alguns municípios iniciando experiências pioneiras de reconhecimento dos territórios informais e precários e ensaiando ações de urbanização. Nasceram, a partir daí, programas paradigmáticos como o Programa de Urbanização de Favelas, de Belo Horizonte; o Programa Guarapiranga, em São Paulo; as experiências do PREZEIS, no Recife; o Favela Bairro, no Rio de Janeiro, para citar alguns. A regularização jurídica, com a utilização de instrumentos para garantia da permanência das famílias, passou a ser uma questão importante, certamente, em função das experiências pregressas com práticas de remoção e eliminação de favelas. O Município de Diadema/SP aplicou pela primeira vez a concessão de direito real de uso - CDRU, em 1985, por conta de uma intensa mobilização popular para regularização de assentamentos informais, tendo efetuado, em 1990, o primeiro registro de CDRU em cartório de registro de imóveis.

Nesse ciclo, as ações de urbanização foram combinadas com o estabelecimento de zoneamentos especiais ou áreas especiais de interesse social. As experiências de urbanização, com a resolução dos aspectos urbanísticos e fundiários das intervenções, encontraram guarida na Lei Federal 6.766/1979, que cunhou o conceito de urbanização específica, trazendo aos municípios “a possibilidade de tratamento parcial de algumas situações específicas de parcelamento do solo com critérios diferentes dos gerais” (FERNANDES, 2006, p. 32-33). Para o autor, essa fórmula inspirou vários municípios – Recife, Salvador e Porto Alegre – a também adotarem as tais áreas especiais de interesse social, estabelecendo padrões urbanísticos diferenciados e mecanismos de gestão participativa.

Mais recentemente, de 2007 até 2015, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) representou um ciclo de expressivos investimentos destinados à execução de ações integradas em habitação, saneamento e inclusão social, proporcionando intervenções nas maiores e mais complexas favelas do país, como o Morro do Alemão e Rocinha, no Rio de Janeiro/RJ; Heliópolis e Paraisópolis, em São Paulo/SP; Vila Estrutural, em Brasília/DF; Bacia do Beberibe, em Recife e Olinda/PE; Rio Anil, em São Luís/MA (BRASIL, 2010).

Ao longo desses anos, pode-se dizer que as experiências mais exitosas foram aquelas que, por meio da regularização fundiária, buscaram garantir uma vida adequada para a população que vive nos territórios precários, conjugando o direito à moradia, à segurança de posse e à ampliação dos patamares de qualidade urbana.

2 A construção do conceito de regularização fundiária

O Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/2001, incluiu a regularização fundiária como um dos instrumentos para a execução da política urbana brasileira, presente no rol de instrumentos previstos no art. 4º da referida lei. Segundo o Estatuto da Cidade, por meio da regularização fundiária, admite-se a aplicação de parâmetros e normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação levando em conta a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

Na experiência nacional em urbanização de assentamentos precários, observa-se que a urbanização e a regularização fundiária, ora andam juntas, ora são desenvolvidas com certa autonomia, não sendo raro a regularização fundiária ser compreendida somente como a etapa final da urbanização, nem sempre concluída ou concluída após vários anos da realização das obras.

Podemos dizer que essa situação se deve a vários aspectos: capacidade de articulação entre projeto de intervenção, instrumentos urbanísticos, aspectos jurídicos e ambientais; disponibilidade de recursos financeiros; obscuridades e lacunas das bases fundiárias; opções político-administrativas; estruturas administrativas locais; deficiências de conhecimento técnico, tanto pelo poder público, quanto pelas empresas contratadas para execução das obras; e, durante um tempo, ausência de instrumentos e legislação específica. As experiências que conjugam as várias dimensões são mais complexas, custosas e demoradas, sendo comum encontrar exemplos com sobreposição de obras ao longo dos anos, sem alcançar a resolução de todas as precariedades e as etapas da regularização do parcelamento do solo, titulação das famílias e registro cartorial.

A regularização fundiária já estava presente na lei de parcelamento do solo urbano, a Lei Federal 6.766/1979, como possibilidade de intervenção pelo poder público municipal, nos loteamentos “não autorizados ou executados sem observância das determinações do ato administrativo de licença”. Nesses casos, era comum a realização das obras pelas prefeituras, com implantação de sistema viário, de redes de água e esgotamento sanitário, de redes de iluminação pública, sempre às expensas do orçamento público e nem sempre aplicando os dispositivos legais que permitem a cobrança dos loteadores faltosos, seja em valores ou áreas públicas faltantes. Os loteamentos irregulares ou clandestinos foram o padrão de expansão de boa parte das cidades brasileiras: negócios rentáveis efetuados por particulares, com ônus para toda a coletividade. E para os adquirentes que investiram suas pequenas economias nesses lotes irregulares, como forma de viabilizar a casa própria, foram também necessários longos anos de espera para que a mínima infraestrutura chegasse, em etapas que se sucederam durante décadas. Ainda que se referisse aos parcelamentos do solo irregulares, durante bastante tempo, os dispositivos da Lei 6.766/79 foram aplicados pelos municípios nas áreas de ocupações informais espontâneas. Em parte, devido à criatividade e inventividade de algumas gestões municipais e, também, pela pressão de comunidades organizadas que passaram a exigir água e esgoto, drenagem e pavimentação das ruas, e a documentação do lote, como demonstram muitas experiências desse período. Nesses assentamentos precários, sejam loteamentos irregulares ou favelas, contrariando a expectativa da população, a regularização jurídica, com o registro do parcelamento do solo e a titulação dos ocupantes, raramente ocorria.

A criação do Ministério das Cidades, em 2003, foi um avanço na consolidação de uma política nacional de intervenção em assentamentos precários, cumprindo um importante papel na difusão da regularização fundiária, articulando diversos atores institucionais e investindo na capacitação dos entes públicos e privados. Atuou, fortemente, para a elaboração e aprovação de vários marcos jurídicos que conformaram o campo de atuação da regularização fundiária.

O Programa Papel Passado, por exemplo, foi uma das estratégias para concretização dessa política e visava, segundo publicações do referido Ministério, “apoiar estados, municípios, entidades da administração pública indireta e associações civis sem fins lucrativos, na promoção da regularização fundiária sustentável de assentamentos informais em áreas urbanas.” (BRASIL, 2005, p. 10). A instituição da política de regularização fundiária adotou e difundiu o termo *regularização fundiária sustentável*:

O termo ‘regularização fundiária sustentável’ se aplica quando o processo envolve as regularizações urbanística, ambiental, administrativa e patrimonial. Urbanística garante as melhorias de infraestrutura urbana, acessibilidade, mobilidade e disponibilidade de serviços públicos, integrando o assentamento à cidade formal. Ambiental busca a melhoria das condições do meio ambiente, incluindo-se aí o saneamento, o controle de risco de desastres naturais, a preservação e recuperação da vegetação e de cursos d’água. Por último a regularização administrativa e patrimonial reconhece o direito à moradia por meio de registro em cartório, inserindo o assentamento nos mapas e cadastros da cidade. (BRASIL, 2005, p. 10).

Tendo em vista a conceituação de regularização fundiária sustentável, outras ações e programas do Ministério das Cidades englobaram essa dimensão, como:

Os projetos de urbanização de assentamentos precários inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que contemplaram ações, obras e serviços visando proporcionar a superação das condições de precariedade dos assentamentos escolhidos, incorporando-os à cidade formal, com abordagem das questões urbanas, habitacional, fundiária, social e ambiental. (BRASIL, 2010, p. 13).

O conceito de regularização fundiária sustentável esteve também presente nos processos legislativos da Câmara Federal, como no projeto de lei que ficou conhecido como lei de responsabilidade territorial urbana. O PL 3.057/2000 acabou por não ser aprovado, mas foi objeto de inúmeras audiências e discussões públicas, em mais de década de tramitação, e contempla a seguinte definição de regularização fundiária sustentável:

Regularização fundiária sustentável: o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, promovidas pelo Poder Público por razões de interesse social ou de interesse específico, que visem a adequar assentamentos informais preexistentes às conformações legais, 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. (WANDERVAL, 2000)².

Mas foi somente com a Lei Federal 11.977/2009, oito anos após a edição do Estatuto da Cidade, que tivemos a primeira legislação com a definição legal de regularização fundiária e suas diretrizes, bem como o estabelecimento dos instrumentos e procedimentos específicos, interlocução com a legislação ambiental, definição das competências e tipologias.

² WANDERVAL, Bispo. **Projeto de Lei nº 3.057, de 2000**. Inclui § 2º no art. 41, da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, numerando-se como parágrafo 1º o atual parágrafo único. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2000.

A definição presente no artigo 46 da Lei 11.977/2009 estabelece 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. (BRASIL, 2009)³.

Essa definição conjuga medidas de quatro campos distintos, jurídico, urbanístico, ambiental e social e comporta diretrizes presentes no Estatuto da Cidade: direito à moradia; pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Na lei federal vigente de regularização fundiária, a Lei 13.465/2017, o conceito de regularização fundiária foi, em certa medida, simplificado, conforme artigo 9º:

Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. (BRASIL, 2017)⁴.

Permanece a conjugação de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais e no artigo 10 estão apontados os objetivos da Reurb, tais como, melhorar as condições urbanísticas e ambientais dos núcleos informais; garantir o direito social à moradia digna; ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Objetivos até então estranhos à discussão sobre direito à cidade foram inseridos nessa lei, como o “princípio constitucional da eficiência na ocupação do solo urbano” ou “criação de unidades imobiliárias”, mas em linhas gerais, foram mantidas as diretrizes que estavam presentes na lei anterior.

Contudo, há na lei federal 13.465/2017 uma importante mudança no que se refere à realização das obras de implantação da infraestrutura essencial. O artigo 36, que trata do conteúdo mínimo do projeto urbanístico, incluiu novas possibilidades temporais para realização das obras necessárias, que poderão ocorrer antes, durante ou após a conclusão da Reurb. As obras necessárias, os responsáveis pela execução e cronograma deverão constar da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) emitida pela autoridade competente. O decreto nº 9.310/2018, que regulamentou a lei de regularização, incluiu nos conteúdos da CRF um termo de compromisso relativo à execução do projeto de regularização fundiária aprovado, estabelecendo que tal

3 BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2009.

4 BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

termo de compromisso constitui um título executivo extrajudicial (Art. 21, § 2º). Alguns autores defendem que essa mudança de paradigma está atrelada a um modelo de regularização pautado pela “titulação irrestrita, rápida e barata, sem responsabilizações de agentes imobiliários ou exigência de construção de infraestruturas urbanas aptas a melhorar a vida dos habitantes das áreas irregulares.” (RIBEIRO, 2018, p. 254).

Percebe-se que a definição legal e a compreensão da regularização vão muito além da geração de propriedades imobiliárias regulares tributáveis e transacionáveis. A Regularização Fundiária é uma ação ou programa que tem como finalidades garantir o direito à moradia, à qualidade e sustentabilidade urbana e ambiental, reduzindo as precariedades das cidades, no que se convencionou chamar de regularização fundiária sustentável, ainda que não receba essa nomenclatura na legislação vigente.

3 Quantificação das irregularidades

Um dos desafios para a implementação das políticas de regularização fundiária refere-se à identificação, delimitação e quantificação das irregularidades no território. A Fundação João Pinheiro (FJP) lançou, em março de 2021, os principais resultados, para o período 2016 a 2019, do déficit habitacional e inadequação de moradias no Brasil, inclusive com a reformulação de conceitos.

Segundo a FJP, a inadequação domiciliar envolve a *qualidade dos serviços habitacionais* e está relacionada com a necessidade de melhorias na habitação e não a sua substituição. Os componentes e subcomponentes da inadequação domiciliar, conforme Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC), estão indicados no quadro 1. A FJP esclarece que “o total de domicílios inadequados pode ser entendido como o total de domicílios que apresentam pelo menos uma inadequação” (FJP, 2021, p.67), portanto, o total de domicílios inadequados, não é a somatória de todos os subcomponentes. Os componentes e subcomponentes da inadequação de moradias, especialmente a carência de infraestrutura urbana e a inadequação fundiária, refletem as principais questões enfrentadas nas ações de regularização fundiária.

Quanto aos dados específicos da inadequação fundiária, a própria Fundação alerta de que se “trata de um indicador de difícil aferição em países como o Brasil” (FJP, 2021, p. 68), tendo em vista as variáveis utilizadas para identificar essa inadequação. Segundo a FJP, nas questões aplicadas pela PnadC, tanto em relação ao domicílio, quanto ao terreno de implantação da moradia, o termo “próprio” acaba por permitir inúmeras interpretações e as respostas não refletem, necessariamente, a situação

do registro imobiliário do imóvel⁵. Se os números apontados por esse indicador não traduzem a extensão da irregularidade fundiária no país, é comum, encontrar disparidades em declarações ou informações fornecidas por órgãos públicos.

Quadro 1 - Componentes e subcomponentes da inadequação domiciliar

COMPONENTE	TOTAIS POR COMPONENTE	SUBCOMPONENTE	TOTAIS POR SUBCOMPONENTE
1. Carência de infraestrutura urbana, entendida como a falta ou provisão deficiente de:	14.257.395	1.1 Abastecimento de água	10.725.833
		1.2 Esgotamento sanitário	4.916.086
		1.3 Energia elétrica	406.143
		1.4 Lixo	553.350
2. Carência edilícia, entendida como a falta ou provisão deficiente de:	11.246.366	2.1 Armazenamento de água	9.000.021
		2.2 Banheiro exclusivo no domicílio	359.872
		2.3 Domicílios cujo total de cômodos é igual ao total de cômodos servindo de dormitórios	1.886.095
		2.4 Domicílio com cobertura inadequada	1.023.757
		2.5 Domicílio com piso inadequado	69.187
3. Inadequação fundiária, entendida como sendo os domicílios próprios, porém edificadas em áreas ou terrenos não próprios:	3.557.117	3.1 Domicílio com inadequação fundiária	3.557.117
DOMICÍLIOS INADEQUADOS	24.893.961		

Fonte: Elaboração própria com base nas informações do relatório da FJP.

Em 2005, o então Ministério das Cidades informou no Caderno de Regularização Fundiária:

Um número impressionante de domicílios no Brasil está irregular: 12 milhões. O espanto ainda é maior se pensarmos que isto representa a quarta parte de todas as residências do país, que somam 44 milhões. Os dados são de um estudo do Ministério das Cidades, baseado no Censo 2.000 do IBGE. (BRASIL, 2005, p. 11).

Em 2019, o Ministério do Desenvolvimento Regional, que incorporou o antigo Ministério das Cidades, informou que:

Cerca de 50% dos imóveis no Brasil têm algum tipo de irregularidade. São 60 milhões de domicílios urbanos, sendo 30 milhões irregulares – ou seja: os seus ocupantes nunca foram a um cartório para providenciar a escritura. A informalidade dos imóveis não distingue classes sociais: vai de favelas a condomínios de luxo. (RIBEIRO, 2019)⁶.

⁵ A pesquisa da PnadC é baseada na autodeclaração pelos entrevistados, não utilizando comprovações documentais.

⁶ RIBEIRO, Luiz. Metade dos imóveis urbanos no país não tem escritura. **Jornal Estado de Minas**, Belo Horizonte, 28 jul. 2019. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/07/28/interna_politica,1072944/metade-dos-imoveis-urbanos-no-pais-nao-tem-escritura.shtml. Acesso em: 25 maio 2021.

As informações dos órgãos federais, com um intervalo de menos de 15 anos, divergem ao apontar ora um quarto, ora metade dos domicílios urbanos brasileiros como irregulares. Os números comunicados refletem diversas camadas na percepção da irregularidade, provavelmente, misturando várias tipologias de inadequação, como as carências de infraestrutura, carências edilícias e a inadequação fundiária. Mais que diferenças metodológicas ou de percepção, as disparidades revelam as dificuldades para obtenção e sistematização dos dados sobre irregularidade fundiária, inclusive, os oriundos de ações desenvolvidas com recursos públicos.

4 Identificação das irregularidades e precariedades pelos municípios

Se adotado o conceito legalmente previsto de regularização fundiária, é patente que seus custos englobam muito mais que os custos administrativos, de cadastros socioeconômicos, levantamentos, elaboração de projetos de parcelamento e registros cartoriais. Além desses, compreendemos recursos para execução das obras necessárias para que o território informal tenha os atributos mínimos de cidade, garantindo infraestrutura, equipamentos e resolução das precariedades urbanas e ambientais.

É o município o responsável pela classificação da modalidade da Reurb, se interesse social ou interesse específico, segundo a Lei 13.465/2017. Essa classificação tem duas implicações diretas para o custeio da Reurb, a primeira ao definir os responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial, a segunda ao definir o reconhecimento da gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas.

A Lei 13.465/17 é clara quanto às responsabilidades pelo custeio da regularização fundiária. Na Reurb-S, cabe ao poder público municipal ou o Distrito Federal, se for o caso, a elaboração e custeio tanto do projeto, quanto da implantação da infraestrutura essencial. Em recente alteração, por meio da Lei 14.118/2021, foi criada a possibilidade de que os legitimados custeiem os projetos, demais documentos técnicos e obras de infraestrutura necessários à regularização do imóvel (ver § 2^a, art. 33 da Lei 13.465/2017).

No que tange à Reurb-E, são os potenciais beneficiários ou requerentes privados, os responsáveis por contratar e custear as atividades necessárias para a regularização. Alteração recente na Lei 13.465/2017 possibilitou que os municípios se responsabilizem pela elaboração e custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial na Reurb-E, mediante interesse público e com posterior cobrança aos beneficiários (ver incisos II e III, § 1º, art. 33 da Lei 13.465/2017).

Por se tratar de responsabilidade atribuída aos municípios, não só do ponto de vista do custeio, a regularização fundiária é, portanto, um dos conteúdos indispensáveis dos Planos Diretores. Segundo a Lei 13.465/17, a existência das zonas especiais de interesse social (ZEIS) não é obrigatória para o processamento da Reurb. Entretanto, elas podem e devem funcionar como instrumento de planejamento, garantindo a transparência e controle na classificação prévia das tipologias de Reurb.

No que se refere às ações de urbanização e regularização, as ZEIS funcionam para reconhecer e delimitar as áreas prioritárias, não só do ponto de vista da legislação urbanística, isto é, das possibilidades de aplicação de parâmetros específicos, mas também para planejamento orçamentário e execução das obras de implantação da infraestrutura. A demarcação e mapeamento das ZEIS possibilita: a identificação prévia das áreas enquadradas como Reurb-S; a quantificação, ainda que estimativa, dos territórios para intervenção; a estimativa do número de unidades habitacionais irregulares e a população moradora; a classificação por tipologias de intervenção - urbanizações simples ou complexas; a identificação dos assentamentos nos quais existem de áreas de proteção ambiental ou áreas de risco.

Além desses aspectos, a demarcação das ZEIS deve ser combinada com a aplicação de outros instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e que podem colaborar na consecução da regularização fundiária, tais como o consórcio imobiliário, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, a transferência do direito de construir, as operações urbanas consorciadas. Esses instrumentos podem ser utilizados para viabilizar a aquisição, em diversas modalidades, da terra para a regularização do assentamento; alavancar recursos para custeio das obras e demais atividades de regularização fundiária; aquisição de terras para produção de unidades habitacionais quando for necessário realocar moradias; aquisição de terras para implantação de espaços e equipamentos públicos.

As experiências de utilização das ZEIS como instrumento do zoneamento e planejamento urbano são anteriores ao Estatuto da Cidade⁷. Pode-se dizer que as ZEIS estão entre os mais importantes, reconhecidos e utilizados instrumentos da política urbana nas cidades brasileiras no que tange à política habitacional de interesse social. Para muitos estudiosos, as ZEIS são importante instrumento para inibir a especulação imobiliária em algumas áreas da cidade, por meio da reserva de uso e restrições urbanísticas. Entretanto, pesquisas também têm demonstrado que:

A simples demarcação de ZEIS é insuficiente para garantir a permanência da população, considerando toda a cadeia de ações e estratégias necessárias para garantir serviços urbanos básicos. Ainda assim, a definição dos perímetros em si já é um passo importante, pois pressupõe algum conhecimento do território municipal e viabiliza a aplicabilidade do instrumento. (KLINTOWITZ, 2019, p. 38).

O Estatuto da Cidade atribui aos Planos Diretores a tarefa de articular os instrumentos de política econômica, tributária e financeira dos gastos públicos para o atingimento dos objetivos de desenvolvimento urbano previstos no próprio Plano Diretor, apontando instrumentos para consecução da política urbana, dentre eles: plano plurianual; diretrizes orçamentárias e orçamento anual; gestão orçamentária participativa; institutos tributários e financeiros.

Dessa forma, ZEIS demarcadas funcionam para territorializar as prioridades de intervenção, informando a todo o sistema de planejamento municipal, inclusive orçamentário, os trechos preferenciais da cidade para investimentos de urbanização e regularização, compreendendo obras de saneamento, drenagem, mobilidade urbana, implantação de equipamentos públicos, melhorias habitacionais e produção de moradias. O planejamento orçamentário deverá incorporar também os recursos para cumprimento dos termos de compromisso para execução, posterior ao registro da regularização fundiária, das obras de implantação da infraestrutura essencial, considerando que a legislação atual admite essa possibilidade.

⁷ No início da década de 1980, a nova Lei de Uso e Ocupação do Solo de Recife, Lei 14.511/1983 instituiu as ZEIS como parte do planejamento da cidade.

5 Considerações sobre recursos financeiros para urbanização e regularização fundiária em alguns programas federais recentes

Em 2007, no âmbito do Governo Federal, teve início o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com a Infraestrutura social e urbana definida como um dos seus eixos de investimentos. A urbanização de assentamentos precários foi inserida nesse eixo e tinha como objetivo “melhorar as condições de habitação e mobilidade em assentamentos precários em centros urbanos, com obras de infraestrutura como construção de moradias, drenagem, abastecimento de água, esgotamento sanitário e iluminação pública, entre outras.”⁸. Também foram inseridas no eixo Infraestrutura social e urbana, as ações de saneamento, prevenção de áreas de risco, equipamentos sociais, mobilidade urbana e o Programa Minha Casa Minha Vida.

De 2007 a 2016, 1.058 Municípios, em todos os estados, receberam recursos do PAC para urbanização de favelas, num montante de R\$ 29,6 bilhões, sendo quase 81% recursos não onerosos, do Orçamento Geral da União e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CARDOSO; DENALDI, 2018).

Quadro 2 - Investimento do PAC para urbanização de favelas por fonte do recurso

FONTE DOS RECURSOS	VALOR (R\$)	Porcentual
FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador)	R\$ 935.320.051	3,16%
FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço)	R\$ 4.738.232.065	15,98%
FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social)	R\$ 3.687.076.567	12,44%
OGU (Orçamento Geral da União)	R\$ 20.282.579.829	68,42%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de CARDOSO&DENALDI (2018).

O modelo normativo do PAC permitia promover a urbanização integrada dos assentamentos com ações para enfrentamento do déficit ou inadequação das moradias (produção de novas moradias ou requalificação habitacional); saneamento integrado, mobilidade, estrutura urbana e viária; implantação de equipamentos públicos; recuperação ou requalificação ambiental e eliminação das situações de risco (CARDOSO; DENALDI, 2018). Esse modelo possibilitou o financiamento de diversos

⁸ BRASIL. Ministério do Planejamento. Urbanização de assentamentos precários. **PAC**, Brasília, DF, [20--]. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/urbanizacao-de-assentamentos-precarios>. Acesso em: 25 maio 2021.

componentes com vistas a promover a urbanização integrada dos assentamentos precários e tratar a dimensão social, urbana, ambiental e fundiária, numa concepção que o aproxima do conceito de regularização fundiária presente nas leis 11.977/2009 e 13.465/2017. Não está no escopo desse estudo fazer uma avaliação crítica do PAC, mas as informações objetivam destacar o papel significativo dos recursos federais (financeiros e institucionais) na elaboração e desenvolvimento dos programas habitacionais e urbanos.

As informações trazidas do PlanHab (Plano Nacional de Habitação), elaborado sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do extinto Ministério das Cidades, apontavam cenários de investimentos em urbanização de assentamentos precários. Segundo a publicação de divulgação:

O principal objetivo do PlanHab é formular uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país, direcionando da melhor maneira possível, os recursos existentes e a serem mobilizados, e apresentando uma estratégia nos quatro eixos estruturais da política habitacional: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil. (BRASIL, 2009, p. 9).

A tabela 33 do PlanHab (BRASIL, 2009) trouxe uma “síntese das metas de urbanização de assentamentos precários nos dois cenários (R\$ bilhões)”⁹, para o período 2009-2023.

Quadro 3 - Síntese das metas de urbanização de assentamentos precários nos dois cenários

	Situação	Domicílios atendidos com urbanização		Construção de novas unidades habitacionais		Urbanização complexa		Urbanização simples		Regularização fundiária		Trabalho social		CUSTO TOTAL (em bilhões)
		nº de domicílios	% de atendimento	Custo	% de atendimento	Custo	% de atendimento	Custo	% de atendimento	Custo	% de atendimento	Custo	% de atendimento	
CENÁRIO 1	RM	1.656,90	100%	12.259,92	27%	11.812,54	100%	1.792,97	0%	61,01	100%	610,12	100%	26.536,56
	Fora de RM	547,26	100%	3.584,61	54%	0,00	100%	1.017,64	100%	113,04	100%	161,49	100%	4.876,78
	TOTAL	2.204,16	70%	15.844,53	700%	11.812,54	70%	2.810,61	70%	174,05	70%	771,61	70%	31.413,34
CENÁRIO 2	RM	2.367,00	100%	17.027,66	27%	16.875,05	100%	2.561,39	0%	871,60	100%	871,60	100%	38.207,30
	Fora de RM	781,80	100%	4.978,62	54%	0,00	100%	1.453,77	100%	161,49	100%	161,49	100%	6.755,37
	TOTAL	3.148,80	100%	22.006,28	100%	16.875,05	100%	4.015,16	100%	1.033,09	100%	1.033,09	100%	44.962,67

Fonte: BRASIL. Ministério das Cidades. PlanHab (2009, p. 185).

⁹ O PlanHab é um estudo extenso feito a partir de projeções e cenários; traçando objetivos e estratégias; delineando linhas programáticas; com estabelecimento de metas, etapas e ações de implementação. De maneira bastante simplificada, é importante esclarecer que foram estabelecidos dois cenários referentes às fontes de receita, para definição das metas físicas. Estes cenários consideraram as projeções de volumes de recursos não-onerosos e onerosos, ou seja, os orçamentos da União, estados e municípios e o FGTS. O Cenário 1 considerou a manutenção da porcentagem do OGU destinada à habitação no PPA 2008-2011 e um volume conservador de aplicação do FGTS. O Cenário 2 trabalhou com a perspectiva de aprovação da Emenda Constitucional (PEC) nº 285/2008, que estabelece a destinação mínima de 2% do orçamento da União à habitação e de 1% do orçamento dos demais entes federativos, elevando significativamente os recursos não onerosos destinado; estabelece forte crescimento das aplicações do FGTS para financiamento. (BRASIL, 2009, p. 175-176).

No PAC, a regularização fundiária era meta obrigatória, com recursos orçamentários disponíveis e com exigência de desenvolvimento juntamente com as obras de intervenção. Segundo dados obtidos pelo autor junto ao Ministério de Desenvolvimento Regional, em novembro de 2017, havia cerca de 800 mil lotes em urbanização e regularização, sendo 120 mil com obras físicas concluídas e 25 mil lotes com títulos registrados em cartório de registro de imóveis. A atualização desses dados para 2021, certamente não traria números muito alvissareiros acerca do avanço da regularização fundiária e a conclusão dos procedimentos jurídicos junto aos cartórios de registro de imóveis. Esses dados são, de certa forma, uma comprovação do alto nível de complexidade de muitas das urbanizações inseridas no PAC e, conseqüentemente, das atividades previstas de regularização fundiária. Mas também revelam que a disponibilidade de recursos financeiros não é suficiente para realizar as ações de regularização; que muitos municípios, mesmo os maiores e bem estruturados administrativamente, não dispõem de capacidade técnica específica para operar os instrumentos de regularização fundiária; que ainda há entraves na etapa final, isto é, nos procedimentos registrares; que mesmo sendo ação obrigatória e contratual, a regularização jurídica não foi ação prioritária.

Por fim, apresentamos, de forma muito resumida, algumas fontes recentes de custeio para a urbanização de assentamentos precários e regularização fundiária.

5.1 Programa Papel passado

A partir de 2003, o Programa Papel Passado foi o primeiro programa federal com recursos exclusivos para ações administrativas e jurídicas de regularização fundiária. O programa foi organizado, no seu início, em três modalidades: Plano Municipal de Regularização Fundiária Sustentável; Projeto de Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Informais; Atividades Jurídicas e Administrativas de Regularização Fundiária. Na modalidade atividades administrativas e jurídicas, que no Manual de Instruções de 2007 (BRASIL, 2007) recebeu a denominação de “Atividades Específicas de Regularização Fundiária”, o valor de repasse máximo por família a ser beneficiada e a contrapartida (definida conforme o porte do município) estão indicados no quadro 4. A seleção das propostas ocorria por meio de edital público, mas também era possível que os estados e municípios recebessem recursos por meio de emendas parlamentares (CARVALHO, 2017). O quadro 5 traz uma tabela com os valores disponibilizados para repasses no Programa Papel Passado, de 2004 a 2013.

Quadro 4 - Valor de repasse máximo por família e a contrapartida

Programa	Publicação	Limite Repasse	Contrapartida	TOTAL	Atividades previstas	Atualização com Índices IPCA (IBGE) mar/21
Papel Passado 2007 Modalidade 2	1-set-07	500,00	165,00	665,00	Metodologia. Levantamento fundiário e topográfico; memorial descritivo; coleta de documentos; cadastramento socioeconômico; medidas admin e legais; revisão cadastros públicos; elaboração e instrução de ações judiciais e/ou extrajudiciais	1.403,71

Fonte: Elaboração própria com dados do Manual do Programa (2007).

Quadro 5 - Valores disponibilizados para repasses no Programa Papel Passado (2004-2013)

Ano	Valor de repasse selecionado (R\$)	Valores corrigidos IPCA-E (IBGE) dez/2016
2004	5.015.000,00	10.083.425,80
2005	10.451.618,92	19.757.277,40
2006	13.608.879,72	24.979.291,97
2007	5.552.705,02	9.799.974,09
2008	1.675.700,00	2.776.014,56
2009	738.900,00	1.175.947,60
2013	29.438.888,09	34.956.692,48
Total	66.481.691,75	103.528.623,90

Fonte: Carvalho (2016, p. 122).

5.2 Programa Moradia digna

O Programa Moradia Digna, conforme informado no Plano Plurianual PPA (estrutura 2018)¹⁰, tem entre seus objetivos a melhoria das condições de vida e habitabilidade das famílias de baixa renda que vivem em assentamentos precários. Do Manual de Instruções do Programa Moradia Digna PPA 2016-2019, destacamos as seguintes iniciativas e ações, apontando, no quadro 6, os valores máximos de recursos da União disponibilizados por família:

- Iniciativa: Apoio à urbanização de assentamentos precários, por intermédio da execução de ações integradas de habitação, infraestrutura, regularização fundiária e inclusão socioambiental;
- Ação: Apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários Fundo Nacional de Habitação - FNHIS;
- Ação: Apoio à urbanização de assentamentos precários Orçamento Geral da União - OGU.

Quadro 6 - Valores máximos de recursos da União por família

Tipo de Benefício	Valor máximo de recursos da União por família	Valores (R\$)*
Família beneficiada apenas com urbanização	30% dos valores máximos de aquisição da UH horizontal do PCM/FAR	27.900,00
Família beneficiada com urbanização e melhoria habitacional	Custos de urbanização + 30% dos valores do PMCMV/FAR	Custo Urb + 27.900,00
Família beneficiada com unidade habitacional dotada de infra estrutura e ligações intradomiciliares	Valores do PMCMV/FAR	92.000,00 ou 93.000,00

* valor da UH PMCMV/FAR (RJ, SP, DF) - Capitais = R\$ 93.000,00; RM = R\$ 92.000,00 (mar/2021).
Fonte: Elaboração própria com base nas referências do Manual de Instruções do PPA 2016-2019.

