

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS DO PONTAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA DO PONTAL**

**AIRTON BATISTA COSTA NETO NEPOMUCENO**

**O INSTITUTO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA CIDADE DE  
ITUIUTABA-MG**

**Ituiutaba**

2019

AIRTON BATISTA COSTA NETO NEPOMUCENO

**O INSTITUTO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA CIDADE DE  
ITUIUTABA-MG**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Pontal, da Universidade Federal de Uberlândia, Instituto de Ciências Humanas do Pontal, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Geografia.

Linha de Pesquisa: Produção do Espaço Rural e Urbano

Orientador: Dr. Vitor Koiti Miyazaki

**Ituiutaba**

2019

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU  
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

N441	Nepomuceno, Airton Batista Costa Neto, 1983-
2019	O instituto da regularização fundiária na cidade de Ituiutaba - MG [recurso eletrônico] / Airton Batista Costa Neto Nepomuceno. - 2019.  Orientador: Vitor Koiti Miyazaki. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Pós-graduação em Geografia. Modo de acesso: Internet. Disponível em: <a href="http://doi.org/10.14393/ufu.di.2019.2538">http://doi.org/10.14393/ufu.di.2019.2538</a> Inclui bibliografia. Inclui ilustrações.  1. Geografia. I. Miyazaki, Vitor Koiti, 1983-, (Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós-graduação em Geografia. III. Título.

CDU: 910.1

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:  
Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091  
Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA**  
 Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Geografia - Pontal  
 Rua Vinte, 1600, Bloco D, Sala 300 - Bairro Tupã, Uberlândia-MG, CEP 38304-402  
 Telefone: (34) 3271-5305/5306 - www.ppgep.facip.ufu.br - ppgep@ufu.br



### ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Geografia do Pontal				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Acadêmico - PPGEp				
Data:	25 de novembro de 2019	Hora de início:	19:00	Hora de encerramento:	21:05
Matrícula do Discente:	21812GEO002				
Nome do Discente:	Airton Batista Costa Neto Nepomuceno				
Título do Trabalho:	O INSTITUTO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA CIDADE DE ITUIUTABA-MG				
Área de concentração:	Produção do Espaço e Dinâmicas Ambientais				
Linha de pesquisa:	Produção do espaço rural e urbano				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	Dinâmicas territoriais e Produção do Espaço				

Reuniu-se no Auditório III, Campus Pontal, da Universidade Federal de Uberlândia, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Geografia do Pontal, assim composta: Professores Doutores: Antônio de Oliveira Júnior (Instituto de Ciências Humanas do Pontal); Maria Carolina Silveira Beraldo (Promotoria de Justiça de Capinópolis-MG) e Vitor Koiti Miyazaki (Instituto de Ciências Humanas do Pontal) orientador do candidato.

Iniciando os trabalhos o presidente da mesa, Vitor Koiti Miyazaki, apresentou a Comissão Examinadora e o candidato, agradeceu a presença do público, e concedeu ao Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(às) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

APROVADO

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Maria Carolina Silveira Beraldo, Usuário Externo**, em 27/11/2019, às 20:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Vitor Koiti Miyazaki, Professor(a) do Magistério Superior**, em 29/11/2019, às 11:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Antonio de Oliveira Junior, Professor(a) do Magistério Superior**, em 29/11/2019, às 16:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://www.sei.ufu.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1715122** e o código CRC **1E19ACA2**.

Dedico este trabalho a minha doce filha, Ana Laura, que simboliza minha maior concepção de amor. Minha vida ganhou um novo sentido com a sua chegada.

À minha esposa, Ana Paula, que está incondicionalmente comigo, fazendo dos meus sonhos também os seus. Obrigado por ter tido a compreensão necessária, durante as ausências, para que este trabalho fosse desenvolvido.

Aos meus pais, Mário Sérgio e Tânia, que sempre me incentivaram a lutar pelos meus objetivos, não poupando esforços, muitas vezes com sacrifícios pessoais, para que eu tivesse uma educação de qualidade.

Amo todos vocês.

## **AGRADECIMENTOS**

A gratidão é uma das maiores virtudes humanas, sendo necessário, neste momento, externar meu reconhecimento a todos que contribuíram para a consecução deste trabalho.

Agradeço, inicialmente, a Deus, pelo seu amor infinito e incondicional, que sempre me fortaleceu em todas as dificuldades encontradas.

Agradeço à minha família, por todo apoio e incentivo recebidos.

Aos meus colegas do mestrado do PPGEF agradeço pelas trocas e discussões, além do ambiente agradável em sala de aula que desenvolvemos durante este período de convívio.

Aos colaboradores de meu ambiente profissional agradeço por serem servidores tão dedicados e responsáveis. Isso fez com que me fosse permitido um envolvimento mais intenso com a presente pesquisa.

Ao meu orientador, professor Dr. Vitor Koiti Miyazaki, pelo apoio ofertado durante toda a elaboração do trabalho, sempre atencioso e disponível aos meus questionamentos. Obrigado pela paciência, pelos ensinamentos e pelo exemplo de profissional. Minha admiração e respeito.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Geografia do Pontal, por terem me acolhido de forma muito cortês, revelando-se profissionais bastante dedicados, que primam pela busca do conhecimento científico.

Por fim, agradeço a todos os servidores da Secretaria Municipal de Planejamento de Ituiutaba, em especial aos servidores Nayla e Juliano, bem como aos servidores do Setor de Habitação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, em especial à servidora Fabíola, por terem me recebido com bastante generosidade e disponibilidade, fornecendo-me os subsídios para que este trabalho fosse concretizado, muitas vezes envolvendo buscas e pesquisas que demandaram esforço de tais profissionais. Meu sincero reconhecimento a vocês.

## RESUMO

O déficit de moradias e a quantidade de ocupações irregulares, aliados à impossibilidade de significativa parcela da população inserir-se na lógica mercadológica imobiliária, configuram uma realidade preocupante nos centros urbanos brasileiros, favorecendo a configuração da denominada “cidade ilegal”. A moradia é pressuposto necessário para que o indivíduo tenha acesso aos demais direitos inerentes à dignidade humana, garantindo-se, assim, a presença do mínimo existencial de sobrevivência. Nesse sentido, torna-se necessário que a política de regularização fundiária seja fomentada pelo Poder Público, podendo ela ser definida como o processo de integração dos assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades, através da adoção de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais. Convém registrar que, recentemente, foi promulgada a Lei Federal nº 13.465/17, que versa sobre a questão, dando-lhe novos contornos. Constitui-se objetivo geral da pesquisa compreender o processo de regularização fundiária na cidade de Ituiutaba. Nesse ínterim, a metodologia adotada foi pautada em uma pesquisa bibliográfica, documental e de caso. Já a coleta de dados foi realizada de forma observacional, bibliográfica, documental e de campo. Diagnosticou-se que a regularização fundiária na cidade de Ituiutaba recai apenas sobre imóveis públicos, tratando-se de lotes, a maioria deles devidamente delimitados. Não se constata a formação de grandes assentamentos informais consolidados, inexistindo, ainda, favelas, áreas de encostas com riscos de deslizamento, além de loteamentos irregulares ou clandestinos, o que não significa a inexistência de problemas fundiários. Verificou-se que a Lei Municipal nº 4.545/17, que implantou o “Programa Minha Casa Legal”, a qual adotou o instituto jurídico da alienação onerosa dos lotes públicos para viabilizar a regularização fundiária, não foi capaz de conferir efetividade à regularização de tais imóveis. Foi excluído de seu âmbito de aplicação o Distrito Industrial Manoel Afonso Cancela, tendo ela, ainda, esbarrado em óbices no que tange aos imóveis situados em áreas de preservação permanente e áreas destinadas à construção de equipamentos públicos. Diante disso, foram analisados os núcleos urbanos informais localizados no mencionado Distrito Industrial, na Avenida Europa, às margens do Córrego do Carmo, e, por fim, aquele constituído originalmente na Praça Ipiranga, no Bairro Independência. Quanto aos dois primeiros, conclui-se pela impossibilidade de regularização fundiária nas áreas, devendo, entretanto, haver a realocação das famílias que, realmente, necessitem. Em relação ao último, verificou-se a possibilidade de regularização fundiária, podendo ser utilizado, para tanto, o novo instituto jurídico da legitimação fundiária, previsto na Lei Federal nº 13.465/2017.

**Palavras-chave:** Segregação Espacial; Moradia, Regularização Fundiária; Ituiutaba/MG.

## ABSTRACT

The housing shortage and the number of irregular occupations, allied to the impossibility of a significant portion of the population to fit into the real estate marketing logic, constitute a worrying reality in Brazilian urban centers, favoring the configuration of the so-called “illegal city”. Housing is a necessary presupposition for the individual to have access to the other rights inherent to human dignity, thus ensuring the presence of minimal existential survival. In this sense, it is necessary that the land regularization policy be fostered by the Government, which can be defined as the process of integration of irregular settlements in the legal context of cities, through the adoption of legal, urban, environmental and social measures. It should be noted that recently, Federal Law nº 13.465/2017 was enacted, which deals with the issue, giving it new contours. It is the general objective of the research to understand the process of land regularization in the city of Ituiutaba. In the meantime, the methodology adopted was based on a bibliographic, documentary and case research. Data collection was performed observationally, bibliographically, documentally and in the field. It was diagnosed that the land regularization in the city of Ituiutaba falls only on public real estate, being lots, most of them properly delimited. There is no formation of large consolidated informal settlements, and there are no slums, sloping areas with sliding risks, as well as irregular or clandestine subdivisions, which does not mean that there are no land problems. It was found that the Municipal Law nº 4.545/17, which implemented the “My Legal House Program”, which adopted the legal institute for the costly disposal of public lots to make land regularization viable, was not able to give effect to the regularization of such land. The Manoel Afonso Cancela Industrial District was excluded from its scope, and it also ran into obstacles with regard to real estate located in permanent preservation areas and areas for the construction of public facilities. Given this, the informal urban centers located in the mentioned Industrial District, on Avenida Europa, on the banks of Carmo Stream, and, finally, the one originally constituted on Ipiranga Square, in Independência Neighborhood, were analyzed. As for the first two, it is concluded that it is impossible to regularize land in the areas, but there must be reallocation of the families that really need it. Regarding the latter, the possibility of land regularization was verified, and the new legal institute of land legitimation, provided for in Federal Law nº 13.465/17, could be used for this purpose.

**Keywords:** Space Segregation; Housing, Land Regularization; Ituiutaba/MG.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Localização das três áreas analisadas na cidade de Ituiutaba-MG.....	17
Figura 2: Imagem de satélite do Distrito Industrial Manoel Afonso Cancela .....	129
Figura 3: Mosaico de fotos do Distrito Industrial.....	131
Figura 4: Imagem de Satélite da Ocupação Ocorrida às Margens do Córrego do Carmo .....	137
Figura 5: Mosaico de fotos Jardim Europa (2010 x 2019).....	139
Figura 6: Imagem de satélite do Bairro Independência e adjacências .....	145
Figura 7: Vista aérea por meio de imagem de satélite da Praça Ipiranga .....	146
Figura 8: Mosaico de fotos da Praça Ipiranga .....	147

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Quantitativos de lotes públicos e respectiva localização.....	110
Quadro 2: Processos administrativos instaurados com base na Lei Municipal nº 4.545/17 e respectivos andamentos.....	123
Quadro 3: Principais características dos imóveis localizados no Distrito Industrial .....	132
Quadro 4: Principais características dos imóveis localizados na área de preservação permanente do Córrego do Carmo, na Av. Europa .....	141
Quadro 5: Principais características dos imóveis localizados na Praça Ipiranga, no Bairro Independência.....	149

## **LISTA DE SIGLAS**

ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade  
CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais  
CDRU – Concessão de Direito Real de Uso  
CFO – Conselho Federal de Odontologia  
CRF – Certidão de Regularização Fundiária  
CODEMIG – Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano  
ITBI – Imposto de Transmissão de Bens Imóveis  
MP – Medida Provisória  
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida  
Reurb – Regularização Fundiária Urbana  
Reurb-E – Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico  
Reurb-S – Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social  
SFH – Sistema Financeiro de Habitação  
TSE – Tribunal Superior Eleitoral  
UFU – Universidade Federal de Uberlândia  
ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>1. A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E A QUESTÃO DA MORADIA.....</b>	<b>19</b>
1.1. Agentes de Produção do Espaço Urbano.....	24
1.2. Da “Cidade Legal e Ilegal” e sua Relação com a Moradia.....	33
1.3. Do Direito à Moradia.....	39
1.3.1. A Moradia como Direito Fundamental Constitucionalmente Garantido.....	41
<b>2. DA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA.....</b>	<b>47</b>
2.1. Política Urbana na Constituição Federal e Função Social da Propriedade.....	47
2.2. Do Estatuto da Cidade.....	54
<b>3. DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....</b>	<b>61</b>
3.1. Breve Histórico Normativo Acerca da Regularização Fundiária.....	65
3.2. Da Lei Federal nº 13.465/2017 – Atual Marco Normativo da Regularização Fundiária	73
3.3. Dos Institutos Jurídicos Urbanísticos Utilizados na Regularização Fundiária.....	84
3.3.1. Legitimação Fundiária.....	85
3.3.2. Legitimação de Posse.....	88
3.3.3. Usucapião.....	90
3.3.4. Desapropriação por Interesse Social e por Desapropriação em Favor dos Possuidores	92
3.3.5. Da Arrecadação de Bem Vago.....	94
3.3.6. Consórcio Imobiliário.....	96
3.3.7. Direito de Preempção.....	96
3.3.8. Transferência do Direito de Construir.....	98
3.3.9. Requisição.....	99

3.3.10. Intervenção do Poder Público em Parcelamento Clandestino ou Irregular .....	100
3.3.11. Alienação de Imóvel pela Administração Pública diretamente para seu detentor.....	101
3.3.12. Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia .....	103
3.3.13. Concessão de Direito Real de Uso .....	105
3.3.14. Doação e Compra e Venda.....	106
<b>4. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA CIDADE DE ITUIUTABA.....</b>	<b>108</b>
4.1. Da Lei Municipal nº 4.545/17.....	111
4.2. Da Aplicabilidade da Lei Municipal nº 4.545/17 .....	121
4.2.1. Da Ocupação realizada em área do Distrito Industrial Manoel Afonso Cancela ....	128
4.2.2. Da Ocupação ocorrida às Margens do Córrego do Carmo.....	136
4.2.3. Da Ocupação ocorrida na Praça Ipiranga, localizada no Bairro Independência.....	145
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>152</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>157</b>

## INTRODUÇÃO

As cidades são produto da interação entre os diversos agentes, configurando-se a partir de uma diversidade cultural, social e econômica, o que enseja diversos problemas organizacionais, bem como dificuldades na implantação de um planejamento urbano efetivo.