¹⁰ BRASIL. Ministério da Economia. PPA Cidadão - Plano Plurianual do Governo Federal. **PPA Cidadão**, Brasília, DF, [2019]. Disponível em: <https://ppacidadeo.planejamento.gov.br/sitioPPA/paginas/aplicativo-inicio.xhtml>. Acesso em: 25 maio 2021.

5.3 Programa Casa verde e amarela

No recém-lançado Programa Casa Verde Amarela, a regularização fundiária e a melhoria habitacional para famílias de baixa renda foram regulamentadas por meio da Instrução Normativa nº 2, de 21 de janeiro de 2021, com detalhamentos no manual de instruções. O manual informa que o Programa será custeado com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). O Programa poderá cobrir, na modalidade de financiamento:

Despesas e custos necessários para implementação de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas a promover a regularização fundiária de núcleos urbanos informais, inclusive despesas cartorárias não isentas de gratuidade, e taxas administrativas, bem como despesas com material de construção, mão de obra, assistência técnica para elaboração de projetos e acompanhamento ou execução de obras de melhoria habitacional. (BRASIL, 2021, p. 7).

Dentre os vários aspectos definidos no manual, destacamos que a regularização fundiária priorizará as áreas com urbanização consolidada, sem conflitos fundiários, demarcadas como ZEIS, localizadas em imóveis de titularidade pública. Uma vez que os recursos são somente para a regularização jurídico-administrativa, o manual indica que serão priorizadas as áreas que não demandem realização de obras de infraestrutura, remanejamento de famílias ou alteração substantiva de sistema viário. Além disso, admite-se a regularização de lotes destinados a quaisquer usos permitidos pelo poder público municipal para o local selecionado, não se restringindo a lotes de uso habitacional. As obras de melhorias habitacionais aplicam-se a famílias que aderirem ao financiamento para a regularização fundiária, com renda bruta familiar mensal não superior a R\$ 2.000,00 mensais e que não sejam possuidoras de outro imóvel.

A regularização fundiária ficará a cargo de um agente promotor privado (empresas ou entidades privadas) e só poderá ocorrer em municípios que aderirem ao Programa. Os municípios que aderirem ao Programa se responsabilizam, dentre outros, por: realizar os trâmites administrativos para a regularização fundiária; declarar que a área selecionada é regularizável e de interesse social; anuir às propostas de regularização fundiária dos agentes promotores, inclusive quanto à escolha de instrumentos jurídicos a serem utilizados; selecionar as famílias e domicílios que receberão a melhoria habitacional; analisar e aprovar projetos; emitir a certidão de regularização fundiária; firmar compromisso de execução dos projetos de obras e serviços necessários à implantação ou complementação da infraestrutura essencial, conforme os cronogramas de execução previstos na Lei 13.465/2017; aportar contrapartida financeira ou de serviços. As propostas deverão considerar somente os serviços necessários para regularização de cada núcleo, cujos valores limites por serviço são os apresentados no quadro 7. Os valores dos serviços por núcleo deverão ser divididos pela quantidade de lotes, para obtenção do valor final da proposta por lote e verificação de enquadramento no limite de R\$ 1.413,00.

Quadro 7 - Limites Valores Serviços de Regularização Fundiária

Etapas	Serviço	Unidade	Valor Limite (R\$)
	Atividades Preliminares	lote	24,00
	Mobilização comunitária	lote	45,00
	Cadastro físico	lote	140,00
	Cadastro social	lote	239,00
Etapa I			
	Cartografia básica	lote	214,00
	Estudo técnico ambiental	lote	48,00
	Estudo técnico de áreas de risco	lote	48,00
Etapa II			
	Projeto de regularização fundiária	lote	104,00
	Projetos de infraestrutura essencial (rede de esgoto)	lote	109,00
	Projetos de infraestrutura essencial (rede de água)	lote	109,00
	Projetos de infraestrutura essencial (rede de energia)	lote	109,00
	Projetos de infraestrutura essencial (drenagem)	lote	109,00
Etapa III			
	Registro do projeto de regularização fundiária	lote	76,00
	Registro das matrículas individuais	lote	39,00
Etapa IV			

Fonte: Tabela I do Anexo IV da IN nº 2, de 21/012020. (BRASIL, 2021, p. 28)

No caso de melhorias habitacionais, cada domicílio selecionado poderá receber um ou mais tipos de obras conforme quadro 8, sendo R\$ 22.000,00 o limite máximo. O domicílio deverá possuir estrutura estável, com paredes em alvenaria, com ou sem revestimento, madeira aparelhada ou taipa revestida, não sendo permitida a reconstrução ou substituição total, nem intervenções em domicílios em situação de risco ou extrema precariedade. É vedada a utilização dos recursos do Programa para aquisição do terreno onde o núcleo urbano informal está implantado.

Quadro 8 - Limites Valores Obras e Serviços de Melhoria Habitacional

Código	Tipo de Obra de Inadequação	Menor Valor (R\$)	Maior Valor (R\$)
Tipo Completo			
TC01	Fossa séptica e sumidouro	4.898,47	6.492,63
TC02	Cobertura - substituição de telha, trama de madeira e cinta de amarração	6.456,74	12.805,97
TC03	Cobertura - substituição da trama de madeira com as telhas	5.440,39	11.576,73
TC04	Cobertura - substituição de telha	2.151,09	6.728,31
TC05	Instalação de caixa d'água	659,60	896,88
TC06	Novo cômodo isolado adaptável	13.180,30	17.045,16
TC07	Novo cômodo contíguo adaptável	12.094,86	15.383,32
TC08	Novo banheiro isolado adaptável	11.435,10	14.337,60
TC09	Novo banheiro contíguo adaptável	11.376,86	14.187,79
TC10	Reforma de banheiro	4.265,92	5.535,00
TC11	Adaptação de banheiro	2.338,60	4.534,33
TC12	Revestimento e pintura externa casa	4.884,89	6.884,30
TC13	Pintura externa casa	1.049,67	1.481,21
TC14	Rampa acessibilidade	2.088,94	2.585,67
Tipo Parcial			
TP01	Entrada energia casa	965,62	1.270,80
TP02	Instalações elétricas - cômodo	422,15	579,12
TP03	Instalações hidrosanitárias	3.363,03	4.464,79
TP04	Retirada/colocação de porta	1.581,90	2.894,43
TP05	Retirada/colocação de janela	635,84	1.049,81
TP06	Contrapiso e revestimento cerâmico piso cômodo	758,94	1.016,42
TP07	Revestimento e pintura interna cômodo	1.741,37	2.461,37
TP08	Pintura interna cômodo	322,40	461,28
TP09	Forro de cômodo	394,02	550,40

Fonte: Tabela II do Anexo IV da IN nº 2, de 21/01/2021 (BRASIL, 2021, p. 29).

Por se tratar de financiamento, o manual traz também os critérios de retorno, valores de subsídio, taxa de juros, prazos de carência e amortização, encargos e garantias. Quando do lançamento do Programa, o Governo chegou a anunciar o montante de R\$ 500 milhões para a regularização fundiária e melhorias habitacionais, oriundos do Fundo de Desenvolvimento Social - FDS¹¹.

¹¹ VERDÉLIO, Andreia. Governo lança Programa Casa Verde e Amarela. **Agência Brasil**, Brasília, DF, 25 ago. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-08/governo-lanca-programa-casa-verde-e-amarela>. Acesso em: 25 maio 2021.

6 Considerações finais

A regularização fundiária deve ser compreendida e desenvolvida como uma ação que conjuga a política habitacional e as políticas de desenvolvimento urbano. É, portanto, um processo muito mais amplo, complexo e completo que a resolução de pendências administrativas e legais de um território, com vistas a gerar um título de propriedade a ser entregue às famílias. Antes de mais nada, pressupõe capacidade de planejamento e de elaboração de projetos; capacidade de gestão de obras demoradas e, muitas vezes desinteressantes para as empreiteiras; disponibilidade de recursos financeiros, especialmente, os recursos não onerosos.

Um dos legados do PAC, com todos os seus problemas, muitos amplamente conhecidos, outros em investigação, foi a disponibilização de recursos financeiros não onerosos em montante significativo, para urbanização de assentamentos precários. Funcionou como articulador de investimentos, projetos e obras, contribuindo para ampliação da capacidade institucional dos municípios.

Em 2016, a Emenda Constitucional 95, instituiu novo regime fiscal para vigorar nos próximos 20 anos (até 2036) e estabeleceu o chamado teto dos gastos públicos federais, consolidando as bases para um estado mínimo, num claro rompimento com pacto social estabelecido na Constituição de 1988 e, conseqüentemente, limitando os investimentos em políticas sociais. Os gastos públicos federais para urbanização de favelas tiveram redução significativa, já a partir de 2015, tendo praticamente desaparecido do orçamento federal, a partir de 2017.

É certo que novo cenário inviabiliza o enfrentamento das situações de precariedades habitacionais e urbanas no Brasil. Pois, para a maioria dos municípios brasileiros, a execução das políticas de desenvolvimento urbano e habitação, conforme responsabilidades constitucionais e diretrizes fixadas pelo Estatuto da Cidade, só é viável com a conjugação de recursos das três esferas federativas, com investimentos perenes e estáveis, tanto financeiros, quanto institucionais, de gestão e planejamento.

Referências

ALFONSIN, Betânia de Moraes. O Significado do Estatuto da Cidade para os Processos de Regularização Fundiária no Brasil. *In*: ROLNIK, Raquel *et al.* **Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006. p. 53-74.

BRASIL. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2009.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

BRASIL. **Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021**. Institui o Programa Casa Verde e Amarela [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Manual de Instruções**. PPA 2016-2019. Brasília, DF: Ministério das Cidades, [2019].

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Urbanização de favelas: a experiência do PAC**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação – PlanHab**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Regularização Fundiária**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Sistemática 2007**. Manual para Apresentação de Propostas. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Casa Verde e Amarela**. Manual de Instruções. Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional. Brasília, DF: 2021.

CARDOSO, Adauto; DENALDI, Rosana. **Urbanização de Favelas no Brasil**: um balanço preliminar do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CARVALHO, Guilherme Carpintero de. **O lugar guardado à regularização fundiária de interesse social na Política Nacional Urbana**. O Programa Papel Passado no Estado de São Paulo. 2017. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2017.

FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. *In*: ROLNIK, Raquel *et al.* **Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006. p. 29-50.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Metodologia do déficit habitacional e inadequação de domicílios no Brasil - 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021.

KLINTOWITZ, Danielle *et al.* ZEIS no divã – reflexões sobre uma jovem de quase 40 anos. *In*: FERREIRA, Lara *et al.* (org.) **Dimensões do Intervir em favelas**: desafios e perspectivas. São Paulo: Peabiru TCA/Coletivo LabLaje, 2019. p. 37-44.

RIBEIRO, Luiz. Metade dos imóveis urbanos no país não tem escritura. **Jornal Estado de Minas**, Belo Horizonte, 28 jul. 2019. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/07/28/interna_politica,1072944/metade-dos-imoveis-urbanos-no-pais-nao-tem-escritura.shtml. Acesso em: 25 maio 2021.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. A propriedade privada no capitalismo sob dominância financeira no Brasil: uma análise a partir do novo marco normativo nacional de regularização fundiária. *In*: UNGARETTI, Débora *et al.* **Propriedades em Transformação**: abordagens multidisciplinares sobre a propriedade no Brasil. São Paulo: Blucher, 2018. p. 241-259.

A ATUAÇÃO HOMEOSTÁTICA E INTERAGENTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO POLÍMATO NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Paulo Antonio Locatelli¹

RESUMO: A Lei nº 13.465/17 é reconhecidamente uma solução legislativa para resolver o contínuo avanço das ocupações informais no espaço urbano. Essa lei é despojada, mas não desprovida de regras procedimentais, fixando ritos, documentos, estudos técnicos, e instrumentos jurídicos. A inobservância de todo um arcabouço legislativo referente a questões ambientais, urbanísticas, sociais, registrais e edilícias acarreta o crescimento desordenado, exigindo que leis corretivas sejam aprovadas, justamente para regularizar os núcleos urbanos informais que surgem diante da omissão fiscalizatória e de governança. A omissão fiscalizatória por meio do exercício regular do poder de polícia administrativo, faz com que marginais ou marginalizados, valendo-se dos vazios legislativos ou da inoperância das políticas públicas de habitação, respectivamente, propiciem o caos urbano, social e ambiental. Em que pese a maior parte da lei da REURB ter cunho mais reativo, ela também contém regras indutoras, o que implica planejamento da regularização, para lidar com as ocupações ilegais e equacionar o problema da carência de moradias populares, intensificando-se as políticas públicas no setor e incrementando a fiscalização. Ao MP, como fiscal da lei ou protagonista da tutela coletiva, incumbe zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia, por meio do inquérito civil, termos de ajustamento de conduta e ação civil pública. Apesar das dificuldades da implantação das políticas públicas sociais, ambientais e urbanísticas, o MP permanece como guardião fiel e indissociável dos direitos fundamentais, disposto a exigir o cumprimento das normas vigentes quanto ao parcelamento do solo, proteção ambiental, ordem registral, urbanismo e edilícias e, acima de tudo, dos direitos sociais. Esse mister deve ser cumprido de forma interagente, pautado em uma interpretação e atuação solidária e equilibrada, condicionada a conhecimentos amplos, interdisciplinares e multidisciplinares, diante da relevância e dimensão dos temas envolvidos.

¹ Mestre em Ciências Jurídicas UNIVALI com dupla titulação com a Universidade de Alicante - IUACA. Promotor de Justiça Titular da 32ª Promotoria de Justiça da Capital com atribuição para o Meio Ambiente do Ministério Público de Santa Catarina. Coordenador do Meio Ambiente entre abril de 2013 e março de 2019. Membro da diretoria da ABRAMPA. Diretor da Escola do Ministério Público de Santa Catarina e Professor das Disciplinas de Direito Ambiental e de Prática de Direitos Difusos e Coletivos. Especialista em Direito Processual Civil e Direito Público com ênfase em Direito Constitucional, ambas na UNOCHAPECÓ, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. Endereço eletrônico: plocatelli@mpsc.mp.br. Instagram: @plocatelli70.

Palavras-chave: Ministério Público; lei nº 13.465/17; atuação homeostática e interagente.

SUMÁRIO: 1 Introdução. 2 O Ministério Público e a Lei nº 13.465/17. 3 A atuação extrajudicial do MP na regularização fundiária urbana. 3.1 MP como proponente. 3.2 Procedimento administrativo para acompanhar a política pública e o cumprimento do termo de compromisso administrativo da Reurb. 3.3 Expedição de recomendação. 3.4 A celebração do TAC para a promoção da regularização da Reurb. 4 A atuação judicial do MP na Reurb. 4.1 ACP. 4.2 Os reflexos criminais. 5 Considerações Finais. Referências.

1 Introdução

O presente artigo adota como tema a atuação do MP perante a regularização fundiária urbana, mais precisamente nos aspectos ambientais, urbanísticos e sociais, que costumeiramente aportam nas Promotorias de Justiça. O objetivo refere-se ao exercício das funções para a resolução dos conflitos fundiários pautado na hermenêutica do equilíbrio e na atuação homeostática. No espaço urbano, a sinergia e a integração dos elementos ambientais, sejam antrópicos ou naturais, conduzem a atuação do MP, para garantia da qualidade de vida aos indivíduos e à comunidade. A atuação comprometida, interagente, equilibrada, baseada em conhecimentos multidisciplinares, torna os membros do MP agentes polímatos e peças fundamentais para a efetivação dos princípios esculpados nas legislações em vigor relacionadas ao reordenamento urbano (LOCATELLI, 2021).

Para tanto, o artigo está dividido em três seções, na primeira, apresenta-se a relação do MP perante a Lei nº 13.465/17. Na segunda, aborda-se o uso eficaz dos instrumentos jurídicos extrajudiciais à disposição do MP nesse mister, como a possibilidade da instauração de procedimento administrativo para acompanhamento da execução da política pública da REURB, o uso da recomendação e do termo de ajustamento de conduta (TAC). No terceiro, trata-se dos instrumentos processuais disponíveis à Instituição para atuar na área cível e a necessária atuação na esfera criminal.

2 O Ministério Público e a Lei Nº 13.465/17

O MP foi regulado pela CRFB/88, que lhe conferiu autonomia à altura da proeminência de sua missão constitucional, para a defesa dos valores fundamentais do Estado enquanto sociedade. A Constituição disciplina que “são princípios institucionais do MP a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional” (BRASIL, 1988)². Nesse passo, o órgão ministerial guarda como funções institucionais, além do dever de promoção, privativamente, da ação penal pública, na forma da lei, também o de zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição (BRASIL, 1988)³. O Min. Celso de Mello em voto emblemático afirmou que a CRFB/88 atribuiu ao Ministério Público uma posição de inquestionável eminência político-jurídica e deferiu-lhe os meios necessários à plena realização de suas elevadas finalidades institucionais. Como guardião independente da integridade da Constituição e das leis, não serve a governos, ou a pessoas, ou a grupos ideológicos, não se subordina a partidos políticos, não se curva à onipotência do poder ou aos desejos daqueles que o exercem, não importando a elevadíssima posição que tais autoridades possam ostentar na hierarquia da República, nem deve ser o representante servil da vontade unipessoal de quem quer que seja, sob pena de o Ministério Público mostrar-se infiel a uma de suas mais expressivas funções, que é a de defender a plenitude do regime democrático (BRASIL, 2020).

A Lei nº 13.465/17 trata de políticas públicas, planos e investimentos em infraestrutura, temas ambientais e urbanísticos, exigindo abordagem jurídica e conhecimentos multidisciplinares da realidade fática. Enfrentar o reordenamento urbano e a segregação espacial e social requer empatia⁴, experiência e conhecimentos gerais e especializados, para propiciar a interlocução e a mediação de forma participativa e solidária. O membro do MP ou agente público necessita habilidade de raciocínio conceitual para conectar novas ideias e trabalhar em contextos diversos, valendo-se, ainda, da sua bússola moral inata, inerente a todo ser humano (BREGMAN, 2018). A ciência da tomada da decisão impõe uma visão externa para buscar similaridades estruturais profundas e componentes da questão a ser resolvida em problemas diferentes, exigindo a adoção de um pensamento analógico de grande amplitude para captar essas semelhanças em vários campos do conhecimento e cenários (EPSTEIN, 2020). Essa amplitude de características e conhecimento é difícil de cultivar, mas a sociedade necessita de promotores generalistas, polimáticos e agregadores.

² Art. 127, §1º.

³ Art. 129, I e III.

⁴ “Nós temos o instinto marcante enraizado no fundo da nossa natureza que é a capacidade de sentir empatia. Conseguimos sair da bolha e nos colocarmos no lugar do outro. Porém, a empatia pode ser um sentimento desalentador e limitado, pois nos confunde ao focar no específico muitas vezes ignorando o geral.” (BREGMAN, 2018, p. 213).

A aplicação da Lei nº 13.465/17 pressupõe uma leitura equilibrada, fundada na coexistência do direito ambiental, da moradia e do desenvolvimento econômico, tendo sempre como diretriz vinculante o princípio da sustentabilidade. A promoção da regularização fundiária prevista na Lei nº 13.465/17 de forma extremamente flexível, mesmo em APP, se constitui em um fator que põe à prova os princípios fixados na Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade), exigindo o diálogo das fontes legislativas que gravitam em torno do tema⁵.

Os principais instrumentos judiciais e extrajudiciais postos à disposição do MP foram elencados na Lei nº 7.347/85, como recomendações, termos de cooperação, IC, TAC, Ação Civil Pública (ACP) e na seara penal, por meio de transações penais, suspensão condicional da pena e ANPP. A atuação extrajudicial, mediadora⁶ e integradora deve ser a regra na atuação de um promotor cada vez mais conhecedor da realidade e de temas variados. Para ampliar suas chances de êxito, o uso dos SIGs é fundamental. O geoprocessamento e bancos de dados são imprescindíveis para a adequação do reordenamento urbano, mormente enquanto REURB (LOCATELLI, 2020).

Citando analogicamente a decisão do Min. Herman Benjamin acrescento o Ministério Público quando afirma que:

O Judiciário não desenha, constrói ou administra cidades, o que não quer dizer que nada possa fazer em seu favor. Nenhum juiz, por maior que seja o seu interesse, conhecimento ou habilidades nas artes do planejamento urbano, da arquitetura e do paisagismo, reservará para si algo além do que o simples papel de engenheiro do discurso jurídico. E, sabemos, cidades não se erguem, nem evoluem, à custa de palavras. Mas palavras ditas por juízes podem, sim, estimular a destruição ou legitimar a conservação, referendar a especulação ou garantir a qualidade urbanístico-ambiental, consolidar erros do passado, repeti-los no presente, ou viabilizar um futuro sustentável. (BRASIL, 2010).

Recentemente, o STJ fixou tese por meio do tema 1010/STJ:

Na vigência do novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), a extensão não edificável nas Áreas de Preservação Permanente de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, deve respeitar o que disciplinado pelo seu art. 4º, caput, inciso I, alíneas a, b, c, d e e, a fim de assegurar a mais ampla garantia ambiental a esses espaços territoriais especialmente protegidos e, por conseguinte, à coletividade. (BRASIL, 2021).

⁵ Para maiores fundamentos Cf. LOCATELLI, Paulo Antônio. Elementos para a Sustentabilidade da Regularização Fundiária Urbana nas Áreas de Preservação Permanente: os desafios para a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento urbano - Interpretação e atuação homeostática. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 213-304.

⁶ Um dos objetivos da REURB, disposto no art. 10, V, é justamente o estímulo à resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade (BRASIL, 2017).

Dessa forma, entendeu o Tribunal da Cidadania por afastar a incidência da Lei nº 6.766/79 quanto à faixa ciliar, ao estabelecer que a definição da norma aplicável ao caso deve garantir a melhor e mais eficaz proteção ao meio ambiente natural e ao meio ambiente artificial, em cumprimento ao disposto no art. 225 da CF/1988, sempre com os olhos também voltados ao princípio do desenvolvimento sustentável (BRASIL, 1988)⁷, e às funções social e ecológica da propriedade. Por mais alentadora que tenha sido a definição nesse sentido, diante da ausência de modulação da decisão, haverá um efeito colateral, que será a busca pela promoção da REURB, uma vez que a própria Lei nº 12.651/12 aceita um limite mínimo nas faixas ciliares não inferior a 15 m (BRASIL, 2012)⁸, ao contrário da regra geral que estabelece 30 m (BRASIL, 2012)⁹. Essa conduta exigirá ainda mais a fiscalização por parte do MP, no sentido de zelar pela legalidade da REURB, principalmente quando o núcleo urbano informal ocupar, total ou parcialmente, APP.

Alie-se ao até aqui aduzido, que o futuro sustentável das nossas cidades exige que a regularização fundiária prepare os núcleos urbanos informais para os efeitos das mudanças climáticas, adaptando-os às previsões, mitigando os impactos que poderão advir, uma vez que os “ecossistemas inteiros estão ameaçados, e perdas começaram a crescer em números exorbitantes” (KOLBERT, 2021, p. 81). Nesse passo, Kolbert (2021, p. 200) assevera: “cientistas só podem dar recomendações; a implantação depende de decisão política”. Logo, compete ao MP como fiscal da lei exigir a implantação das políticas públicas relacionadas diretamente com a REURB, inclusive a própria estrutura para a regularização.

7 Art. 170, VI.

8 Art. 65, §2º

9 Art. 4º, I, a.

3 A atuação extrajudicial do MP na regularização fundiária urbana

Uma vez introduzida a relação existente entre o MP e a Lei nº 13.465/17, a seguir, cumpre destrinchar a atuação do órgão ministerial nessa temática na esfera extrajudicial, abordados os instrumentos à disposição do membro nessa seara.

3.1 MP como proponente

A Lei nº 13.465/17 impôs novas regras para a REURB e o órgão do MP é mencionado apenas no seu art. 14, V, ao dispor que poderá ser um dos seus proponentes (BRASIL, 2017). Seja qual for o postulante, o ente federativo deve justificar o indeferimento ou as razões para a promoção da regularização e, principalmente, definir a respectiva modalidade, se de interesse social ou específico.

A regularização fundiária urbana terá como fim o ordenamento das ocupações ou a sua remoção. Essa discricionariedade virá da análise técnica do assentamento e da sustentabilidade do local seguindo os preceitos, objetivos e ritos estabelecidos na Lei nº 13.465/17.

3.2 Procedimento Administrativo para acompanhar a política pública e o cumprimento do termo de compromisso administrativo da REURB

Além da possibilidade de ser proponente, por conta da sua natureza constitucional de fiscal da lei, faculta-se ao MP, por meio dos seus órgãos de execução, a instauração de procedimento administrativo (PA) para acompanhamento da Política Pública da REURB. A Resolução CNMP nº 174/2017 dispõe no seu art. 8º que o procedimento administrativo é o instrumento próprio da atividade-fim destinado a acompanhar o cumprimento das cláusulas de termo de ajustamento de conduta celebrado, e ainda, acompanhar e fiscalizar, de forma continuada, políticas públicas ou instituições (BRASIL, 2017)¹⁰. Ademais, fixa no seu parágrafo único que o procedimento administrativo não tem caráter de investigação cível ou criminal de determinada pessoa, em função de um ilícito específico (BRASIL, 2017)¹¹. Isso significa que não se apura fato de eventual núcleo urbano informal, mas a política urbana como um todo, ou mais especificamente, a efetivação da regularização fundiária.

O PA permite oficial e requisitar informações pertinentes à política pública a ser implantada pelo Ente Municipal, sendo ferramenta fundamental a garantir subsídios técnicos e jurídicos, que ao final, permitirá a adoção de medidas processuais objetivando a garantia dos direitos fundamentais que devem ser salvaguardados e protegidos¹². Os PAs servem para acompanhar desde a própria estruturação dos órgãos públicos como a efetiva implantação das políticas públicas relacionadas a cada uma dessas áreas, sendo dever do MP exigir a consecução de todos os atos necessários à sua execução. O MP não cria as normas, as fiscaliza, e o PA é o instrumento adequado para cumprir essa atribuição.

Para instar o Ente federativo a promover as ações vinculadas à política pública da REURB, como também, na hipótese de conclusão dos projetos e procedimentos com o encaminhamento ao Cartório de Registro de Imóveis (CRI), para acompanhar a execução dos compromissos firmados pelo Município com os responsáveis, o PA é instrumento fundamental.

¹⁰ Art. 8º, I e II.

¹¹ Art. 8º, parágrafo único.

¹² “Art. 1º Disciplinar, na forma deste Ato, a instauração e a tramitação do Procedimento Administrativo, destinado a: [...] II acompanhar e fiscalizar, em cunho permanente ou não, políticas públicas ou instituições.” (SANTA CATARINA, 2018).

A fiscalização do gradual cumprimento de todas as obrigações fixadas no procedimento que tramitou no Município e culminou em termos de compromisso administrativo é dever da Municipalidade e interesse da própria comunidade, mas sem dúvida, obrigação do MP em garantir a sua execução. Os termos de compromisso de execução pelo responsável com o seu cronograma e investimentos serão os objetos do PA. Ao instaurar o PA, poderão ser solicitadas ao Município ou ao CRI, as respectivas Certidões de Regularização Fundiária (CRFs), monitorando o pacto quando a oferta da infraestrutura faltante, recuperação ambiental e eliminação do risco, posto que do aspecto registral o cartório se encarrega.

O PA auxilia o membro do MP a fiscalizar a adequação das diretrizes, diagnósticos e prognósticos definidos no estudo técnico socioambiental, valendo-se do apoio propiciado pelos técnicos da Instituição.

Outro aspecto relevante surge com a proliferação da regularização sem a obediência aos critérios jurídicos e técnicos previstos em lei. Algumas situações envolvendo determinados núcleos urbanos informais, já investigados em Notícia de Gato (NF) ou IC na promotoria, exigirão análise da adequação do procedimento, conferindo, por meio de equipe técnica, o projeto, estudos técnicos, termos de compromissos e seus cronogramas. Tal situação decorre de casos já tramitando ou trazidos pela própria sociedade vigilante.

3.3 Expedição de recomendação

A Resolução CNMP nº 164/2017 fixa, em rol exemplificativo, os princípios pelos quais a recomendação é regida, entre os quais: motivação; formalidade e solenidade; celeridade e implementação tempestiva das medidas recomendadas; publicidade, moralidade, eficiência, impessoalidade e legalidade; máxima amplitude do objeto e das medidas recomendadas; garantia de acesso à justiça; máxima utilidade e efetividade; caráter não vinculativo das medidas recomendadas; caráter preventivo ou corretivo; resolutividade; segurança jurídica (BRASIL, 2017)¹³.

A fiscalização da efetividade da política pública da REURB pode se dar por meio de recomendação. O membro do MP pode concentrar seu esforço inicial na expedição de recomendação aos diversos setores do Município (urbanísticos e ambientais) para estancar a concessão de novas licenças ao arrepio da legislação em vigor, informando que os agentes estarão sujeitos a responsabilidades e as obras à demolição. A REURB,

¹³ Art. 2º

por ser medida excepcional, quando viável, deve cumprir condicionantes, ritos e requisitos para sua aplicabilidade, cujo cumprimento constitui garantia para efetividade dos seus efeitos práticos e jurídicos. As obras, ocupações, edificações, assentamentos clandestinos e irregulares, ainda mais em APP, são passíveis de demolição, remoção, realocação, sendo que apenas alguns casos devidamente enquadrados na Lei da REURB e no Código Florestal merecerão a benesse e a flexibilidade da permanência.

Ao identificar projetos de lei com previsões extremamente flexíveis e que afastem a necessidade de estudos técnicos obrigatórios, é possível a expedição de recomendações apontando as irregularidades formais ou materiais, mesmo que não vinculadas a um caso concreto, mas in abstracto. A lei municipal ao se afastar das regras básicas previstas no ordenamento pátrio, deve ser fiscalizada e os dispositivos violadores suprimidos por força do acolhimento a uma recomendação fundamentada. Essa atuação evitará insegurança jurídica e discussão judicial posteriormente. Por outro lado, diante do seu caráter da máxima amplitude do objeto e das medidas recomendadas aliado ao elemento preventivo, a recomendação não busca formar o contraditório, apenas sugerir a adoção de normas ignoradas ou que não estejam sendo efetivamente aplicadas por outras questões, como falta de pessoal, estrutura ou conhecimentos técnicos e jurídicos.

Recomendações com fundamento no art. 91, I, “b”, da Lei Complementar Estadual nº 738/2019 (SANTA CATARINA, 2019); art. 27, IV, e art. 80, ambos da Lei nº 8.625/93 (BRASIL, 1993); e art. 7º do Ato nº 398/2018/PGJ (SANTA CATARINA, 2018) (no caso do MPSC) no sentido de informar em que situações seria possível a REURB, em respeito às normas legais pertinentes à regularização fundiária e à interpretação sistemática, é fundamental para a segurança jurídica e ordenamento urbano. Cita-se, por exemplo, recomendação apontando que descabe a regularização em imóveis ou construções isoladas, ou seja, fora do contexto conceitual previsto para a identificação de um núcleo urbano informal e dos demais critérios previstos na referida lei; em edificações que conste constrição judicial de embargos ou embargos administrativos lavrados por qualquer das autoridades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA); em obra, edificação, construção ou qualquer ocupação em área que, ainda que caracterizada como núcleo urbano informal tenha sido objeto de sentença judicial transitada em julgado com a determinação de sua retirada, desfazimento ou demolição, sem ao menos avaliar a situação atual; em relação às atividades desviantes da regra prevista para o zoneamento local; aquelas ocupações em UC de proteção integral, e, principalmente, quando o núcleo urbano informal se constituiu após o marco ocupacional aceito¹⁴.