Dentro desse contexto, questão assaz preocupante nas cidades brasileiras diz respeito à moradia. Sabe-se que esta é um direito humano fundamental social, contemplado na Constituição Federal a todos os indivíduos, sendo que para que esse direito seja assegurado não basta a existência de um teto ou abrigo: é necessário que estejam presentes os elementos característicos de uma moradia adequada.

A eficácia desse direito é envolta por polêmica, porquanto abarca prestações de valor significativo e o Estado, responsável pela criação de políticas públicas que busquem dar concretude aos comandos constitucionais, além de possuir limitações financeiras importantes e uma série de outras demandas igualmente fundamentais, muitas vezes não trata a temática com a devida acuidade, revelando-se extremamente omissivo.

O acelerado processo de urbanização ocorrido no Brasil desencadeou vários fatores negativos, dentre os quais a proliferação de assentamentos informais ocupados por pessoas de baixa renda, muitos deles sem condição de habitabilidade, em razão da parca infraestrutura oferecida pelo Estado, comprometendo, muitas vezes, o próprio equilíbrio ambiental e a qualidade de vida da população urbana.

As ocupações dos espaços urbanos deram-se de maneira desordenada e excludente, ocasionando uma separação espacial da população urbana, fazendo com que os grupos sociais mais abastados vivessem em locais melhores localizados, com mais infraestrutura e serviços públicos, bem como com uma maior facilidade de se locomover, seja diante da proximidade dos locais de trabalho ou mesmo do acesso privilegiado às vias e aos meios de transporte. De outra ponta, os grupos sociais menos abastados, foram viver nos piores lugares das cidades, em contraponto com a situação retratada inicialmente neste parágrafo.

Nesse descortino, surgiram os loteamentos clandestinos ou irregulares, gerando uma situação de incerteza para grande parcela da população que vive nessas áreas. Os primeiros são aqueles que não obtiveram a aprovação ou a autorização administrativa dos órgãos competentes, ao passo que, os segundos, são aqueles aprovados, mas não executados, ou

executados em descompasso com a legislação ou com os atos de aprovação, podendo ou não estar registrados.

De um lado, o próprio Estado, utilizando-se de áreas públicas ou institucionais, passou a construir casas para a população de baixa renda, sem preocupar-se em regularizar a sua titulação. Lado outro, alguns loteadores encontraram terreno fértil para se beneficiarem ao longo de anos com as irregularidades perpetradas, mormente diante de uma atuação administrativa de fiscalização incipiente e ineficaz.

As situações descritas nos parágrafos anteriores configuram a denominada “cidade ilegal”. A despeito de serem áreas inseridas nos espaços urbanos, as populações ali residentes, dado o caráter precário das ocupações, geralmente não têm acesso regular aos serviços públicos essenciais. E mais, tais imóveis encontram-se à margem do sistema legal, porquanto: não podem ser legalmente vendidos, dados em garantia ou herdados; não geram impostos; não se valorizam como o restante do mercado imobiliário; não recebem o mesmo nível de investimento em infraestrutura do Poder Público, muitas vezes sendo relegados a áreas periféricas, com todos os problemas sociais advindos.

E é neste contexto que surge a necessidade de regularização fundiária de tais espaços urbanos. Essa 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).

Com efeito, a questão urbanística e fundiária deve ser tratada através de enfoque multidisciplinar. Isso porque, a ordem urbanística e a ordem fundiária se entrelaçam na medida em que o título de propriedade ou posse (legalidade fundiária) busca materializar uma porção do espaço urbano, e, são as normas urbanísticas que estabelecem como esse espaço deve ser dividido, ocupado e usado (legalidade urbanística).

No enfrentamento desse desafio, a regularização fundiária aparece como um componente da política urbana, assumindo um importante significado no cumprimento do direito à segurança da posse, direito à moradia e direito à cidade. Portanto, promover a regularização dos assentamentos urbanos informais precários situados nas cidades brasileiras é medida urgente e indispensável para corrigir a enorme desigualdade social, contribuindo

para a erradicação da pobreza e inclusão das populações beneficiárias das respectivas políticas públicas, além de garantir-lhes o direito à moradia com dignidade.

O apreço pelo estudo das questões afeitas ao Direito Urbanístico adquirido, sobretudo, durante o exercício do cargo de Gestor Jurídico da Secretaria das Cidades do Estado de Goiás, nos anos de 2007 a 2009, contribuiu para que, inicialmente, me fosse despertado o interesse pelo tema da regularização fundiária. Diante disso, tendo em vista que ela é matéria de cunho interdisciplinar, relacionada diretamente à produção e ocupação do espaço urbano, e, ainda, ao próprio planejamento urbano, o que a aproxima da ciência geográfica, sendo premente que se busque a forma legal para a solução das ocupações irregulares e a tutela dos direitos dos posseiros, o que a vincula, também, à ciência jurídica, fizeram-me optar para que a temática fosse desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Pontal, da Universidade Federal de Uberlândia, Pólo Ituiutaba, cotejando-a à realidade existente na cidade de Ituiutaba, local onde laboro atualmente.

Nessa linha, tem-se que, recentemente, foi promulgada a Lei Federal nº 13.465/2017, que regulamenta, de forma ampla, a regularização fundiária urbana, prevendo em seu art. 15 uma série de institutos jurídicos que podem ser utilizados para esse fim, dentre eles: a legitimação fundiária e legitimação de posse, usucapião, desapropriação em favor dos possuidores, concessão de uso especial para fins de moradia, concessão de direito real de uso, dentre outros.

O problema da pesquisa concentra-se no estudo sobre os assentamentos e loteamentos irregulares existentes na cidade de Ituiutaba, integrantes da chamada “cidade ilegal” e que constituem núcleos urbanos informais consolidados, que ainda não foram objeto de regularização fundiária. Nessa lógica, ela busca responder à seguinte indagação: como equacionar, de forma prática, a questão da regularização fundiária nos núcleos urbanos informais localizados na cidade de Ituiutaba a partir dos institutos jurídicos de regularização fundiária previstos na Lei Federal nº 13.465/2017?

Assim, constitui-se objetivo geral da pesquisa compreender o processo de regularização fundiária em Ituiutaba. Já os objetivos específicos consistem em: estudar a nova lei de regularização fundiária urbana; verificar a legislação municipal atinente à temática; identificar quais são os assentamentos e loteamentos irregulares existentes na cidade de Ituiutaba; caracterizar a infraestrutura dos assentamentos e loteamentos; analisar as ações desenvolvidas pelo Executivo para a equalização da questão, e; apresentar, com base nos

institutos jurídicos estabelecidos na legislação, a forma de se estabelecer a regularização fundiária naquele espaço.

Para o desenvolvimento da pesquisa e a consecução dos objetivos propostos, foram adotados os seguintes procedimentos metodológicos: pesquisa teórica, pesquisa documental e de caso. Registre-se que a coleta de dados foi realizada de forma observacional, bibliográfica, documental e de campo.

Visando à exata compreensão das informações acima lançadas e o desenvolvimento pleno da proposta, os procedimentos metodológicos foram divididos em algumas etapas fundamentais.

Inicialmente, realizou-se uma revisão teórica a partir da consulta em livros, artigos de periódicos, documentos, dissertações, teses e *sites* fazendo uso de fontes primárias e secundárias. Foram consultados livros de vários autores, sobretudo, referentes às áreas de Geografia e do Direito, numa abrangência interdisciplinar, tais como Santos (1998, 2012), Carlos (1994, 2005), Harvey (1980, 2005), Corrêa (1989, 2011), Alfonsin (2001), Fernandes (2011), Saúle Júnior (2004, 2007), Carvalho Filho (2003), Silva (2000, 2006), Gasparini (2002, 2010), Fiorillo (2010), Sarlet (2001, 2012), além de outros.

Em seguida, operou-se uma coleta de dados junto à Prefeitura Municipal de Ituiutaba, em especial na Secretaria Municipal de Planejamento, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Procuradoria-Geral do Município, com vistas a se perquirir acerca da temática da regularização fundiária em Ituiutaba, mormente acerca da existência dos imóveis que demandavam essa política pública, além da formação de assentamentos e loteamentos irregulares na cidade, que constituíam os chamados núcleos urbanos informais consolidados. Analisou-se a legislação municipal que regulamenta a matéria, além das ações empreendidas pelo Executivo para a promoção da regularização fundiária.

Durante a realização dos procedimentos acima elucidados, apurou-se que a cidade de Ituiutaba, diferentemente de outras cidades com problemas fundiários mais acirrados, não possui grandes núcleos urbanos informais consolidados, mas, em verdade, vários lotes que não se encontram regularizados fundiariamente. Esses lotes são de propriedade do Poder Público, não se tendo notícia de necessidade de regularização fundiária em imóveis privados na cidade.

Nesse contexto, o Executivo implementou o “Programa Minha Casa Legal”, que teve como suporte a Lei Municipal nº 4.545/2017. O programa pretendia a regularização fundiária

de imóveis públicos mediante a alienação onerosa de tais bens, acaso os beneficiários satisfizessem determinados requisitos. Em uma avaliação acerca da eficiência do programa, com dados repassados pela Secretaria Municipal de Planejamento, verificou-se que algumas situações ou não foram abordadas diretamente pela lei municipal que o regulamentou ou ficaram desguarnecidas, fazendo com que os processos permanecessem suspensos, sem que a Administração Municipal entregasse uma efetiva resposta aos pretensos beneficiários.

Dessa feita, em um primeiro momento, partindo-se do parâmetro acima apontado – lacuna legal ou exclusão expressa de mencionada área pela lei – optou-se por selecionar três áreas existentes na cidade, que podem ser enquadradas como núcleos urbanos<sup>1</sup> informais consolidados, as quais embasaram os estudos de caso realizados ao final. Já em um segundo momento, a eleição das áreas pautou-se na existência de material de pesquisa prévio sobre elas, bem como de informações consolidadas repassadas por professores do Programa de Pós-Graduação em Geografia do Pontal e por servidores da Secretaria Municipal de Planejamento.

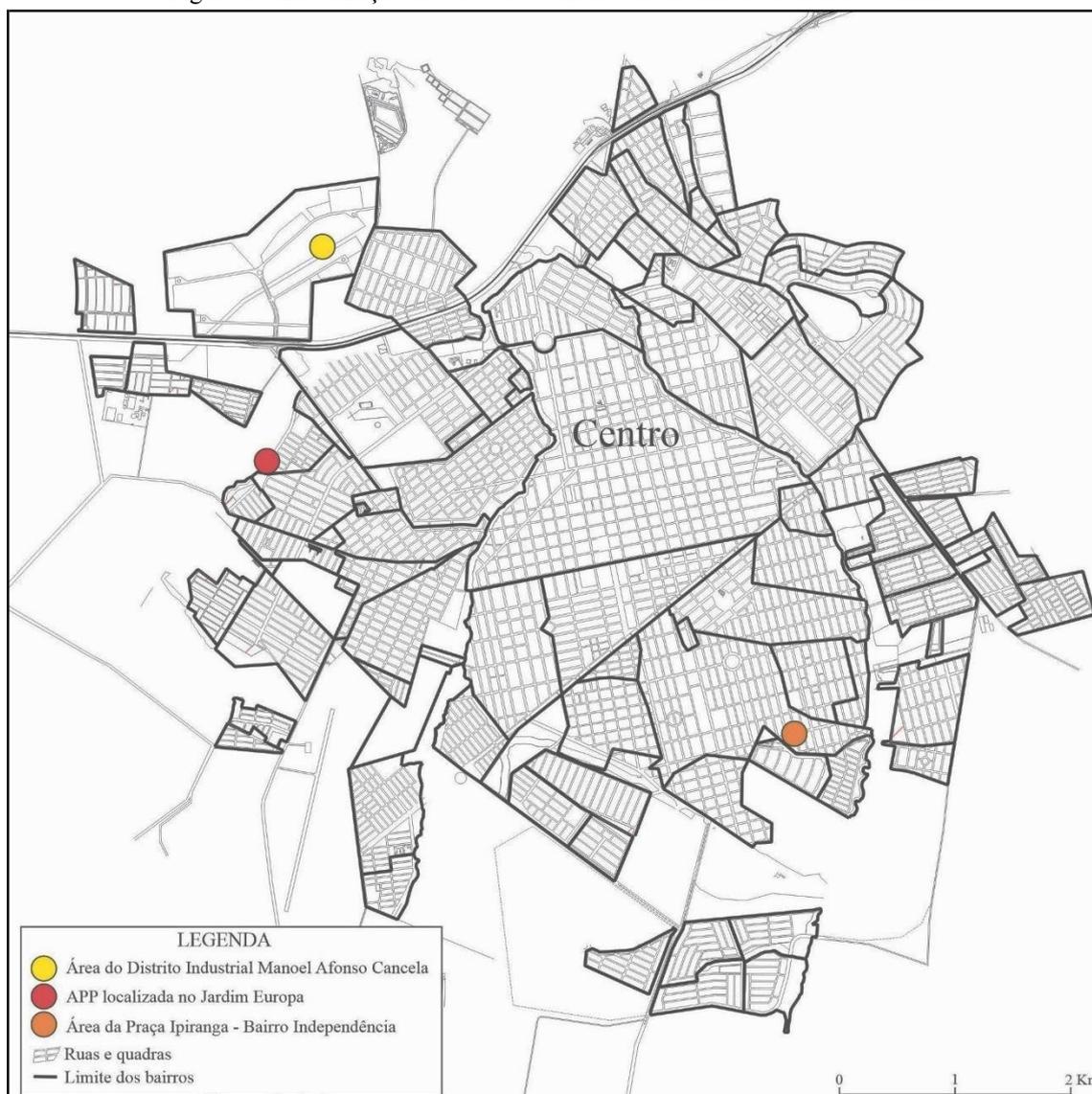
A primeira delas reside na exclusão, pela própria lei acima mencionada, do Distrito Industrial Manoel Afonso Cancela de suas disposições. As outras duas abarcam as hipóteses de imóveis situados em áreas de preservação permanente ou aqueles que, originalmente, eram destinados à instalação de equipamentos públicos, sendo, portanto, áreas afetadas ao uso público, as quais, até a presente data, não foram objeto de solução pelo Poder Público, estando os processos administrativos suspensos. Assim, foi realizado um estudo de caso das ocupações irregulares existentes na Avenida Europa, localizada no Bairro Jardim Europa, sendo que, ao fundo, passa o Córrego do Carmo, constituindo-se a área, pois, como de preservação permanente. O outro núcleo urbano consolidado escolhido refere-se àquele existente em área inicialmente destinada à construção de equipamentos urbanos, no caso a Praça Ipiranga, localizada no Bairro Independência.

A figura que se segue indica a localização de cada uma dessas áreas na cidade Ituiutaba:

---

<sup>1</sup> Nesse ponto, importante esclarecer que, em que pese a existência de outro sentido para a expressão núcleo urbano para a ciência geográfica, optou-se por adotar o conceito trazido pela Lei Federal nº 13.465/2017, que regulamenta o instituto da regularização fundiária. O art. 11, I, da mencionada legislação, assim conceitua a expressão: “assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural” (BRASIL, 2017). No capítulo 3 da presente dissertação a conceituação será abordada com maior profundidade.

Figura 1 – Localização das três áreas analisadas na cidade de Ituiutaba-MG



Org.: V. K. M. e A. B. C. N. N. (2019)

Base cartográfica: Prefeitura Municipal de Ituiutaba (2018).

Foram realizadas visitas de campo nos três núcleos urbanos acima apontados para se verificar as condições das habitações e da infraestrutura existente, além de examinados processos judiciais, inquéritos civis em trâmite no Ministério Público do Estado de Minas Gerais, processos administrativos e legislativos que com aqueles guardavam relação, e, por fim, estudos sociais realizados pelo Setor de Habitação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social com os ocupantes de dois daqueles núcleos urbanos.

Nesse sentido, ao final de cada um dos estudos de caso, e visando responder ao problema da presente pesquisa, restou consignado se aquele núcleo urbano informal

consolidado poderia, juridicamente, ser objeto de regularização fundiária, indicando-se o respectivo instrumento jurídico para dar arrimo à futura ação municipal.

Pois bem, a presente dissertação foi organizada em quatro capítulos, sem contar esta parte introdutória, que apresentou a justificativa, o problema da pesquisa e seus objetivos, as considerações finais e as referências.

No primeiro capítulo foi realizado um estudo acerca da produção do espaço urbano e de seus respectivos agentes transformadores, o que, diante dos interesses conflitantes desses personagens, leva à formação da denominada “cidade ilegal”. Esta possui estreita relação com a temática da moradia, a qual se constitui em direito constitucional fundamental, sendo, diante disso, também objeto de análise neste capítulo.

No segundo capítulo efetuou-se uma abordagem da Política Urbana brasileira consagrada na Constituição de 1988, que visa, sobretudo, a criação das condições necessárias à fruição de uma vida com qualidade nas cidades. Discorreu-se acerca das principais disposições do Estatuto da Cidade, o qual possui como uma de suas diretrizes a promoção da regularização fundiária, além de abordar-se a temática da função social da propriedade urbana, que deve ser estabelecida no Plano Diretor.

No terceiro capítulo analisou-se o sentido e a abrangência da regularização fundiária, traçando-se um breve histórico-normativo, tendo-se, por fim, realizado um estudo global quanto às principais disposições da Lei Federal nº 13.465/2017, que atualmente regulamenta a matéria. Em específico, foram indicados seus objetivos, suas modalidades, os legitimados para proceder ao seu requerimento, os institutos jurídicos que podem ser aplicados durante a sua execução, além de descrever, de forma geral, o trâmite do procedimento administrativo para a sua consecução.

Em arremate, no quarto capítulo, debruçou-se sobre o instituto da regularização fundiária na cidade de Ituiutaba, descrevendo-se as peculiaridades locais, analisando-se a legislação municipal existente sobre a questão, além das principais políticas públicas empreendidas pelo Poder Público para a sua equalização. Por fim, pautando-se pelos critérios já indicados supra, registrou-se o resultado dos estudos de caso efetuados.

Nas considerações finais procurou-se apresentar e tecer, de forma sistematizada, as conclusões advindas desta investigação.

## 1. A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E A QUESTÃO DA MORADIA

O estudo das cidades contemporâneas é bastante complexo. De um lado, em virtude das aludidas cidades ser produto da interação entre diversos agentes, são lugares de encontro e de sociabilidade. De outra ponta, por essa mesma razão, constituem-se em locais em que ocorrem os mais diversos conflitos humanos.

O espaço é, pois, o meio que possibilita o desenvolvimento das atividades, relações e manifestações subjetivas, sendo fundamental para o habitar humano e para a reprodução da sociedade.

Nessa linha, em virtude do próprio tema objeto desta dissertação, torna-se importante discorrer sobre esta categoria geográfica. De acordo com as concepções de Santos (1988) e Lefebvre (2006), o espaço é produto da história, sendo resultante da ação dos homens sobre o próprio espaço em distintos períodos e construído coletivamente por agentes sociais que possuem intencionalidades discordantes, que propiciam um processo de produção do espaço urbano não homogêneo, ou seja, desigual.

Nesse contexto, Lefebvre (2006), em obra publicada no original em 1974, entende o espaço como produto material de uma dada formação social, o qual contém e está contido nas relações sociais. Dessa forma, o real é historicamente construído, sendo a cidade (urbano) a projeção da sociedade sobre o espaço, ou seja, expressão material. O espaço materializa na paisagem diferentes períodos de (re)produção das relações sociais, econômicas e políticas, tornando-se local de coexistência da pluralidade e das simultaneidades de padrões e de maneiras de viver.

Lefebvre defendeu uma teoria do espaço que pudesse compreender a dimensão real e a dimensão espacial do espaço, ou seja, o objetivo e o subjetivo, fornecendo uma importante contribuição quando inseriu, também, a dimensão simbólica ao espaço, ofertando uma relevante tríade conceitual para se analisar o espaço. O autor compreende o espaço como um processo de produção sócio-espacial que acontece em três dimensões interconectadas dialeticamente – o concebido, o percebido e o vivido, apresentados pela orientação de análise. Schmid (2012, p. 3), em artigo escrito sobre a produção do espaço de Lefebvre, assim dispõe:

A chave para a teoria de Lefebvre é a compreensão de que a produção do espaço pode ser dividida em três dimensões ou processos dialeticamente interconectados. Lefebvre também os chama de formantes ou momentos de produção do espaço. Eles são duplamente determinados e da mesma forma duplamente designados. Por um lado, eles se referem à tríade da “prática espacial”, “representação do espaço” e

“espaços de representação”. Por outro lado, eles se referem ao espaço “percebido”, “concebido” e “vivido”.

A concepção de espaço desenvolvida pelo autor ancora-se no princípio de se reconhecer como as produções e reproduções sociais podem ser analisadas enquanto uma unidade atuante em três campos, quais sejam: o mental, atinente à abstração e ao pensamento lógico formal (concebido); o físico, correlacionado à dinâmica e às leis da natureza (percebido); e o social, ligado à organização e ao desenvolvimento das relações sociais (vivido) (SOJA, 1993). Esses campos são, portanto, interligados, que se inter-relacionam e se intercedem naturalmente, possibilitando no cotidiano o acesso de um campo a outro de maneira fácil, pois todos representam leituras do contexto social local.

Santos (1988, p. 10) ao abordar a concepção de espaço no âmbito da Geografia, apresenta um conceito que deixa nítida a dimensão material e subjetiva, além do movimento:

O espaço deve ser considerado como um conjunto indissociável de que participam de um lado, certo arranjo de objetos geográficos, objetos naturais, e de outro, a vida que os preenche e os anima, seja a sociedade em movimento. O conteúdo (da sociedade) não é independente, da forma (os objetos geográficos), e cada forma encerra em uma fração do conteúdo. O espaço, por conseguinte, é isto: um conjunto de formas contendo cada qual frações da sociedade em movimento.

Na visão de Santos (1988), o espaço é consagrado como uma criação humana que se efetiva mediante o movimento da sociedade sobre a natureza, engloba a materialidade, a subjetividade, o real, o imaginado, os objetos e as ações, sempre vistos de forma interligada, como uma totalidade que está sempre em movimento, reinventando-se e formando uma nova totalidade, de modo a permitir à sociedade realizar-se como fenômeno.

O espaço geográfico é, portanto, a natureza modificada pelo homem mediante seu trabalho. A percepção de uma natureza natural, na qual o homem não exista ou não é o seu centro, dá lugar à compreensão de uma construção permanente da natureza artificial ou social, sinônimo de espaço humano. Para o sobredito autor, o espaço que deve nos interessar é o espaço humano ou espaço social, que contém ou é contido por todos esses múltiplos de espaço. Nessa senda, Santos (2012, p. 153) afirma que:

O espaço deve ser considerado como um conjunto de relações realizadas através de funções e de formas que se apresentam como testemunho de uma história escrita por processos do passado e do presente. Isto é, o espaço se define como um conjunto de formas representativas de relações sociais do passado e do presente e por uma estrutura representada por relações sociais que estão acontecendo diante dos nossos olhos e que se manifestam através de processos e funções. O espaço é, então, um verdadeiro campo de forças cuja aceleração é desigual. Daí por que a evolução espacial não se faz de forma idêntica em todos os lugares.

O espaço geográfico é produzido social e historicamente, sendo diariamente reproduzido através do trabalho e demais atividades do homem, revelando, ainda, as contradições e desigualdades sociais. Essas mudanças ocorrem de maneira dialética, não sendo algo aleatório, mas sim fruto de intencionalidades sociais, construídas de acordo com a evolução histórica e também da ciência e técnicas presentes no território. O espaço é, desse modo, um híbrido entre o meio natural e a técnica, com múltiplas relações que se caracterizam através dos objetos (formas) e ações (conteúdos) pelo transcorrer do tempo (SANTOS, 2012).

Quando se analisa o espaço urbano deve-se considerá-lo como produto, condição e meio do processo de reprodução das relações sociais, uma vez que se de um lado o espaço é condição tanto da reprodução do capital quanto da vida humana, de outro ele é produto e, dessa feita, trabalho materializado (CARLOS, 1994). Carlos (2005, p.27) ao analisar o papel das forças produtivas na modificação do espaço urbano, disserta:

A cidade representa trabalho materializado; ao mesmo tempo em que representa uma determinada forma do processo de produção e reprodução de um sistema específico, portanto, a cidade é também uma forma de apropriação do espaço urbano produzido. Enquanto materialização do trabalho social, é instrumento da criação de mais-valia, é condição e meio para que se institua relações sociais diversas. Nessa condição apresenta um modo determinado de apropriação que se expressa através do uso do solo. O modo pelo qual esse uso se dará dependerá, evidentemente, dos condicionantes do seu processo de produção. No caso da sociedade capitalista estará determinado pelo processo de troca que se efetua no mercado, visto que o produto capitalista só pode ser realizado a partir do processo de apropriação, no caso específico, via propriedade privada.

Nesse ponto, importante tecer algumas considerações acerca do solo (terra urbana), uma vez que, como aponta Harvey (1980), trata-se de uma variável que merece destaque na análise do espaço urbano, pois ele se torna importante enquanto meio de acesso à cidade, seus serviços e benefícios.

No sistema capitalista o solo pode ser entendido como uma mercadoria, possuindo um valor de uso (utilidade), de moradia, por exemplo, e um valor de troca. Entretanto, ele não pode ser colocado como uma mercadoria qualquer, pois apresenta um valor de uso de grande importância, consistente na garantia da manutenção da vida, do solo como moradia e como fonte de riqueza.