14 Entrada em vigor da Medida Provisória em 22/12/16 ou da Lei nº 13.465/17 em 11/07/2017, pois a lei regulariza o que já existe e não novas obras. Do contrário, estaria se prestigiando a impunidade e a desordem pois não seriam mais respeitados os Planos Diretores nem as regras de APP do Código Florestal. Em relação à REURB-E em APP vigora o marco de 25/05/2012 por conta dos arts. 3, IX, “d” cumulado com art. 8, par. 4, todos do Código Florestal.

3.4 A celebração do TAC para a promoção da regularização da REURB

É viável o TAC tanto para cessar a concessão de alvarás de construção para obras em desacordo com a legislação como para a promoção da REURB. A recomendação não tem caráter vinculativo, tampouco se torna título executivo extrajudicial, situação formalizada com assinatura do TAC, para o cumprimento das obrigações, em prazo estabelecido e acrescido de multa pelo descumprimento das obrigações assumidas.

Uma vez tratar-se de caso em que aplicável a REURB-S, o Município compromete-se na obrigação de fazer, consistente em promovê-la nas áreas de ocupações precárias devidamente identificadas no acordo, adotando todas as medidas técnicas, jurídicas e de infraestrutura necessárias para permanência. Deve ser pactuada, inclusive, a possibilidade da eventual retirada e realocação das famílias instaladas em área de risco que não comporte a eliminação, correção ou administração deste, ou até mesmo pelo interesse ambiental relevante, garantindo-se o direito à moradia por meio de política pública habitacional. As famílias de baixa renda que efetivamente estiverem inseridas em área de risco que não permite a adequação ou eliminação deverão ser realocadas para novos imóveis a serem construídos pelo Município, por meio de programa habitacional.

O TAC determinará ao responsável o registro da REURB que deverá seguir o previsto nos arts. 42 a 54 da Lei nº 13.465/17 (BRASIL, 2017) e arts. 40 a 52 do Decreto nº 9.310/18 (BRASIL, 2018), comprometendo-se o Município em prazo a ser estabelecido, contados do registro do projeto de REURB no CRI¹⁵, diretamente ou por meio de seus concessionários ou permissionários de serviços públicos, a implantar o sistema viário e a infraestrutura essencial, previstos no art. 36, §1º da Lei nº 13.465/17 (BRASIL, 2017), bem como promover a construção de casas populares para realocação das famílias situadas em área de risco que não comporte eliminação, correção ou administração.

Consigna-se que a realização de obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, pelo Município, bem como sua manutenção, poderá ser realizada antes, durante ou após a conclusão da REURB (BRASIL, 2017)¹⁶. Deve-se fixar prazo, contados do registro do projeto de REURB no CRI competente, para providenciar, elaborar e protocolar, junto ao órgão ambiental

¹⁵ Nesse aspecto, destaca-se a iniciativa do Colégio Registral Imobiliário de Santa Catarina (CORI-SC) que editou nove enunciados para servirem como balizadores nas decisões a serem tomadas no que tange à REURB, vide: COLÉGIO REGISTRAL IMOBILIÁRIO DE SANTA CATARINA. Enunciados. **CORI-SC**, Santa Catarina, [2020]. Disponível em: <https://www.colegiorisc.org.br/enunciados/>. Acesso em: 28 maio 2021.

¹⁶ Art. 36, §3º.

competente, projeto de recuperação ambiental da área objeto de ocupação irregular, especialmente o local de onde serão retiradas as habitações precárias, mediante o replantio de árvores e outras espécies nativas, sendo que o início de sua execução deverá respeitar a época apropriada para o plantio imediatamente posterior à data da aprovação, observando, para seu estabelecimento, o clima e o regime de chuvas adequadas, além de outras técnicas de recuperação ambiental, conforme cronograma a ser definido no projeto a ser aprovado pelo órgão ambiental.

O TAC, sempre que existente área remanescente, deve resguardar um percentual razoável sobre o total da gleba regularizável para fins de instalação de equipamentos urbanos e preservação de áreas verdes. Somente se não houver disponibilidade na área objeto da REURB, é que poder-se-ão aplicar as flexibilizações a que faz menção o art. 11, §1º, da Lei nº 13.465/17 (BRASIL, 2017), comprometendo-se com as devidas compensações urbanísticas e ambientais, nos termos do art. 11, §2º da Lei nº 13.465/17 (BRASIL, 2017).

É fundamental o compromisso da efetiva fiscalização sobre a área pública remanescente, especialmente a área verde, a fim de evitar novas invasões. Mais do que isso, deve o Município assumir a obrigação de exercer efetivamente seu poder de polícia, procedendo ao embargo administrativo, independentemente da esfera judicial, para impedir e/ou demolir qualquer nova construção residencial ou comercial na área da ocupação irregular e seu entorno, com a retirada do entulho e sua destinação adequada, principalmente em áreas ambientalmente protegidas e em áreas de risco. O não cumprimento do TAC ensejará a sua execução.

4 A atuação judicial do MP na REURB

Quando os resultados obtidos na esfera extrajudicial não são suficientes para a resolução dos problemas relacionados ao reordenamento urbano, resta então a necessidade de ajuizamento de demanda judicial, cujas características serão abordadas a seguir.

4.1 ACP

A ACP é o instrumento processual adequado tanto para o embargo e demolição daquelas ocupações e construções que se apresentem como jurídica e tecnicamente inviáveis de regularização, como para buscar a adequação do núcleo urbano informal. O pleito é levado ao Judiciário, que assim como o MP, tem o poder de propiciar a melhoria das condições de sustentabilidade do local.

A função primordial do MP consiste em adotar medidas inibitórias e preventivas buscando evitar as ocupações informais. Vale dizer, ajuizar ações com pedidos cautelares antecedentes (BRASIL, 2015)¹⁷ ou ACP com pedidos liminares incidentais de embargos das obras e recolhimento dos equipamentos utilizados nos parcelamentos e construções clandestinas ou irregulares. Porém, respeitadas as exceções permissíveis de ocupação em APP, com o rigor que o princípio da sustentabilidade e do *“in dubio pro ambiente”* impõem, pode o membro do MP optar por sugerir ao órgão responsável a análise e eventual promoção da REURB. Regularizar não significa necessariamente a permanência das edificações, mas a adequação da área, o que pode significar a demolição do imóvel se assim for necessário e indicado nos estudos técnicos.

Determinadas ACPs são ajuizadas com fins inibitórios e visando o embargo e o desfazimento das obras, sem a permissibilidade de eventual regularização fundiária urbana. Quando a ACP pautar-se nessa finalidade, torna-se imperioso conter como um dos pedidos o reconhecimento expresso na decisão judicial da inviabilidade da REURB, expondo naturalmente os fatos e fundamentos para tanto.

A ACP que tenha por finalidade a demolição do imóvel ilegal, sem opção de regularização, diante dos fatos e estudos técnicos, precisa arguir que descabe qualquer análise, aprovação e registro de projeto de REURB, mesmo que futuramente. Isso decorre da simples leitura do art. 74 da Lei nº 3.465/17¹⁸, que afirma ser possível regularizar núcleos urbanos informais, ainda que em relação às ocupações incidam uma demanda judicial que verse sobre direitos reais de garantia ou restrições judiciais, bloqueios e indisponibilidades, porém, faz a ressalva da hipótese de existir decisão judicial específica que impeça a análise, aprovação e registro do projeto de regularização fundiária urbana, oportunidade em que a REURB seria descabida e o desfazimento da obra seria obrigatório, no caso de procedência da demanda.

¹⁷ Art. 300 e seguintes.

¹⁸ “Art. 74. Serão regularizadas, na forma desta Lei, as ocupações que incidam sobre áreas objeto de demanda judicial que versem sobre direitos reais de garantia ou restrições judiciais, bloqueios e indisponibilidades, ressalvada a hipótese de decisão judicial específica que impeça a análise, aprovação e registro do projeto de regularização fundiária urbana.” (BRASIL, 2017). O Decreto nº 9.310/18 tem redação similar: “Art. 91. Serão regularizadas, na forma da Lei nº 13.465, de 2017, e deste Decreto, as ocupações que incidam sobre áreas objeto de ação judicial que verse sobre direitos reais de garantia, de restrição, bloqueio ou indisponibilidade judicial, ressalvada a hipótese de decisão judicial que impeça a análise, a aprovação e o registro do projeto de Reurb.” (BRASIL, 2018).

Do texto legal, extrai-se o entendimento de que, o reconhecimento liminar pelo Magistrado, da inviabilidade da REURB, pelas razões e fundamentos expostos na inicial, permitirá não apenas o embargo das obras, como impossibilitarão eventual regularização futura. Conclui-se também, que o julgamento da lide acolhendo o pleito de proibição da REURB retira qualquer discussão sobre o tema na esfera administrativa. Por óbvio, nas ações pretéritas já transitadas em julgado reconhecendo a ilegalidade do empreendimento e com ordem demolitória, em respeito aos efeitos do trânsito em julgado deverão ser cumpridas, ainda que ausente o pedido expresso de vedação da REURB, sendo totalmente inquestionável qualquer possibilidade de regularização. Isso decorre da simples leitura do texto legal, que indica que a REURB seria possível ainda que incida uma demanda judicial, contudo, na hipótese de trânsito em julgado não mais existe uma demanda, mas sim, uma ordem judicial com trânsito em julgado passível de execução. Portanto, nas ações já julgadas com ordem judicial demolitória não mais se discute a possibilidade de REURB. Da mesma forma, inviável a REURB de ocupações objeto das ações em andamento, cujas liminares determinam o embargo judicial e o reconhecimento expresso antecipado de ser incabível a regularização diante dos fatos e fundamentos apresentados no caso concreto.

É claro que a finalidade precípua do dispositivo se refere a empecilhos judiciais relacionados a questões de partilha, possessórias ou demarcatórias, e não quanto à existência de ACP questionando a legalidade da obra, mas vale a prudência.

Vale acrescentar que, por força do art. 6º, § 3º da Lei nº 11.952/2009, não serão regularizadas as ocupações que incidam sobre áreas objeto de demanda judicial em que sejam parte a União ou os entes da administração pública federal indireta até o trânsito em julgado da decisão, ressalvadas a hipótese de o objeto da demanda não impedir a análise da regularização da ocupação pela administração pública e a hipótese de acordo judicial, sendo tal dispositivo inserido pela Lei da REURB (BRASIL, 2009). Porém, quando não se tratar das partes acima citadas, deve-se inserir expressamente o pedido na ACP para o não reconhecimento da possibilidade de REURB no local objeto da demanda, quando a situação assim impuser. Com certeza, o pedido liminar deverá ser reiterado no requerimento de procedência da ACP, para exigir a obrigação de fazer consistente na demolição da obra e o reconhecimento da impossibilidade da REURB e eventual permanência da ocupação. Isso, sempre, quando não preenchidos os requisitos para a regularização.

Por outro lado, a ACP poderá ter por finalidade obter provimento jurisdicional que obrigue o Município a identificar os núcleos e promover a REURB de ordem social em todos os seus termos ou obrigar também os empreendedores e ocupantes a auxiliarem na promoção da REURB específicas. A ação será fundada nos elementos apontados para o alcance da sustentabilidade e previstos em lei. O reordenamento pressupõe que o ente federativo possua uma estrutura pública capacitada. A sua ausência ou ineficiência desperta a necessidade do uso do processo estrutural que busca na atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como atua, originando um litígio estrutural. O processo estrutural tem como desafios compreender a sua complexidade e conflituosidade com a oitiva dos diferentes grupos de interesses; a elaboração de um plano para correção do funcionamento da instituição; a implementação desse plano, de modo compulsório ou negociado; a avaliação dos resultados da implementação visando garantir o resultado social pretendido impedindo retrocessos.

A Lei da REURB exige uma complexa estrutura técnica e de pessoal habilitado para cumprir com os requisitos técnicos e as normas em vigor. Carece aos Municípios o suporte técnico-jurídico para cumprir com as exigências correspondentes. A ACP baseada no processo estrutural tenta resolver, judicialmente, um litígio estrutural, com a reformulação de uma estrutura burocrática que fomenta ou permite a perpetuação da ilegalidade. Nesse sentido, Vitorelli explica que essa reestruturação se dará por intermédio da elaboração de um plano aprovado pelo magistrado e sua posterior implementação, geralmente ao longo de um considerável período. O plano deverá ser avaliado constantemente, principalmente quanto aos impactos diretos e indiretos do comportamento institucional, os recursos necessários e suas fontes, os efeitos colaterais da mudança promovida pelo processo sobre os demais atores sociais que interagem com a instituição, dentre outras providências (VITORELLI, 2019).

O processo estrutural não se limita aos ilícitos, mas ambiciona transformar a estrutura e a política pública em conformidade com o ordenamento urbano. Um problema estrutural demanda um processo estrutural e clama por uma decisão estrutural com determinações escalonadas, fixando tempo e modo do cumprimento, envolvendo uma multiplicidade de interessados, além de ter sempre por fim os anseios da coletividade.

4.2 Os reflexos criminais

O reordenamento urbano pressupõe a desordem e o desajuste dos ocupantes em relação às normas vigentes. Assim, a regularização do núcleo em relação a questões ambientais e urbanísticas materializa a ocorrência de ilícitos civis, criminais e administrativos. Por via de consequência, torna-se necessária atuação do MP na responsabilização criminal de quem promoveu irregularmente as ocupações ou as ocupou. A lei, de forma clara e taxativa, estabelece no art. 14, §3º (BRASIL, 2017), que o requerimento de instauração da REURB realizado por proprietários de terreno, loteadores e incorporadores que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou de seus sucessores, não os isenta de responsabilidades na esfera administrativa, civil ou criminal.

Em se tratando de ocupações informais, os crimes mais frequentes são parcelamento irregular do solo (BRASIL, 1979)¹⁹; destruir ou danificar vegetação (BRASIL, 1998)²⁰; impedir ou dificultar a regeneração natural de vegetação (BRASIL, 1998)²¹; poluição (BRASIL, 1998)²²; execução de obras e ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou em desacordo com esta (BRASIL, 1998)²³; construção em solo não edificável (BRASIL, 1998)²⁴; conceder o funcionário público licença, autorização ou permissão em desacordo com as normas (BRASIL, 1998)²⁵; deixar, aquele que tiver o dever legal ou contratual de fazê-lo, de cumprir obrigação de relevante interesse ambiental (BRASIL, 1998)²⁶, além de crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo (BRASIL, 1990)²⁷; crime contra a economia popular promover incorporação (BRASIL, 1964)²⁸; organização criminosa (BRASIL, 2013)²⁹; associação criminosa (BRASIL, 1940)³⁰.

A responsabilidade criminal de quem promoveu a desordem urbana, o caos social e a degradação ambiental merece ser apurada em procedimento próprio da instituição ou junto ao órgão competente na esfera penal, tendo a cautela de distinguir marginais, marginalizados e consumidores incautos.

19 Art. 50.
20 Art. 38.
21 Art. 48.
22 Art. 54.
23 Art. 60.
24 Art. 64.
25 Art. 67.
26 Art. 68.
27 Art. 7º.
28 Art. 65.
29 Art. 2º, §4º, II.
30 Art. 288.

5 Considerações finais

A inobservância das regras urbanísticas e ambientais acarretam o crescimento desordenado, exigindo que leis corretivas, como a Lei nº 13.465/17, sejam aprovadas, justamente para regularizar os núcleos urbanos informais que surgem diante da omissão fiscalizatória e de governança. O MP, diante do seu perfil constitucional, exerce a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Como fiscal da lei e protagonista da tutela coletiva, incumbe ao seu membro zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia, por meio do inquérito civil, termos de ajustamento de conduta e ação civil pública. Apesar das dificuldades da implantação das políticas públicas sociais, ambientais e urbanísticas, o MP permanece como guardião fiel e indissociável dos direitos fundamentais, disposto a lutar pela implantação das diretrizes estabelecidas nas normas em vigor, de forma interagente, pautado em uma interpretação equilibrada e atuação homeostática sempre baseada na multidisciplinaridade imposta pela ampla variedade e dimensão dos temas envolvidos.

A atuação do MP na REURB é mais ampla, preventiva, inibitória e protetiva do que propõe timidamente a Lei nº 13.465/17 e isso decorre do próprio perfil constitucional que moldou a Instituição, amparado na legislação infraconstitucional em vigor. A singeleza de atuação limitada na forma burocrática e protocolar de mero pedinte para a promoção da REURB de determinado assentamento não se coaduna com a grandeza da missão do MP.

Incumbe ao MP, utilizando-se dos instrumentos jurídicos postos a sua disposição, acompanhar e diligenciar na efetivação do reordenamento urbano, por meio de procedimento administrativo próprio, zelando pela implantação das políticas públicas, auditando as etapas da REURB em núcleos urbanos informais. Recomendar ou celebrar TAC surge como remédio hábil a conferir legitimidade a sua atuação e do compromissário. Infrutífera a atuação extrajudicial, que encontra nas ações coletivas o refúgio último para a busca do resultado prático referente à melhoria das condições de sustentabilidade das cidades.

Referências

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 164, de 28 de março de 2017**. Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro. Brasília, DF: CNMP, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-164.pdf>. Acesso em: 27 maio 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 174, de 04 de julho de 2017**. Disciplina, no âmbito do Ministério Público, a instauração e a tramitação da Notícia de Fato e do Procedimento Administrativo. Brasília, DF: CNMP, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-174-1.pdf>. Acesso em: 27 maio 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 06 maio 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm. Acesso em: 28 maio 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940**. Código Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 28 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990**. Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8137.htm. Acesso em: 05 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm. Acesso em: 28 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 05 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 27 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009.** Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11952.htm. Acesso em: 28 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 27 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.850, de 02 de agosto de 2013.** Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm. Acesso em: 28 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 28 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 27 maio 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão em Recurso Especial nº 302906.** Relator: Min. Herman Benjamin, 26 de agosto de 2010. Disponível em: <https://bitly.com/PcAcMe>. Acesso em: 27 maio 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema nº 1010.** Relator: Min. Benedito Gonçalves, 28 de abril de 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp. Acesso em: 27 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Petição nº 9067.** Relator: Min. Celso de Mello, 17 de agosto de 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1127755/false>. Acesso em: 27 maio 2021.

BREGMAN, Rutger. **Utopia para realistas.** Tradução de Leila Couceiro. Rio de Janeiro: Sextante, 2018.

COLÉGIO REGISTRAL IMOBILIÁRIO DE SANTA CATARINA. Enunciados. **CORI-SC**, Santa Catarina, [2020]. Disponível em: <https://www.colegiorisc.org.br/enunciados/>. Acesso em: 28 maio 2021.

EPSTEIN, David. **Por que os generalistas vencem em um mundo de especialistas**. Tradução de Marcelo Barbão e Fal Azevedo. Rio de Janeiro: Globo, 2020.

KOLBERT, Elizabeth. **Sob um céu branco**: a natureza no futuro. Tradução de Maria de Fátima Oliva do Couto. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021.

LOCATELLI, Paulo Antônio. A Atuação do Ministério Público na Tutela do Meio Ambiente por meio dos Sistemas de Informação Geográfica. *In*: LEITE, José Rubens Morato; BORATTI, Larissa Verri; CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda Salles (org.). **Direito ambiental e geografia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 409-444.

LOCATELLI, Paulo Antônio. **Elementos para a Sustentabilidade da Regularização Fundiária Urbana nas Áreas de Preservação Permanente**: Os Desafios para a Proteção do Meio Ambiente e o Desenvolvimento Urbano - Interpretação e Atuação Homeostática. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

SANTA CATARINA (Estado). **Lei Complementar nº 738, de 23 de janeiro de 2019**. Consolida as Leis que instituem a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Florianópolis: Governo do Estado, 2019. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2019/738_2019_lei_complementar.html. Acesso em: 28 maio 2021.

SANTA CATARINA (Estado). Ministério Público. **Ato nº 398, de 11 de junho de 2018**. Disciplina a instauração e a tramitação de Procedimento Administrativo no âmbito do Ministério Público de Santa Catarina. Florianópolis: MPSC, 2018. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/atos-e-normas/detalhe?id=2369>. Acesso em: 28 maio 2021.

VITORELLI, Edilson (org.). **Manual de Direitos Difusos**. Salvador: Juspodivm, 2018.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP'S): ESTUDO DE CASO DO RIO PARAÍBA DO SUL, TRECHO NO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA - RJ

Daniele Pereira Batista Amaral¹
José Edson Falcão de Farias Júnior²

RESUMO: Previstas pelo Código Florestal com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a estabilidade geológica e a biodiversidade, as Áreas de Preservação Permanente (APPs) foram concebidas como espaços sem previsão de uso e ocupação antrópicos. Entretanto, como é notório nas cidades brasileiras, a ausência e/ou ineficiência de planejamento urbano nas últimas décadas permitiu que inúmeras edificações ocupassem áreas ribeirinhas. Esse é o caso de Volta Redonda, o município mais populoso da Região Sul do Estado do Rio de Janeiro, cujo desenvolvimento se deu às margens de um dos principais rios fluminenses, o Paraíba do Sul. Nesse contexto, o Código Florestal e mais recentemente a Lei Federal nº 13.465/17 utilizam a Regularização Fundiária Urbana como instrumento para legalização de assentamentos informais à cidade, associando os aspectos urbanísticos, sociais e ambientais. Diante do exposto, o objetivo deste trabalho é reproduzir, de forma simplificada, as diretrizes básicas para implementação de regularização fundiária em núcleos urbanos informais, que ocupam Áreas de Preservação Permanente e apresentar os estudos técnicos ambientais desenvolvidos pelo órgão ambiental fluminense com vistas à regularização fundiária da APP do rio Paraíba do Sul no município de Volta Redonda.

Palavras-chave: regularização fundiária; Código florestal; áreas de preservação permanente.

SUMÁRIO: 1 Introdução. 2 Contextualização - Ocupações em APPs. 3 Sistemática para implantação da regularização fundiária. 4 Projeto de regularização fundiária urbana. 5 Regularização fundiária em áreas de preservação permanente. 6 Experiência do órgão ambiental fluminense: projeto de regularização fundiária em Volta Redonda/RJ. 7 Conclusões. Referências.

¹ Engenheira Civil. MSc. em Engenharia Ambiental. Engenheira do Serviço de Risco de Inundações e Segurança de Barragens, da Gerência de Segurança Hídrica, do Instituto Estadual do Ambiente. E-mail: danielepba.inea@gmail.com.

² Engenheiro Civil MSc. em Recursos Hídricos. Assessor da Subsecretaria de Recursos Hídricos e Sustentabilidade, da Secretaria de Estado do Ambiente. E-mail: edsonfalcao.inea@gmail.com.

1 Introdução

Ao longo do século passado cresceram os movimentos migratórios da população em direção às cidades à procura de trabalho e de melhores condições de vida, fixando-se, nos arredores dos grandes centros urbanos, em loteamentos sem qualquer tipo de planejamento, fato que culminou no aumento das ocupações irregulares e nos problemas a elas associados.

Muitas vezes as ocupações irregulares se instalam em locais ambientalmente vulneráveis e frágeis, como no entorno de manguezais, lagoas, córregos, rios e reservatórios, considerados como Áreas de Preservação Permanente (APP). Os danos em razão dessas ocupações irregulares, especialmente os relacionados aos recursos hídricos, podem ser irreversíveis. Esse é o caso do município de Volta Redonda, localizado na região sul-fluminense, onde a construção da cidade seguiu o traçado do Rio Paraíba do Sul, desenvolvendo-se de forma linear, ao longo de suas margens. Neste contexto, revela-se como desafio a busca de alternativas para integrar o desenvolvimento econômico e humano com a manutenção da integridade ambiental.

Conforme preconizado pela Constituição Federal, para que se tenha uma vida digna, o ser humano necessita viver em um meio ambiente ecologicamente equilibrado, em que a qualidade dos bens ambientais se mostre adequada e compatível com a harmonia almejada. Nesse aspecto, a regularização fundiária apresenta-se como medida de harmonização entre o indivíduo e o meio ambiente. Em termos gerais, regularização fundiária é o processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com a finalidade de integrar assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades.

Diante do exposto, o objetivo deste trabalho é discorrer sobre as diretrizes para elaboração dos projetos e estudos necessários para implementação da regularização fundiária em núcleos urbanos informais que ocupam APP's de margens de rios e apresentar a experiência do “Projeto de Regularização Fundiária Sustentável de Áreas Urbanas Situadas nas Margens do Rio Paraíba do Sul”³, desenvolvido para o trecho de Volta Redonda - RJ. Tal estudo configura-se como inovador no Estado do Rio de Janeiro e teve como objetivo propor um zoneamento ambiental com base no mapeamento das áreas de risco à inundação, bem como as ações necessárias para mitigação dos problemas oriundos da ocupação desordenada das margens do rio Paraíba do Sul, no município de Volta Redonda.

³ O “Projeto de Regularização Fundiária Sustentável de Áreas Urbanas Situadas nas Margens do Rio Paraíba do Sul, Trecho de Volta Redonda - RJ” é produto do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta firmado entre o Ministério Público Federal, o Instituto Estadual do Ambiente-RJ, o Município de Volta Redonda, o IBAMA e a Secretaria de Patrimônio da União no ERJ.

2 Contextualização - Ocupações em APP's

As Áreas de Preservação Permanente (APPs) são espaços territoriais especialmente protegidos de acordo com o disposto no inciso III, § 1º, do art. 225 da Constituição Federal. O novo Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/12) traz um detalhamento preciso das Áreas de Preservação Permanente (aplicável a áreas rurais e urbanas), além de definir outros espaços de uso limitado. De acordo com o art. 3º, II, da Lei 12.651/2012 a área de preservação permanente é a “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”, definição semelhante a que constava no art. 1º, §2º, II da Lei 4.771/1965, antigo Código Florestal.

Em relação à legislação de Parcelamento do Solo Urbano, a partir de 1999, com a alteração do artigo 3º da Lei Federal nº 6.766/1979 pela Lei Federal nº 9.785/1999, estabeleceu-se o impedimento ao parcelamento em áreas estratégicas para conservação ambiental. O parágrafo único do artigo 3º traz a seguinte redação:

Não será permitido o parcelamento do solo:

I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas [...]

V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

O artigo 4º da Lei nº 6.766/1979, que trata dos requisitos mínimos para os loteamentos, teve sua redação alterada pela Lei Federal nº 10.932/2004, onde passou a vigorar com a seguinte redação: “III - ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica.”

Apesar da legislação proibir explicitamente a ocupação de áreas destinadas à preservação ambiental, esta vem ocorrendo desde os tempos remotos por motivos diversos. Historicamente a ocupação humana privilegiou assentamentos nos topos de morro e ao longo de rios e lagoas. Tal fato ocorreu inicialmente pela necessidade de defesa e também pelo fácil acesso à água objetivando a captação para atividades domésticas e agrícolas, além de servir para deposição dos efluentes domésticos.

O crescimento das cidades atrelado a ausência ou o planejamento urbano inadequado do território, a falta de disponibilidade de terras junto aos centros urbanos, a inexistência da provisão de moradia para a população de baixa renda, entre outros, são algumas das circunstâncias que fazem com que as APPs sejam antropizadas. Constroem-se edificações comerciais, industriais, equipamentos urbanos, vias públicas, e majoritariamente habitações, consolidando-se nas cidades, por vezes, de forma irreversível (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2017). A Figura 1 ilustra ocupações irregulares ao longo do rio Paraíba do Sul.

Figura 1 - Ocupações irregulares ao longo do Rio Paraíba do Sul nos municípios de (a) Volta Redonda (2017) e (b) Barra Mansa (2020)



3 Sistemática para implantação da regularização fundiária

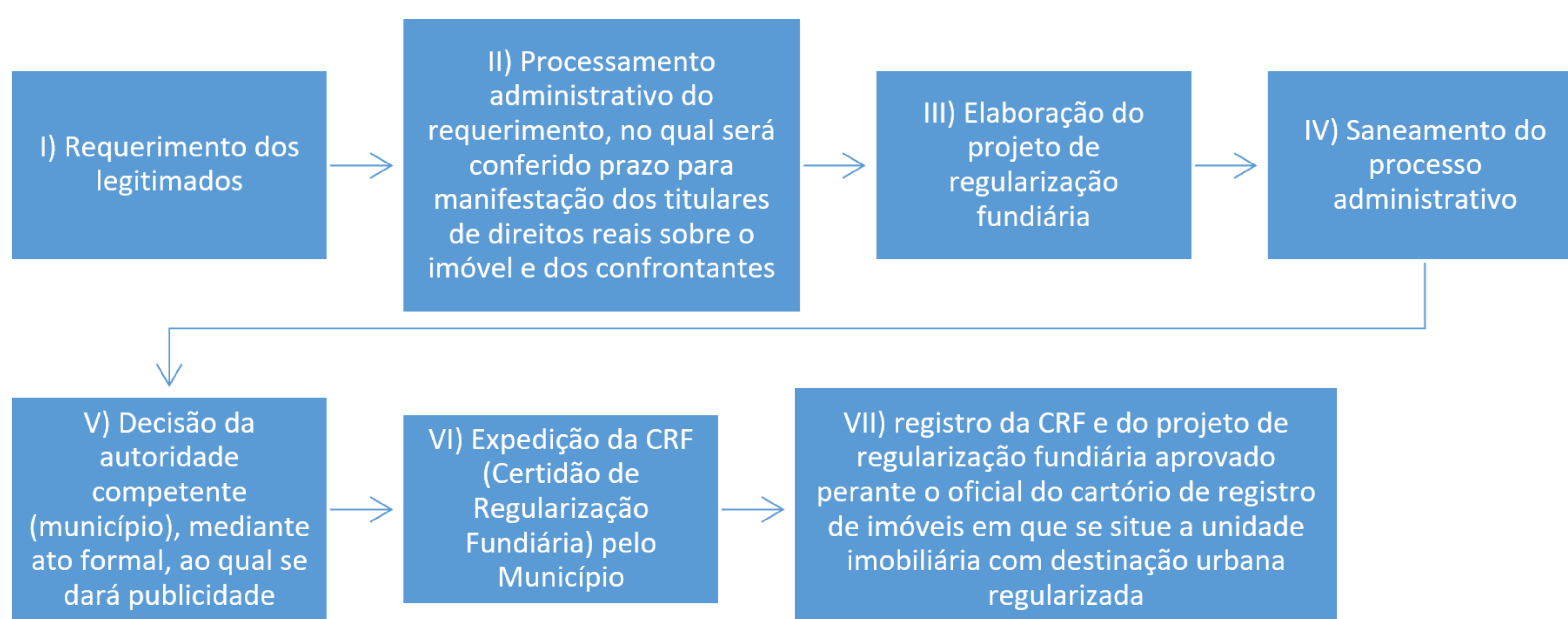
Em 22 de dezembro de 2016, foi publicada a Medida Provisória - MP nº 759, que versava sobre a regularização fundiária no Brasil. Ao alterar 19 diplomas legais sobre o tema, esta normativa promoveu uma ruptura substancial com o modelo até então aplicável no Brasil, pretendendo cuidar de todas as peculiaridades que a regularização fundiária pode assumir em um país de dimensões continentais. Em 12 de julho de 2017 foi promulgada a Lei Federal nº 13.465 com o objetivo de consolidar as diretrizes da MP nº 759. No que diz respeito aos requisitos ambientais e urbanísticos da regularização fundiária, praticamente nenhuma alteração se fez com relação ao que dispunha na legislação anterior, havendo alteração sobretudo nos instrumentos de titulação dos beneficiários do projeto.

Esta lei estabeleceu a criação do termo Regularização Fundiária Urbana (Reurb), o qual, segundo o artigo 9º, abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais, ao ordenamento urbano e à titulação de seus ocupantes. A mesma distingue entre a Regularização Fundiária Urbana de interesse social (Reurb-S), voltada para os assentamentos ocupados predominantemente pela população de baixa renda e a Regularização Fundiária Urbana de interesse específico (Reurb-E), relativa aos demais casos.

Neste contexto, a Lei nº 13.465/2017 inovou principalmente ao estabelecer um procedimento para a Reurb, dispondo sobre quem são os legitimados para requerê-la, os prazos para o procedimento e os instrumentos de realização. O capítulo III do Decreto nº 9.310/2018 (que regulamenta a Lei nº 13.645/2017), que abriga os arts. 21 ao 39, disciplina o procedimento administrativo da Reurb, as fases que o constituem e os prazos.