Torna-se, pois, necessário analisar os conceitos de valor de uso e valor de troca, visto que estes constituem a melhor forma de entender a contradição fundamental existente na premissa do solo urbano como mercadoria. Partindo-se das idéias de Marx (apud Harvey, 1980, p.132), tem-se que tais conceitos não podem ser entendidos de forma separada, uma vez que só existem porque se relacionam entre si:

[...] Marx começa aceitando a proposição de que cada mercadoria tem duplo aspecto de expressão na sociedade capitalista burguesa – valor de uso e valor de troca. Ele afirma que ‘um valor de uso tem valor somente em uso, e realiza-se no processo de consumo’ [...] e ‘servem diretamente como meios de existência’. [...] Marx passa então a considerar o valor de troca. Este, sugere, aparece à primeira vista como ‘relação quantitativa; a proposição pela qual valores de uso são trocados por outros.’ [...] Ele conclui que a criação de valor de troca reside no processo social de aplicação de trabalho socialmente necessário aos objetos materiais (mercadorias) apropriadas para o consumo (uso) pelo homem.

Com efeito, a criação do valor de troca baseia-se no processo de aplicação de trabalho socialmente necessário aos objetos da natureza para a criação de objetos materiais. Dessa feita, ocorre uma relação dialética entre o valor de uso e o valor de troca, pois a mercadoria é a associação entre o valor de uso e valor de troca, e este só adquire valor a partir do valor de uso (HARVEY, 1980).

Para se entender o solo como mercadoria é necessário observar alguns aspectos importantes, eis que o valor de uso e o valor de troca assumem diferentes significados quando se trata do solo urbano. Harvey (1980) aduz que o solo não se trata de qualquer mercadoria, elencando seis aspectos, abaixo listados, que requerem particular atenção, enaltecendo que aquele:

i) Apenas existe em determinado local, não podendo ser deslocado livremente como as outras mercadorias. Sua localização, assim, confere privilégios de monopólio à pessoa que tem os direitos de determinar o uso nesse local específico;

ii) É uma mercadoria que nenhum indivíduo pode dispensar, visto que é necessário ao trabalho, ao lazer, à moradia humana, dentre outros. Afinal, não é possível existir sem ocupar espaço;

iii) É um bem que muda de mãos relativamente com pouca frequência;

iv) É um bem permanente ao qual podem ser adicionadas benfeitorias ao longo de seu uso, propiciando assim oportunidades de acumular riqueza;

v) Tem um uso que se estende por um período de tempo, embora sua troca no mercado (aquisição e venda) ocorra em um momento específico. O direito de consumo do solo é obtido a partir de grandes desembolsos de dinheiro efetuados em um determinado momento do tempo, mas o uso do solo geralmente se dá por um longo período, e;

vi) Possui benfeitorias que apresentam usos diferentes e numerosos de acordo com o usuário/proprietário. Uma moradia, por exemplo, pode representar um abrigo, uma oportunidade de localização acessível ao trabalho, um meio de aumento do lucro e acúmulo

de riqueza. Todos esses usos vão constituir o valor de uso da moradia para seus usuários/proprietários. Portanto, o valor de uso da moradia não será o mesmo para todas as pessoas, nem será constante para a mesma pessoa, em uma mesma moradia, durante todo o tempo de sua utilização por esta pessoa (HARVEY, 1980).

Portanto, no âmbito da produção capitalista do espaço urbano, é fundamental ter clareza sobre esta relação entre valor de uso e de troca atinentes ao solo urbano. Verifica-se, no âmbito do espaço urbano, desigualdades expressivas em relação ao acesso ao solo urbano que, por sua vez, faz parte de um conceito mais amplo, marcado pelas lógicas de produção, envolvendo diferentes usos da terra.

Sobre o assunto, Corrêa (1989) elenca quatro vertentes sobre o que seria o espaço urbano. Em uma primeira concepção, ele é encarado como um conjunto de diferentes usos da terra justapostos entre si, os quais definem a organização espacial da cidade. No segundo momento, ele é tido como fragmentado e articulado, porquanto cada uma de suas partes possui relações com as demais e, articulado, por meio das relações espaciais que envolvem a circulação de decisões e investimentos de capitais. Em uma terceira diretriz, ele também é reflexo social, sendo que, por ser também fragmentado, ele é profundamente desigual, característica própria do espaço urbano da sociedade capitalista. Por ser reflexo social no qual a sociedade possui sua dinâmica, ele também é mutável, com ritmos e naturezas diferenciados. Por fim, como quarto quadrante, o espaço urbano também é visto como uma condicionante social, que se dá através do papel que as formas espaciais desempenham na reprodução das condições de produção e das relações de produção. Nessa senda, Correa (1989, p. 9) arremata:

Eis o que é espaço urbano: fragmentado e articulado, reflexo e condicionante social, um conjunto de símbolos e campo de lutas. É assim a própria sociedade em uma de suas dimensões, aquela mais aparente, materializada nas formas espaciais.

Observa-se, assim, que o urbano apresenta a complexidade e os conflitos nos interesses dos diferentes agentes, produzindo e reproduzindo no espaço as contradições inerentes ao modo de produção capitalista.

Partindo-se, pois, das concepções trazidas pelos autores citados, tem-se que o espaço é um produto social. Dessa forma, ele funciona como meio de produção, de controle e de dominação à medida que o homem, nas relações de poder, e os agentes sociais envolvidos na produção do espaço urbano materializam suas intenções, organizando-o social, política e economicamente.

Nesse diapasão, a produção do espaço urbano revela-se um processo totalmente dinâmico, viabilizando o processo de reprodução do modo de produção vigente pautado no capital. Para tanto, o espaço urbano torna-se objeto de diferentes agentes que produzem e consomem espaço, que serão a seguir analisados. Consoante Corrêa (2011), no mesmo sistema econômico estão inseridos agentes que possuem interesses, estratégias e práticas espaciais próprias, portadores de contradições e geradores de conflitos entre eles mesmos e com outros segmentos da sociedade, cujas ações são articuladas, resultando na própria materialização das formas e na reprodução do capitalismo.

Portanto, conclui-se que a reprodução da sociedade se materializa no espaço. Logo, tem-se que a cidade é pensada, desejada e construída pelos agentes responsáveis pela produção e reprodução do espaço urbano, sendo que todas as formas de apropriação e dominação no urbano representam contradições e conflitos que se materializam no espaço.

### **1.1. Agentes de Produção do Espaço Urbano**

O espaço é condição e meio para reprodução das relações sociais de produção. Nessa senda, forçoso reconhecer que sob o capitalismo o espaço torna-se cada vez mais campo privilegiado de lutas, as quais são estabelecidas por intermédio do valor dado a porções desse espaço, seja o valor de uso ou valor da troca.

De um lado existe a ação de grandes grupos, vinculados aos interesses do capital, amparados por possuírem um enorme poder de barganha frente ao Estado, produzindo a cidade como mercadoria com a finalidade específica de reprodução do capital. Para eles, a cidade é um campo de estratégias voltadas para a valorização, encarando a cidade como valor de troca. De outro lado, encontram-se os usuários da cidade, os trabalhadores, aqueles que querem da cidade condições para tocar a vida: moradia, transporte, lazer, vida comunitária, tendo-a como valor de uso (MARICATO, 1997).

Dissertando acerca do fenômeno da produção do espaço e de seus agentes produtores, Correa (2011, p. 64) assevera:

A noção de ‘produção do espaço’, como vimos, importa conteúdos e determinações, obriga-nos a considerar os vários níveis da realidade como momentos diferenciados da reprodução geral da sociedade em sua complexidade. Obriga-nos a considerar o sujeito da ação: o Estado, como aquele da dominação política; o capital, com suas estratégias objetivando sua reprodução continuada (e aqui nos referimos às frações

do capital, o industrial, o comercial e o financeiro e suas articulações com os demais setores da economia, como o mercado imobiliário); os sujeitos sociais que, em suas necessidades e seus desejos vinculados à realização da vida humana, têm o espaço como condição, meio e produto de sua ação. Esses níveis correspondem àqueles da prática sócio-espacial real (objetiva e subjetivamente) que ganha sentido como produtora dos lugares, encerrando em sua natureza um conteúdo social dado pelas relações sociais que se realizam num espaço-tempo determinado, como um processo de produção, apropriação, reprodução da vida, da realidade e do espaço em seus descompassos, portanto, fundamentalmente, em suas contradições.

Estabelecer as ações características de cada agente produtor do espaço urbano não é tarefa simples, pois mesmo apresentando diferenciações/conflitos em suas estratégias, em determinadas situações eles apresentam denominadores comuns que direta e/ou indiretamente os unem em um mesmo processo, de modo a produzir o espaço urbano em meio a um jogo de conflitos e de interesses particulares.

Assim, na visão de Corrêa (1989), a complexidade da ação de tais agentes inclui práticas de modo geral que levam a um constante processo de reorganização espacial que se faz via: a) incorporação de terras de uso rural ao espaço urbano; b) densificação do uso do solo via modificação de áreas de uso residencial para comercial, ou vice-versa; c) na conformação de áreas de exclusão e segregação residencial e; d) na legitimação, no âmbito do poder público, de todas essas práticas.

Com vistas a explicitar os agentes da produção do espaço no contexto urbano- industrial, Corrêa (1989) apresenta cinco categorias de agentes responsáveis por modelar e produzir a cidade capitalista, quais sejam: os industriais; os proprietários fundiários; os promotores imobiliários; o Estado e as classes sociais excluídas.

Segundo o aludido autor, os industriais, ou proprietários dos meios de produção, têm a terra como suporte material para a produção capitalista e necessariamente a consomem em busca de melhores fatores de produção. Historicamente, a cidade capitalista industrial tornou-se o espaço ampliado da produção por meio de um processo que tem no acesso à terra a garantia de exclusividade.

Em virtude da dimensão de suas atividades, os proprietários dos meios de produção são caracterizados como consumidores de espaço, eis que necessitam de terrenos amplos e baratos que satisfaçam requisitos locacionais – junto a portos, a vias férreas ou em locais de ampla acessibilidade à população – pertinentes às atividades de suas empresas. Para o mencionado autor, as relações entre os proprietários dos meios de produção e a terra urbana são complexas, visto que a especulação fundiária tem duplo efeito.

Isso porque, sob uma primeira perspectiva, ela onera os custos de expansão, na medida em que esta pressupõe terrenos amplos e baratos, e, sob uma segunda perspectiva, ocasiona o aumento do preço dos imóveis, resultante do aumento do preço da terra, atingindo os salários da força de trabalho. Desse modo, as ações dos proprietários dos meios de produção “[...] modela a cidade, produzindo seu próprio espaço através da posse e do controle do uso da terra urbana, interferindo decisivamente na localização de outros usos desta [...]” (CORRÊA, 1989, p. 15).

Nessa perspectiva, a ação espacial dos proprietários industriais nas grandes cidades interfere de modo decisivo na localização de outros usos da terra, pois a atividade industrial expressiva resulta na distinção entre as amplas áreas (fabris) próximas às áreas proletárias e as áreas residenciais nobres, onde mora a elite.

Seguindo a tipologia elaborada por Corrêa (1989), os proprietários fundiários são aqueles que detêm todo ou grande parte de seu capital imobilizado em frações de terras. Assim sendo, sua reprodução não se dá por meio da circulação de seu capital, mas, ao contrário, viabiliza-se pela retenção e especulação sobre a escassez da terra. Eles, ainda, podem ter suas terras valorizadas por meio do investimento público, especialmente em obras viárias.

A propósito, Rodrigues (2003, p.16), ao discorrer sobre a terra e suas peculiaridades, acentua, com precisão, que ela é:

[...] uma mercadoria ‘sui generis’, não é produto do trabalho, não pode ser reproduzida, não se consome e tem seu preço constantemente elevado, e por mais ‘velha’ que fique, nunca se deteriora. [...] A terra é uma mercadoria que tem preço, que é vendida no mercado, e que não é reproduzível, ou seja, tem um preço que independe de sua produção. É uma mercadoria sem valor, no sentido de que seu preço não é definido pelo trabalho na sua produção, mas pelo estatuto jurídico da propriedade da terra, pela capacidade de pagar de seus possíveis compradores. [...] A terra é um equivalente de capital, porque se ‘valoriza’ sem trabalho, sem uso. Para produzir renda o ter e o usar não estão juntos. Pauta-se nas regras de valorização do jogo capitalista, que se fundamenta na propriedade privada.

Corrêa (2005) também traz à baila que os proprietários fundiários atuam como especuladores, investindo diretamente no setor imobiliário, interessando-se apenas pelo valor de troca da sua propriedade e, concomitantemente, na conversão da terra rural em terra urbana. Verifica-se, pois, que eles têm interesse na expansão do espaço da cidade à proporção que a terra urbana se torne mais valorizada que a rural, valendo-se, para tanto, da especulação imobiliária. Por esta há uma retenção da propriedade imobiliária, esperando que ela seja valorizada mediante a implementação de infraestrutura e outros serviços públicos.

Nesse descortino, registre-se que a expansão territorial proporcionada pela periferia urbana ocasiona, segundo Sposito (1994), um crescimento territorial urbano que ocorre por intermédio da produção de novas localidades urbanas, as quais são valorizadas de acordo com os interesses dos agentes modeladores do espaço. Dessa forma, enquanto uma área é loteada na periferia urbana, outra área, localizada entre o novo loteamento e a área central, permanece à espera de valorização por intermédio de infraestrutura e serviços viabilizados, na grande maioria, pelo Poder Público, formando os denominados “vazios urbanos”.

Os proprietários fundiários atuam “[...] no sentido de obterem a maior renda fundiária de suas propriedades, interessando-se em que estas tenham o uso mais remunerador possível, especialmente uso comercial ou residencial de *status* [...]” (CORRÊA, 1989, p.16). Isso faz com que dois imóveis iguais localizados em pontos diversos da cidade (mesma área, distribuição de dependência, qualidade e acabamento) possam ter preços diversos, criando-se um verdadeiro mapa dos valores urbanos.