O fluxograma representado na figura 2, a seguir, apresenta de forma sucinta as etapas da regularização fundiária de acordo com a Lei nº 13.465/2017.

Figura 2 - Etapas da regularização fundiária de acordo com a Lei nº 13.465/2017



Conforme disposto na legislação, a regularização fundiária é processada administrativamente pelo Município. Desta forma, compete aos municípios:

- Classificar as modalidades da Reurb (Interesse Social - S ou interesse específico - E);
- Processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária;
- Emitir a CRF.

4 Projeto de regularização fundiária urbana

De acordo com o art. 35 da Lei Federal nº 13.465/2017 e o art. 30 do Decreto nº 9.310/2018, o projeto de regularização fundiária deverá conter, no mínimo os itens descritos na tabela 1.

Tabela 1 - Requisitos mínimos para o projeto de regularização fundiária

I. Levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART ou Registro de Responsabilidade Técnica – RRT, que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado;
II. Planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível;
III. Estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental;
IV. Projeto urbanístico;
V. Memoriais descritivos;
VI. Proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;
VII. Estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;
VIII. Estudo técnico ambiental, para os fins previstos na Lei, quando for o caso;
IX. Cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e
X. Termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo.

O projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público, quando for o caso. O art. 36 da Lei Federal nº 13.465/17 e o art. 31 do Decreto nº 9.310/2018 apresentam o conteúdo mínimo do projeto urbanístico de regularização fundiária.

De acordo com o artigo 33, parágrafo único, o projeto de regularização fundiária de interesse social será elaborado pelo Poder Público, quer se trate de área pública quer se trate de área particular. No caso da Reurb-E, o projeto será contratado e custeado por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados. Sendo em áreas públicas e se houver interesse público, o município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários.

5 Regularização fundiária em áreas de preservação permanente

Ao abordar o tema regularização fundiária em APP's é preciso entender mediante quais condições a Lei Federal nº 12.651/2012 permite a intervenção em área de preservação permanente. De acordo com o art. 8º: “A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei.” Em ambos os casos da Reurb (social ou específica), a regularização será admitida por meio da aprovação de um projeto de regularização fundiária, conforme definido anteriormente, que inclui a elaboração de estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

A Lei Federal nº 13.465/2017 contemplou explicitamente a necessidade de observância do Código Florestal, conforme disposto no § 2º, artigo 11:

Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb deverá observar, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651/2012.

Nesse aspecto, a Lei Federal nº 13.465/2017 alterou a redação dos respectivos artigos do Código Florestal apenas no sentido de substituir o termo “área urbana de ocupação consolidada” por “núcleos urbanos informais”. Contudo, permanece obrigatória a elaboração dos estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.

O inciso II do artigo 11 da Lei Federal n.º 13.465 define núcleo urbano informal como: “aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização.” Portanto, entende-se que a irregularidade mencionada na sua definição não se limita às áreas sem titulação dominial adequada; refere-se também, por exemplo, a irregularidades ambientais, como a utilização irregular das APP's.

O fato de o imóvel possuir a sua propriedade registrada não impede, portanto, que este seja objeto de regularização. Dessa forma, tratando de Reurb incidente em área de preservação permanente, a existência de titulação do domínio não é o elemento preponderante, mas sim a irregularidade consistente na ocupação indevida da APP (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2017).

Assim, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de Reurb, e os estudos técnicos mencionados deverão conter, no mínimo, os elementos contidos nas tabelas 2 e 3.

Tabela 2 - Estudos técnicos exigidos para a Reurb-S (Artigo 64 do Código Florestal)

I - caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;
II - especificação dos sistemas de saneamento básico;
III - proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações;
IV - recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
V - comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;
VI - comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e
VII - garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água.

Tabela 3 - Estudos técnicos exigidos para a Reurb-E (Artigo 65 do Código Florestal)

I - caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área;
II - identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;
III - especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos;
IV - identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas;
V - especificação da ocupação consolidada existente na área;
VI - identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico;
VII - indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
VIII - avaliação dos riscos ambientais;
IX - comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e
X - demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.

De acordo com a Lei nº 13.465/17, para que seja aprovada a Reurb de núcleos urbanos informais, ou de parcela deles, situados em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, deverão ser realizados estudos técnicos, a fim de examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela por eles afetada. E é condição indispensável à aprovação da Reurb a implantação das medidas indicadas nos estudos técnicos realizados. Na Reurb-S que envolva áreas de riscos que não comportem eliminação, correção ou administração, os Municípios deverão proceder à realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado.

Destaca-se ainda que, conforme disposto no artigo 65, § 2º, da Lei Federal nº 12.651/2012, deverá ser mantida uma faixa mínima não edificada de 15 metros ao longo do curso d'água, para os casos de Reurb-E. Já para os casos de Reurb-S, a Lei Federal nº 12.651/2012 não disciplina faixa mínima não edificante, entretanto, demais dispositivos legais devem ser observados, como a Lei nº 6.766/1979, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano.

6 Experiência do órgão ambiental fluminense: Projeto de regularização fundiária em Volta Redonda/RJ

De acordo com o Código Florestal, para cursos d'água cuja largura esteja entre 50 metros e 200 metros, como é o caso do rio Paraíba do Sul, no trecho de Volta Redonda, a área destinada à preservação permanente deve ser de 100 metros. Entretanto, é possível observar que boa parte desta área destinada à preservação encontra-se densamente ocupada, cuja ocupação apresenta características bastante diversificadas, onde é possível encontrar residências, comércios, serviços públicos e a própria Companhia Siderúrgica Nacional (CSN).

Diante desse cenário, e da necessidade de compatibilizar o direito de propriedade com a indispensável e necessária proteção ao meio ambiente, o órgão ambiental do Estado do Rio de Janeiro, Instituto Estadual do Ambiente (Inea), contratou estudos técnicos ambientais visando a apoiar o município de Volta Redonda na implantação da regularização fundiária da APP do rio Paraíba do Sul que percorre o município. Os estudos abrangeram uma faixa de 200 metros em ambas as margens do rio Paraíba do Sul.

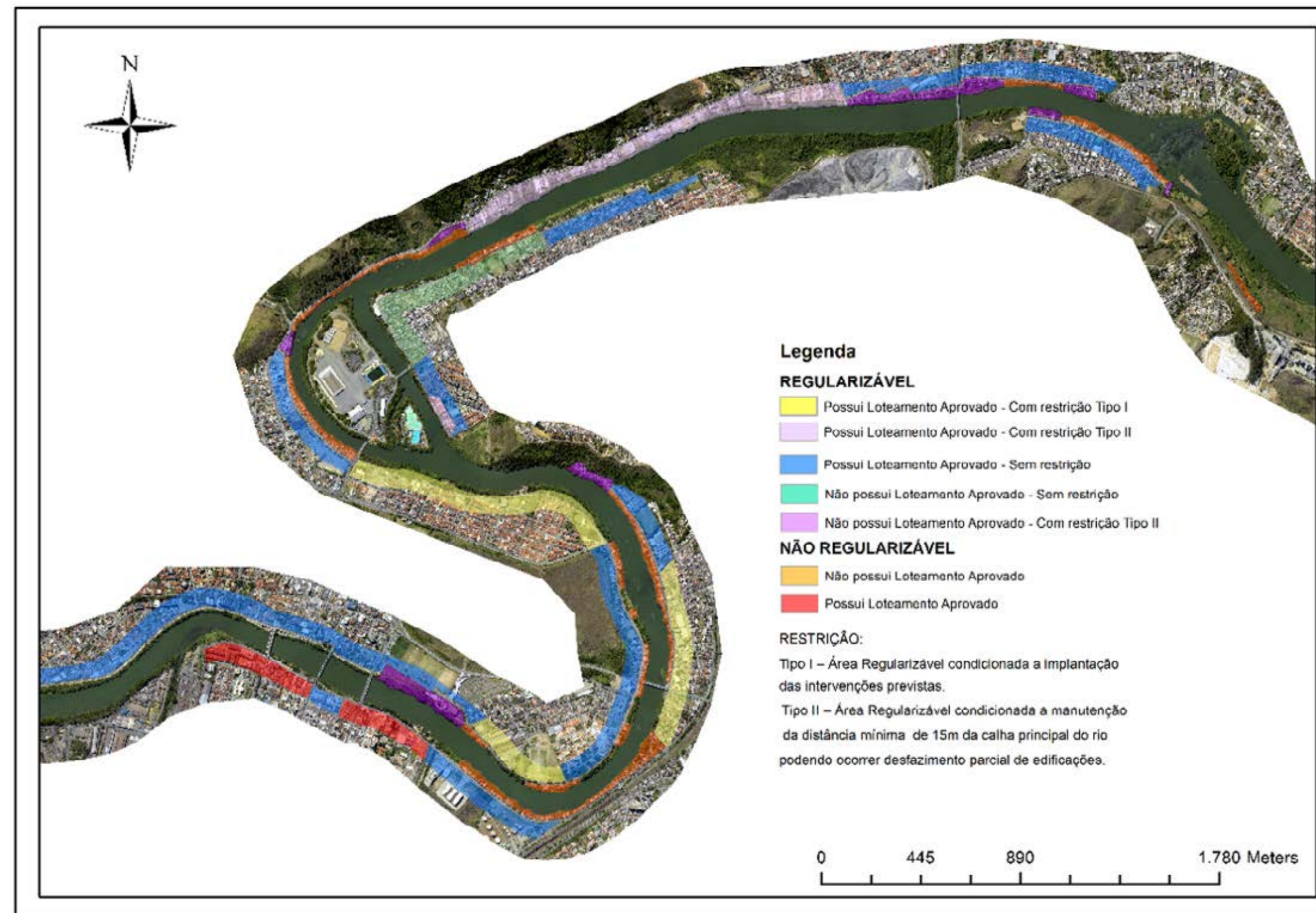
O projeto envolveu a execução de serviços de campo, como levantamentos topobatimétricos, topográficos, hidrométricos e geotécnicos, caracterização do uso e ocupação do solo, estudos hidrológicos e hidráulicos e mapeamento de perigo e risco à inundação, de modo a atender às exigências descritas nos artigos 64 e 65 do Código Florestal. Dessa forma, o trabalho subsidiou a definição das intervenções necessárias para mitigação das inundações na região e da proposta de zoneamento ambiental para a Área de Preservação Permanente.

A Proposta de Zoneamento Ambiental foi elaborada a partir da análise do Plano Diretor Municipal vigente (datado de 2008) e de toda a legislação municipal sobre o uso do solo urbano (datadas das décadas de 1970 e 1980). O escopo desta etapa foi apontar os problemas do zoneamento e dos parâmetros edilícios praticados historicamente em Volta Redonda, na área de estudo, e, uma vez identificados os problemas, sugerir modificações. Tal proposta foi construída com a participação de representantes de diversos setores do município e suas diretrizes foram consideradas na revisão do Plano Diretor Municipal.

Por fim, a partir do resultado dos estudos desenvolvidos, foram identificados os trechos passíveis ou não de regularização, do ponto de vista ambiental, conforme apresentado na Figura 2. A classificação foi realizada considerando-se os Projetos de Loteamento Aprovado (PAL) disponibilizados pela Prefeitura municipal e as condicionantes ambientais para regularização dos imóveis, tendo como fator principal limitador o risco a inundações, visto que não foram identificados riscos geológicos na região de estudo.

Algumas áreas foram classificadas como regularizáveis com restrição: a restrição tipo I refere-se à necessidade de implementação das intervenções para controle das inundações, e a restrição tipo II indica que a regularização está condicionada à manutenção de uma distância mínima não edificante de 15 metros, entre a calha do Rio Paraíba do Sul e a edificação, podendo ocorrer desfazimento parcial de edificações. Os trechos onde as edificações ocupam a calha do rio e/ou aqueles nos quais não foi possível a mitigação das inundações, foram classificados como áreas não regularizáveis, do ponto de vista ambiental.

Figura 2 - Proposta de REURB, sob a perspectiva ambiental, para um trecho do rio Paraíba do Sul no município de Volta Redonda



7 Conclusões

A ocupação de áreas de preservação permanente tem sido realidade em muitos municípios, uma vez que, na maioria dos casos, a expansão da ocupação humana não foi acompanhada pelo adequado planejamento urbano. Entretanto, há de se considerar que a remoção dessas áreas densamente ocupadas e impermeabilizadas exigiria custos econômicos e sociais insuportáveis para o poder público. Além de ser inviável economicamente para o Estado, os possíveis ganhos ambientais obtidos seriam provavelmente desproporcionais aos esforços empreendidos. Neste contexto, a Regularização Fundiária apresenta-se como uma alternativa viável para compatibilizar o acesso à habitação à premente necessidade de preservação dos recursos naturais.

Importante ressaltar que a regularização fundiária não visa apenas titular os ocupantes, embora essa seja uma preocupação cada vez mais presente na evolução legislativa que trata do tema. A titulação é um dos resultados de um procedimento complexo em que os poderes públicos voltam a atenção para as questões ambientais e o fornecimento de infraestrutura urbanística para esses núcleos habitacionais, através de estudos de viabilidade e obras necessárias.

É importante frisar o papel integrador dos projetos de regularização fundiária, destacando-se os desenvolvidos para APPs às margens de rios, visto que têm como premissa a diminuição dos riscos, principalmente de inundação, e implantação de serviços de saneamento básico, contribuindo para a melhoria da qualidade ambiental de maneira integrada à gestão territorial.

Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016.

BRASIL. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979.

BRASIL. **Lei nº 10.932, de 03 de agosto de 2004**. Altera o art. 4º da Lei no 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que "dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências". Brasília, DF: Presidência da República, 2004.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2009.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2012.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL. 4ª Câmara de Coordenação e Revisão.

Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente. Brasília, DF: MPF, 2018. (Série Manuais de Atuação, 6). Disponível em: <https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/765.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2021.

PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização Fundiária**: a regularização fundiária rural e urbana Reurb-S, Reurb-E e Reurb-I. [S. l.: s. n.], 2017. Disponível em: http://registroimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2017/09/Regularizacao_Fundiaria_TOTAL.pdf. Acesso em: 17 abr. 2021.

CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE REURB

Ivan Carneiro Castanheiro¹

RESUMO: O presente capítulo aborda aspectos gerais da Lei nº 13.465/17, conhecida por lei da Reurb. Trata-se de uma introdução ao tema, no âmbito de uma publicação eletrônica de responsabilidade dos promoventes de um curso completo sobre REURB (Regularização Fundiária Urbana), realizada conjuntamente pelo IERBB e ABRAMPA. Assim, nos demais capítulos da presente obra, os temas aqui mencionados serão aprofundados pelos outros colegas professores do mencionado curso. No presente capítulo buscamos traçar os princípios e os objetivos da Reurb, trazendo elementos conceituais, linhas gerais dos regramentos dos instrumentos utilizados na Reurb, as modalidades de regularização, as exigências de infraestrutura essencial para regularização dos núcleos urbanos informais, visando evitar que haja apenas uma regularização dominial ou “de papel”. Também tratamos da regularização de núcleos situados total ou parcialmente em área de preservação permanente; do processamento da Reurb perante o município ou Distrito Federal, bem como do ingresso da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) perante o Oficial de Registro de Imóveis e a expedição das matrículas das respectivas unidades imobiliárias. Para cada um desses temas, procuramos trazer nossa visão como membro do Ministério Público com atuação prática na área, com embasamento doutrinário, ainda que com as limitações de amplitude próprias de uma abordagem introdutória e em um espaço limitado.

Palavras-chave: Reurb-S; Reurb-E; app; infraestrutura essencial; CRF.

SUMÁRIO: 1 Introdução. 2 Espécies de Reurb na Lei 13.465/17: Reurb-s, Reurb-e; Reurb inominada e respectivas disciplinas. 3 Atores da Reurb. 4 Princípios, diretrizes, objetivos e marco legal da Reurb. 5 Benefícios da Reurb. 6 Alguns regramentos da Reurb. 6.1 Rol normativo federal da regularização fundiária. 7 Reurb, infraestrutura essencial e a prestação regionalizada de saneamento básico. 8 Reurb em área de preservação permanente (APP). 9 Conclusão. Referências.

¹ Promotor de Justiça - MPSP. Mestre em Direito pela PUC-SP. Professor da Escola Superior do Ministério Público (ESMP-SP). Professor local e nacional de Direito Ambiental, na UNIP (Universidade Paulista). Membro do Conselho Consultivo do Projeto “Conexão Água” (MPF). Coordenador do 17º Núcleo da ESMP (Piracicaba). Vice-Diretor da ABRAMPA - Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público - Região Sudeste). Autor do capítulo “Direito Urbanístico e Direito à Moradia” (Manual de Direitos Difusos - Org. Edilson Vitorelli. Juspodmv, 2ª ed., 2.019). Autor do capítulo “Regularização fundiária: fundamentos, aspectos práticos e propostas” (livro Regularização Fundiária - Coord. José Renato Nalini e Wilson Levy, Editora Forense, 2.013). E-mail: ivancarneiro@uol.com.br.

1 Introdução

A atual disciplina da regularização fundiária urbana tem previsão na Lei 13.465/17, a qual dispõe:

Art. 9º. Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

§ 1º. Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional².

Quanto ao significado e alcance do conceito de núcleo urbano, em outra oportunidade anotamos que:

Núcleo urbano informal, segundo artigo 11 da Lei 13.465 de 11 de julho de 2017, é o assentamento clandestino, irregular ou no qual não foi possível fazer, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização. E núcleo urbano informal consolidado é 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. Ambas hipóteses serão passíveis de regularização, havendo previsão de mitigação e compensações de danos ambientais, a serem verificados por estudos técnicos³.

Silvio Figueiredo conceitua regularização fundiária da seguinte forma: “em termos gerais, é o processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, com a finalidade de integrar assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades.”⁴ Para se atingir os objetivos de desenvolvimento integrado de ações voltadas à correção e prevenção de problemas ambientais e sociais, faz-se necessária a “integração e a compatibilização de programas sociais, políticas públicas e disponibilidade orçamentária, que dependem, como já exposto anteriormente, de vontade política e administrativa.”⁵

² BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

³ CASTANHEIRO, Ivan Carneiro; OLIVEIRA, Andreia Mara. A regularização fundiária de condomínios e ranchos de lazer. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 15 jan. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jan-15/mp-debate-regularizacao-fundiaria-condominios-ranchos-lazer>. Acesso em: 31 maio 2021.

⁴ FIGUEIREDO, Sílvio. Regularização fundiária: avanços e desafios na implementação de políticas públicas. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (coord.). **Regularização Fundiária**. 2. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

⁵ Ibid, p. 193-194.

Como consequências da intensa e desregrada ocupação do solo urbano ao longo das últimas décadas, nossos núcleos urbanos, por razões diversas, possuem falta de equipamentos urbanos e comunitários; marginalização dos habitantes, com o incremento das desigualdades sociais; reflexos na segurança da população local e circunvizinha (violência, comércio de drogas, degradação social de toda ordem etc.); comércio tomando espaço de residências (lojas, escritórios, aumento do tráfego, ruídos, camelôs) e invasões de áreas públicas.⁶

A legalização de ocupações ou loteamentos ilegais ou irregulares, atualmente, exige não só a correção de aspectos dominiais ou registrais, mas também urbanísticos e ambientais – fala-se, então, em regularização fundiária sustentável.⁷

As intervenções regularizadoras deverão ocorrer em núcleos habitacionais urbanos decorrentes de loteamentos clandestinos (parcelamentos não aprovados pelo Município, nem registrados no Serviço de Registro de Imóveis), loteamentos irregulares (não executados ou executados em desacordo com o ato de aprovação e/ou com a legislação), em “condomínios fechados” ou “condomínios de lotes”, conjuntos habitacionais, ocupações, cortiços ou favelas, assim como em outras modalidades de moradias, como o condomínio urbano simples e as famosas lajes ou puxadinhos.

Lembra José Carlos de Freitas que também estimulam a formação de parcelamentos irregulares as limitações urbanísticas relativas ao regime de edificações (recuos, gabarito, taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento, áreas non aedificandi, zoneamento), assim como as normas ambientais inibidoras da exploração econômica do imóvel (área de preservação permanente, de proteção aos mananciais, vegetação nativa etc.).⁸

Como resultados positivos da regularização fundiária, podemos mencionar: a) remodelação parcial ou total do conjunto; b) aumento da dimensão e do número de unidades habitacionais, ou de sua diminuição e/ou demolição, ampliação ou redução dos espaços projetados; c) implantação ou remoção de equipamentos urbanos etc.⁹

⁶ CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Regularização Fundiária Urbana: fundamentos, aspectos práticos e propostas. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (coord.). **Regularização Fundiária**. 2. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 112.

⁷ CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de Direito Urbanístico**. Salvador: JusPodivm, 2015. p. 353.

⁸ FREITAS, José Carlos de. Loteamentos clandestinos e suas modalidades fraudulentas: atuação preventiva dos agentes públicos. In: FINK, Daniel Roberto (org). **Manual Prático da Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2005. p. 172-173.

⁹ CASTANHEIRO, op. cit., p. 110.

Caso impossível a regularização fundiária de determinado núcleo habitacional, tornando-se necessário o desfazimento (demolição) de unidades do núcleo habitacional, haverá uma reconfiguração da área, podendo daí resultar a recomposição da gleba retalhada ao seu estado anterior de indivisão material; reparação dos danos ao meio ambiente natural e urbano; reparação financeira dos adquirentes que edificaram casas nos lotes (execução na forma do art. 95/99, combinado com o art. 117 do Código de Defesa do Consumidor – Lei 8.078/90).

A regularização fundiária de interesse social não é opção política do administrador público, transmudando-se num direito subjetivo de ocupantes de assentamentos informais. Ela é parte integrante dos direitos sociais, na vertente direito à moradia digna, com status constitucional (art. 1º, III e art. 6º da Constituição Federal). Nesses núcleos informais costuma haver redes de energia e de água levados pelas concessionárias, com ou sem autorização do poder público, com furtos desses serviços e produtos. Em consequência, acabam ocorrendo riscos aos moradores e transeuntes, também sobrecarregando a rede oficial, com repasse no valor da tarifa a todos os usuários.

As consequências ambientais dos núcleos urbanos informais ocorrem com ocupações das áreas de preservação permanente, ou áreas de mananciais, áreas de unidades de conservação ou de seu entorno. Elas geram poluição, assoreamento, lixiviação e não tratamento de esgoto, com a conseqüente contaminação hídrica. As principais consequências são problemas de doenças de veiculação hídrica, aumento da tarifa do abastecimento público, em razão do incremento do custo para o tratamento, em geral também insuficiente, agravando problemas de saúde pública.

Os núcleos informais também geram consequências, pois com a morte do proprietário/autor da herança (“de cujus”) há dificuldade na transmissão do imóvel informal aos sucessores. Tais imóveis muitas vezes são vendidos na forma de frações ideais, os lotes não estão individualizados no registro de imóveis, inexistindo matrículas individualizadas, sem discriminação de tamanhos, localização e da construção. Tais fatores causam problemas na divisão proporcional do patrimônio entre “condôminos da gleba formalmente indivisa, inclusive pela diferença de valores e padrões construtivos das diversas construções em lotes distintos da gleba, especialmente em sede de direitos sucessórios.

Conforme ressalta Lair Krähenbühl, existe significativa importância na regularização fundiária, vista pelo aspecto registral, pois:

Não basta ter a posse de uma casa, é preciso que a propriedade seja registrada “no papel”. Essa preocupação de estabelecer de quem é a propriedade não só garante a segurança social e jurídica dos seus moradores (pois elimina a indefinição dominial), mas também auxilia os municípios no dimensionamento da arrecadação de impostos e na elaboração de planos diretores. Afinal, imóveis legalizados emitem sinais positivos ao mercado: o efeito multiplicador de cada propriedade regularizada significa, na prática, duas vezes o seu valor monetário. Em resumo, todo mundo ganha com a regularização fundiária.¹⁰

2 Espécies de REURB na Lei 13.465/17, REURB-E; REURB Inominada e respectivas disciplinas

Conforme art. 13 da Lei 13.465/17, a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) compreende duas modalidades:

I – Reurb de Interesse Social (Reurb-S) – regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e

II – Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) – regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.¹¹

O conceito de população de baixa renda, visando definir a modalidade de Reurb, deve ser definido na legislação municipal, não podendo ultrapassar cinco salários mínimos, conforme previsão do art. 6º, do Decreto 9.310/18.

Conforme previsto no § 4º do art. 5º do Decreto 9.310/18, “no mesmo núcleo urbano informal, poderá haver as duas modalidades de Reurb, desde que a parte seja ocupada predominantemente por população de baixa renda regularizada por meio de Reurb-S e o restante do núcleo por meio de Reurb-E.”¹²

¹⁰ KRÄHENBÜHL, Lair. **Trajetória de um profissional da habitação**. São Paulo: Pini, 2011. p. 124.

¹¹ BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

¹² BRASIL. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

Possível haver atividade residencial e comercial (uso misto) no mesmo núcleo habitacional (art. 5º, § 5º do Decreto 9.310/18), mas as unidades não residenciais, caso viável, devem ser regularizadas pela modalidade de Reurb-E (art. 5º, § 6º), arcando o beneficiário com os custos dos projetos, obras e do registro imobiliário.

A Reurb-E, conforme art. 13, II, da Lei 13.465/17, trata-se de regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo. Ou seja, em não se tratando de núcleo urbano informal ocupado por população de baixa renda, será Reurb-E, com exceção da hipótese da regularização fundiária urbana inominada do art. 69.

Na Reurb-E, caberá ao Distrito Federal ou ao Município ou Distrito Federal definir, por ocasião da aprovação dos projetos de regularização fundiária, nos limites da legislação de regência (art. 38), os responsáveis pela:

I - implantação dos sistemas viários;

II - implantação da infraestrutura essencial e dos equipamentos públicos ou comunitários, quando for o caso; e

III - implementação das medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental, e dos estudos técnicos, quando for o caso.

§ 1º As responsabilidades de que trata o caput deste artigo poderão ser atribuídas aos beneficiários da Reurb-E.

§ 2º. Os responsáveis pela adoção de medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental deverão celebrar termo de compromisso com as autoridades competentes como condição de aprovação da Reurb-E.¹³

Na Reurb-E, em havendo necessidade de compensações ambientais e/ou urbanísticas, elas ficarão a cargo dos responsáveis pela regularização, sendo de todo conveniente que fiquem a cargo do empreendedor, especialmente os custos, conforme dispõem o art. 14, § 2º; o artigo 26, II e § 3º; art. 35, § 2º; art. 36, § 5º; art. 37, § 1º, todos do Decreto 9.310/18. Este lucrou com a venda sem desembolsar as quantias correspondentes à implantação da infraestrutura necessária, por meio de instituição de áreas livres e outros equipamentos urbanos (art. 36, IV)¹⁴. Também poderão ficar a cargo dos beneficiários da regularização fundiária.

13 BRASIL. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

14 Escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação (art. 2º, § 4º, da Lei 6766/79), caso assim previsto na Lei Municipal (art. 36, § 1º, V, da Lei 13.465/17).

Ainda pode ser incluída como outra espécie de Reurb, a denominada “Reurb Inominada”, prevista no artigo 69 da Lei 13.465/17¹⁵, aplicável às glebas parceladas anteriormente a 19/12/1.979, para as quais há extrema flexibilização das normas urbanísticas e ambientais visando sua regularização, a qual é mais registrária do que sustentável, fugindo aos princípios do art. 9º, § 1º e aos objetivos do art. 10. Bastará uma certidão do Município no sentido de estar o núcleo urbano informal integrado à cidade, para que a regularização ocorra sem a necessidade dos estudos técnicos, de aprovação municipal ou de Certidão de Regularização Fundiária, bastando uma planta e um memorial descritivo, subscrita por profissional competente, com ART ou RRT (dispensada em caso de ser agente público), conforme previsão do art. 21, § 2º, I e do § 3º do Decreto 9.310/18.

3 Atores da REURB

São agentes públicos ativos na regularização fundiária, a União, os Estados, mas principalmente os Municípios ou o Distrito Federal, bem como as pessoas jurídicas da administração indireta de cada um desses entes federativos, quando criadas para fazer a gestão das múltiplas questões do uso e ocupação do solo urbano (art. 14, inciso I, da Lei 13.465/17), Defensoria Pública, além do Ministério Público. Entretanto, entendemos que o ato de aprovação da Reurb, com a expedição da Certidão de Regularização Fundiária, deve ocorrer no âmbito da administração direta ou centralizada, pois a lei fala em “Município”, conforme se observa do art. 30. Ademais, o artigo 14, I, retrocitado, cita os dois órgãos (administração direta e indireta) como requerentes legitimados para requererem a Reurb, deixando evidenciado o tratamento distinto entre eles, o mesmo ocorrendo nos arts. 37 e 47, parágrafo único.

Também podem atuar diretamente para buscar a regularização fundiária urbana os beneficiários, quer individual, quer coletivamente, ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público, bem como por associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana, tal como previsto no art. 14, inciso II, da Lei 13.465/17.

Ainda podem requerer a regularização fundiária urbana: os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores.

¹⁵ As glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que não possuem registro, poderão ter a sua situação jurídica regularizada mediante o registro do parcelamento, desde que esteja implantado e integrado à cidade, podendo, para tanto, utilizar-se dos instrumentos previstos nesta Lei (art. 87 do Decreto 9.310/18).

4 Princípios, diretrizes, objetivos e marco legal da REURB

As diretrizes gerais e os princípios estão no § 1º do art. 9º da Lei 13.465/17, assim esculpido:

Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.¹⁶

São objetivos da fundiária urbana:

[...] saneamento (a correção) da situação ilegal (anômala) e esse saneamento é: a) urbanístico (correção da situação física existente, isto é, quanto às vias de circulação, infraestrutura, etc., exigindo investimentos do Poder Público); b) administrativo (regularização da situação do parcelamento perante os órgãos públicos administrativos); c) civil (regularização da situação registrária e do direito real de aquisição ou do domínio dos adquirentes).¹⁷

Ainda sobre os objetivos e importância da regularização fundiária urbana, consignamos que:

Ela objetiva a ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda (Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social – Reurb-S), de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados, evitando a gentrificação dessas áreas. Também objetiva a regularização fundiária de áreas outras não ocupadas por população de baixa renda (Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico – Reurb-E).¹⁸

Portanto, a legislação permitirá a regularização do parcelamento do solo de maneira facilitada e barata, sendo até certo ponto compensadora. Entretanto, acertou o legislador em não dar anistia ao infrator, não o isentando de responsabilidade civil, administrativa e criminal (art. 14, § 3º, da Lei 13.465/17).

16 BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

17 CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Parcelamentos irregulares e clandestinos e responsabilidade civil. In: FINK, Daniel Roberto. **Manual Prático da Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo.** São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2005. p. 214.

18 CASTANHEIRO, Ivan Carneiro; OLIVEIRA, Andreia Mara. A regularização fundiária de condomínios e ranchos de lazer. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 15 jan. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jan-15/mp-debate-regularizacao-fundiaria-condominios-ranchos-lazer>. Acesso em: 31 maio 2021.

Também andou bem a novel legislação ao estabelecer como objetivo da Reurb prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais (art. 10, X). Entretanto, essa prevenção não teve suas formas previstas e detalhadas na lei da Reurb, de maneira a indicar que essa importante obrigação, dos Municípios e do Distrito Federal, poderá continuar letra morta na legislação urbano-ambiental brasileira, caso se aceite, por exemplo, não haver um marco final a partir do qual não será possível que se regularizem núcleos urbanos que vierem a se consolidar no futuro.