Voltando-se à tipologia trazida por Corrêa (1989), tem-se que os promotores imobiliários constituem outro agente produtor do espaço urbano, sendo representados, segundo o doutrinador, por um conjunto de agentes que, juntos e articulados, realizam parcialmente ou totalmente as seguintes operações: a) incorporação; b) financiamento; c) estudo técnico; d) construção ou produção física do imóvel, e; e) comercialização ou transformação do capital-mercadoria em capital-dinheiro.

A incorporação é a operação-chave da produção imobiliária. Nesse sentido, Ribeiro (1997) aduz que a incorporadora é responsável por toda a articulação do empreendimento. Desse modo, com discernimento próprio financia ou obtém o financiamento da obra; procura e efetiva a compra de terrenos aptos ao desenvolvimento do empreendimento imobiliário; idealiza por intermédio do estudo técnico o projeto de edificação de acordo com a legislação urbanística municipal, levando-o à aprovação pelas autoridades competentes; constrói a estrutura física do imóvel ou contrata firmas especializadas, sob sua supervisão, e, ainda, comercializa os imóveis (na fase da planta ou durante a construção) ou intermedeia as vendas com as corretoras de imóveis e construtoras.

Importante acentuar que não fica sob a responsabilidade direta da incorporadora a construção do empreendimento, bem como a sua comercialização, podendo ambas as funções ser terceirizadas, sob supervisão da incorporadora. Assim, ventila-se o papel da construtora, empresa contratada e responsável pela produção física do imóvel, cujas funções são realizadas

em consonância com as especificações técnicas, memorial descritivo e prazo contratual da incorporadora. Vale salientar que todos os riscos inerentes à construção são de responsabilidade da construtora, tais como os acidentes do trabalho e execução de atividade fora de norma ou especificação. Por fim, registre-se que nada impede que a construtora seja a própria incorporadora, exercendo as duas funções ao mesmo tempo.

A comercialização ou transformação do capital-mercadoria em capital-dinheiro consolida-se por intermédio das corretoras de imóveis e das imobiliárias, as quais comercializam as unidades autônomas do empreendimento, disponibilizando as informações necessárias para que a venda seja efetuada.

Por sua vez, Fix (2007, p. 24) define os promotores imobiliários ou “*city builders*” como “[...] um sistema de agentes econômicos voltados à produção do meio ambiente construído, que procuram influir no funcionamento do mercado, no valor dos imóveis, nas decisões sobre os investimentos públicos e privados.”

Nesse ponto, importante mencionar que a aludida autora, trazendo os ensinamentos dos sociólogos americanos Logan e Molotch (apud FIX 2007, p. 24/25), aponta três diferentes tipos de promotores imobiliários: o acidental, o ativo e o estrutural, assim diferenciando-os:

O primeiro tipo é passivo, um rentista que apenas marginalmente funciona como promotor imobiliário; muitas vezes adquiriu o imóvel para outro propósito, mas este acabou se mostrando mais valioso quando alugado ou vendido para usos diversos.

O segundo antecipa as mudanças de uso do solo e especula sobre o futuro de determinados lugares. Procura captar renda por meio do estabelecimento de formas de controle sobre as regiões propensas a se tornarem mais vantajosas ao longo do tempo. Baseia-se, portanto, na previsão de tendências e na realização de apostas. Busca a renda diferencial colocando-se no caminho do processo de desenvolvimento. A principal habilidade de que necessita é prever os movimentos geográficos dos outros, não apenas dos agentes do setor imobiliário, mas também aos empresários relacionados à produção e aos serviços.

O terceiro tipo não apenas procura prevê o futuro para tomar suas decisões, como também intervém para alterá-lo, modificando as condições que estruturam o mercado. A estratégia é criar rendas diferenciais, por meio da influência na arena de tomada de decisões que trazem vantagens a uma região em relação a outra, como realização de obras públicas, a oferta de subsídios, as alterações no zoneamento, a elaboração de planos etc. Ao contrário dos outros dois, visa apropriar-se da renda monopolista e redistributiva, e não apenas diferencial.

Feitas essas considerações acerca dos promotores imobiliários, retomemos à tipologia trazida por Corrêa, passando-se, neste momento, a discorrer sobre o próximo agente de produção do espaço, qual seja, o Estado. Este para Corrêa (2011, p. 45) “[...] desempenha múltiplos papéis em relação à produção do espaço”, sendo que tal multiplicidade se realiza tanto na escala intra-urbano quanto na escala interurbano, em um jogo de relações que não

negam mecanismos de negociação, cooptação e clientelismo. Isso porque, o Estado situa-se em uma arena onde diferentes interesses e conflitos se enfrentam.

Valendo-se, mais uma vez, dos ensinamentos de Corrêa (2011, p. 45/46), o autor, sem excluir outras hipóteses, elenca as seguintes ações que podem ser levadas a cabo pelo Estado na configuração do espaço urbano:

- [...] - estabelecer o marco jurídico (leis, regras, normas, posturas) de produção e uso do espaço;
- taxar a propriedade fundiária, as edificações, o uso da terra e as atividades produtivas: diferenciais espaciais dessa taxaçaõ refletem e condicionam a diferenciaçaõ socioespacial no espaço urbano;
- produzir as condições de produção para outros agentes sociais, como vias de tráfego, sistemas de energia, água e esgotamento sanitário, assim como o próprio espaço físico da cidade, por meio de obras de drenagem, desmonte e aterramento: a cidade do Rio de Janeiro fornece exemplos contundentes desta ação;
- controlar o mercado fundiário, tornando-se sob certas condições, proprietário de glebas que poderão ser permutadas com outros agentes sociais;
- tornar-se promotor imobiliário, investindo na produção de imóveis residenciais em determinados locais do espaço intraurbano para determinados grupos sociais – esta ação tende, via de regra, a reforçar a diferenciaçaõ interna da cidade no que diz respeito à segregação residencial;
- tornar-se produtor industrial, interferindo assim na produção do espaço, por meio da implantação de unidades fabris, e dos impactos, em outras áreas, próximas ou longínquas, de suas instalações industriais: conjuntos habitacionais, loteamentos populares e favelas são criados, em parte, em decorrência das indústrias do Estado, cuja ação interfere na divisãõ econômica do espaço e na divisãõ social do espaço cidade.

Com efeito, a atuação do Estado é complexa e variável no tempo e no espaço, sendo reflexo da dinâmica social da qual é constituinte. O Estado capitalista atua como grande industrial, grande consumidor do espaço e de localizações específicas, ao mesmo tempo em que atua como proprietário fundiário e promotor imobiliário. Além disso, ele é, por excelência, um agente regulador do uso e ocupação do espaço.

A esfera de atuação do Estado é vasta e complexa, não se processando de modo neutro, não sendo factível entender a sua atuação baseada em uma racionalidade que se assenta em princípios de equilíbrio social, espacial e econômico. “Sua ação é marcada pelos conflitos de interesse e disputas pelo poder” (CORRÊA, 1989, p. 26), sendo conferidos privilégios aos integrantes dos segmentos dominantes, os quais normalmente estão à frente dos aparelhos de controle e poder.

David Harvey (2005, p.79), valendo-se de uma visão marxista sobre o Estado, registra que “[...] atualmente, há pouquíssimos aspectos da produção e do consumo que não estão profundamente afetados, direta ou indiretamente, por políticas do Estado”. Para o autor, o Estado sempre esteve presente como agente central na sociedade capitalista, assumindo

formas e modos de funcionamento que se alteram conforme o amadurecimento do capitalismo.

Harvey (2005) aponta que o Estado é originado a partir de uma contradição existente entre seus interesses particulares em oposição às demandas da sociedade, a qual é parcialmente solucionada por intermédio de duas estratégias. A primeira delas consiste em expressar os interesses e domínios das classes economicamente dirigentes como sendo legítimas e próprias do Estado, fazendo com que as ações estatais pareçam independentes e autônomas. Nas palavras de Harvey (2005, p.81):

Os funcionários do Estado, portanto, precisam ‘se apresentar como órgãos da sociedade, situados acima da sociedade [...] Representantes de um poder que aparta a sociedade, obtém prestígio por meio de decretos especiais, que o investem de santidade e inviolabilidade peculiares’. [...] O ato de investir funcionários públicos com essa ‘autoridade independente’ impõe um problema adicional. Temos de explicar como o poder do Estado pode ter toda a aparência e autonomia diante das classes dominantes, ao mesmo tempo em que expressa unidade do poder de classe dessas classes [...].

A segunda estratégia consubstancia-se em equacionar a contradição que existe entre a ideologia e o Estado, de modo que os interesses de classe são transformados no que se chama de “interesse geral ilusório”. A classe dominante age no sentido de transformar os seus interesses particulares em interesses comuns. As ideias das classes dominantes tornam-se universais. “Provavelmente, esse será o caso que resulta do processo real de dominação de classe” (HARVEY, 2005, p.81).

O Estado preenche todos os requisitos necessários para dar continuidade à reprodução do sistema capitalista. Na visão de Harvey (2005, p. 84), configura-se ilusória a concepção de que o Estado expressa os interesses comuns de todos os cidadãos:

Em geral, o Estado e, em particular, o sistema legal possuem um papel crucial a desempenhar na sustentação e na garantia da estabilidade desses relacionamentos básicos. A garantia do direito a propriedade privada dos meios de produção e da força de trabalho, o cumprimento dos contratos, a proteção dos mecanismos de acumulação, a eliminação das barreiras para a mobilidade do capital e do trabalho e a estabilização do sistema monetário (via Banco Central, por exemplo) estão todos dentro do campo de ação do Estado. Em todos esses aspectos, o Estado capitalista se torna ‘a forma de organização que o burguês necessariamente adota para os propósitos internos e externos, para a garantia mútua das suas propriedades e dos seus interesses’ (MARX E ENGELS, 1970, p. 80). O Estado capitalista não pode ser outra coisa que o instrumento de dominação de classe, pois se organiza para sustentar a relação básica entre capital e trabalho.

Em específico, ao tratar acerca dos diversos atores no mercado da moradia, em que cada um deles possui um modo distinto de determinar o valor de uso e o valor de troca, já referidos no tópico anterior, Harvey (1980) assevera que as instituições governamentais

podem interferir direta ou indiretamente na produção do espaço urbano. Nessa esteira, Harvey (1980, p. 141/142) disserta:

[...] A produção de valores de uso através da ação pública (a provisão de moradias públicas, por exemplo) é uma forma direta de intervenção; mas, a intervenção é frequentemente indireta, (particularmente nos Estados Unidos). Esta última pode assumir a forma de auxílio a instituições financeiras aos incorporadores e à indústria da construção para obter valores de troca pela ação do governo ao prover isenção de impostos, para garantir lucros, ou para eliminar o risco. Argumenta-se que garantir o mercado é um modo de assegurar a produção de valores de uso – infelizmente, isso nem sempre opera desse modo. O governo também impõe e administra uma variedade de restrições institucionais na operação do mercado de moradia (o zoneamento e os controles de planejamento e uso do solo sendo os mais conspícuos). Tanto quanto o governo aloca muitos serviços, facilidades e vias de acesso, ele também contribui indiretamente para o valor de uso da moradia modificando o meio circundante.

Por sua vez, Singer (1979), ao tratar acerca do uso do solo urbano na economia capitalista, aduz que o papel do Estado é fundamental como agente produtor e transformador do espaço urbano, uma vez que viabiliza condições para que o modelo de acumulação capitalista reste concretizado, mormente mediante a execução de grandes obras públicas e a respectiva implementação de infraestrutura e equipamentos coletivos de consumo. Logo, o Estado torna-se um agente regulador do uso e da apropriação do espaço urbano, propiciando uma valorização distinta no interior das cidades, influenciando em seu crescimento. Nos dizeres de Singer (1979, p. 34):

[...] sempre que o poder público dota uma zona qualquer da cidade de um serviço público, água encanada, escola pública ou linha de ônibus, por exemplo, ele desvia para esta zona demandas de empresas e moradores que, anteriormente, devido à falta do serviço em questão, davam preferência a outras localizações. Estas novas demandas, deve supor, estão preparadas a pagar pelo uso do solo, em termos de compra ou aluguel, um preço maior do que as demandas que se dirigiam à mesma zona quando esta ainda não dispunha de serviço. Daí a valorização do solo nesta zona, em relação às demais.

Registre-se que, na visão de Singer (1979), a atuação do Estado, por meio da construção de obras e serviços de consumo coletivo destinados a todos os setores da sociedade, não ocorre de forma homogênea no espaço. Isso porque acaba por privilegiar determinadas porções do solo urbano que já são favorecidas na distribuição de renda social. Logo, viabilizam-se as condições materiais de valorização do espaço urbano e, via de consequência, da reprodução do capital, estimulando-se a discrepância existente entre as classes sociais, porquanto meios de consumo e equipamentos urbanos que deveriam atender de forma homogênea a todos os setores sociais terminam por privilegiar apenas alguns.

Os grupos sociais excluídos constituem-se o último agente produtor do espaço urbano, os quais exercem importante papel na produção do espaço. Para Corrêa (1989), eles são integrados pelos consumidores de habitação cujo acesso é seletivo, eis que expressiva parcela da população não possui renda para pagar o aluguel de uma residência decente e, muito menos, comprar um imóvel. Dessa feita, tais grupos influenciam diretamente na configuração do espaço urbano, por intermédio de: habitações coletivas precárias de aluguel (cortiços); casas produzidas pelo sistema de autoconstrução em loteamentos periféricos; aglomerados subnormais (favelas); invasões e ocupações irregulares do solo urbano, e; conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado.

Os agentes excluídos, segundo Corrêa (2011, p. 47), são responsáveis pela produção do denominado “espaço vernacular”, composto:

[...] por aqueles que invadem e ocupam terras públicas e privadas, produzindo favelas, ou por aqueles que, no sistema de mutirão, dão conteúdo aos loteamentos populares das periferias urbanas. No processo de produção do espaço vernacular, entram em cena novos agentes sociais, como aqueles ligados à criminalidade e ao setor informal.

Botelho (2007) salienta que a segregação residencial é a projeção no espaço urbano das classes sociais existentes no sistema capitalista, revelando-se um processo que prima por alocar os grupos sociais em diferentes parcelas do espaço urbano, estabelecendo-se zonas que apresentam características internas semelhantes e grandes disparidades com relação às demais. Assim, os grupos excluídos socialmente (que ocupam cortiços, favelas e conjuntos habitacionais) acabam por produzir seu próprio espaço, como forma de resistência e estratégia de sobrevivência, porquanto não têm o mesmo acesso a bens e serviços como as classes associadas à elite e aos estratos superiores da classe média.

Souza (2007, p.68/69) também compartilha do mesmo entendimento:

O fenômeno da *segregação residencial* é, sem dúvida, muito geral ao longo da história da urbanização. Quase sempre existiram grupos que, devido à sua pobreza, à sua etnia ou a outro fator eram forçados a viverem em certas áreas (geralmente as menos atraentes e bonitas, menos dotadas de infraestrutura, mais insalubres etc.), sendo, na prática ou até formalmente, excluídos de certos espaços, reservados para as classes e grupos dominantes da sociedade. [...] o capitalismo trará consigo uma separação crescente entre local de trabalho e local de moradia, e os locais de moradia dos proletários tenderão a se distanciar dos locais de moradia dos industriais e, até certo ponto, e cada vez mais, também dos locais de moradia dos pequeno-burgueses e profissionais liberais – enfim, da dita classe média.

Em conclusão, pode-se afirmar que a atuação na produção do espaço urbano de todos esses diferentes agentes, com seus interesses e peculiaridades próprios, conduz à formação

das chamadas “cidade legal” e “cidade ilegal”, que serão abordadas no próximo tópico, trazendo impactos no uso e ocupação do solo e, conseqüentemente, nas questões afeitas à moradia.

## **1.2. Da “Cidade Legal e Ilegal” e sua Relação com a Moradia**

A realidade urbana brasileira caracteriza-se pela dicotomia ilegalidade/ formalidade, ou seja, pela cidade informal, por um lado, e, por outro, pela cidade formal. De fato, o crescimento demográfico, a dinâmica imobiliária, a falta de acesso à cidade por grandes parcelas da população, aliados à distribuição desigual de renda, à carência habitacional, à falta de intervenções e políticas públicas efetivas pelo Estado, bem como à competição anárquica por parte da iniciativa privada visando apenas ao lucro, acarretaram ou contribuíram com o surgimento de ocupações irregulares, formas alternativas de acesso à habitação pelos desprovidos de outros meios.

A intitulada cidade ilegal caracteriza-se pelas áreas nas quais estão situadas as favelas, os loteamentos irregulares e clandestinos, as ocupações de áreas protegidas ambientalmente, as ocupações coletivas de área urbana e os conjuntos habitacionais sem infraestrutura. O universo dessas ilegalidades não é uniforme, sendo possível encontrá-las desde os cortiços, herdados do século passado, até os loteamentos empreendidos pelo Poder Público e conjuntos habitacionais propostos pelo Estado para resolver o problema da habitação, os lotes comprados sem registro ou parcelados sem licença. A não-uniformidade não se caracteriza apenas pelo aspecto das tipologias, das estruturas reveladas, mas também no modo de ocupação e uso do solo, no modo de criar, fazer e viver.

Maricato (2001) enfatiza que no decorrer do processo de urbanização brasileiro surgiram diversos territórios marcados pela ilegalidade e exclusão social, revelados nas condições de habitabilidade para a população, a qual, sem acesso ao mercado formal imobiliário, passou a ocupar áreas públicas ou privadas, dando origem à cidade ilegal, informal ou irregular, constituída por favelas e outros processos informais presentes no espaço urbano.

Ao final, a autora conclui que, por conseguinte, estabelece-se uma contradição entre a cidade legal (formal ou regular), como espaço destinado às classes sociais que têm acesso à

moradia através do mercado imobiliário, e a cidade ilegal (informal ou irregular) que se constitui como uma alternativa popular para a problemática habitacional.

Tais formas de ocupação são decorrentes, sobretudo, de falta de planejamento, bem como da má administração de nossos governos, que acaba por não contemplar as demandas habitacionais e culturais exigidas pelas necessidades urbanas e humanas de modo efetivo. De fato, o crescimento das cidades não está em situação equânime com o crescimento das habitações, de modo que, na produção das cidades, não está inserida a produção de moradias.

Segundo Fernandes (2011) são causas que contribuem para a formação dos assentamentos informais: a) baixa renda: embora a maioria dos ocupantes sejam pessoas pobres, esta não é a única causa, visto que dados indicam que os índices de pobreza diminuíram diante do crescimento da informalidade; b) questões socioespaciais: estas questões estão relacionadas à incapacidade estrutural das administrações públicas e à ausência de investimentos suficientes na infraestrutura; c) falta de habitação de interesse social: não há produção de habitações, vez que muitos projetos são ilegais por falta de registro, de licenças, de observância às normas de construção e de financiamento; d) resultados do mercado formal: os incorporadores imobiliários não têm interesse em produzir habitações para a população de baixa renda pois muitos dos assentamentos informais apresentam custos elevados de abastecimento de água e aquisição da terra, cujas operações não lhe renderiam os lucros esperados; e) clientelismo político: muitas vezes os políticos prometem escrituras definitivas de propriedade e incentivam as ocupações em terras públicas; f) planejamento impraticável: a falta de terra urbanizada gera mais informalidade porque as áreas dotadas de serviços públicos e planejamentos inclusivos encarecem a terra, tornando-a inacessível; g) problemas de gestão urbana: os assentamentos estão fora do quadro regulamentar e normativo que regem o uso da terra; e h) um sistema jurídico disfuncional: as pessoas de baixa renda não têm acesso às informações jurídicas, à ampla resolução extrajudicial de conflitos, e para agravar, o sistema judiciário tem um funcionamento obsoleto e contraditório.

A tipologia que mais corporifica a densidade desse universo de ilegalidades é a favela, não apenas porque desafia as normas urbanísticas, como também porque afronta o ordenamento jurídico em um de seus pontos mais sensíveis, qual seja, a propriedade privada. Sabe-se que a população mais pobre das áreas centrais da cidade sofre um processo de segregação social e de segregação territorial que acaba por expulsá-la para as periferias, local em que passa a ocupar terrenos sem qualquer tipo de infraestrutura, criando-se as favelas.

Além disso, é bem verdade que a cidade cresce para além dessas favelas, ocasionando novos e sucessivos processos de expulsão, para fins de atender à dinâmica do mercado imobiliário.

As favelas são aglomerados densamente povoados que se caracterizam pela miséria e por moradias precárias, havendo, normalmente, carência de serviços básicos, como fornecimento adequado de energia elétrica, saneamento básico, abastecimento de água potável, coleta coletiva de lixo, policiamento adequado, entre outros problemas normalmente inerentes às ocupações irregulares no Brasil. À revelia da legislação urbanística e edilícia, aquelas surgem de forma irregular e seus moradores não possuem a propriedade da terra.

Nos dizeres de Canuto (2010, p. 100):

A favela é uma organização social concreta, que surgiu da adaptação da pobreza à necessidade de subsistência, no vácuo do estado social. Nesse território são construídas as suas instituições, passando a existir uma intensa troca de informações, favores e proteção recíproca, reforçada pela contiguidade, pelo convívio mais próximo e regular e pela solidariedade.

As relações humanas na favela refletem as estratégias de subsistência, pois o seu morador, em sua maioria, é um habitante que depende do trabalho, da renda para sobreviver. O autoaperfeiçoamento da favela é uma constante, ou seja, os moradores encontram meios para conseguir a infraestrutura mínima de que necessitam. Por meios lícitos ou ilícitos, energia, água, transporte, escolas acabam por chegar às favelas. E, nesse sentido, o fazer e refazer são contínuos, a fim de o morador aperfeiçoar e adaptar a sua residência às suas necessidades e possibilidades.

Elas são fruto do grande fluxo migratório em direção às áreas de maior oferta de emprego ocorrido no país, além de uma realocação espacial da população mais pobre, que ocupava os cortiços nas áreas centrais da cidade. A população de baixa renda que havia se instalado nessas regiões centrais nos chamados cortiços, prédios antigos abandonados, ou mesmo em outros locais, inevitavelmente teve que ser retirada, levada para outras regiões das cidades, distantes das localizações privilegiadas e nobres.

Outra forma de configuração da cidade ilegal reside nos loteamentos promovidos de maneira irregular. De um modo geral, entende-se por parcelamento do solo a subdivisão de uma gleba em lotes, observadas as exigências previstas na Lei Federal nº. 6.766, de 1979, que atualmente regulamenta a matéria.

Com efeito, um parcelamento feito sem a aprovação ou sem o registro é um parcelamento ilegal, sendo que a aprovação consiste no reconhecimento do atendimento dos requisitos urbanísticos, enquanto o registro cuida da publicidade e da individualização de cada lote possibilitando o controle de disponibilidade desses imóveis.

Maricato (2002), ao traçar uma comparação entre as favelas e loteamentos irregulares, assevera que as primeiras se caracterizam pela completa ilegalidade na relação do morador com a posse da terra, porquanto se localizam em áreas ocupadas irregularmente, podendo ser de propriedade pública ou privada. De outra ponta, o que difere a favela dos loteamentos ilegais é o contrato de compra e venda que garante algum direito ao morador do loteamento, que é conhecido popularmente como loteamento clandestino. Consoante Maricato (2002, p. 154) “[...] os loteamentos ilegais não constituem, geralmente, terras invadidas, mas podem apresentar diversas formas de ilegalidade em relação à documentação de propriedade ou em relação às exigências urbanísticas.”

Adentrando nesta temática dos loteamentos clandestinos, Caseiro (1979) defende a existência de três espécies de loteadores clandestinos: a) o que loteia sem aprovação prévia do projeto e com desrespeito às normas substanciais; b) o que loteia sem aprovação prévia do projeto, mas respeita as normas substanciais; e c) o que loteia com aprovação prévia, com respeito às normas, burlando posteriormente a vigilância dos poderes públicos e comercializa os lotes com violação às normas substanciais.

Por sua vez, Loureiro (2000) apresenta a seguinte distinção entre parcelamento clandestino e parcelamento irregular: parcelamentos clandestinos são aqueles que não foram aprovados pelos órgãos competentes, ao passo que irregulares são aqueles que foram aprovados, registrados ou não, mas implantados em desacordo com o projeto.

Silva (2006, p. 307) traz críticas duras aos loteamentos clandestinos, equiparando-os a uma “praga”:

O loteamento clandestino constitui, ainda, uma das pragas mais daninhas do urbanismo brasileiro. Loteadores parcelam terrenos de que, não raro, não têm título de domínio, por isso não conseguem a aprovação de plano, quando se dignam apresentá-lo à prefeitura, pois, o comum é que sequer se preocupem com essa providência, que é onerosa, inclusive porque demanda a transferência de áreas de logradouros públicos e outras ao domínio público. Feito o loteamento, nessas condições, põem-se os lotes à venda, geralmente para pessoas de rendas modestas que, de uma hora para outra, perdem seu terreno e a casa que nele ergueram, também clandestinamente, porque não tinham documentos que lhes permitissem obter a competente licença para edificar o lote.

Constata-se, pois, que os loteamentos clandestinos podem ser considerados como uma opção de moradia, normalmente para as pessoas de padrão aquisitivo menor, eis que apresentam uma possível aparência de proteção da posse em razão do contrato celebrado com o loteador e custo acessível, já que uma terra ilegal custa menos que uma terra provida de equipamentos urbanos e de regularidade jurídica.

A falta de planejamento urbano adequado abre espaço para o mercado imobiliário, o qual, direta ou indiretamente, com suas práticas especulativas, acaba por provocar a expulsão da população dos seus locais de moradia. Em virtude disso, a população socialmente vulnerável abriga-se em regiões cada vez mais distantes dos centros e dos seus locais de trabalho e, nas situações mais extremas, em locais de risco e de preservação ou proteção ambiental, que não interessam ao mercado imobiliário.

Não é nenhuma novidade afirmar que é grande a quantidade de pessoas que reside em ocupações informais vivendo em encostas de morros, além de beiras de mananciais e cursos d'água.

Assim, verifica-se que a cidade ilegal também se faz presente nas ocupações realizadas em áreas ambientalmente sensíveis, normalmente consideradas áreas de preservação permanente. Estas são áreas de considerável fragilidade que exercem as funções ambientais de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, além de proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

A respeito desta temática, Martins (2006, p. 41) disserta:

A maioria dos brasileiros, principalmente nas grandes cidades, não encontra oferta de moradia adequada, nem pelo mercado, nem pelos programas públicos, acabando banida da condição de cidadania, tanto pela condição econômica, quanto pelas restrições urbanísticas e ambientais. Essa legislação estabelece como padrão um patamar inacessível à renda da maioria. Na ausência de subsídios, a consequência é que a população se instale em loteamentos irregulares, ocupações informais e favelas, justamente nos lugares ambientalmente mais frágeis, “protegidos por lei”, portanto desconsiderados pelo mercado imobiliário.

Nesse contexto, a questão ambiental urbana – o avanço sobre áreas ambientalmente sensíveis e protegidas, é intrinsecamente associada à questão da moradia. A situação presente é de uma extensa área de loteamentos e assentamentos irregulares em geral, em grande parte das vezes em áreas de proteção ambiental e áreas que comprometem mananciais urbanos.