Portanto, *data venia* de outros posicionamentos mais flexíveis, com base nos princípios e objetivos da Reurb, supracitados, e considerando que somente devem ser regularizados núcleos urbanos pretéritos e não dos diversos tipos de fracionamento e uso do solo que ainda estão em andamento ou que vierem a ocorrer, de maneira clandestina ou irregular, que a melhor interpretação da Lei da Reurb é a de que somente serão passíveis de serem regularizados os núcleos urbanos informais consolidados (Reurb-E) até 22/12/16 (art. 23 da Lei 13.465/17)¹⁹ caso não estejam em áreas de preservação permanente e até 27/05/12 (art. 8º, § 4º, da Lei 12.651/12)²⁰, na parte do núcleo urbano situado em área de preservação permanente:

Como dito, há quem faça uma interpretação literal do art. 23, “caput” da Lei 13.465/17, a qual limita a legitimação fundiária a ocupações consolidadas até 22/12/16, concluindo, a “contrário sensu”, que os demais instrumentos da Reurb possam ser aplicados para ocupações que vierem a se consolidar a qualquer tempo. “Data venia”, essa interpretação contraria os próprios princípios do art. 9º, § 1º, bem como é frontalmente contrária às normas de ordenamento territorial²¹, sendo um incentivo à continuidade de ocupação do solo irregulares, diante da perspectiva da futura regularização facilitada e financeiramente menos custosa, se prevalecer essa interpretação. Assim, por demais importante que a legislação municipal deixe expressa a limitação temporal para todas as modalidades e instrumentos de REURB.

19 Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se: III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município.

20 Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei. [...].

§ 4º Não haverá, em qualquer hipótese, direito à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa, além das previstas nesta Lei.

21 *Vide* capítulo 6.

5 Benefícios da REURB

Conforme Paulo Afonso Cavichioli Carmona são vários são os benefícios de se instituir ZEIS (Zona Especial de Interesse Social) para a coletividade, enumerando-os:

- a) Urbanísticos: por integrar áreas degradadas e marginalizadas da cidade e possibilitar a implantação de infraestrutura nos assentamentos irregulares, como pavimentação, iluminação, saneamento básico, transporte coletivo de qualidade, coleta de lixo e instalação de equipamentos públicos;
- b) ambientais: por melhorar o ambiente construído para moradores, urbanizando áreas de riscos evitando deslizamento ou enchentes, além de sensível melhora na poluição visual das áreas degradadas;
- c) jurídicos: por facilitar regularização fundiária dos assentamentos irregulares, facilitando a aplicação de instrumentos de garantia de posse ou propriedade, como usucapião, a concessão do direito real de uso ou a concessão de uso especial para fins de moradia;
- d) políticos: por romper com políticas clientelistas que envolvem investimentos públicos e implantação de infraestrutura e por reconhecer os direitos de cidadania das populações envolvidas;
- e) sociais: por enfraquecer o estigma que existe em relação aos assentamentos de baixa renda e fortalecendo a autoestima da população que ali vive, com diminuição dos índices de criminalidade e violência urbana.²²

²² CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de Direito Urbanístico**. Salvador: JusPodivm, 2015. p. 383-384.

6 Alguns regramentos da REURB

Caberá ao Município a difícil tarefa de compatibilizar os interesses dos beneficiários diretos da Reurb com os das demais pessoas residentes no Município, o que deverá ser realizado com apoio em diversos dispositivos legais, dentre os quais:

- a) art. 30, inciso VIII, da Constituição Federal;
- b) no art. 1º, parágrafo único, da Lei 6.766/79;
- c) art. 2º, IV (Planejamento do desenvolvimento da cidade como diretriz geral da política urbana); art. 4º, III (planejamento municipal como instrumento da política urbana); art. 25, § 1º (direito de preempção); art. 30 (outorga onerosa do direito de construir); art. 32 (operações urbanas consorciadas); art. 35 (transferência do direito de construir); art. 36 (estudo prévio de impacto de vizinhança - EIV); art. 42-A, § 3º (adequação do Plano Diretor em relação às áreas de risco); art. 42-B (modificação do plano diretor para ampliação do perímetro urbano); art. 46 (Consórcio imobiliário); art. 49 (prazos para expedição de diretrizes de empreendimentos urbanísticos); art. 51 (aplicação ao Distrito Federal das obrigações atribuídas aos Municípios), todos do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/00);
- d) Quanto às atribuições e/ou competências dos Municípios/Distrito Federal, a Lei 13.465/17 atribui-lhes diversos poderes e/ou deveres, dentre os quais podem ser citados:
 - d-1) art. 11, III (definição, pelo Município, de núcleo urbano informal consolidado);
 - d-2) art. 11, IV (município define se haverá ou não demarcação urbanística);
 - d-3) art. 11, §1º (dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edílios);
 - d-4) artigos 13 e 30 (classificar a modalidade de Reurb e conduzir seu processamento, emitindo, ao final, a Certidão de Regularização Fundiária)²³;

²³ Cf. art. 5º, § 7º e art. 6º do Dec. 9.310/18.

d-5) art. 13, § 7º (interligação à equipamentos e infraestrutura para prestação de serviço público de abastecimento de água, de coleta de esgoto, de distribuição de energia elétrica, ou de outros serviços públicos, salvo disposição em contrário da legislação municipal);

d-6) art. 13, § 4º (admitir uso misto, residencial e comercial de atividades, para fins de Reurb);

d-7) arts. 14, I e 32 (figurar como requerente/promovente da Reurb);

d-8) art. 18 (instituir ZEIS - Zona Especial de Interesse Social - como instrumento de planejamento urbano, para população de baixa renda e com regras especiais no uso e ocupação do solo);

d-9) art. 20 (decidir se efetua, diretamente ou por meio do serviço de registro de imóveis, a notificação de titulares e confrontantes para fins de impugnação de demarcação urbanística);

d-10) art. 23, § 4º (reconhecer titulares de domínio na legitimação fundiária);

d-11) art. 34 (faculdade de criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, ou de mediação de conflitos, para fins de viabilizar a Reurb, ou, mediante celebração de convênio, utilizar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania ou as câmaras de mediação credenciadas nos Tribunais de Justiça);

d-12) art. 36, IX (definir outros requisitos para projeto urbanístico de regularização);

d-13) art. 36, § 1º, V (definir outros equipamentos de infraestrutura essencial como condição para Reurb);

d-14) art. 36, § 4º (definir requisitos para elaboração do projeto de regularização, no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados);

d-15) art. 38 (definição dos responsáveis pela implantação da infraestrutura essencial, sistemas viários e melhorias ambientais, na Reurb-E);

- d-16) art. 39, § 2º (proceder à relocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado, em áreas de riscos que não comportem eliminação, correção ou administração);
- d-17) art. 47 (indicação de padrões dos memoriais descritivos, das plantas e das demais representações gráficas, inclusive as escalas adotadas e outros detalhes técnicos, para fins de projetos de Reurb);
- d-18) art. 53, parágrafo único (requerer abertura de matrícula das áreas que tenham automaticamente ingressado no domínio público com a regularização – áreas destinadas ao uso comum do povo, prédios públicos e os equipamentos urbanos);
- d-19) art. 55 (definir as posturas a serem obedecidas na efetivação do direito de laje – art. 1.510-B da Lei 10.406/02);
- d-20) arts. 64/65 (arrecadação de imóveis urbanos privados abandonados para fins de regularização fundiária)²⁴;
- d-21) art. 69 (expedição de atestado de que o parcelamento urbano implantado anteriormente a 19/12/79 encontra-se integrado à cidade);
- d-22) art. 78 (regulamentação do controle de acesso ao loteamento de acesso controlado);
- d-23) art. 79 (facultar ao particular proprietário de área objeto de Reurb que se utilize do consórcio imobiliário²⁵ como forma de viabilização financeira do aproveitamento);
- d-24) art. 93 (área urbana consolidada incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica, para efeitos do artigo 16-C, § 2º, I, da Lei 9.636/98, relativa à regularização de imóveis da União);
- d-25) art. 98 (venda direta aos ocupantes de suas áreas públicas objeto da Reurb-E, dispensando procedimento licitatório).

24 Regulamentado pelo art. 73 do Decreto 9.310/18.

25 Art. 93, § 1º, do Decreto 9.310/18: “Considera-se consórcio imobiliário 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 ou distrital a propriedade do imóvel e, após a realização das obras, recebe como pagamento unidades imobiliárias urbanizadas ou edificadas e as demais unidades incorporadas ao patrimônio público.”

Também será possível a regularização do núcleo “de forma integral, por parte ou mesmo de forma isolada por unidade imobiliária”²⁶ (art. 5º, § 7º, do Decreto 9.310/18). Quanto a este último dispositivo, entendemos que deva ele ser interpretado de maneira sistêmica, ou seja, uma vez viável a regularização do núcleo como um todo será possível regularizar, unidade a unidade, pela modalidade Reurb-S ou Reurb-E, a depender das características/finalidades do imóvel, bem como do nível de renda do beneficiário.

Nesse diapasão, consideramos que as características e finalidades da regularização fundiária urbana é de ordenação do território urbano como um todo, em prol dos interesses e direitos difusos e do cumprimento das funções sociais da cidade e não do morador isoladamente considerado, devendo ser reservada à regularização edilícia, pelas leis de posturas municipais, no tocante às unidades imobiliárias unitariamente consideradas. Em outras palavras, regulariza-se o núcleo residencial e não uma residência específica e isolada existente no seu interior. Caso o operador do direito pretenda fazer uma interpretação literal e não sistêmica do dispositivo retrocitado, de se considerar que o mencionado decreto, nesse diapasão, extrapolou sua função regulamentar, indo além do que a Lei 13.465/17 pretendeu, havendo uma crise de legalidade que invalida seu § 7º do art. 5º.

Vale anotar que com a Lei 13.465/17 foram criadas as figuras do “condomínio de lotes” (art. 2º, § 7º, da Lei 6.766/79) e o “loteamento de acesso controlado” (art. 2, § 8º), da Lei 6.766/79. Possível a regularização desses condomínios de lazer por tais instrumentos jurídicos (condomínio de lotes e condomínios de acesso controlado), desde que preenchidos outros requisitos legais. Se tais institutos foram instituídos para novos empreendimentos, salvo melhor juízo, violar-se-ia o princípio constitucional da isonomia, dando-se tratamento diferenciado a situações muito semelhantes. Tais regularizações estão previstas no art. 8º, XVI, e XVII; art. 52, § 2º; art. 66, § 1º, do Decreto 9.310/18.

As normas e procedimentos de Reurb poderão ser aplicados aos processos administrativos de regularização fundiária que já tramitavam anteriormente à Lei nº 13.465, de 2.017, mas podem continuar regidos pela normatização anterior (art. 288-A ao art. 288-G da Lei nº 6.015, de 1973, e no art. 46 ao art. 71-A da Lei nº 11.977, de 2009), conforme expressamente prevê o art. 92 do Decreto 9.310/18.

26 BRASIL. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018.** Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

O Município ou o Distrito Federal deverá notificar os titulares de domínio ou os responsáveis pelos núcleos urbanos informais de interesse específico para iniciarem a regularização em noventa dias (art. 76 do Decreto 9.310/18), podendo o Município promover a REURB, em caso de não atendimento à notificação (§ 2º).

Quanto à questão de haver ou não interesse público na regularização de interesse específico, entendemos que em grande parte dos casos haverá, pois o uso e ocupação inadequada do solo, em maior ou menor grau, trará consequências negativas ao ordenamento territorial local como um todo, com graves repercussões ambientais. Nesse diapasão, será obrigação do Município, com fulcro nos artigos 23, VI (preservar o meio ambiente e combater a poluição de qualquer forma - parcelamento de solo é sempre causa de poluição), artigo 23, IX (promover a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico) e art. 30, VIII (promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano), todos da Constituição Federal, de modo a evitar os usos e ocupações indevidos (mediante fiscalização prévia) ou saneá-los (via regularização fundiária).

A inexistência de lei municipal prevendo requisitos para o projeto de regularização fundiária urbana não a impedirá (art. 28, parágrafo único, da Lei 13.465/17 e art. 31, § 6º, do Decreto 9.310/18).

Atualmente, o art. 3º, III, com a redação alterada pela Lei 13.274/16, quanto às famílias residentes em áreas de risco, prevê que para fins de obter benefícios do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), terão “prioridade de atendimento às famílias residentes em áreas de risco, insalubres, que tenham sido desabrigadas ou que perderam a moradia em razão de enchente, alagamento, transbordamento ou em decorrência de qualquer desastre natural do gênero.”²⁷ Os parâmetros de priorização serão definidos em ato do Poder Executivo Federal (art. 3º, § 3º, I, da Lei 11.977/09).

²⁷ BRASIL. **Lei nº 13.274, de 26 de abril de 2016**. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, para dispor sobre operações de financiamento habitacional com desconto [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

6.1 ROL normativo federal da regularização fundiária

Dentre os dispositivos legais que normatizam aspectos gerais e/ou específicos da regularização fundiária, sejam áreas privadas ou públicas, em ordem cronológica crescente:

- a) Decreto Lei nº 9.760/46: artigos 18-A até 18-F (regularização fundiária de interesse social em imóveis da União); arts. 61-63 (instrumento destinado à regularização de ocupações em imóveis da União); art. 127, “caput” (pagamento anual da taxa de ocupação);
- b) Art. 7º do Decreto-Lei 271/67, alterado pela Lei 11.481/07, disciplinando a CDRU (Concessão de Direito Real de Uso);
- c) Lei 6.015/73 – Lei dos Registros Públicos (LRP): Arts. 195-A e 195-B, além de outros dispositivos, contendo normas sobre o registro imobiliário da regularização fundiária urbana;
- d) Artigos 37 e seguintes da Lei 6.766/79: (regularização fundiária pelo Município ou pelo empreendedor);
- e) Lei 9.636/98: art. 19, inciso VI (cessão gratuita de direitos enfiteúticos, relativos às frações de terrenos cedidos para regularização fundiária ou provisão habitacional de famílias carentes de baixa renda); art. 22-A (concessão de uso especial para fins de moradia – CUEM, alterado pela Lei 11.481/07); art. 31 (Doação com encargo de bens da União, para fins de regularização, mediante autorização do Presidente da República ou Ministro da Fazenda); artigos 18/21 (cessão de uso);
- f) Lei 9.702/98: Dispõe sobre critérios especiais para alienação de imóveis de propriedade do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e dá outras providências;
- g) Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade): art. 2º, XIV (regularização fundiária como diretriz geral da política urbana); art. 4º, V, “g” (CDRU, como instrumento da política urbana); art. 4º, III, “q” (regularização fundiária como instrumento de planejamento municipal da política urbana); demarcação urbanística como instrumento jurídico-político da política urbana; art. 26, I (Direito de preempção do poder público em relação às áreas destinadas à regularização fundiária urbana); art. 32, § 2º, II (operações urbanas consorciadas para regularização

de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente); art. 35, III (alienação do direito de construir para servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social); art. 42-A, V (Os municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, desde que inclusos no cadastro nacional, deverão prever, em seu plano diretor, normas apropriadas para regularização fundiária - demarcação de zonas especiais de interesse social, segundo a legislação federal e estadual pertinente, onde o uso habitacional for permitido); Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: I - demarcação do novo perímetro urbano; II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público;

h) Lei 11.124/05: art. 11, inciso III (Destinação de recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social -FNHIS - para “urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social”);

i) Lei 11.481/07: Regularização fundiária de interesse social em imóveis da União;

j) Lei 11.888/08: Assistência técnica gratuita para fins de facilitar as ações administrativas nos procedimentos destinados à regularização fundiária. “Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005”;

k) Lei 11.952/09: arts. 21 a 30 (Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal);

l) Lei 11.977/09, em parte e subsidiariamente, visto que o capítulo III foi revogado pelo art. 109, IV, da Lei 13.465/17. Tal lei havia sido decorrente da conversão da MP 459/09, cujo texto foi basicamente extraído do título III do Projeto de Lei 3057/00, denominado “Lei de Responsabilidade Territorial”): Tal diploma constituiu-se no divisor de águas da regularização fundiária no Brasil, tendo sido alterado pela Lei 12.424/11;

m) Medida Provisória 759, de 22/12/16, a qual “Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências”;

n) Lei nº 13.465, de 11/07/17, resultado do Projeto de Lei de Conversão da MP 759/16, a qual “Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nos 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências”. A conversão da MP 759 na novel legislação chegou a ser objeto do Mandado de Segurança 34.907 MC - DF, com deferimento da medida cautelar, em 19/06/17, em virtude de vício no processo legislativo, depois sanado;

o) Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2.018, o qual “Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União”.

A regularização fundiária urbana também pode ser alcançada por meio de outras ferramentas jurídicas da legislação esparsa, conforme rol legislativo explicitado no artigo 15. São eles:

- I - a legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos desta Lei;
- II - a usucapião, nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), dos arts. 9º a 14 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e do art. 216-A da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973;
- III - a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);
- IV - a arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);
- V - o consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
- VI - a desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962;
- VII - o direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
- VIII - a transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
- IX - a requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do § 3º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);
- X - a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979;
- XI - a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da alínea “f” do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;
- 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.²⁸

28 BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017

O Município (art. 15, “*caput*” da Lei 13.465/17), caso tenha plano diretor, com o fim de reduzir ou distribuir os ônus e bônus decorrentes da regularização fundiária, como instrumento da política urbana prevista no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/00, art. 2º, IX e XIV), lançar mãos de institutos como:

- a) Direito de Preempção (arts. 25, 26, I, e demais incisos);
- b) Outorga Onerosa do Direito de Construir (art. 28 c.c. art. 31);
- c) Alteração do Uso do Solo (art. 29 c/c art. 31).

7 REURB, infraestrutura essencial e a prestação regionalizada de saneamento básico

Quanto à infraestrutura essencial para um núcleo urbano informal vir a ser regularizado (art. 36, § 1º, da Lei 13.465/17), devem ser previstos, pelo menos, os seguintes equipamentos públicos:

- I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual;
- II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual;
- III - rede de energia elétrica domiciliar;
- IV - soluções de drenagem, quando necessário; e
- V - outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais.

Não há por que distinguir o serviço de saneamento básico prestado na cidade originariamente “*formal*” (cujo parcelamento de solo foi regularmente aprovado e executado) e aquele prestado na cidade cuja “*formalização*” veio posteriormente com a regularização fundiária.

De se ponderar que a ausência ou precariedade da infraestrutura de saneamento básico (água, esgoto, resíduos²⁹ e drenagem) nos núcleos urbanos informais constituem-se em focos importantes de reprodução do mosquito “*aedes aegypti*”, transmissor da dengue, zika e Chikungunya.

Tais riscos à saúde pública foram agravados pelo surgimento do vírus Sar-Cov-2 (novo coronavírus), tornando-se indispensável a existência de uma adequada prestação de serviços de saneamento nestes núcleos, pois o combate à novel pandemia, bem como a outras que possivelmente surgirão em decorrência das atividades antrópicas degradadoras do meio ambiente, tornou imprescindível e urgente a efetiva implantação de uma verdadeira e completa política de saúde pública, a qual não pode ser dissociada da política urbana, mais especificamente da regularização fundiária.

Nesse diapasão, anotamos alhures que o novo Marco Legal do Saneamento (Lei 14.026, de 15/07/20) promoveu diversas alterações na Lei 11.445/07, prevendo a universalização do saneamento básico (99% da população com água potável e 90% com coleta e tratamento de esgoto até 31 de dezembro de 2033, com possibilidade de adiamento para 1º de janeiro de 2.040, conforme art. 11-B). Poderá haver prestação regionalizada (artigo 3º, III e XIV), além da necessidade de metas quanto à não intermitência do abastecimento, redução de perdas e melhorias dos processos de tratamento (artigo 11-B, *caput*, c.c. art. 48 a 50)³⁰.

Para Paulo Antônio Locatelli, “o saneamento básico não tem esse nome por acaso, em se tratando de Reurb é considerado como serviço essencial, primário e inafastável, que deve ser garantido pelos responsáveis pela regularização.”³¹ As atividades de abastecimento de água potável e de captação e tratamento de esgoto, bem como de coleta de “lixo” são definidas como essenciais por força do artigo 10, I e VI, da Lei Federal nº 7.783/1989.

Aplicar recursos financeiros na infraestrutura essencial para que a Reurb seja efetiva é investimento e não gasto. Levar saneamento básico às favelas continuam-se em investimento em saúde pública. Para a Organização Municipal de Saúde (OMS), a cada real gasto em saneamento básico evita-se gastar nove reais em saúde.³²

²⁹ A coleta e afastamento de resíduos sólidos urbanos em núcleos informais não está inserida como infraestrutura essencial na lei federal, mas pode ser incluída por legislação municipal (art. 26, § 1º, IV, da Lei 13.465/17).

³⁰ CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Saneamento básico e regularização fundiária (Reurb) em favelas. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 26 abr. 2021. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-abr-26/mp-debate-saneamento-basico-regularizacao-fundiaria-favelas#_ftn9. Acesso em: 31 maio 2021.

³¹ LOCATELLI, Paulo Antônio. **Elementos para a sustentabilidade da regularização fundiária urbana nas áreas de preservação permanente**: os desafios para a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento urbano. Interpretação e Atuação Homeostática. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 390.

³² “Cada real investido em saneamento economiza quatro reais em saúde, agora a Organização Mundial da Saúde refez as contas e disse que não é mais quatro, é nove. Cada real investido em saneamento economiza nove reais em saúde, por isso que não poderia deixar de vir num Congresso da Funasa”. Cf. FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. “Cada real gasto em saneamento economiza nove em saúde”, disse ministro da Saúde. **Funasa**, Brasília, DF, 28 nov. 2017. Disponível em: http://www.funasa.gov.br/todas-as-noticias/-/asset_publisher/lpnzx3bJYv7G/content/-cada-real-gasto-em-saneamento-economiza-nove-em-saude-disse-ministro-da-saude?inheritRedirect=false. Acesso em: 06 jun. 2021.

Em caso de concessão dos serviços de saneamento, caberá ao Município adotar as providências cabíveis para que a concessionária implante esses equipamentos essenciais, conforme previsão do Decreto Federal 9.310/18 (art. 30, § 4º e 34), bem como do art. 8º, § 2º da Lei 14.118/21, cabendo à agência reguladora zelar para que haja efetiva inclusão dos núcleos informais, ainda que clandestinos, no rol das metas do saneamento básico (art.11, III e V, §§ 2º e 3º; art. 11-B, §§ 4º e 5º, da Lei 11.445/07, com a redação dada pela Lei 14.026/20).

Para a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), por meio da Comissão Especial de Saneamento, Recursos Hídricos e Sustentabilidade do Conselho (CESRHS), será “totalmente ilegal qualquer modelo de concessão que não considere as os (sic) núcleos informais consolidados para fins de atingimento das metas de universalização dos serviços de saneamento básico”.³³

O Estatuto da Metrôpole também prevê, em termos de funções públicas de interesse comum, diretriz mínima para a implementação da política pública de regularização fundiária urbana, exigindo essa inclusão no Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI - das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, consoante o disposto no art. 12, § 1º, inc. VII, da Lei 13.089/15 (dispositivo incluído pela Lei nº13.683/18).

As obras de infraestrutura podem ser realizadas antes, depois ou durante a regularização (art. 36, § 3º da Lei 13.465/17), também podendo ser implantadas por etapas (§ 2º)³⁴, sendo necessária a celebração de termo de compromisso pelo responsável de que irá implantar tal infraestrutura (art. 35, IX e X), previamente prevista no Projeto de Regularização Fundiária e aprovado pelo Município.

A nosso ver, no caso de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (Reurb-E), requerida pelos beneficiários ou proprietários (art. 14, II e III), o Município/Distrito Federal, deverá exigir do requerente, de forma prévia, garantias financeiras, com ele celebrando Termo de Compromisso de Execução de Obras, com força de título executivo extrajudicial, assinado por duas testemunhas (art. 784, III, da Lei 13.105/15).³⁵ A exigência, a nosso ver, teria respaldo analógico no art. 18, V, da Lei 6.766/79, visando assegurar o cumprimento dos objetivos previstos no art. 10 da Lei 13.465/17, bem como os princípios do art. 9º, § 1º, esteando-se no art. 36, IX, todos da Lei da Reurb.

33 FURIGO, Renata de Faria Rocha et al. Universalização do saneamento: possibilidades para superar o déficit dos assentamentos precários urbanos. In: Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas, 3., 2018, Salvador. Anais [...]. Salvador: Universidade Católica do Salvador, 2018. Disponível em: <http://lepur.com.br/wp-content/uploads/2018/11/FURIGO-ET-AL-URB-Favelas-2018.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2021.

34 Art. 31, § 2º, do Decreto 9.310/18: “A Reurb poderá ser implementada por etapas, abrangendo e abranger o núcleo urbano informal de forma total ou parcial.”

35 Art. 21, § 1º do Decreto 9.310/18.

Os requisitos de infraestrutura essenciais retrocitados e outros, a serem definidos pelo Município/Distrito Federal (art. 36, § 4º, da Lei 13.465/17), deverão constar do Projeto de Regularização Fundiária, cujo conteúdo mínimo está no art. 35 da Lei 13.465/17. Tal projeto deverá ser levado a registro, juntamente com a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), devendo, a nosso ver, o cronograma de implantação dos equipamentos constar das matrículas geradas para as unidades imobiliárias regularizadas.

Será importante tarefa do registrador observar e fazer cumprir estes detalhes, não somente em nome da publicização, mas como fonte de informação dos adquirentes, tudo em nome da segurança jurídica dos registros públicos e de sua função social. Para tanto, quando o caso, o registrador emitirá nota devolutiva com tais exigências (art. 42, parágrafo único, da Lei 13.465/17; art. 40, parágrafo único do Decreto 9.310/18), a fim de constar da CRF o projeto de regularização com cronograma de obras e garantias financeiras, bem como o projeto urbanístico.

Como já adiantado, como conteúdo indispensável da Reurb está o projeto de regularização urbanístico (art. 35, inciso IV, da Lei 13.465/17), o qual também possui requisitos mínimos previstos na lei (art. 36). Ambos os projetos são obrigatórios durante o processamento administrativo da regularização fundiária, conforme art. 28, III (exceto para glebas parceladas anteriormente à 19/12/79 - art. 69, § 2º, bem como núcleos já regularizados com titulação pendente).³⁶

Poderá o Município/Distrito Federal exigir outros requisitos quando da elaboração das diretrizes, conforme se vê dos arts. 35, IX e 36, IX, combinado com o artigo 35, “caput” e art. 36, VI, todos da Lei 13.465/17. Sugere-se como requisito adicional a ser exigido pelo Município, pelo menos, a coleta dos resíduos sólidos urbanos, não prevista na norma federal e fundamental para fins de saúde pública e não degradação urbano- ambiental.

Os custos da Reurb são direcionados ao poder público, como regra, quando se tratar de regularização de interesse social (Reurb-S), conforme artigos 33, I, e 37 da Lei 13.465/17, facultando-se eventual custeio pelos beneficiários (art. 33, § 2º da Lei 13.465/17, com redação dada pela Lei 14.118/21). Permite-se cobrança das despesas quanto ao parcelador (artigo 47 da denominada “Lei Lehmann” - Lei 6.766/79) ou beneficiários da regularização fundiária urbana de interesse específico (Reurb-E - art. 33, parágrafo único, incisos II, e art. 38, § 1º, ambos da Lei 13.465/17).

³⁶ Art. 21, § 2º, do Decreto 9.310/18.

Visando incentivar e intensificar a efetiva implantação das medidas da Reurb, os órgãos municipais ou distritais podem e devem celebrar convênios ou outros instrumentos congêneres com o Ministério das Cidades, com vistas a obter a cooperação deste para a fiel execução da Reurb, conforme autoriza o art. 20 da Lei 13.465/17. Também será possível a obtenção de recursos federais quando a prestação regionalizada ocorrer na forma do art. 2º, § 1º do Decreto Federal 10.588/20 (por região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião; por unidades regionais de saneamento básico; blocos de referência ou gestão associada por meio de consórcio público).

Cabe ao Município/Distrito Federal, no tocante à normatização do saneamento básico, agir em consonância com o art. 45 da Lei 11.445/2007. Ou seja, em existindo rede de abastecimento de água e/ou de coleta e afastamento de esgoto, todas as unidades habitacionais que estiverem sendo regularizadas nela(s) deverão ser interligadas, salvo disposição em contrário da legislação municipal (art. 13, § 7º da Lei 13.465/17), sendo discutível a legalidade da novel exceção.

8 REURB em área de preservação permanente (APP)

Quando o núcleo estiver em área de preservação permanente (APP), conforme art. 11, § 2º, da Lei 13.465/17, haverá requisitos específicos que deverão constar do estudo técnico em caso de Reurb-S (art. 64 da Lei 12.651/12), além de outros requisitos em se tratando de Reurb-E (art. 65 da Lei 12.651/12). Neste caso, as medidas deverão ser implantadas em paralelo com as medidas de mitigação e compensação ambiental.³⁷

Em áreas ambientalmente protegidas (área de preservação permanente, área de unidade de conservação de uso sustentável ou áreas de proteção de mananciais), definidas pela União, Estados ou Municípios (art. 11, § 2º, da Lei 13.465/17), os estudos técnicos devem comprovar a ocorrência de melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal. Inclusive por meio de compensações ambientais quando necessárias e serão elaborados por profissional legalmente habilitado, com as medidas neles preconizadas (art. 3º, § 3º do Decreto 9.310/18). Tais estudos devem compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária. Neste deverão constar, conforme o caso, os elementos dos arts. 64 ou 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (“*Código Florestal*”), em se tratando de Reurb-S ou Reurb-E, respectivamente, conforme já se consignou neste trabalho.

³⁷ Art. 35, III, do Decreto 9.310/18.

Conveniente a comparação entre as restrições de ocupação da APP na Reurb-S e na Reurb-E, constantes dos arts. 64 e 65 da Lei 13.465/17, respectivamente. Nesse ponto, é de se ressaltar as maiores exigências estabelecidas para a preservação ambiental em regularização de interesse específico (Reurb-E). Observam-se os seguintes tratamentos diferenciados, a seguir resumidos:

- a) Exige-se uma caracterização social, cultural e econômica no caso de interesse específico, não verificada na regularização de interesse social;
- b) Também se fará necessária a identificação não só dos recursos ambientais, mas dos passivos e fragilidades ambientais, restrições e potencialidades da área, no caso da Reurb-E;
- c) Quanto ao sistema de saneamento básico, será necessária a especificação e avaliação da infraestrutura existente, bem como de outros serviços e equipamentos públicos. Tais exigências não foram detalhadas para a Reurb-S, na qual os estudos somente devem especificar os sistemas de saneamento básico;
- d) Haverá necessidade de especificação das ocupações consolidadas na APP, quando se tratar de Reurb-E, exigência não efetuada quanto à Reurb-S;
- e) Na regularização de interesse específico necessária a identificação de faixas ou áreas que devem ter suas características resguardadas em relação à APP, acompanhadas de propostas de recuperação daquelas não passíveis de regularização, conforme se observa do art. 65, VII;
- f) O art. 65 prevê a necessidade de faixa não edificável de no mínimo 15 metros ao longo dos rios ou de qualquer outro curso d'água, em se tratando de Reurb-E (§ 2º), bem como necessidade de faixa não edificável na preservação dos bens tombados (§ 3º). Não existem tais proteções especificadas quanto às distâncias mínimas das intervenções em relação ao curso d'água em se tratando de Reurb-S. Mesmo assim, é exigido, para a Reurb-S, dentre outros requisitos, a necessidade de que o estudo técnico comprove a melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental;

g) Não será admitida a Reurb-E nas APPs consideradas áreas de risco, conforme art. 82 da Lei 13.465/17, o qual deu nova redação ao art. 65 do Código Florestal. Não há tal restrição na Reurb-S, pois em havendo possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos nestas áreas, consoante se extrai do art. 39 da lei 13.465/17, a regularização poderá ser efetivada. Caso o estudo técnico demonstre que os riscos não possam ser eliminados, corrigidos ou administrados os ocupantes devem ser relocados (art. 39, § 2º, da Lei 13.465/17).

Já na Reurb no entorno de reservatórios artificiais de água destinados à geração de energia ou ao abastecimento público, a faixa da área de preservação permanente consistirá na distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima maximorum (art. 11, § 4º, da Lei 13.465/17 c/c art. 3º, § 7º, do Decreto 9.310/18).