Com fincas a construir uma definição do que seja um assentamento informal, integrante da denominada cidade ilegal, Edésio Fernandes (2011) assevera que os assentamentos informais englobam muitas dimensões e variações nas cidades latino- americanas. Nessa senda, fornece os seguintes elementos identificadores: a) ocupações de terras públicas ou privadas, seguidas de autoconstrução (favelas); b) subdivisão não autorizada seguida de venda, tanto em área pública quanto privada (loteamentos irregulares, loteamentos clandestinos); c) conjuntos habitacionais irregulares; d) urbanização em áreas definidas como rurais; e) edificações subdivididas em áreas não autorizadas de um terreno

(casas de frente e de fundo); f) ocupação generalizada nas margens de rios, represas, mananciais e represas e outras especialmente protegidas; e, g) ocupações em espaços públicos.

Osório (2006, p. 28/29) argumenta que os assentamentos irregulares constituem-se maneiras de violação à ordem jurídica e urbanística, salientando que tal violação:

[...]relaciona-se à falta de títulos de posse ou propriedade legalmente reconhecidos e [...] com o não cumprimento das normas de construção da cidade. Do ponto de vista *dominial*, os assentamentos informais podem originar-se da ocupação direta de terras públicas ou privadas, ou da disponibilidade de terras no mercado informal de habitação. De acordo com sua origem e dependendo do país onde se constituem, os assentamentos informais assumem as seguintes nomenclaturas: *a) ocupação direta* (em geral são organizados por ONGs, movimentos sociais, em terras públicas ou privadas): villa, favela, callampa, barriada; assentamiento, toma de casas; ocupação de lote individual; [...] *b) mercados informais* (ilegais; não possuem organização prévia): lotes clandestinos ou piratas, lotes irregulares, propriedade horizontal aplicada à terra urbana; venda de lotes rurais como partes indivisas; propriedade de origem social (ejidos ou comunidades indígenas) incorporada à terra urbana por meio de vendas ilegais; cooperativas agrícolas transformadas em urbanas; submercados legais que se transformam em situações de ilegalidade de domínio.

Do ponto de vista de irregularidade urbanística, consideram assentamentos informais as ocupações de terras sem condições urbano-ambientais para serem usadas para moradia, tais como terras inundáveis, contaminadas, próximas a lixões, sem infraestrutura, com difícil acesso a transporte público, centros de emprego, educação, serviços de saúde, com construções de moradias sem condições de habitabilidade, com densidades extremas.

A autora ainda pondera que, na própria informalidade, independente de sua origem ser uma ocupação direta ou tratar-se de uma transação no mercado informal, diversas situações alusivas ao domínio ocorrem, quais sejam: proprietários com títulos registrados ou não; possuidores de comprovantes de compra e venda legal, que serão proprietários apenas quando quitarem as prestações restantes e lavrarem a escritura pública; possuidores que compraram lotes irregulares ou clandestinos, possuindo como único documento um comprovante de compra e venda onde resta consignado que o bem só poderá ser escriturado quando as autoridades o liberarem para tanto; ocupantes de terras que, por prescrição, convertem-se em proprietários; e, compradores de lotes ou unidades habitacionais cujo comprovante de compra e venda não é reconhecido pelo Poder Público (OSÓRIO, 2006).

A cidade ilegal é objeto da intervenção pública sob diferentes formas. Por um lado, o Estado, através do seu arsenal legislativo, estabelece a dicotomia legal-ilegal. Entretanto, por outro lado, esse mesmo Estado é muitas vezes tolerante com a ilegalidade, adotando uma relação de omissão, algumas delas proposital. Esse comportamento vai variar no espaço e no

tempo em função das relações sociais travadas no tecido urbano. Nas zonas mais valorizadas da cidade, o papel do Estado tende a ser mais repressivo, enquanto nos espaços menos cobiçados pelo capital há uma espécie de cumplicidade, operando-se a política da invisibilidade do problema.

De todo o exposto, pode-se concluir que a cidade ilegal é constituída, sobretudo, visando atender-se à necessidade vital de moradia, direito este tido como fundamental e que será debatido no próximo tópico.

### **1.3. Do Direito à Moradia**

É requisito elementar para uma vida digna a moradia adequada. Esta se constitui em uma necessidade vital de qualquer pessoa ou grupo familiar, porquanto não há como viver sem ocupar um espaço. Deve ser proporcionado, a todos, um local inviolável para que possa se recolher após um dia de trabalho, onde seja possível realizar todas as suas necessidades pessoais, tais como dormir, higienizar-se, preparar alimentos, conviver com a família, participar ativamente da educação dos filhos, construir projetos de vida e gozar da privacidade de forma mais plena.

Entretanto, o direito à moradia não pode ser encarado tão-somente como um abrigo representado apenas pela edificação. Com efeito, a moradia deve ser segura, atender a padrões construtivos razoáveis e oferecer os serviços urbanos essenciais, especialmente os de saneamento básico, energia elétrica e coleta de lixo, pois esses elementos são indicadores de um padrão de vida digno, nos moldes estabelecidos pela Constituição Federal.

Nessa direção, importante acentuar que habitação distingue-se de moradia, no sentido de que a primeira seria um direito real que recai sobre o bem, ao passo que a segunda traz em si uma dimensão social, consistente no direito a um teto, como valor do indivíduo para elevar a sua qualidade de vida e alcançar a dignidade (CANUTO, 2010).

Logo, o direito à moradia é um bem jurídico da pessoa, que integra os direitos da personalidade. Por sua vez, o direito à habitação está vinculado ao imóvel e configura uma instrumentalização do direito à moradia.

A propósito, Souza (2009, p. 16) esclarece ponto relevante acerca do direito à moradia como direito da personalidade, do que resulta sua inalienabilidade:

[...] ninguém perderá ou transferirá a terceiros o Direito de morar, ao contrário do que deverá ocorrer com o Direito de habitação. Há uma possibilidade de uma variação do exercício do Direito de moradia quanto à determinado bem ou local, mas jamais tal Direito poderia ser considerado alienável. Este Direito não recai sobre o objeto, mas no bem (moradia), pertencente à personalidade do indivíduo, e é nesse contexto que o Direito à moradia torna-se inerente a cada ser humano, e daí é que surge a inalienabilidade.

Trazendo outra dimensão acerca da distinção acima apontada, focando na visão da sensação de pertencimento, Barbosa (2017, p. 183) disserta que:

Quando se menciona o direito de habitar a cidade não se pode reduzir o tema ao acesso a uma unidade residencial em um bloco de apartamentos ou a uma casa em conjunto habitacional, edificações geralmente produzidas em série pela racionalidade mercantil estatal e privada. É preciso valorizar experiências mais ricas de habitação, [...] elevando-as à condição de direito: o *direito à morada*.

Quando se coloca em causa a habitação em territórios de grupos populares, não se faz referência simplesmente a um abrigo individual e familiar, mas à morada como recurso de existências, a uma experiência complexa fundada pela proximidade de valores, práticas, vivências, memórias e posição social construída nas relações entre indivíduos, famílias e grupos sociais como suas *residências da vida*.

A concepção de morada aqui destacada significa a inserção de pessoas em relações de pertencimento, tangíveis e intangíveis, que estabelecem horizontes de sentido do território em uso [...]

A partir de tal distinção é possível sustentar-se que a perda ou a suspensão do direito à habitação, por exemplo, em razão da ocupação de áreas não autorizadas, deve ser feita de modo a se preservar o direito à moradia, ainda que exercido em outro local.

Importante ressaltar que o direito à moradia e o direito de propriedade podem ser exercidos concomitantemente. É admitida a interdependência entre eles, mas esta relação não é necessária, porquanto o primeiro não se funda necessariamente no objeto material sobre o qual o segundo ocasionalmente recai.

Pode-se acessar a propriedade privada por variadas maneiras de aquisição, e, independentemente da maneira pela qual ela é atingida, forçoso reconhecer que se trata de uma significativa e segura forma de acesso estável à moradia. Cabe acentuar, outrossim, que a propriedade deve atender à sua função social, tema este que será debatido com maior profundidade mais a frente. Em linhas gerais essa pode traduzir-se na premissa de que a proteção à propriedade privada deve ocorrer não no interesse do proprietário, mas, sim, no da sociedade.

Todavia, é importante notar que o direito à moradia, em toda a amplitude de seu conceito, não envolve necessariamente a propriedade privada. Isso porque deve ser concedido especial relevo à segurança jurídica da posse, a qual se constitui em elemento fundamental da moradia digna, lembrando-se que essa segurança pode e deve ser garantida de outras formas,

não apenas mediante a existência de um título individual de propriedade registrado em cartório.

Tanto isso é verdade que diversos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade visando à promoção do direito à moradia estão desvinculados da propriedade, como é o caso da concessão de uso especial para fins de moradia, do direito de superfície e da concessão de direito real de uso. O mesmo se diga com relação aos institutos jurídicos da legitimação de posse e legitimação fundiária, destinados à regularização fundiária, previstos na Lei 13.465/17.

### **1.3.1. A Moradia Como Direito Fundamental Constitucionalmente Garantido**

Os direitos fundamentais são entendidos como o mínimo necessário que uma pessoa necessita para viver, sendo que os três pilares desses direitos são: a igualdade, a liberdade e a dignidade da pessoa humana. Após discorrer sobre várias expressões designativas de tais direitos, Silva (2000, p. 182), conclui:

Direitos fundamentais do homem constitui a expressão mais adequada a este estudo, porque, além de referir-se a princípios que resumem a concepção do mundo e informam a ideologia política de cada ordenamento jurídico, é reservada para designar, no nível do direito positivo, aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas. No qualificativo fundamentais acha-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive; fundamentais do homem no sentido de que a todos, por igual, devem ser, não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados.

Para o direito internacional os direitos fundamentais são denominados direitos humanos e possuem uma trajetória histórica, em diversos países, na afirmação de direitos de liberdade, direitos econômicos, e direitos ao bem-estar, seja individual ou coletivamente pelos indivíduos, seja na sua exigibilidade em face do Estado, seja na sua vinculação entre particulares.

Os direitos fundamentais são fruto das conquistas do homem ao longo da história, pois foram e continuam surgindo diante das circunstâncias que se apresentam, não tendo todos surgido simultaneamente. Esta consagração progressiva deu origem à sua classificação em

dimensões, não tendo o aparecimento de uma nova dimensão ocasionado a extinção das anteriores, pois atualmente todas coexistem.

A trajetória dos direitos fundamentais, ou direitos humanos, compreende períodos, ou fases históricas, sistematizadas pela doutrina como gerações ou dimensões do Direito, em que os direitos não são substituídos ou alterados, mas complementam-se linear e cumulativamente. Os direitos de primeira dimensão são os direitos individuais e vinculados à liberdade, à propriedade, à segurança e à resistência às formas de opressão; por sua vez, os direitos de segunda dimensão são os direitos sociais, econômicos e culturais, correspondendo aos direitos de igualdade; e, por fim, os direitos de terceira dimensão são os direitos metaindividuais, coletivos, difusos e de solidariedade.

Nessa perspectiva, pode-se dizer que os direitos fundamentais de primeira geração são os direitos e garantias individuais clássicos (liberdades públicas), caracterizando-se pela exigência de abstenção ou não intervenção do Estado. São os direitos civis e políticos, em que a atuação do Estado limitava-se a garantir as liberdades do indivíduo e a defendê-lo dos abusos do próprio Estado.

Já os direitos de segunda dimensão caracterizam-se por outorgarem aos indivíduos direitos a prestações sociais estatais (direitos positivos), ou seja, há um direito subjetivo a um comportamento ativo para a realização da justiça social. Em vez de simples abstenção, agora exige-se uma prestação positiva do Estado.

Os direitos sociais, também conhecidos como direitos de segunda dimensão, foram consagrados como direitos fundamentais na transição do Estado Liberal para o Estado Social, eis que imperava anteriormente o ideal do Estado mínimo, apenas com os direitos de primeira dimensão, tendo como marco a Revolução Francesa.

No que tange aos direitos de terceira dimensão sabe-se que eles têm titularidade coletiva ou difusa, destinando-se a proteger o ser humano não como pessoa ou indivíduo, mas como um ser componente e parte da humanidade. São os direitos de solidariedade e fraternidade, nele estando incluídos o meio ambiente equilibrado, a conservação do patrimônio histórico e cultural, o desenvolvimento de países subdesenvolvidos, dentre outros.

A Constituição Federal de 1988, como lei fundamental atual, prevê, em seu artigo 6º, *caput*, um rol dos direitos sociais, como os direitos à saúde, à alimentação, à moradia, entre outros, cujo objetivo é o de garantir aos indivíduos condições materiais consideradas

imprescindíveis para o pleno gozo de seus direitos individuais, como o direito à vida. Nessa linha, Silva (2000, p. 289) diz que:

[...] os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade.

Apenas após doze anos de sua edição original, a Constituição Federal finalmente consagrou o direito à moradia como um dentre aqueles que conferem dignidade aos cidadãos. Isto mostra uma verdadeira alteração na relação que se estabelece entre o Poder Público e os administrados. A moradia no Brasil nunca antes foi percebida como um direito humano, mas como um problema social que deveria ser solucionado através de instituições e programas estatais de financiamento e construção.

Importante assinalar que a Emenda Constitucional 26/2000 veio positivar o direito à moradia, contudo, este já era reconhecido em nossa Constituição por conta do princípio da dignidade da pessoa humana, uma vez que a positivação do referido princípio impõe a satisfação das necessidades básicas do ser humano para uma vida digna, podendo, inclusive, ser fundamento para o reconhecimento de direitos fundamentais não expressos, mas destinados à proteção da dignidade humana, como é o caso do direito à moradia (SARLET, 2001).