Essa situação normalmente é encontrada nos denominados “*ranchos de lazer*” ou “*chácaras de recreio*”. Em tais unidades imobiliárias, em tese, podem ser aplicadas as disposições da Reurb-E, mesmo para aqueles situados em APP, caso prevaleçam as disposições da Lei 13.465/17 (questionada por meio das ADI 5.771, 5.787 e 5.883, em trâmite no STF).

É de se ponderar que as compensações ambientais e urbanísticas e de outras espécies, quando houver (art. 35, IX), e forem necessárias para soluções de questões ambientais e urbanísticas (art. 35, VI e art. 36, VI), devem constar do termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis pela regularização, sejam eles públicos ou privados (art. 35, X), podendo o Município estabelecer outras formas de compensação (art. 36, IX). Elas devem fazer parte do conteúdo mínimo do projeto de regularização fundiária, aplicável à Reurb-S e Reurb-E. Este termo, a nosso ver, não pode ser levado a registro no Ofício de Registro de Imóveis se não preencher tais condições.

De se consignar que com a decisão recentemente proferida pelo Superior Tribunal de Justiça, em sede de Recurso Repetitivo - TEMA 1010 (Recurso Especial nº 1.770.760 - SC, juntamente com o REsp n. 1.770.808/SC e o REsp n. 1.770.967/SC), passa a haver uma situação inusitada. É que os imóveis não regularizados situados a pelo menos 15 metros do leito regular do curso d'água poderão permanecer em caso de aprovada a Reurb-E e em metragens até menores que 15 metros em caso de Reurb-S. Já nos casos em que as construções contaram com alvará de licença do poder público, concedidos com fulcro no art. 4º, III, da Lei 6.766/79, terão de ser removidas todas as construções/intervenções que estiverem a menos de trinta metros do leito regular do curso d'água. Entendeu-se que ante a especialidade do disposto no art. 4º, I, da Lei 12.651/12 este dispositivo legal deve ser aplicado em detrimento do art. 4º, III, da Lei 6.766/79, pois o primeiro é melhor e mais eficaz na proteção do meio ambiente, especialmente “em cumprimento ao disposto no art. 225 da CF/1988, sempre com os olhos também voltados ao princípio do desenvolvimento sustentável (art. 170, VI,) e às funções social e ecológica da propriedade.”³⁸

9 Conclusão

Os núcleos habitacionais clandestinos ou irregulares, bem como as ocupações irregulares em suas mais variadas espécies (favelas, cortiços, conjuntos habitacionais, lajes etc.) estão hoje espalhados pelo território nacional.

O rol de diplomas legais, por meio de instrumentos de regularização fundiária urbana, apresentado em item próprio deste trabalho, objetiva minimizar esse grave quadro de desordem no uso e ocupação do solo, com consequências sociais, ambientais, urbanísticas e econômicas.

As soluções dos graves problemas a serem enfrentados por meio da regularização fundiária urbana são de médio e longo prazo e dependem de empenho e firme decisão política dos Governos em nível federal, estadual distrital e municipal, bem como da sociedade, por meio das associações de moradores, organizações sociais e outras entidades especializadas como os conselhos profissionais (CREA e CAU).

³⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema nº 1010**. Relator: Min. Benedito Gonçalves, 28 de abril de 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp. Acesso em: 31 maio 2021.

Fica evidente da análise de toda a novel normatização ora em comento que a Lei 13.465/17 teve como efetiva diretriz principal a urgente titulação dos ocupantes nos núcleos urbanos perante o registro de imóveis, independente de efetivas melhorias ambientais ou urbanísticas, ou de perpetuação da degradação ambiental em áreas de ocupação predominantemente residencial e consolidada. Tal diretriz, em certa medida, colide com princípios constitucionais, tais como: o supra princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III); direitos sociais como a saúde e moradia digna (art. 6º), ao se descuidar dos requisitos do saneamento básico (em especial resíduos sólidos); princípio da função social da propriedade urbana (art. 5º, XXXII c/c art. 182, § 2º); desconsiderando a defesa do meio ambiente na atividade econômica (art. 170, V), bem como e principalmente o princípio do desenvolvimento econômico sustentável (art. 225).

Reafirmamos não ser jurídico, nem razoável efetuar-se uma regularização puramente dominial (registrária), “*de papel*”, sem levar em consideração aspectos urbanísticos e ambientais. Caso assim se proceda, estar-se-á comprometendo ou colocando em risco a qualidade de vida dos residentes e toda a população do entorno, atingindo-os em seus direitos fundamentais.

É bem verdade que os retrocitados princípios constitucionais, urbanísticos e ambientais podem ser encontrados nos objetivos da Reurb (art. 10 da Lei 13.465/17) e em seus princípios (art. 9º, § 1º). Aliás, entendemos que devem ser exigidos pelos Municípios ou Distrito Federal, quer por meio de lei municipal, quer ao analisar e aprovar o projeto de regularização fundiária, com o conteúdo mínimo do art. 35 e do projeto urbanístico (art. 36). Até porque os princípios, por maciço posicionamento da doutrina e da jurisprudência, prevalecem sobre as regras ou dispositivos legais específicos. Entretanto, a prática não nos autoriza a ser otimista, inclusive porque após a titulação (art. 36, § 3º), que pode ser efetuada independentemente da implantação da infraestrutura essencial (art. 36, §§ 1º e 3º), a questão tem grandes chances de cair no esquecimento por parte dos órgãos públicos, deixando de serem adotadas as providências cabíveis para se exigir sua efetiva implantação.

Para evitar que a regularização fundiária fique “apenas no papel”, a nosso ver, caberá ao Ministério Público, por meio do Promotor de Justiça de Habitação e Urbanismo, instaurar Procedimento Administrativo de Acompanhamento (preferencialmente) ou procedimento análogo, Inquérito Civil (em caso de irregularidade previamente configurada), para acompanhar, em cada município, a efetiva implantação das obras de infraestrutura essencial e dos parâmetros urbanísticos e ambientais previstos no projeto de Reurb aprovados. Especialmente no tocante ao “cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras” (art. 35, IX, da Lei 13.465/17), bem como quanto ao termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo (art. 35, X, da Lei 13.465/17).

Não há certeza jurídica de que as disposições da Lei 13.465/17 permaneçam, total ou parcialmente, no ordenamento jurídico.³⁹ Entretanto:

Caso alcançados os objetivos do artigo 10 da Lei 13.465/17, muitos dos quais não encontram ressonância nas regras positivadas no novo diploma legal, estar-se-á concretizando os princípios constitucionais da dignidade humana e do desenvolvimento econômico sustentável, tal como previstos nos artigos 1º, inciso III; 170, 182 e 225 da Carta Magna⁴⁰.

Não bastará a oficialização de novas unidades de moradia, mas sim provê-las de uma infraestrutura adequada ou infraestrutura essencial na dicção da Lei 13.465/17 (art. 36, § 1º), para que a regularização fundiária urbana tenha sido efetivamente sustentável, tal como preconizou a mencionada lei ao definir seus princípios e objetivos.

39 Omissões e discrepâncias da Lei da Reurb em relação aos dispositivos e princípios constitucionais, bem como pelo fato de ela ter sido, como já se disse, introduzida por meio de medida provisória sem debates com a sociedade civil por meio de audiências públicas (tema que não tinha a urgência requerida exigida pelo art. 62, da Carta Magna, quando da edição da MP 759/16), tramitam no Supremo Tribunal Federal a ADI 5.771 (promovida pelo Ministério Público Federal), a ADI 5.787 (promovida pelo Partido dos Trabalhadores) e a ADI 5.883, proposta pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) contra a Lei 13.465/17.

40 CASTANHEIRO, Ivan Carneiro; OLIVEIRA, Andreia Mara. A regularização fundiária de condomínios e ranchos de lazer. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 15 jan. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jan-15/mp-debate-regularizacao-fundiaria-condominios-ranchos-lazer>. Acesso em: 31 maio 2021

Referências

BRASIL. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018.** Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2009.

BRASIL. **Lei nº 13.274, de 26 de abril de 2016.** Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, para dispor sobre operações de financiamento habitacional com desconto [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema nº 1010.** Relator: Min. Benedito Gonçalves, 28 de abril de 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp. Acesso em: 31 maio 2021.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de Direito Urbanístico.** Salvador: JusPodivm, 2015.

CASTANHEIRO, Ivan Carneiro; OLIVEIRA, Andreia Mara. A regularização fundiária de condomínios e ranchos de lazer. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 15 jan. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jan-15/mp-debate-regularizacao-fundiaria-condominios-ranchos-lazer>. Acesso em: 31 maio 2021.

CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Parcelamentos irregulares e clandestinos e responsabilidade civil. In: FINK, Daniel Roberto. **Manual Prático da Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo.** São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2005. p. 211-226.

CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Regularização Fundiária Urbana: fundamentos, aspectos práticos e propostas. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (coord.). **Regularização Fundiária.** 2. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 107-126.

CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Saneamento básico e regularização fundiária (Reurb) em favelas. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 26 abr. 2021. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-abr-26/mp-debate-saneamento-basico-regularizacao-fundiaria-favelas#_ftn9. Acesso em: 31 maio 2021.

FIGUEIREDO, Sílvio. Regularização fundiária: avanços e desafios na implementação de políticas públicas. *In*: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (coord.). **Regularização Fundiária**. 2. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 193-194.

FREITAS, José Carlos de. Loteamentos clandestinos e suas modalidades fraudulentas: atuação preventiva dos agentes públicos. *In*: FINK, Daniel Roberto (org). **Manual Prático da Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2005. p. 172-173.

FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. "Cada real gasto em saneamento economiza nove em saúde", disse ministro da Saúde. **Funasa**, Brasília, DF, 28 nov. 2017. Disponível em: http://www.funasa.gov.br/todas-as-noticias/-/asset_publisher/lpnzx3bJYv7G/content/-cada-real-gasto-em-saneamento-economiza-nove-em-saude-disse-ministro-da-saude?inheritRedirect=false. Acesso em: 06 jun. 2021.

FURIGO, Renata de Faria Rocha *et al.* Universalização do saneamento: possibilidades para superar o déficit dos assentamentos precários urbanos. *In*: Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas, 3., 2018, Salvador. **Anais** [...]. Salvador: Universidade Católica do Salvador, 2018. Disponível em: <http://lepur.com.br/wp-content/uploads/2018/11/FURIGO-ET-AL-URB-Favelas-2018.pdf> . Acesso em: 22 abr. 2021.

KRÄHENBÜHL, Lair. **Trajetória de um profissional da habitação**. São Paulo: Pini, 2011.

LOCATELLI, Paulo Antônio. **Elementos para a sustentabilidade da regularização fundiária urbana nas áreas de preservação permanente**: os desafios para a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento urbano. Interpretação e Atuação Homeostática. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

PROCEDIMENTOS NA REURB: A ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Vanêscas Buzelato Prestes¹

RESUMO: A Lei Federal nº 13.465/17 criou um microsistema jurídico da regularização fundiária e atribuiu aos municípios funções para regularização do território da REURB, notificação dos proprietários tabulares, confinantes, loteadores e outros interessados quanto ao procedimento de regularização, bem como de reconhecimento dos direitos dos ocupantes, por meio da legitimação fundiária e de posse. Há um protagonismo da atuação municipal que exige a adoção de procedimentos jurídicos vinculados que culminam com a CRF (certidão de regularização fundiária) que será enviada ao Registro de Imóveis. A Lei prevê as fases do procedimento administrativo e atos administrativos que devem cumprir requisitos para terem validade.

Palavras-chave: REURB; atuação municípios; procedimentos; atos administrativos; certidão de regularização fundiária - CRF.

SUMÁRIO: 1 Introdução. 2 Procedimentos. 3 Procedimento para perda da propriedade - Art. 31. 4 Fases dos procedimentos. 5 Atos administrativos no processamento da Reurb. 6 Certidão de Regularização Fundiária - CRF. 7 Observações finais. 8 Conclusões articuladas. Referências

¹ Doutora Università Del Salento/ Itália, Mestre em Direito PUC-RS, professora em pós-graduações de direito urbanístico, ambiental e municipal, co-autora dos livros Temas de Direito Urbano-Ambiental (Ed. Forum, 2006) e Direito Urbanístico (Verbo Jurídico, 2009), autora do livro Corrupção urbanística; da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil (Ed. Forum, 2017) e de artigos em Revistas especializadas, Procuradora do Município de Porto Alegre - RS, aposentada.

1 Introdução

A Lei Federal nº 13.465/17 criou um microsistema jurídico da regularização fundiária, tendo institutos próprios. É uma Lei que dispõe sobre as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à regularização fundiária no Brasil. Sendo norma geral, a teor do que estabelece as competências constitucionais federativas, deve ser observada pelos respectivos entes da federação. No caso da REURB – regularização fundiária urbana – as atribuições são eminentemente dos municípios.

O conceito de REURB engloba as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes (art. 9º). Este comando normativo dá conta de tratar-se de lei de procedimentos, a qual estabelece a forma encadeada e vinculada a ser observada, para o fim de regularizar um perímetro, bem como proceder à respectiva titulação dos lotes daqueles que dos ocupantes destes.

A teor do que dispõe a Lei, há um protagonismo na atuação dos municípios, que são os entes federativos responsáveis pelo processamento da REURB, tanto para declaração da perda da propriedade tabular, quanto para a validação e registro dos direitos dos possuidores. Deste modo, os municípios passam a ter uma função cartorial, ou seja, os procedimentos adotados devem observar a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos para que seus efeitos possam ser validamente produzidos.

O presente artigo discorrerá sobre os procedimentos, os atos administrativos integrantes destes e a CRF – Certidão de Regularização Fundiária – todos de atribuição dos municípios, bem como apresentará sugestões na atuação, bem como na fiscalização do cumprimento destes.

2 Procedimentos

A REURB inicia com o requerimento. O art. 14 indica os legitimados para requerer a REURB², tendo amplo espectro.

Desde o requerimento é importante definir o perímetro, o território da REURB. Isto porque, a partir deste perímetro, é que serão adotados todos procedimentos formais essenciais à regularização, incluindo a notificação dos confinantes, proprietários tabulares e demais possíveis interessados, bem como a identificação dos ocupantes nos respectivos lotes. Note-se que erro formal neste perímetro enseja a nulidade dos procedimentos adotados, inviabilizando o trabalho feito.

Vale destacar que o território da REURB não respeita limites tabulares, o perímetro é o da efetiva ocupação. Dentre as inovações trazidas pela Lei, no art. 44, consta a possibilidade de abertura de nova matrícula, a partir do perímetro da REURB, mesmo na hipótese de o núcleo a ser regularizado abranger mais de uma matrícula.³ Esta previsão resolve problema histórico para os que atuam em regularização fundiária, pois afasta a necessidade de retificação da(s) matrícula(s). Na Lei Federal nº 11.977/09 a demarcação urbanística também se prestava a esta finalidade e era um instituto facilitador relevantíssimo da regularização. A diferença é que era um procedimento preparatório, cujas notificações dos confrontantes e proprietários tabulares eram atribuição do Registro de Imóveis, além de exigir a expressa anuência/concordância destes com a regularização. No modelo atual, a teor do que dispõe o art. 31, ocorre a anuência tácita, caso a REURB não seja impugnada pelos notificados.

2 Art. 14. Poderão requerer a Reurb:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;

II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;

III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;

IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e

V - o Ministério Público.

3 Art. 44. Recebida a CRF, cumprirá ao oficial do cartório de registro de imóveis prenotá-la, autuá-la, instaurar o procedimento registral e, no prazo de quinze dias, emitir a respectiva nota de exigência ou praticar os atos tendentes ao registro.

§ 1º O registro do projeto Reurb aprovado importa em:

I - abertura de nova matrícula, quando for o caso;

II - abertura de matrículas individualizadas para os lotes e áreas públicas resultantes do projeto de regularização aprovado; e

III - registro dos direitos reais indicados na CRF junto às matrículas dos respectivos lotes, dispensada a apresentação de título individualizado.

§ 2º Quando o núcleo urbano regularizado abranger mais de uma matrícula, o oficial do registro de imóveis abrirá nova matrícula para a área objeto de regularização, conforme previsto no inciso I do § 1º deste artigo, destacando a área abrangida na matrícula de origem, dispensada a apuração de remanescentes.

Ato contínuo ao requerimento, cabe ao Município decidir sobre a Instauração da REURB, bem como definir a modalidade, se Social (S) ou Específica (E). Nos termos da Lei, na REURB-S, a responsabilidade pela implantação da infraestrutura nos núcleos a serem regularizados é do Município. Na E aos beneficiários da REURB. O prazo para indeferimento, classificação e fixação da modalidade de REURB é de 180 dias. A inércia do Município na definição implica fixação da modalidade, conforme requerido, bem como no prosseguimento do procedimento da REURB, sem prejuízo de futura revisão dessa classificação pelo Município, desde que amparado em estudo técnico (art. 30, §2º e § 3o).

São requisitos para o deferimento da REURB: a) estar caracterizado o núcleo urbano. Isto significa que não cabe REURB para casos individuais, isolados, pois o núcleo urbano deve ser preexistente, estar implantado. Neste particular, destaca-se que os municípios podem e devem definir o que consideram núcleo urbano a ser regularizado, para os fins desta Lei; b) cumprir os requisitos quanto ao marco temporal, ou seja, o núcleo urbano a ser regularizado deve ser preexistente à Lei nº 13.465/2017; no caso de REURB-S com titulação dos lotes por meio de legitimação fundiária, o núcleo urbano deve ser anterior a dezembro de 2016 (Lei nº 13.465/2017, art. 9º, §2º); e, em área de preservação permanente, deve ser observado o disposto no Código Florestal.⁴

Após a Instauração da REURB cabe ao Município iniciar os procedimentos formais relativos à declaração da perda da propriedade, a aprovação do projeto, bem como a identificação e aferição do cumprimento dos requisitos para titulação dos ocupantes. A declaração da perda da propriedade no âmbito municipal e a outorga da legitimação fundiária no âmbito administrativo são inovações desta Lei. Já, a aprovação do projeto, faz parte da tradição municipal, devendo observar os procedimentos usuais ao tema.

⁴ Cf. LOCATELLI, Paulo Antonio. **Elementos para Sustentabilidade da Regularização Fundiária Urbana nas Áreas de Preservação Permanente**: os desafios para a Proteção do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Urbano. Curitiba: Lumen Juris, 2021, e SARLET, Ingo Wolfgang; PRESTES, Vanêsa Buzelato. Direito à Cidade, Lei Federal Nº 13.465/17 e Proibição de Retrocesso. Conjur, São Paulo, 20 nov. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-nov-20/direitos-fundamentais-direito-cidade-lei-federal-1346517-proibicao-retrocesso>. Acesso em: 08 jun. 2021.

3 Procedimento para perda da propriedade - Art. 31

O artigo 31 da Lei é inovação merecedora de destaque. Após a definição do perímetro da REURB os municípios devem requerer ao Registro de Imóveis⁵ as matrículas delimitadas neste, bem como a dos respectivos confrontantes.

A responsabilidade do Município está em proceder às buscas para determinar a titularidade do domínio dos imóveis onde está situado o núcleo urbano informal a ser regularizado. A Serventia é a responsável por manter os registros da titularidade dos imóveis, motivo pelo qual deve ser instada a informar, bem como fornecer as matrículas, para que os atos seguintes dos procedimentos tenham como destinatários os efetivos e atuais titulares do domínio. Os municípios têm seus cadastros imobiliários, porém nem sempre estão atualizados, motivo pelo qual requerer ao Registro de Imóveis as matrículas atribui segurança jurídica ao procedimento de responsabilidade municipal.

A partir destas matrículas devidamente atualizadas, cabe aos municípios proceder à notificação da Instauração da REURB e do procedimento de regularização para que, querendo, os destinatários desta notificação façam a impugnação ao procedimento. O Município deve notificar os titulares de domínio, os responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, os confinantes e os terceiros eventualmente interessados.⁶

Os terceiros interessados são todos os que apareçam com alguma averbação na matrícula. Nesta categoria estão os beneficiários de eventual hipoteca, promessas de compra e venda averbadas, bem como todas as eventuais onerações. Aqui constam as onerações de débitos fiscais, as garantias reais para as quais são oferecidas o bem ocupado, inclusive as fiscais. Assim, não é incomum notificar o INSS, fiscos estaduais e o próprio município.

⁵ Art. 31. Instaurada a Reurb, o Município deverá proceder às buscas necessárias para determinar a titularidade do domínio dos imóveis onde está situado o núcleo urbano informal a ser regularizado.

⁶ § 1º Tratando-se de imóveis públicos ou privados, caberá aos Municípios notificar os titulares de domínio, os responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, os confinantes e os terceiros eventualmente interessados, para, querendo, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação.

§ 2º Tratando-se de imóveis públicos municipais, o Município deverá notificar os confinantes e terceiros eventualmente interessados, para, querendo, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação.

§ 3º Na hipótese de apresentação de impugnação, será iniciado o procedimento extrajudicial de composição de conflitos de que trata esta Lei.

§ 4º A notificação do proprietário e dos confinantes será feita por via postal, com aviso de recebimento, no endereço que constar da matrícula ou da transcrição, considerando-se efetuada quando comprovada a entrega nesse endereço.

O prazo para impugnação é de 30 dias e deve constar no corpo da Notificação. Este procedimento se aplica tanto às regularizações cujo território de REURB esteja situado em área pública, quanto em área privada. Assim, cumprido o procedimento para os núcleos urbanos a serem regularizados em áreas privadas, tem-se como consequência, a declaração da perda da propriedade. Apresentada alguma impugnação o procedimento da REURB deve ser suspenso até a decisão quanto à impugnação.

A não apresentação de impugnação expressa, ou, dito de outro modo, a ausência de manifestação dos notificados será interpretada como concordância com a REURB, ou seja, ocorre a aceitação tácita, pelo decurso do prazo.⁷ A impugnação deve ser formal, por isso na notificação deve constar o prazo, a forma, a autoridade a quem deve ser dirigida eventual impugnação. Recomendamos que também seja informado o local que os interessados possam suprir dúvidas em relação à notificação recebida. Trata-se de um procedimento novo e é natural que os destinatários da notificação tenham dúvidas em relação aos efeitos e alcance desta, motivo pelo qual o Município deve prestar as informações necessárias.

A Lei prevê a notificação por correspondência registrada (AR). O endereço do notificado é o que consta na matrícula. Porém, nas matrículas antigas é usual constar a referência nesta cidade, sem citar logradouro e número. Neste particular, recomendamos que o município diligencie para localizar o endereço do mesmo modo que o faz com a situação fiscal. Em não localizando, ou nas hipóteses do AR retornar com a informação do notificado não residir mais no endereço, não for localizado ou recusar o recebimento da notificação, a Lei prevê que ser feita por meio de edital.⁸

Em resumo, temos passos contínuos e sucessivos a serem observados para validade do ato e que devem ser demonstrados que foram cumpridos ao Registro de Imóveis, pois as notificações e os editais respectivos são anexos que devem acompanhar a CRF (Certidão de Regularização Fundiária).

7 § 6º A ausência de manifestação dos indicados referidos nos §§ 1º e 4º deste artigo será interpretada como concordância com a Reurb.

8 § 4º A notificação do proprietário e dos confinantes será feita por via postal, com aviso de recebimento, no endereço que constar da matrícula ou da transcrição, considerando-se efetuada quando comprovada a entrega nesse endereço.

§ 5º A notificação da Reurb também será feita por meio de publicação de edital, com prazo de trinta dias, do qual deverá constar, de forma resumida, a descrição da área a ser regularizada, nos seguintes casos:

I - quando o proprietário e os confinantes não forem encontrados; e
II - quando houver recusa da notificação por qualquer motivo.

4 Fases dos procedimentos

De tudo que foi visto até aqui, verifica-se que há fases no procedimento da REURB a serem observadas.

O art. 28 da Lei é que as consagra, prevendo-as de modo expresso, na forma que segue:

I - requerimento dos legitimados; II - processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes; III - elaboração do projeto de regularização fundiária; IV - saneamento do processo administrativo; V - decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade; VI - expedição da CRF pelo Município; e VII - registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.⁹

Das fases acima enumeradas vamos tratar do processamento administrativo do requerimento, do saneamento do processo administrativo e da decisão da autoridade administrativa competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade.

Integram o processamento administrativo o requerimento e a decisão da instauração da REURB, o edital que dá publicidade a esta Instauração, as Notificações previstas no art. 31 da Lei, o processamento das eventuais impugnações, se houver. Este processamento é o núcleo essencial da declaração da perda da propriedade nas regularizações feitas em áreas privadas. O cumprimento estrito do que está previsto na Lei é essencial para a regularidade do procedimento e para resguardar o Município de eventual responsabilidade que enseje indenização a quem se sentir lesado pelo ato de regularização. Por este motivo, este é um dos pontos cruciais da regularidade formal do procedimento de responsabilidade dos municípios.

A fase do saneamento do processo administrativo antecede à CRF, sendo o momento no qual se verifica o cumprimento dos procedimentos e requisitos previstos na Lei para declarar a finalização da REURB no território identificado no perímetro. Corresponde ao despacho saneador do processo judicial, proferido pelo Juiz. Assim, precisa ser verificado se houve a publicação dos editais necessários (requisito de publicidade), a notificação de todos os destinatários elencados no art. 31, identificar as notificações que devam ser feitas por meio do edital, controlar se o prazo dos 30 dias fluiu, se o projeto foi aprovado na modalidade da instauração, a presença dos requisitos essenciais de infraestrutura e caso não existam a assinatura do Termo de

⁹ BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

Compromisso com os responsáveis pela execução desta, bem como verificar se os demais atos necessários foram devidamente cumpridos (não vamos examinar neste artigo os requisitos para titulação, mas integra o saneamento do processo também esta aferição).

Ainda, temos a decisão da autoridade administrativa. Esta decisão é o ato administrativo que declara a regularização, ou dito de outro modo, que comunica solene e publicamente a finalização da REURB, com o cumprimento de todos os procedimentos previstos na Lei. Esta comunicação deve ser formal e pública, por isso efetuada do mesmo modo que é feita a publicidade oficial do município (publicação no diário oficial).

5 Atos administrativos no processamento da REURB

Os atos administrativos consistem na declaração do Estado que produz efeitos imediatos, deve observância à lei, segue regime de direito público e está sujeito ao controle judicial. Atos administrativos têm requisitos formais e materiais, a saber: ser exarado por autoridade competente, objeto lícito, forma prevista em lei, motivação e finalidade. Não vamos aprofundar no âmbito deste artigo este tema. Contudo, alertamos para necessidade de que os atos administrativos praticados na REURB cumpram com os requisitos formais e materiais destes, sob pena de invalidade da regularização procedida.

São atos administrativos sucessivos e encadeados no âmbito da REURB: a) Instauração da REURB com definição modalidade (edital dando publicidade); b) Notificação dos confrontantes, proprietários e demais interessados (art. 31 da Lei Federal nº 13.465/17); c) Aprovação de projeto; d) Elaboração e assinatura do Termo de Compromisso; e) Listagem das legitimações de posse e fundiária; f) Decisão Final REURB; g) Certidão Regularização Fundiária.

A Instauração da REURB, a decisão final e REURB e a CRF devem ser publicizadas. Para tanto, deve ser elaborado Edital dando publicidade a estes atos, para o fim de oportunizar eventual impugnação.

6 Certidão de regularização fundiária - CRF

A teor do que dispõe o art. 40 da Lei, a CRF é o ato administrativo de aprovação da regularização fundiária que deverá acompanhar o projeto aprovado e deverá conter, no mínimo:

I - o nome do núcleo urbano regularizado; II - a localização; III - a modalidade da regularização; IV - as responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma; V - a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver; VI - a listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o número de inscrição no cadastro das pessoas físicas do Ministério da Fazenda e do registro geral da cédula de identidade e a filiação.¹⁰

A CRF encerra a etapa administrativa. Nesta, o Município deve descrever sucintamente o loteamento, as circunstâncias que o fizeram irregular, bem como as etapas que foram cumpridas atendendo a Lei para chegar à regularização pretendida. Precisa ser demonstrado e comprovado o cumprimento destas etapas, o atendimento dos requisitos legais, motivo pelo qual são anexados os documentos comprobatórios. Por isso, além dos itens elencados no parágrafo anterior, com a CRF devem ser anexados os documentos que demonstram que o Município cumpriu com as atribuições que lhe foram conferidas pela Lei. Deste modo, são integrantes da CRF, além do projeto de regularização aprovado, os AR que demonstram a notificação aos proprietários tabulares e demais nominados no art. 31, os editais que deram publicidade à instauração da REURB, das notificações aos ausentes, não localizados ou que recusaram o recebimento da Notificação, Edital de conclusão da REURB (art. 40) e Termo de Compromisso, se houver. Também deve ser anexo da CRF o memorial descritivo dos lotes, contendo a identificação dos ocupantes e o direito real reconhecido, a partir do exame do cumprimento dos requisitos para o reconhecimento do direito, o que pode ser feito na lista prevista no inciso VI do art. 40, acima reproduzido.

A CRF é a certidão de nascimento do núcleo urbano regularizado, é o ato administrativo que regulariza o anterior núcleo urbano irregular. A listagem contendo o direito outorgado aos ocupantes dos lotes, com a identificação destes, faz nascer a matrícula do lote, ou, dito de outro modo, consiste na certidão de nascimento do lote.

¹⁰ BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

Desse modo, na CRF temos a certidão de nascimento do núcleo urbano regularizado e dos lotes devidamente regularizados. Com o envio desta ao Registro de Imóveis os registros internos municipais devem ser alterados para o fim de considerar estas áreas de REURB como integrantes da cidade formal, pois passam a ser regulares.

No âmbito do Registro de Imóveis, recebida a CRF e o projeto de regularização fundiária aprovado pelo Município, o registro será efetivado independente de determinação judicial ou manifestação do Ministério Público, na forma do que dispõe o art. 42 da Lei.

7 Observações finais

Conforme demonstrado, a Lei Federal nº 13.465/17 é um microssistema que estabelece as regras gerais para regularização fundiária urbana no Brasil, apresentando instrumentos e institutos novos que facilitam o processo e possibilitam a adoção de escala na política pública tão necessária em nosso país.

Contudo, para ter a efetividade faz-se necessária a articulação entre Municípios e Registro de Imóveis, a estruturação interna dos Municípios para esta função, bem como a fiscalização quanto à implementação dos instrumentos de acordo com a previsão legal.

Neste particular, apesar de não ter sido examinado neste artigo, alertamos para necessidade de criar mecanismos de aferição da listagem que outorga os direitos reais, criando canais institucionais com a possibilidade de apresentação de reclamações formais dos que eventualmente se sentirem lesados, além de outros meios de aferição destas listagens. As descrições da atuação e domínio das milícias em áreas irregulares integram o conjunto de informações sistematizadas e publicizadas por estudiosos do tema da regularização fundiária e não podem ser ignoradas, o tema do compliance na administração pública, a identificação dos espaços administrativos discricionários e que possibilitam corrupção são elementos suficientes para indicar a necessidade de refletir e incidir sobre este tema.

De outro lado, resta evidente que os municípios passaram a ter uma função cartorial, de registro, sistematização e reconhecimento de direitos que inova na ordem jurídica e nas atribuições até então desempenhadas. Neste particular, considerando a quantidade e diversidade de municípios no Brasil, seria importante uma regulamentação dirigida a municípios e registro de imóveis, estabelecendo os documentos, exigências formais de modo unificado no país. A sugestão é que o CNJ expeça um Provimento com orientações a serem seguidas por municípios e registros de imóveis, desde documentos mínimos, forma de cumprimento da prioridade à titulação das mulheres, documentos que os municípios devem analisar e guardar para comprovar que os indicados na listagem a ser enviada ao registro de imóveis fazem jus ao direito real outorgado.

Ainda, o procedimento criado prevê os Termos de Compromisso como requisito para regularização. Contudo, não há previsão de fiscalização do cumprimento destes. Neste sentido, considerando que a regularização fundiária integra o conteúdo da ordem urbanística definido pelo Estatuto da Cidade como direito difuso, sugerimos que esta aferição seja incorporada às atribuições do Ministério Público Estadual e das Cortes de Contas, esta última quando examinam os atos das respectivas gestões. A infraestrutura mínima nos loteamentos regularizados já foi bastante restringida nesta Lei, bem como pode ser feita ao longo do tempo, não sendo requisito prévio à CRF. Deste modo, fiscalizar a efetiva implantação da infraestrutura mínima, no tempo ajustado no Termo de Compromisso, é tarefa essencial e integra o conteúdo de ordem urbanística, motivo pelo qual o cumprimento destes precisa ser devidamente monitorado.

8 conclusões articuladas

A Lei Federal nº 13.465/17 criou um microssistema jurídico que trata da regularização fundiária urbana no Brasil, sendo este integrante da ordem urbanística como direito difuso, motivo pelo qual o tratamento jurídico a ser dado observa os parâmetros destes.

A Lei criou institutos e procedimentos inovadores, nos quais há um protagonismo na atuação dos Municípios, tanto para declaração da perda da propriedade (art. 31), quanto na titulação dos ocupantes.

Os municípios passaram a ter uma função cartorial, de registro, sistematização e reconhecimento de direitos que inova na ordem jurídica e nas atribuições até então desempenhadas.

A Lei criou procedimentos que devem ser observados de forma encadeada e sequencial, sob pena de nulidade dos atos administrativos praticados e prejuízo à regularização declarada ao final.

São atos administrativos sucessivos e encadeados no âmbito da REURB: a) Instauração da REURB com definição modalidade (edital dando publicidade); b) Notificação dos confrontantes, proprietários e demais interessados (art. 31 da Lei Federal nº 13.465/17); c) Aprovação de projeto; d) Elaboração e assinatura do Termo de Compromisso; e) Listagem das legitimações de posse e fundiária; f) Decisão Final REURB; g) Certidão Regularização Fundiária.

A CRF - certidão de regularização fundiária é a certidão de nascimento do núcleo urbano regularizado, é o ato administrativo que regulariza o anterior núcleo urbano irregular. A listagem contendo o direito outorgado aos ocupantes dos lotes, com a identificação destes, faz nascer a matrícula do lote, ou, dito de outro modo, consiste na certidão de nascimento do lote.

Referências

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2009.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lilian Regina Gabriel. **Novos Paradigmas da Regularização Fundiária Urbana.** São Paulo: Almedina, 2019.

LOCATELLI, Paulo Antonio. **Elementos para Sustentabilidade da Regularização Fundiária Urbana nas Áreas de Preservação Permanente:** os desafios para a Proteção do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Urbano. Curitiba: Lumen Juris, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; PRESTES, Vanêsa Buzelato. Direito à Cidade, Lei Federal Nº 13.465/17 e Proibição de Retrocesso. **Conjur**, São Paulo, 20 nov. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-nov-20/direitos-fundamentais-direito-cidade-lei-federal-1346517-proibicao-retrocesso>. Acesso em: 08 jun. 2021.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E O REGISTRO DE IMÓVEIS. BREVES CONSIDERAÇÕES

Gilberto Passos de Freitas¹

RESUMO: Este artigo pretende demonstrar a importância do direito fundamental à moradia e o papel do Registro de Imóveis. Aborda ainda a atuação do Ministério Público no procedimento da Regularização Fundiária Urbana - REURB.

Palavras-chave: direito à moradia; regularização fundiária urbana - REURB; registro de imóveis.

SUMÁRIO: 1 Introdução. 2 Direito à moradia adequada. 3 Da regularização fundiária urbana. 3.1 Objetivos urbanísticos, ambientais e sociais. 3.2 Fases da Reurb. 4 O Registro da Reurb e sua importância. 4.1 O procedimento registral. 4.2 Regularização fundiária na Lei nº 6.766/79. 4.3 O Ministério Público no procedimento registral. 5 Considerações finais. Referências.

¹ Professor na Universidade Católica de Santos - UNISANTOS. Mestre e Doutor em Direito Ambiental pela Universidade Católica de São Paulo. Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (aposentado). Foi membro do Ministério Público do Estado de São Paulo. Autor de várias obras sobre Direito Ambiental. Presidiu a Comissão que elaborou o anteprojeto da Lei dos Crimes Ambientais.

1 Introdução

Um dos problemas que o Brasil vem enfrentando está ligado à falta de moradia para pessoas de baixa renda. Devido à ausência de uma política habitacional eficiente, algumas áreas, geralmente localizadas nas periferias das cidades, vêm sendo ocupadas de forma desordenada, por casas irregulares, carentes de um mínimo de salubridade, segurança e infraestrutura.

Diante da falta de fiscalização do poder público, núcleos urbanos informais vão sendo implantados, afrontando aspectos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais, formando o que se denominam “cidades ilegais”, cujos moradores vivem em condições sub-humanas, num ambiente degradado em flagrante ofensa ao princípio da dignidade da pessoa humana.

E a Regularização Fundiária, disciplinada pela Lei nº 13.465/2017, se apresenta como o instrumento adequado para conceder àquelas pessoas, através do acesso à moradia legal e digna, a oportunidade de ver resgatada sua cidadania e, conseqüentemente, a inclusão social.

A proposta deste artigo consiste numa breve análise da importância do registro de imóveis, na garantia desses direitos, tendo como objetivo contribuir para a discussão sobre a melhor forma de incorporar os núcleos informais ao ordenamento territorial e para que todos ali possam viver em condições dignas, adequadas e saudáveis.

2 Direito à moradia adequada

O direito à moradia, considerado como um direito fundamental e essencial para o cumprimento do princípio da dignidade da pessoa humana, cujo exercício também é um instrumento para a efetivação de outros direitos sociais básicos, como a saúde, a educação, o trabalho, o lazer, entre outros, como assinalado de início, vem se constituindo num dos grandes problemas de nossas cidades.

Famílias de baixa renda, não tendo onde morar, passam a ocupar áreas que não têm interesse econômico ou de proteção ambiental, como restingas, mangues, encosta de morros, margem de rios ou represas, onde constroem suas casas sem as mínimas condições de higiene e salubridade.

Oportuno lembrar que, segundo conceito dado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Social e Culturais da ONU no comentário nº 04 sobre o Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966 (PIDESC), do qual o Brasil é signatário, considera-se moradia adequada aquela que:

Garanta a segurança da posse para que seus ocupantes tenham proteção legal contra despejos forçados e outras ameaças; b) tenha à disposição serviços e infraestrutura, como água potável, saneamento básico, energia, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos e coleta de lixo; c) atenda a relação de economicidade, de modo que o seu custo não inviabilize o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes; d) proporcione habitabilidade, para assegurar a proteção física e estrutura capaz de reger contra as intempéries; e) viabilize o acesso aos portadores de necessidades específicas; f) esteja situada em locais em que haja oportunidades de emprego, serviços de saúde e educação, e outras instalações sociais, fora de área poluída e perigosa; g) ofereça adequação cultural, com finalidade de ser considerada a expressão da identidade cultural.²

Aliás, um dos objetivos da Lei nº 13.465/2017, previsto no inciso VI, do art. 9º, é exatamente “garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas”³ a todo cidadão.

3 Da regularização fundiária urbana

Da leitura do artigo acima citado, podemos entender a Regularização Fundiária Urbana, como o conjunto de normas gerais e procedimentos que abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais, ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Segundo Vanêsa Buzelato Prestes, a regularização fundiária:

[...] é uma das políticas públicas que assumiu relevo nos últimos tempos, deixando de ser uma relação individual entre o morador de área irregular e o Estado, ou o proprietário que deixou o bem ser ocupado, para ser uma política pública assumida pelo Poder público, como prioritária, dada a dimensão da irregularidade nas cidades. Este não é um fenômeno brasileiro, ocorrendo em escala mundial, sendo que é um dos compromissos firmados pelos países signatários da Agenda Habitat.⁴

² BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília, DF: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

³ BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

⁴ PRESTES, Vanêsa Buzelato. Municípios e Meio-Ambiente: a necessidade de uma gestão urbano-ambiental. **Revista Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 8, nº 36, p. 334, mar./abr. 2006.

E, no dizer de Venício Antonio de Pádua Salles, “a regularização fundiária é uma das primeiras políticas públicas a ser adotada pelo Município em favor da titulação dominial, transformando a posse regular, com poder de organizar as cidades e salvaguardar a população.”⁵

Em face aos objetivos do presente estudo, apenas faremos referência à Reurb-S, uma das modalidades de regularização que, segundo dispõe o art. 13, inciso I, é “aplicável aos núcleos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados por ato do Poder Executivo Municipal.”⁶

3.1 Objetivos urbanísticos, ambientais e sociais

Além do direito à moradia adequada, a Lei nº 13.465/2017, art. 10, I, tem como objetivos “melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.”⁷

O crescimento desordenado das cidades, aliado à degradação ambiental, ambos provocados pela ocupação ilegal, tem como consequência a degradação social.

Daí que, a referida Lei não só visa à titulação dos ocupantes das áreas, como a adequar o ordenamento territorial urbano e proteger o meio ambiente, objetivando a melhoria de vida e inclusão social daqueles que ali se encontram.

Para Samuel Menezes Oliveira e André da Fonseca Brandão,

Na questão específica da regularização fundiária, o princípio da ocupação territorial pressupõe que os municípios e o Distrito Federal, no procedimento de elaboração e aprovação do projeto de regularização fundiária urbana, devem atentar ao espaço territorial do núcleo urbano informal a ser reordenado ou regularizado, de forma a organizar e assegurar a prestação de serviços públicos a seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais.⁸

⁵ SALLES, Venício Antonio de Pádua. Regularização Fundiária. In: ROLNIK, Raquel et al. **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2007. p. 131.

⁶ BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

⁷ Ibid, art. 10, I.

⁸ OLIVEIRA, Samuel Menezes; BRANDÃO, André da Fonseca. Regularização fundiária urbana: princípios específicos da Lei nº 13.465/2017 e o princípio da prevenção à formação de ocupações irregulares. In: RECH, Adir Ubaldo; ALMEIDA, Juliana Cainelli de; RAVANELO, Tamires (org.). **Direito urbanístico-ambiental: uma visão epistêmica**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2019. p. 18.

Realmente, com a segurança da posse, o ordenamento da cidade e a implantação de infraestrutura, estar-se-á erradicando-se a pobreza, resgatando-se a cidadania e, conseqüentemente, contribuindo para a redução da exclusão social.

3.2 Fases da regularização fundiária urbana (REURB)

Aos Municípios, a quem compete processar, analisar, aprovar os projetos de Regularização fundiária e encaminhá-los para registro, cumpre observar um procedimento, disciplinado no art. 28 da Lei nº 13.465/2017.

Segundo o art. 30 da lei acima citada, compete aos Municípios, nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados: “I - classificar , caso a caso, as modalidades da Reurb; II - processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária; e III- emitir a CRF.”⁹

E, de acordo com o § 1º, do artigo acima mencionado, a classificação, prevista no inciso I do caput deste artigo, será de responsabilidade do ente federativo instaurador, que terá o prazo de cento e oitenta dias (§ 2º), sendo que no caso de inércia do Município a fixação da modalidade de classificação da Reurb será automática, sem prejuízo de futura revisão dessa classificação (§ 3º).

De outra parte, o projeto de regularização fundiária deverá conter os requisitos elencados no art. 35, considerando as características da ocupação, definir os parâmetros urbanísticos e ambientais, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público.

⁹ BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

Outrossim, o projeto urbanístico terá que conter, no mínimo, de acordo com o art. 36, dentre outros, indicação:

I - das áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias existentes ou projetadas;

II - das unidades imobiliárias a serem regularizadas, suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e número de sua designação cadastral, se houver;

III - quando for o caso, das quadras e suas subdivisões em lotes [...];

IV - dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver; [...]

VIII - as obras de infraestrutura essencial, quando necessárias.¹⁰

Após, a teor do art. 40, a autoridade competente para decidir o procedimento administrativo da Reurb, deverá tomar as medidas elencadas no art. 40 e uma vez aprovado o requerimento, expedir a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), que conterá o nome do núcleo urbano regularizado, sua localização, a modalidade da Reurb, os responsáveis pelas obras e pelos serviços constantes no cronograma, a indicação numérica de cada unidade regularizada e a listagem dos ocupantes que tiverem adquirido a unidade, conforme dispõe o art. 41 da Lei nº 13.465/2017 e o art. 38 do Decreto nº 9.310/2018.

Com a expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) pelo Município, o procedimento administrativo estará encerrado.

Conforme definição legal, art. 41:

A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é o ato administrativo de aprovação da regularização que deverá acompanhar o projeto aprovado e deverá conter no mínimo:

I - o nome do núcleo urbanizado;

II - a localização;

III - a modalidade da regularização;

IV - as responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma;

V - a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver;

VI - a listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o número de inscrição no cadastro das pessoas físicas do Ministério da Fazenda e do registro geral da cédula de identidade e a filiação¹¹

¹⁰ BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

¹¹ Ibid, art. 41.

Por fim, cumpre observar que um dos aspectos de grande relevância da Lei nº 13.465/2017, é o que está previsto no art. 34, que prevê a possibilidade de o Município criar Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, prevista no art. 34, no âmbito da administração local, inclusive mediante celebração de ajustes com os Tribunais de Justiça dos Estados, as quais terão competência para dirimir conflitos relacionados à Reurb.

Tal medida, não só concorrerá para agilizar os procedimentos, como dará oportunidade para que todos envolvidos possam participar do procedimento, principalmente as pessoas que estão ocupando núcleos informais, que sentem prestigiadas e percebem que são capazes de contribuir para a solução do conflito, agindo como cidadão e procurando sua inserção na sociedade, que antes os excluía.

Por isso Amelia Cristina Oliveira Perche, tratando dos conflitos socioambientais, afirma que:

Nas comunidades carentes, um dos mais importantes benefícios proporcionados pela mediação é o acesso rápido à justiça (por possibilitar a resolução célere e eficiente de divergências jurídicas), propiciando, com isso, maior inclusão social, eis que, quando as pessoas se sentem capazes de resolver suas desavenças pessoais, percebem que são capazes de buscar melhorias para suas comunidades agindo como cidadão e procurando sua inserção na sociedade que antes os excluía.¹²

4 O registro da REURB e sua importância

O registro, como a última etapa do procedimento de regularização fundiária, se constitui num ato da maior relevância, na medida em que garante o direito à propriedade e da segurança jurídica.

Como destinatário final do processo de regularização fundiária o Registro de Imóveis desempenha uma atividade de grande importância, que vai além da verificação dos requisitos previstos na Lei nº 13.465/2017, para abranger outros diplomas, como a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), Lei nº 6.766/1979 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano), Lei nº 12.651/2011 (Código Florestal), dentre outras.

¹² PERCHE, Amelia Cristina Oliveira. **Aplicabilidade de métodos alternativos para resolução de conflitos ambientais**. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-graduação em Direito Ambiental) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016. p. 41. Disponível em: <https://acervodigital.ifpr/bistreamj/handle/1884/52388/R-E-Amelia-Cristina-Oliveira-Perche.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2021.

Anote-se, por imperioso, que ao Oficial do Registro de Imóveis cabe a realização do controle da legalidade meramente formal acerca das aprovações dos órgãos competentes e que os atos relativos ao registro da Reurb serão realizados por ele, independentemente de manifestação do Ministério Público ou determinação judicial.

Realmente, a Certidão de Regularização Fundiária-CRF goza de presunção de legitimidade (item 272, do Cap. XX, Tomo II, das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo - NSCGJ-SP). Sua expedição pelo município indica o integral cumprimento dos requisitos legais exigidos para sua emissão, ou seja, conformidade com todo o procedimento administrativo previsto nos arts. 28 a 41 da Lei nº 13.465/2017.

Por outro lado, como observa Marcelo Augusto Santana de Melo:

Os oficiais de Registro de Imóveis estão intimamente ligados a questões urbanísticas e devem, necessariamente, deixar de ser coadjuvantes e desempenhar a atribuição da nova ordem urbanística posta de forma que não se admite um registrador que não conheça o plano diretor e zoneamento de sua circunscrição. A participação em conselhos municipais é imprescindível, e a criação de convênios e grupos de cooperação técnica com as prefeituras e Ministério Público é medida que trará benefícios aos moradores das respectivas cidades porque a questão registral sempre foi uma barreira quase intransponível na regularização fundiária e no planejamento das cidades.¹³

Vale mencionar ainda a lição de João Pedro Lamana Paiva, no sentido de que “o destinatário final da regularização fundiária, o Registro de Imóveis desempenha relevante papel, uma vez que o registro garante o direito à propriedade, à segurança jurídica e se concretiza como instrumento econômico e de desenvolvimento humano.”¹⁴

13 MELO, Marcelo Augusto Santana de. O Direito à Moradia e o papel do Registro de Imóveis na Regularização Fundiária. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, nº 69, p. 11, jul./dez. 2010.

14 PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização Fundiária de Interesse Social**. São Paulo: IRIB, 2012. (Coleção Cadernos, 5).

4.1 O procedimento registral

Embora não seja objeto deste trabalho focalizar pormenorizadamente todos os aspectos do registro da Reurb, dada complexidade desse procedimento, faremos referência a alguns pontos que entendemos merecer destaque.

A Lei nº 13.465/2017, nos arts. 42 a 54, trata do registro da regularização fundiária (Reurb), estabelecendo no art. 42 que: “o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado será requerido diretamente ao oficial do cartório de registro de imóveis da situação do imóvel e será efetivado independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público.”¹⁵

Qualquer legitimado, de posse da CRF e do projeto de regularização aprovado poderá requerer junto ao Cartório de Registro de Imóveis o procedimento registral, que como assinalado, deverá ser acompanhado da Certidão de Regularização (CRF) expedida pelo Município, que se constitui no ato administrativo de aprovação da regularização e que deverá acompanhar o projeto aprovado (art. 41), se constitui num requisito indispensável para o registro junto ao Cartório de Registro de Imóveis.

Sem tais documentos o registro não poderá ser feito. A respeito, conforme decidiu o Conselho Superior da Magistratura do Tribunal de Justiça de São Paulo:

Registro de imóveis - Requerimento de regularização de conjunto habitacional formulado pelo CDHU - Pedido de aplicação do regramento da regularização fundiária urbana - Indispensabilidade de Certidão de Regularização Fundiária (CRF)- Aplicação da Lei nº 13.465 de 2017 em seus exatos termos - Recurso não provido.¹⁶

Segundo reconheceu o V, Acórdão:

Cabe ao Poder Executivo Municipal qualificar e reconhecer um núcleo urbano informal digno de Reurb-S. Em seguida, após regular processamento administrativo do pedido iniciado por qualquer dos legitimados do art. 14 da Lei nº 13.465/17, incluindo-se a própria CDHU como legitimada, deferir o pedido e expedir a Certidão de Regularização Fundiária - documento hábil para apresentação perante o Registro de Imóveis.

Portanto, ainda que aplicável a Lei nº 13.465/17 como pretendido pelo apelante, mostra-se indispensável o acionamento administrativo municipal para, após procedimento adequado, emissão da CRF e demais documentos para prenotação regular junto ao Registro de Imóveis competente.¹⁷

¹⁵ BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

¹⁶ SÃO PAULO (Estado) Tribunal de Justiça. **Apelação cível nº 1001397-09.2019.8.26.0553.** Acórdão. Apelante: Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - CDHU. Apelados: Lucas Martins de Oliveira - Oficial de Registro de Imóveis. Relator: Des. Ricardo Anafe, 18 de junho de 2020.

¹⁷ Ibid.

Vale destacar que a atuação do Registrador, não se restringe a observar o cumprimento dos requisitos previstos na Lei de Regularização Fundiária, mas, também, atentar para os princípios registrares e em outras normas, como no caso de loteamentos irregulares ou clandestinos, da Lei nº 6.766/79.

De outra parte, o primeiro aspecto a ser observado pelo requerente do registro, diz respeito à competência territorial do Cartório de Registro de Imóveis, que é o da situação do imóvel (Lei nº 13.465/1017, art. 42).

Caso o núcleo a ser regularizado esteja localizado em duas ou mais circunscrições, a teor do 43 “o procedimento será efetuado perante cada um dos oficiais dos cartórios de registro de imóveis.”¹⁸

O Oficial do Cartório ao receber a Certidão de Regularização Fundiária, prenotará o título, localizará o registro da área, verificando a titularidade do imóvel e sua notificação pelo agente promotor. Caso o núcleo a regularizar seja composto de vários imóveis, cada qual com seu registro (matrícula e transcrição), o Oficial unificará os registros e abrirá a matrícula da área total objeto da regularização. Se a Reurb abranger apenas parte do imóvel, procederá com o desdobro da respectiva parte.

O Registrador, caso entenda que o requerimento não preenche os requisitos legais, recusará o registro, expedindo a teor do parágrafo único do art. 42, nota devolutiva fundamentada, indicando os motivos da recusa.

Se o requerente não se conformar com a exigência do Oficial, de conformidade com o disposto no art. 198 da Lei nº 6.015/1973, poderá suscitar dúvida, sendo os autos remetidos ao juízo competente para dirimi-la.

Estando o pedido em ordem, o oficial do cartório observará o disposto no art. 44, instaurando o procedimento, que deverá ser concluído no prazo de sessenta dias, prorrogável por até igual período, mediante justificativa fundamentada.

Por fim, com o registro da Certidão de Regularização Fundiária, as áreas públicas (vias públicas, áreas de uso comum do povo, prédios públicos e equipamentos urbanos) passam automaticamente ao domínio público (art. 53 da Lei nº 13.465/2017).

18 BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

4.2 Regularização fundiária da Lei N° 6.766/1979

A regularização dos loteamentos clandestinos ou irregulares, está disciplinada pela Lei n° 6.766/1979, que disciplina o Parcelamento do Solo Urbano, dispondo no 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.¹⁹

Por fim, segundo reza o art. 52 da Lei n° 6.766/1979, constitui crime próprio do Registrador “registrar loteamento ou desmembramento não aprovado pelos órgãos competentes, registrar o compromisso de compra e venda, a cessão ou promessa de cessão de direitos, ou efetuar registro de contrato de venda de loteamento ou desmembramento não registrado.”²⁰

4.3 O Ministério Público no procedimento registral

Embora os atos de registro da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) independam de manifestação do Ministério Público²¹, considerando o disposto no art. 129, II, da Constituição Federal de 1988, tem ele legitimidade para acompanhar e, se necessário, intervir no procedimento de regularização fundiária de interesse social, quando promovida pelo Poder Público ou por terceiros.

Realmente, o Ministério Público, em face de suas atribuições institucionais relacionadas à defesa da ordem jurídica, dos direitos transindividuais e individuais indisponíveis, tem o dever de acompanhar a correta aplicação das políticas públicas.

¹⁹ BRASIL. **Lei n° 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979.

²⁰ Ibid, art. 52.

²¹ No Estado de São Paulo, as Normas de Serviço da Corregedoria Geral de Justiça, do TJSP, no art. 275 dispõem que: Os atos relativos ao registro da Reurb serão realizados diretamente pelo Oficial de Registro de Imóveis da situação do imóvel, independentemente de manifestação do Ministério Público ou determinação judicial.

Assim, diante da omissão do Poder Público na fiscalização e repressão de ocupações irregulares de áreas de proteção ambiental localizadas nas cidades, com prejuízos ao meio ambiente e ordenamento urbano, deverá requerer a regularização fundiária.

Sua atuação nesta área tem se mostrado de grande relevância, uma vez que tem por finalidade tornar as cidades mais inclusivas e proporcionando às famílias carentes, uma vida digna, segura e saudável, contribuindo, inclusive, para a redução da criminalidade.

Aliás, segundo publicação da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU-SP:

O objetivo da participação do MP é garantir o acesso à terra e aos serviços públicos essenciais à população de baixa renda, buscando efetivar a dignidade da pessoa humana, além de fiscalizar o cumprimento das diretrizes previstas no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), no art. 1.228 § 1º, do novo Código Civil e na Lei nº 6.766/79. Neste contexto, é função do Ministério Público zelar pela legalidade de ingresso de planos de regularização sustentável no Registro de Imóveis.²²

5 Considerações finais

Do que foi exposto, podemos afirmar que a regularização fundiária urbana se constitui num instrumento de grande importância para contribuir com a falta de moradia para as pessoas de baixa renda, que se constitui num fator de exclusão social e na melhoria do ambiente urbano.

Este trabalho procurou contribuir com o debate sobre a participação do registro de imóveis, que desempenha uma função decisiva para a conquista da cidadania pela população excluída, que se dá em decorrência do registro da moradia e, também, da regularização urbana e proteção do meio ambiente.

Em suma, a regularização fundiária ao prever como um dos objetivos a serem observados pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, “ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados”²³ (art. 10, III), deixa evidenciada sua preocupação na melhoria do ambiente urbano e, conseqüentemente, da qualidade de vida dos beneficiados.

22 SÃO PAULO (Estado). **Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU)**. Ações para regularização de imóveis no Estado de São Paulo: o que o governo de São Paulo, o Ministério Público e a sua Prefeitura podem fazer juntos. São Paulo: CDHU, [20--]. p. 15.

23 DISTRITO FEDERAL (Estado). **Decreto nº 42269, de 06 de julho de 2021**. Regulamenta a Lei Complementar nº 986, de 30 de junho de 2021, que dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana - REURB no Distrito Federal. Brasília, DF: Governo do Estado, 2021.

Referências

BRASIL. Decreto nº **9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1973.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília, DF: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

DISTRITO FEDERAL (Estado|). **Decreto nº 42269, de 06 de julho de 2021**. Regulamenta a Lei Complementar nº 986, de 30 de junho de 2021, que dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana - REURB no Distrito Federal. Brasília, DF: Governo do Estado, 2021.

MELO, Marcelo Augusto Santana de. O Direito à Moradia e o papel do Registro de Imóveis na Regularização Fundiária. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, nº 69, p. 9-80, jul./dez. 2010.

OLIVEIRA, Samuel Menezes; BRANDÃO, André da Fonseca. Regularização fundiária urbana: princípios específicos da Lei nº 13.465/2017 e o princípio da prevenção à formação de ocupações irregulares. *In*: RECH, Adir Ubaldo; ALMEIDA, Juliana Cainelli de; RAVANELO, Tamires (org.). **Direito urbanístico-ambiental: uma visão epistêmica**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2019. p. 9-28.

PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização Fundiária de Interesse Social**. São Paulo: IRIB, 2012. (Coleção Cadernos, 5).

PERCHE, Amelia Cristina Oliveira. **Aplicabilidade de métodos alternativos para resolução de conflitos ambientais**. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-graduação em Direito Ambiental) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016. Disponível em: <https://acervodigital.ifpr.br/bistreamj/handle/1884/52388/R-E-Amelia-Cristina-Oliveira-Perche.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2021.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. Municípios e Meio-Ambiente: a necessidade de uma gestão urbano-ambiental. **Revista Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 8, nº 36, p. 317-339, mar./abr. 2006.

SALLES, Venício Antonio de Pádua. Regularização Fundiária. *In*: ROLNIK, Raquel *et al.* **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2007. p. 130-188.

SÃO PAULO (Estado). Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). **Ações para regularização de imóveis no Estado de São Paulo: o que o governo de São Paulo, o Ministério Público e a sua Prefeitura podem fazer juntos**. São Paulo: CDHU, [20--].

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. **Apelação cível nº 1001397-09.2019.8.26.0553**. Acórdão. Apelante: Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - CDHU. Apelados: Lucas Martins de Oliveira - Oficial de Registro de Imóveis. Relator: Des. Ricardo Anafe, 18 de junho de 2020.

REFLEXÕES SOBRE A REURB: HIPÓTESES DE SUA INAPLICABILIDADE EM LOTEAMENTOS URBANOS CLANDESTINOS E IRREGULARES E EM IMÓVEIS RURAIS

Alexandre Gaio¹
Laura Esmanhoto Bertol²

RESUMO: O presente artigo busca analisar as excepcionais possibilidades de aplicação da Regularização Fundiária Urbana (Reurb), instrumento criado pela Lei Federal 13.465/2017, em loteamentos urbanos e condomínios de lotes clandestinos e irregulares, bem como de assentamentos humanos localizados em imóveis rurais, tendo como quadro de referência os preceitos constitucionais e uma leitura sistêmica da política urbana nacional e das demais legislações infraconstitucionais afetas à temática. Inicialmente são explorados os conceitos de direito à cidade e como esses representam importantes parâmetros para a aplicação da Lei Federal 13.465/2017. Em seguida, são exploradas duas situações em que aplicação da Reurb demanda cautela adicional: loteamentos e condomínios de lotes irregulares e clandestinos inseridos no perímetro urbano e assentamentos humanos tipicamente urbanos em imóveis rurais. Para o primeiro caso são resgatados os dispositivos da Lei Federal 6.766/1979 e a imperatividade de sua aplicação em determinadas hipóteses. Já para os assentamentos humanos com finalidade ou tipologia tipicamente urbanas localizados em área rural, os pressupostos e limites da utilização do instituto da Reurb são enfrentados de modo a demonstrar a excepcionalidade de sua aplicação, considerando a observância, a necessidade de resguardar os direitos à cidade e à moradia e o adequado ordenamento territorial.

Palavras-chave: direito à cidade; direito à moradia; política nacional de desenvolvimento urbano; regularização fundiária; fracionamento irregular/clandestino do solo.

SUMÁRIO: 1 Introdução. 2 Do direito à cidade. 3 A regularização fundiária urbana na Lei Federal 13.465/2017: objetivos e delimitações básicas. 4 A regularização fundiária urbana da Lei Federal 13.465/2017 e os loteamentos irregulares e clandestinos localizados no perímetro urbano: pressupostos para a aplicação da Reurb. 5 A excepcional utilização da Reurb em imóvel rural: pressupostos e limites. 6 Conclusões Articuladas. Referências.

¹ Graduado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Especialista em Direito Público pela Universidade Federal do Paraná. Mestre em Direito Econômico e Socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Autor do livro “Lei da Mata Atlântica Comentada” (Editora Almedina). Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado do Paraná, atualmente em exercício no Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Proteção ao Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo (CAOPMAHU). Coordenador do Grupo de Atuação Especializada na Proteção do Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo (GAEMA) – Regional Curitiba. Vice-Presidente da ABRAMPA. E-mail: alexandregai@mppr.mp.br.

² Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Especialista em Gestão Técnica do Meio Urbano pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR) e Université de Technologie Compiègne (UTC). Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP). Arquiteta e Urbanista no Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Proteção ao Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo (CAOPMAHU). E-mail: lebertol@mppr.mp.br.

1 Introdução

O presente artigo aborda as hipóteses de inaplicabilidade dos instrumentos propostos pela Lei Federal 13.465/2017 em loteamentos urbanos e condomínios de lotes clandestinos e irregulares e em imóveis rurais tendo como base o que estabelece a Constituição da República e uma leitura sistêmica da política urbana nacional e das demais legislações infraconstitucionais afetas ao tema.

O estudo se inicia com a delimitação do direito à cidade e sua relação com as diretrizes para o desenvolvimento urbano e, partir disso, aborda os objetivos e pressupostos gerais para a aplicação do instituto da Regularização Fundiária Urbana na Lei Federal 13.465/2017.

Em seguida, o artigo trata dos pressupostos para a aplicação do instituto da Reurb nos casos de loteamentos e condomínio de lotes irregulares e clandestinos localizados no perímetro urbano perante a imperatividade da aplicação dos dispositivos da Lei Federal 6.766/1979.

Já ao se ingressar nas hipóteses de assentamentos humanos com finalidade ou tipologia tipicamente urbanas localizados em área rural, os pressupostos e limites da utilização do instituto da Reurb são enfrentados de modo a demonstrar o quão excepcional deve ser a sua aplicação, considerando a observância dos preceitos constitucionais e a necessidade de uma leitura sistêmica da legislação federal que conforma a política urbana nacional, de modo a resguardar os direitos à cidade e à moradia e o adequado ordenamento territorial.

Por fim são apresentadas as principais conclusões das análises desenvolvidas no presente estudo.

2 Do direito à cidades

A noção de direito à cidade sintetiza e articula um amplo rol de direitos humanos e coletivos que dizem respeito tanto a quem vive atualmente nas áreas urbanas quanto às futuras gerações. Dentre os elementos materiais que integram o direito à cidade está o de possuir uma habitação digna, o que, segundo o Comentário Geral nº 4³ do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, implica necessariamente na produção de cidades justas, inclusivas, democráticas e sustentáveis. David Harvey (2014) nos ensina sobre o direito à cidade abordando não apenas seus aspectos concretos, mas, também, seu componente político:

Muito mais que a liberdade individual de ter acesso aos recursos urbanos: é um direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade. Além disso, é um direito coletivo e não individual, já que essa transformação depende do exercício de um poder coletivo para remodelar os processos de urbanização.⁴

No âmbito internacional, o direito à cidade como prevalência dos interesses coletivos e tendo como base a necessária garantia de moradia digna ganhou importante reforço a partir da Declaração de Quito⁵ sobre cidades e assentamentos urbanos para todos, a qual concebe:

[...] uma visão de cidades para todos e todas, aludindo ao uso e ao gozo igualitários de cidades e assentamentos humanos, com vistas a promover a inclusão e a assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminação de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis física e economicamente, resilientes e sustentáveis para fomentar a prosperidade e a qualidade de vida para todos e todas.⁶

No ordenamento jurídico nacional, a Constituição da República assegura o direito à moradia em seu artigo 6º e previu no 182 que a política de desenvolvimento urbano, sob a responsabilidade do Poder Público municipal⁷, “tem por objetivo ordenar o plano desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”⁸, o que deve ser materializado por meio do plano diretor, inclusive para estabelecer os requisitos que podem dar condição urbana ou urbanizável a alguma área.

3 O documento estabelece quesitos mínimos para que uma habitação seja considerada digna, diversos deles diretamente relacionados ao meio urbano no qual a edificação está inserida, destacamos a disponibilidade de serviços e infraestrutura, localização e adequação cultural.

4 HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

5 A Nova Agenda Urbana foi aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) no 68º encontro plenário para a sua 71ª sessão em 23 de dezembro de 2016 (A/RES/71/256).

6 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nova Agenda Urbana**. Quito: Nações Unidas, 2017. (versão em português, 2019). p. 5.

7 A Constituição da República, em seu artigo 30, VII, estabelece o dever dos municípios em promover o adequado ordenamento territorial.

8 BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016.

O Estatuto da Cidade, instituído pela Lei Federal 10.257/2001, diploma que regulamentou o capítulo da política urbana na Constituição da República, prevê as diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano em nosso país, fundado no pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, destacando-se dentre elas o direito à moradia com saneamento ambiental, o acesso à infraestrutura urbana, aos equipamentos urbanos e comunitários, assim como ao transporte e serviços públicos. Em adição a isso, a adequada distribuição espacial da população no planejamento do desenvolvimento das cidades, a partir de uma justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda também se apresentam como diretrizes centrais na política urbana.⁹

3 A regularização fundiária urbana na lei federal 13.465/2017: Objetivos e delimitações básicas

A Lei Federal 13.465/2017 estabelece, em seu artigo 9º e seguintes, as normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, “buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.”¹⁰

A Reurb, sob a égide da Lei Federal 13.465/2017, possui como objetivo central, a partir da identificação de núcleos urbanos informais consolidados e que se enquadrem nos requisitos legais de regularização, “organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.”¹¹

⁹ Artigo 2º da Lei Federal 10.257/2001. Cf. BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001.

¹⁰ Artigo 9º, § 1º, da Lei Federal 13.465/2017. Cf. BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

¹¹ Artigo 10, I, da Lei Federal 13.465/2017.

Para a identificação de um núcleo urbano informal consolidado, a própria Lei Federal 13.465/2017 o define 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”¹², justamente para dar maior concretude à sua delimitação. Dessa forma, dito de outra forma, não há que se falar na aplicação de Reurb em assentamentos humanos informais onde se vislumbra a viabilidade fática de sua reversão, considerando, dentre outros fatores, que a ocupação é recente e/ou rarefeita, as vias de circulação são esparsas e não configuram um sistema e inexistem ou são escassos os equipamentos urbanos e comunitários, bem como os serviços públicos.

Independentemente disso, a regularização fundiária urbana apenas se justifica se houver a criação de unidades imobiliárias, que se harmonizem com os princípios e diretrizes do ordenamento territorial urbano, ou seja, com a garantia do direito social à moradia digna, às condições de vida adequadas, à efetivação da função social da propriedade e a concretização do princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo.¹³ Mais do que isso, a aplicação desse instituto nunca se pode afastar do objetivo da prevenção e do desestímulo da formação de novos núcleos urbanos informais.¹⁴ Seja por meio da promoção de políticas habitacionais voltadas às populações com maior vulnerabilidade social, seja pela intensificação da fiscalização de empreendimentos clandestinos.

¹² Artigo 11, III, da Lei Federal 13.465/2017.

¹³ Artigo 10, II, VI, VII e IX, da Lei Federal 13.465/2017. Cf. BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

¹⁴ Artigo 10, X, da Lei Federal 13.465/2017.

4 A regularização fundiária urbana da lei federal 13.465/2017 e os loteamentos irregulares e clandestinos localizados no perímetro urbano: pressupostos para a aplicação da REURB

É preciso ter em mente que não são todas as hipóteses de núcleos urbanos informais que legitimam a aplicação do instituto da Regularização Fundiária Urbana (Reurb) previsto na Lei Federal 13.465/2017. De fato, uma das situações que devem ser analisadas com cautela redobrada é o de assentamento humano localizado em zona urbana decorrente de empreendimento imobiliário sob a forma de loteamento¹⁵ ou condomínio de lotes¹⁶, implantado de modo irregular ou clandestino.

No que se refere aos loteamentos, a Lei Federal 6.766/1979 estabeleceu regras referentes ao uso, ocupação e parcelamento do solo com o propósito de tornar um determinado local ordenado e suficiente para a satisfação das características essenciais e necessárias à moradia digna, dentre elas normas referentes à dimensão do terreno, à densidade da ocupação presente no local, à existência de vias de circulação em harmonia com a topografia local, à implantação de infraestrutura básica, tais como equipamentos urbanos de escoamento de águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável e energia elétrica pública e domiciliar, sem prejuízo da destinação de espaços institucionais para a implantação de equipamentos urbanos e comunitários destinados à educação, cultura, saúde e lazer¹⁷, bem como áreas livres.

Além dessas regras, todo e qualquer loteamento possui como pressuposto legal para a sua aprovação e implantação o respeito às restrições ambientais e sanitárias. Nesse particular, dentre as hipóteses de vedação da implantação de loteamentos previstas no artigo 3º da Lei Federal 6.766/1979, destacam-se de modo exemplificativo os terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, os terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), ou ainda em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação.

15 Consoante o artigo 2º, § 1º, da Lei Federal 6.766/1979, o loteamento é a “subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.” Cf. BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979.

16 A tipologia de condomínio de lotes, a despeito de sua ampla utilização, só recebeu definição em nossa legislação com a aprovação da Lei 13.465/2017 que alterou o Código Civil (artigo 1.358-A) e a Lei Federal 6.766/1979 (artigo 2º, §7º).

17 Artigos 2º, § 5º, 4º e 17, da Lei Federal 6.766/1979. Cf. BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979.

O loteamento será considerado clandestino se o parcelamento do solo urbano não foi aprovado pelo Poder Público e/ou não registrado no cartório de registro de imóveis, e será considerado irregular se, nada obstante aprovado e registrado, o empreendedor deixar de cumprir as obrigações assumidas no âmbito do licenciamento urbanístico e/ou ambiental, como por exemplo a implantação da infraestrutura de drenagem das águas pluviais.

Veja-se que, perante uma hipótese de implantação de loteamento de modo clandestino ou irregular, a cessação e remoção dos ilícitos e a regularização do parcelamento do solo urbano é uma obrigação legal dos loteadores que são, em regra, as pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela implantação do empreendimento, normalmente os proprietários do imóvel urbano submetido ao parcelamento do solo.¹⁸ Nesse particular, a Lei Federal 6.766/1979 vai além e explicita, em seu artigo 47, que qualquer pessoa física ou jurídica beneficiária de qualquer forma do loteamento promovido por um grupo econômico ou financeiro é responsável solidário quanto a essas obrigações.

Dessa forma, se for possível identificar um ou mais responsáveis legais pela implantação do loteamento clandestino ou irregular, estes devem ser chamados para o regularizarem e o adequarem aos requisitos constantes da Lei Federal 6.766/1979 e às demais normas urbanísticas e ambientais, inclusive com a previsão de suspensão do pagamento das prestações vincendas pelos adquirentes dos lotes.¹⁹

Em caso de recalcitrância dos loteadores, a própria lei do parcelamento do solo urbano aponta a possibilidade de sua regularização pela municipalidade “para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes”²⁰, mediante a assunção das prestações pagas por estes, além da busca, em face do loteador, e se necessário com a promoção de medidas judiciais cautelares, do ressarcimento integral dos custos relativos à infraestrutura e equipamentos urbanos implantados ou a expropriações necessárias.²¹

18 Artigo 2º-A, “a”, da Lei Federal 6.766/1979. Ainda sobre o processo de regularização dos loteamentos, vide os artigos 38 a 41 do mesmo diploma legal.

19 Artigo 38 da Lei Federal 6.766/1979.

20 Artigo 40, caput, da Lei Federal 6.766/1979.

21 Artigo 40, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, da Lei Federal 6.766/1979. Cf. BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979.

Ora, verifica-se que o ordenamento jurídico, em especial a Lei Federal 6.766/1979, já prevê e determina, em regra, as respostas necessárias perante a implantação de um loteamento clandestino ou irregular, sem a aplicação do instituto da Regularização Fundiária Urbana (Reurb). A manutenção dessas disposições está explicitada na Lei Federal 13.465/2017, em seu artigo 70, ao afirmar que as “disposições da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, não se aplicam à Reurb, exceto quanto ao disposto nos arts. 37, 38, 39, no caput e nos §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 40 e nos arts. 41, 42, 44, 47, 48, 49, 50, 51 e 52 da referida Lei.”²²

Assim, nos loteamentos irregulares ou clandestinos, ou mesmo nos condomínios de lotes, mas que foram implantados de modo organizado, com a abertura de vias e venda de lotes, há dois principais critérios que devem ser observados para afastar ou legitimar a Regularização Fundiária Urbana (Reurb): a reversibilidade e a identificação de um loteador conhecido.

Entende-se por reversibilidade de um loteamento clandestino ou irregular se o empreendimento imobiliário ainda não teve a totalidade ou quase totalidade de seus lotes e frações ocupados e edificados ou não teve a integralidade da infraestrutura e de equipamentos públicos implantada, ou seja, há espaços vazios e que possibilitam sua readequação ou reconfiguração de modo a respeitar os requisitos previstos na Lei Federal 6.766/1979, a preservar eventuais espaços ambientais protegidos e melhor se harmonizar com as diretrizes de uso e ocupação do solo. Em outras palavras, são empreendimentos imobiliários que ainda não se encontram totalmente consolidados, possuem um loteador conhecido e podem se submeter a um novo licenciamento urbanístico e ambiental, ainda que na modalidade de licenciamento corretivo. Um exemplo bem comum de reversibilidade em um loteamento clandestino ou irregular é o de um empreendimento ainda em fase de implantação e em relação ao qual há continuidade de exposição à venda e comercialização de lotes.

Essas situações sinalizadoras de reversibilidade de loteamentos clandestinos ou irregulares não se coadunam com o conceito de núcleo urbano informal consolidado previsto no artigo 11, inciso III, da Lei Federal 13.465/2017 e, portanto, conduzem à inaplicabilidade da Regularização Fundiária Urbana (Reurb). Ao contrário, são situações que tornam imperativa a tomada de providências para a remoção dos ilícitos, a regularização do parcelamento do solo nos termos da Lei Federal 6.766/1979 e a responsabilização dos infratores envolvidos.

²² BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

Na seara de repressão e remoção imediata dos ilícitos, o amplo exercício do poder de polícia no âmbito administrativo deve ser exercido em variadas frentes: pela municipalidade no que tange à ausência de aprovação urbanística do loteamento ou descumprimento dos requisitos previstos na Lei Federal 6.766/1979; pelo órgão público ambiental em virtude da ausência de licenciamento ambiental ou do descumprimento das condições fixadas em licença, ou ainda em virtude da eventual afetação de Espaço Ambiental Protegido; pelo PROCON ou órgão de defesa do consumidor equivalente, na medida em que há exposição à venda e comercialização de lotes em empreendimento ilícito e que causa prejuízo aos consumidores ou parte da indução a erro destes.

Não se pode olvidar, ainda, que é possível a ocorrência de situação de flagrância delitiva do loteador em face da possível incidência dos tipos penais que tratam das condutas, dentre outras, de dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento urbano, sem a aprovação e licenças necessárias ou em desacordo com a Lei Federal 6.766/1979, de ocultar fraudulentamente a sua ilegalidade na exposição à venda ou comercialização de lotes²³, ou ainda de induzir o consumidor a erro por via de indicação falsa ou enganosa sobre a natureza e qualidade do bem (loteamento)²⁴, sem prejuízo do eventual cometimento do crime de estelionato.²⁵

Aplicar o instituto da Reurb nesses casos seria o mesmo que tornar letra morta a Lei Federal 6.766/1979, ao permitir e referendar a continuidade de ilícitos que poderiam ser reprimidos e removidos, concordando-se indevidamente com uma inação do Poder Público quanto ao exercício do poder de polícia. Além disso, promover a Regularização Fundiária Urbana nessas hipóteses também teria o condão de permitir e referendar o enriquecimento ilícito do loteador, premiando o ilícito, bem como de desrespeitar os empreendedores que cumprem integralmente a legislação no que tange à implantação de loteamentos, sem contar o estímulo a outras implantações irregulares de loteamentos.

Diferente é a hipótese de loteamentos irregulares ou clandestinos que se encontram consolidados e com diversos equipamentos de infraestrutura implantada há muito tempo, sem a presença significativa de espaços vazios e de lotes vagos e, ainda, com o loteador não conhecido. Essa situação de irreversibilidade em que não há viabilidade de qualquer tipo de adequação ou reformatação do loteamento para o fim de cumprimento integral dos requisitos previstos na Lei Federal 6.766/1979 e das normas ambientais, é que se identifica com a noção de núcleo urbano informal consolidado previsto na Lei Federal 13.465/2017.

²³ Artigo 50, incisos I, II e III, e parágrafo único, incisos I e II. Cf. BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979.

²⁴ Artigo 7º, inciso VII, da Lei Federal 6.766/1979.

²⁵ Artigo 171, caput, do Código Penal. Cf. BRASIL. **Decreto-lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1940.

Veja-se que nessa hipótese de irreversibilidade, caso o loteador seja conhecido, a Lei Federal 13.465/2017²⁶ e o Decreto Federal 9.310/2018²⁷ deixam bem claro que o fato de se aplicar a Reurb em loteamento irregular ou clandestino não exime o loteador de arcar com os custos e com a responsabilização pelos atos ilícitos. Em outras palavras, se houver a possibilidade de identificação desse empreendedor, ele deve ser responsabilizado e deve arcar com as consequências e custeio da regularização.

5 A excepcional utilização da REURB em imóvel rural: Pressupostos e limites

Tendo em vista a previsão contida no artigo 11, inciso I e § 6º, da Lei Federal 13.465/2017, que indica, em tese, a possibilidade de aplicação das disposições de Regularização Fundiária Urbana (Reurb) em imóveis localizados em zona rural e com área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei Federal 5.868/1972, apresenta-se indispensável tratarmos do tema e abordarmos quais são os pressupostos e limites de aplicação do instituto para que não se incida em múltiplos ilícitos e em afronta ao direito à cidade.

Uma primeira necessária observação é de que a Lei Federal 6.766/1979 determina que o parcelamento do solo para fins urbanos tão somente é admissível em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal.²⁸ Em outras palavras, a eventual pretensão do parcelamento do solo de imóvel rural com fins urbanos depende da prévia inclusão da gleba respectiva no perímetro urbano e em zoneamento municipal compatível.

Em adição a isso, sob o vértice da regulação da funcionalidade dos imóveis rurais, a referida vedação é claramente corroborada a partir das previsões contidas na Lei Federal 4.504/1964 (Estatuto da Terra), na Lei Federal 5.868/1972 (Sistema Nacional do Cadastro Rural) e por Instrução Normativa 82/2015 e Nota Técnica 02/2016 emitidas pelo INCRA.

²⁶ Artigo 14, §§ 2º e 3º. Cf. BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

²⁷ Artigo 6º, § 3º. Cf. BRASIL. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

²⁸ Artigo 3º, caput, da Lei Federal 6.766/1979. Cf. BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979.

Veja-se que o Estatuto da Terra estabelece a definição de “módulo rural” e a impossibilidade de divisão dos imóveis rurais em áreas de dimensão inferior a essa unidade de medida, nem mesmo com base na sucessão *causa mortis*.²⁹ Módulo rural é a unidade de medida de uma área que exprime a interdependência entre a dimensão, a situação geográfica dos imóveis rurais e a forma e condições do seu aproveitamento econômico (fração mínima de parcelamento), levando-se em conta as características econômicas e ecológicas homogêneas de cada região/zona.³⁰

De modo harmônico com essa previsão normativa, a Lei Federal 5.868/1972, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Cadastro Rural, traz a vedação de qualquer divisão ou desmembramento de imóvel rural em tamanho inferior à fração mínima (módulo mínimo), assim como dispõe que serão considerados nulos e de nenhum efeito quaisquer atos que desrespeitem essa determinação, inclusive com a previsão de responsabilidade administrativa, civil e criminal dos titulares ou prepostos dos serviços notariais e de Registros de Imóveis.³¹

As únicas exceções que a própria Lei Federal 5.868/1972 prevê no que concerne à vedação de divisão ou desmembramento de imóvel rural em tamanho inferior ao seu módulo rural mínimo dizem respeito a programas de apoio à agricultura familiar no âmbito da reforma agrária, anexação de prédio rústico a outro imóvel lindeiro com a manutenção do módulo rural e a regularização fundiária de interesse social em favor de assentamentos ocupados predominantemente por população de baixa renda, desde que haja a inclusão da gleba em zona urbana.

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por sua vez, posicionou-se sobre o tema e editou a Instrução Normativa INCRA 82/2015, a qual revogou a Instrução Normativa 17-b e definiu que o parcelamento do solo rural abaixo do módulo apenas é possível com a prévia inclusão do imóvel no perímetro urbano e baixa nos seus cadastros. Com o propósito de tornar ainda mais clara a vedação, o INCRA emitiu uma Nota Técnica 02/2016³² para reforçar a vedação do parcelamento, para fins urbanos, de imóvel localizado fora das zonas urbanas ou de expansão urbana, incluídos na vedação os empreendimentos destinados à formação de núcleos urbanos, sítios de recreio (chacreamentos) ou à industrialização.

²⁹ Artigo 65, §§ 1º e 2º, da Lei Federal 4.504/1964. Cf. BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964.

³⁰ Artigo 5º da Lei Federal 4.504/1964. Cf. BRASIL. **Decreto nº 55.891, de 31 de março de 1965**. Regulamenta o Capítulo I do Título I e a Seção III do Capítulo IV do Título II da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 - Estatuto da Terra. Brasília, DF: Presidência da República, 1965.

³¹ Artigo 8º, *caput* e § 3º, da Lei Federal 5.868/1972. Cf. BRASIL. **Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972**. Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979.

³² BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Nota Técnica INCRA/DF/DFC nº 02/2016**. Esclarecimentos a respeito da revogação da Instrução INCRA nº 17-b, de 22 de dezembro de 1980. Brasília, DF: INCRA, 2016.

No âmbito dos municípios, além do dever de observância às previsões legais contidas na esfera federal sobre a vedação do parcelamento do solo rural, destaca-se o papel constitucional a eles atribuído³³ para a efetivação de uma política urbana baseada no adequado ordenamento do uso de seu território e no cumprimento da função social da cidade.³⁴ O instrumento central utilizado pelos municípios para essa política urbana é o plano diretor, que modela as diretrizes e regras fundamentais para o cumprimento da função social pelas propriedades urbanas³⁵ e para a ordenação da cidade, como, por exemplo, a definição do perímetro urbano, do macrozoneamento municipal e dos parâmetros de uso e ocupação do solo.³⁶ Nessa toada, não se pode olvidar que a implantação ou consolidação de loteamentos ou chacreamentos em desrespeito ao módulo rural traz como resultado o adensamento humano em regiões não planejadas para essa finalidade e acaba por violar a ordem urbanística e o planejamento estabelecido no Plano Diretor (e demais políticas setoriais como a de saneamento, habitação, mobilidade, defesa civil), o que inclui, exemplificativamente, o direcionamento de investimentos públicos em equipamentos públicos de educação e de saúde, e de estrutura de saneamento (água, drenagem, esgoto, resíduos sólidos), de transporte público e de implantação de vias de circulação. É de se registrar ainda a existência de vários outros problemas e consequências negativas relacionadas ao fracionamento ilegal do solo rural.

Um dos efeitos mais comuns dessa prática é a ocorrência de ilícitos e danos ambientais não somente decorrentes de supressão clandestina de vegetação nativa e intervenções indevidas em áreas de preservação permanente e de reserva legal, muito comuns em empreendimentos imobiliários que buscam serem implantados em imóveis rurais, mas também o lançamento indevido de esgoto *in natura* e disposição indevida de resíduos sólidos, já que ausentes esses serviços públicos nesses espaços.

33 Artigo 30, inciso VII, da Constituição da República. Cf. BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016.

34 A Constituição da República assim estabelece em seu artigo 182: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.”

35 Artigo 182, §§ 1º e 2º, da Constituição da República.

36 O macrozoneamento é a referência de uso e ocupação do solo na cidade como um todo, envolvendo as zonas urbana e rural e indicando as atividades proibidas, permissíveis e permitidas de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001). Cf. BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001.

Outro problema gerado pela implantação ou consolidação de loteamentos ou chacreamentos de lazer em zona rural é a criação de conflitos de uso provocados pela convivência forçada com as atividades agrícolas, pecuárias e de silvicultura, seja em virtude do uso e aplicação de agrotóxicos nas culturas, seja em razão da incompatibilidade de uso residencial com finalidade urbana em locais adjacentes a atividades de suinocultura e avicultura, por exemplo. Não se pode deixar de lembrar a possibilidade dessa prática estimular e causar a expulsão de pequenos proprietários rurais e o desvirtuamento da zona rural em razão da elevação do patamar do preço da terra com a finalidade de implantação de usos tipicamente urbanos. Esse desvirtuamento da funcionalidade da zona rural pode até mesmo, em alguns casos, trazer prejuízos à segurança alimentar de centros urbanos que são abastecidos pelas produções periurbanas, especialmente na horticultura.

De outro lado, na medida em que é ilícita a implantação de loteamentos ou chacreamentos de lazer em zona rural, frequente é a ocorrência de lesões à relação consumerista a partir do desrespeito ao princípio da transparência e ao direito à informação dos adquirentes, uma vez que normalmente há omissão ou uso de falsas informações sobre a regularidade do empreendimento imobiliário³⁷, sem dizer da prática abusiva de colocar no mercado de consumo qualquer produto em desconformidade com as normas.³⁸

Igualmente uma consequência negativa muito comum advinda do fracionamento ilegal do solo rural é o desvio de finalidade dos investimentos públicos, não planejados com base na ilicitude, assim como a frequente associação dessa prática com atos que, em tese, constituem improbidade administrativa e crimes.

Expostas as previsões legais que demonstram a ilicitude do fracionamento do solo rural com fins urbanos e os múltiplos impactos e consequências negativas dele decorrentes, é preciso, em um momento inicial, perquirir quais situações fáticas que devem gerar a pronta repulsa à incidência do instituto da Regularização Fundiária Urbana (Reurb) e em quais situações se devem articular os pressupostos e limites para a sua aplicação.

37 Artigos 4º, caput, III e IV, 6º, II e III, 20, II e § 2º, e 37, §§ 1º e 3º, todos do Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal 8.078/1990). Cf. BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990.

38 Artigo 39, VIII, da Lei Federal 8.078/1990.

Os novos fracionamentos ilegais do solo rural, consubstanciados em empreendimentos que buscam implantar condomínios rurais e chácaras de lazer em desrespeito ao módulo rural mínimo, exigem um pronto e amplo exercício do poder de polícia, a busca de imediata remoção dos ilícitos por meio de uma atuação nas esferas administrativa, cível e criminal. O objetivo central a ser alcançado nessa hipótese é o desfazimento ou retorno ao *status quo ante*, o que torna clara a inaplicabilidade da Regularização Fundiária Urbana (Reurb).

Situação diversa é a da comprovada existência, em zona rural, de um núcleo informal consolidado com características urbanas e que seja constituído por unidades imobiliárias de área inferior ao módulo rural mínimo, em relação à qual se deve analisar com cautela e atenção quais são os pressupostos e limites para a eventual aplicação do instituto da Regularização Fundiária Urbana (Reurb), com base em uma hermenêutica sistemática não somente da Lei Federal 13.465/2017 mas da relação desta com a Constituição da República e legislação infraconstitucional, destacadamente o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001).

Deveras, é curial fixarmos como ponto de partida que a interpretação do Direito busca delimitar o sentido e alcance das normas jurídicas mediante um processo racional e que o método sistemático dessa interpretação compreende a leitura e o entendimento dos textos legais de modo conjunto. Nessa toada, Paulo Bonavides lembra que a “interpretação começa naturalmente onde se concebe a norma como parte de um sistema – a ordem jurídica, que compõe um todo ou unidade objetiva, única a emprestar-lhe o verdadeiro sentido.”³⁹

Ao tratarmos da interpretação sistemática no âmbito exclusivo da Lei Federal 13.465/2017 já é possível percebermos claramente que a aplicação do instituto da Regularização Fundiária Urbana (Reurb) somente se justifica, conforme a previsão das diretrizes previstas no artigo 10 do referido diploma legal, se houver garantia de prestação de serviços públicos aos seus ocupantes⁴⁰ e do direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas⁴¹, se houver a criação de unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano⁴², se houver a garantia da efetivação da função social da propriedade⁴³ e a concretização do princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo⁴⁴, assim como a prevenção e o desestímulo à formação de novos núcleos urbanos informais.⁴⁵

³⁹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 405.

⁴⁰ Artigo 10, inciso I, da Lei Federal 13.465/2017. Cf. BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

⁴¹ Artigo 10, inciso VI, da Lei Federal 13.465/2017.

⁴² Artigo 10, inciso II, da Lei Federal 13.465/2017.

⁴³ Artigo 10, inciso VII, da Lei Federal 13.465/2017.

⁴⁴ Artigo 10, inciso IX, da Lei Federal 13.465/2017.

⁴⁵ Artigo 10, inciso X, da Lei Federal 13.465/2017.

Veja-se que o próprio artigo 9º da Lei Federal 13.465/2017, ao declarar a instituição das normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), define esse instituto como a incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano (e não rural), por meio de medidas jurídicas, urbanística, ambientais e sociais.

Ao adentrarmos na interpretação sistemática da Lei Federal 13.465/2017 com a Constituição da República e a legislação infraconstitucional constatamos que a função social da propriedade rural não se coaduna com o fracionamento do solo rural com finalidades urbanas. O Estatuto da Cidade, por sua vez, ao prever como diretrizes gerais da política urbana o direito à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos⁴⁶, o planejamento da distribuição espacial da população para evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente⁴⁷, e a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização⁴⁸, também não abre espaço para a regularização desses assentamentos no âmbito da zona rural. Por fim, na seara da interpretação sistemática da Lei Federal 13.465/2017 com as legislações municipais, deve-se pontuar que os Municípios se organizam e se planejam com base nos seus planos diretores e de forma a dividir e diferenciar o tratamento e o planejamento da zona urbana e da zona rural.

É importante lembrar, ainda, que qualquer Regularização Fundiária Urbana (Reurb) pressupõe, após a sua instituição, a aplicação de regras para o uso dos espaços contemplados e a efetiva observância dos direitos da comunidade que neles vivem de acordo com as diretrizes ora mencionadas, isso porque o instrumento da Reurb não pode ser tratado como licença poética.

De todos esses argumentos e ponderações decorre a impossibilidade de se aplicar o instituto da Regularização Fundiária Urbana em zona rural, mesmo em face da existência de um núcleo informal consolidado com características urbanas e que seja constituído por unidades imobiliárias de área inferior ao módulo rural mínimo, se não houver o respeito e a observância ao que prescreve a Constituição da República, o Estatuto da Cidade e o plano diretor do município, o que pressupõe a prévia inserção do referido núcleo informal ao perímetro urbano sob o regramento estatuído no artigo 42-B da Lei Federal 10.257/2001⁴⁹ e promoção de uma regularização efetiva, e não meramente formal, que concretamente resguarde os direitos da comunidade, destacadamente o de uma moradia digna e do pleno direito à cidade.

⁴⁶ Artigo 2º, inciso I, da Lei Federal 10.257/2001. Cf. BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001.

⁴⁷ Artigo 2º, inciso IV, da Lei Federal 10.257/2001.

⁴⁸ Artigo 2º, inciso X, da Lei Federal 10.257/2001.

⁴⁹ A aptidão e a viabilidade da conversão da área de estudo de finalidade rural para urbana deve ser aferida pelos estudos indicados no artigo 42-B (Lei Federal 10.257/2001), destacadamente pela demarcação de trechos com restrições à urbanização e sujeitos a controles especiais, definição de diretrizes urbanísticas e parâmetros de uso e ocupação do solo.

6 Conclusões articuladas

Das análises articuladas acima, conclui-se que:

A Lei Federal 13.465/2017 integra a política urbana nacional, mas deve ser interpretada à luz dos marcos normativos que a recepcionam, destacadamente a Lei Federal 6.766/1979, a Lei Federal 10.257/2001 e a Constituição da República.

A Reurb é um instrumento jurídico-administrativo que visa assegurar o direito à moradia ao mesmo tempo em que assegura a função social da cidade, não apenas para os seus ocupantes, mas para toda a comunidade, na medida em que se propõe a viabilizar melhorias urbanísticas e ambientais.

A aplicação dos instrumentos dispostos na Lei Federal 13.465/2017 se aplicam exclusivamente aos loteamentos (condomínio de lotes) irregulares e clandestinos em que seja constatada a impossibilidade de reversibilidade do núcleo urbano informal e/ou não seja possível localizar o loteador responsável pelo empreendimento. Nas demais hipóteses deve-se aplicar o disposto na Lei Federal 6.766/1979.

Os fracionamentos ilegais do solo rural, consubstanciados em empreendimentos que buscam implantar condomínios rurais e chácaras de lazer, de modo a desvirtuar a funcionalidade rural, muitas vezes em desrespeito ao módulo rural mínimo, exigem um pronto e amplo exercício do poder de polícia, a busca de imediata remoção dos ilícitos por meio de uma atuação nas esferas administrativa, cível e criminal, o que torna clara a inaplicabilidade da Regularização Fundiária Urbana (Reurb).

Os núcleos urbanos informais consolidados localizados em área rural somente poderão ser objeto da Reurb se constatada a sua irreversibilidade e mediante a prévia alteração do perímetro urbano, com a devida observância dos requisitos do artigo 42-B, da Lei Federal 10.257/2001.

Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016.

BRASIL. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

BRASIL. **Decreto nº 55.891, de 31 de março de 1965**. Regulamenta o Capítulo I do Título I e a Seção III do Capítulo IV do Título II da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 - Estatuto da Terra. Brasília, DF: Presidência da República, 1965.

BRASIL. **Decreto-lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1940.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964.

BRASIL. **Lei no 5.868, de 12 de dezembro de 1972**. Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990.

BRASIL. **Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Nota Técnica INCRA/DF/DFC nº 02/2016**. Esclarecimentos a respeito da revogação da Instrução INCRA nº 17-b, de 22 de dezembro de 1980. Brasília, DF: INCRA, 2016.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1999.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nova Agenda Urbana**. Quito: Nações Unidas, 2017. (versão em português, 2019).