Nesse contexto, vale registrar que os direitos fundamentais não são apenas aqueles assim indicados no texto constitucional e, portanto, revestidos de fundamentalidade formal, mas são, sobretudo, aqueles reveladores de fundamentalidade material, ou seja, que contêm decisões fundamentais sobre a estrutura do Estado e da sociedade. Esta é a posição de Sarlet (2012):

Direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, assegurando-se à Constituição material, tendo, ou não, assento na Constituição formal (aqui considerada a abertura material do Catálogo).

Pois bem, da lição doutrinária acima transcrita percebe-se que o direito à moradia conjuga esses dois aspectos da fundamentalidade. Isso porque, atualmente consta expressamente do rol dos direitos sociais do artigo 6.º da Constituição Federal e, sob o aspecto material, refere-se a um bem jurídico da maior relevância, indissociável da dignidade

da pessoa humana. Portanto, o direito à moradia insere-se na categoria dos direitos fundamentais e merece toda a proteção jurídica daí decorrente.

O direito à moradia é reconhecido como um direito humano em diversas declarações e tratados internacionais de direitos humanos do qual o Estado Brasileiro é parte, em especial na Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 (artigo XXV), no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (artigo 11), na Convenção Sobre os Direitos da Criança de 1989 (artigo 21), na Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver, de 1976, na Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (Capítulo 7).

Nesse sentido, cita-se o artigo XXV da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que dispõe acerca do direito que toda pessoa tem à moradia digna, referindo-se como alojamento:

Art. XXV: Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários [...]

Ressalte-se que o direito à moradia, com esse dispositivo, passou a ser reconhecido por vários tratados e documentos internacionais, como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, promulgado pelo Brasil através do Decreto 591/1992. Seu artigo 11 salienta que o direito à moradia é componente do direito a um padrão de vida adequado, assim como a alimentação e vestimenta, sendo seus Estados Partes responsáveis por assegurarem esses direitos. Dispõe o artigo 11 nos seguintes termos:

Art. 11: Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

O direito à moradia estabelece um conteúdo. Nessa senda, o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, órgão instituído pela Organização das Nações Unidas, em 20 de maio de 1997, editou o Comentário Geral nº 4, a partir do artigo 11 do sobredito Pacto, esmiuçando o conceito de habitação adequada, uma vez que o problema das condições de habitação não são observadas apenas em países em desenvolvimento, estando presente, também, em sociedades economicamente desenvolvidas.

O teor do Comentário Geral nº 4 – aduzindo que o direito à habitação não deve ser interpretado num sentido limitado ou restrito, equiparando-o a apenas um abrigo ou teto ou a

uma mercadoria – é no sentido de que a moradia adequada deve ser estabelecida para viver com segurança, paz e dignidade. A percepção do Comentário é de que, em um primeiro momento, o direito à habitação está diretamente ligado a outros direitos humanos e aos princípios fundamentais subjacentes às premissas do Pacto. Desse modo, essa “dignidade inerente da pessoa humana” exige que o termo habitação seja interpretado de molde a assegurar-se que o direito à moradia seja garantido a todas as pessoas, independentemente dos seus rendimentos ou acesso a recursos econômicos. Num segundo momento, a perspectiva está relacionada com a moradia adequada.

Assim, o Comentário Geral nº 4 estabeleceu aspectos que identificam a habitação condigna ou adequada que incluem: a) garantia legal da ocupação; b) disponibilidade de serviços, materiais, facilidades, e infraestrutura; c) custo compatível; d) habitabilidade; e) acessibilidade; f) localização; e g) adequação cultural.

O direito à moradia apresenta duas faces: uma negativa e outra positiva. A primeira quer dizer que o cidadão não pode ser privado de uma moradia, nem impedido de conseguir uma, no que importa a abstenção do Estado e de terceiros. A segunda, de outro lado, essência do direito à moradia, consiste no direito de obter uma moradia digna e adequada, revelando-se como um direito positivo de caráter prestacional, uma vez que legitima a pretensão do seu titular à realização do direito por via de ação positiva do Estado (SILVA, 2000).

Na mesma perspectiva, pode-se dizer que o direito à moradia encerra tanto ações positivas, possuindo, ainda, um aspecto negativo. Logo, constitui, ao mesmo tempo, prestações e defesa.

Os direitos fundamentais cumprem sua função de defesa quando constituem normas de competência negativa para o Poder Público, impedindo a ingerência deste na esfera jurídica individual, bem como quando possibilitam o exercício dos direitos fundamentais e a exigência de omissão por parte do Poder Público.

Assim, enquanto defesa, pode-se mencionar que o direito à moradia compreende a proteção contra ingerências externas, sejam elas do Estado ou da esfera privada, cabendo aqui referência especial às remoções e aos despejos forçados.

De outra ponta, o direito fundamental à prestação é concebido como a obrigação do Poder Público em proporcionar meios e condições para o exercício das liberdades fundamentais. Frise-se que o direito a prestações vai muito além da simples omissão do Poder

Público, exigindo, ao contrário, um comportamento ativo do Poder Público, obrigando-o a prestações de natureza jurídica e material.

Desse modo, as prestações podem ser caracterizadas como a promoção e a satisfação das necessidades materiais ligadas à moradia. Nessa seara situam-se a disponibilização de unidades habitacionais, a abertura de linhas de crédito específicas para as pessoas de baixa renda, as intervenções urbanísticas em assentamentos informais e os processos de regularização fundiária, entre outras medidas que, invariavelmente, implicam despesas públicas.

Em que pese o artigo 5º, § 1º, da Constituição Federal, dispor sobre a aplicação imediata dos direitos fundamentais, parcela considerável da doutrina entende que se trata de norma de caráter programático, com baixa densidade normativa. Contudo, sem se imiscuir diretamente nesta polêmica, forçoso reconhecer que, independente de tratar-se ou não de norma programática, o âmbito prestacional do direito à moradia obriga o Estado a desenvolver e implementar políticas públicas de habitação, visando o acesso à moradia digna à população.

Conforme registrado no tópico anterior, a cidade informal é oriunda da falta de acesso da população de baixa renda à terra urbana formal para constituir a sua moradia, tornando-se necessário, com base em toda a política urbana prevista na legislação pátria, utilizar-se dos instrumentos de regularização fundiária. Constitui-se seu objetivo, em linhas gerais, corrigir toda sorte de problemas originados da ocupação desordenada do espaço urbano e das condições precárias de habitabilidade das moradias nos assentamentos informais.

Nesse sentido, sendo a moradia direito social fundamental, necessidade esta que se faz presente em todas as cidades brasileiras, torna-se necessário, em um primeiro momento, realizar um estudo acerca da política urbana brasileira. É o que se propõe no capítulo subsequente.

## **2. DA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA**

A luta por um ordenamento administrativo e jurídico eficaz para lidar com as questões das cidades arrastou-se por anos, ganhando uma nova roupagem com a superveniência da Constituição Federal de 1988. Esta implantou uma nova ordem urbana no país, outorgando, sem prejuízo das responsabilidades dos demais entes federativos, um protagonismo ao Município para atuar no campo legislativo, administrativo e econômico na promoção das políticas de desenvolvimento urbano, no planejamento e ordenamento de uso e ocupação de seu território, devendo ele, ainda, promover políticas públicas que visem ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade e do bem-estar de seus habitantes.

### **2.1. Política Urbana na Constituição Federal e Função Social da Propriedade**

Após longo período ditatorial não há como negar que a Constituição de 1988 constituiu-se um marco em nossa história, uma vez que seu texto foi promulgado pautando-se por fundamentos de proteção aos direitos da pessoa humana, positivando-se direitos e deveres do grupo social. De fato, a elaboração do novo texto constitucional foi norteadada por ideais democráticos, sociais e republicanos, no qual a dignidade da pessoa humana possui especial sustentáculo na República Federativa do Brasil.

Positivando-se os direitos e garantias fundamentais em uma estrutura textual que enaltece a proteção dos direitos do indivíduo, com a definição objetiva do papel do Estado e sua finalidade, verificou-se, pela primeira vez em nosso constitucionalismo, a previsão constitucional de diretrizes jurídicas e políticas para a condução de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento urbano, tomando-se por base a promoção e proteção do cidadão.

Nesse sentido, pode-se observar em vários tópicos do texto constitucional normas que pregam o planejamento urbano e as políticas públicas para o seu desenvolvimento. Através da fixação de competências para os entes federados incluem-se os respectivos serviços a serem prestados, seu alcance, identificando-se onde se inserem as ações públicas de interesse nacional, regional e local, cabendo ao Município atuar em assuntos de seu interesse, e que, via de consequência, estejam correlacionados com a questão urbana.

Dessa feita, tem-se que a função administrativa do Estado acabou por receber um contorno mais vasto para a consecução de suas atividades, imediatas e mediatas, a serem implementadas por intermédio de políticas públicas, as quais se constituem em mecanismo essencial de realização dos direitos fundamentais, como especial enfoque nos sociais.

Tornou-se essencial a construção jurídica de um conjunto de princípios, regras e instrumentos, com expressivo cunho social, com o objetivo de auxiliar o Poder Público e a sociedade a promover ações visando modificar a realidade das cidades, trazendo melhoras às condições de vida urbana.

Entende-se por política urbana um conjunto de estratégias políticas, normas, diretrizes e ações que configuram procedimentos a serem realizados pelo Poder Público de maneira isolada ou em regime de cooperação com a iniciativa privada ou a sociedade de uma forma em geral, sempre de forma articulada, buscando o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, propiciando, assim, bem-estar aos seus habitantes e àqueles que nela circulam (SÉGUIN, 2005).

Na mesma linha, Gasparini (2002, p. 5) registra que:

[...] pode-se afirmar que política urbana é o conjunto de intervenções municipais legais e materiais e de medidas materiais interventivas no espaço urbano promovidas por terceiros coordenados pelo Município, visando aquelas e estas ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

O constituinte consagrou pela primeira vez no Brasil um capítulo destinado à política urbana, estabelecendo que a União tem a competência para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, nos termos da previsão contida no artigo 21, XX, de nossa Carta Magna. Tal dispositivo constitucional complementa-se com o previsto no artigo 182 do texto constitucional, o qual reza que o objetivo dessa política urbana é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Sundfeld (2010, p. 48) assim comenta acerca da relação da Constituição Federal de 1988 e o direito urbanístico:

O papel que a Constituição de 1988 implicitamente assinalou ao direito urbanístico é o de servir à definição e implementação da 'política de desenvolvimento urbano', a qual tem por finalidade 'ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes' (art. 182, *caput*). O direito urbanístico surge, então, como o *direito da política de desenvolvimento urbano*, em três sentidos: a) como conjunto das normas que disciplinam a fixação dos objetivos da política urbana (exemplo: normas constitucionais); b) como conjunto de textos normativos em que estão fixados os objetivos da política urbana (os planos urbanísticos, por exemplo); c) como conjunto de normas em que estão previstos e regulados os instrumentos de implementação da política urbana (o próprio Estatuto da Cidade, entre outros).

O direito ao desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia de bem-estar de seus habitantes envolve direitos fundamentais consagrados, como o direito à terra urbana, à moradia adequada, o direito à saúde, o direito à mobilidade, o direito ao meio ambiente equilibrado, o direito à educação, à cultura e à informação, que são os pressupostos do direito à cidade representados como todas as condições dignas de vida e de exercício pleno da cidadania.

Vale ressaltar que o direito à função social da cidade inclui a interação saudável com o meio ambiente natural e a promoção de qualidade de vida para todos os seus habitantes. Logo, o meio ambiente deve ser respeitado, promovido e protegido, devendo os problemas sociais que envolvem a cidade ser sanados buscando harmonia com aquele.

Dissertando sobre a nova ordem urbanística trazida pela Constituição Federal, afirma Saule Junior (2007, p. 54):

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

E adiante arremata:

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

O desenvolvimento das funções sociais da cidade, por ser interesse de todos os habitantes da cidade, também se classifica como interesse difuso. Trata-se de princípio norteador da política urbana, gerador da responsabilidade do Poder Público Executivo, Legislativo e Judiciário face ao desenvolvimento das cidades com justiça social e dignidade de seus habitantes, sem distinção de raça, gênero ou classe social.

Nessa perspectiva, pode-se concluir que tais objetivos da política urbana constituem-se em meios para se atingir os próprios objetivos da República Federativa do Brasil, previstos expressamente no artigo 3º da Constituição Federal, quais sejam: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Com efeito, a política urbana descrita no texto constitucional foi formulada por intermédio da agremiação de princípios pulverizados em toda a Constituição, ficando clara a importância de se balizar o desenvolvimento econômico e social por princípios como a função social da propriedade e a função social da cidade, que refletem diretamente no acesso aos direitos sociais, como é o direito à moradia.

A inclusão de um novo marco para a questão urbana no texto constitucional de 1988 teve como principais finalidades restringir o processo desorganizado de expansão das cidades, a degradação ambiental, o uso e a ocupação do solo voltados a atender apenas aos ditames do poder econômico, o qual, conforme debatido no capítulo anterior, em virtude de seus interesses impede que grande parte da população tenha acesso à terra urbana, ocasionando déficit habitacional.

O capítulo acerca da política urbana, previsto no Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, em específico nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal<sup>2</sup>, revela a nítida intenção do legislador em moldar a forma de desenvolvimento e crescimento das cidades. A propósito, são as lições de Silva (2000, p. 795):

Com as normas dos arts. 182 e 183, a Constituição fundamenta a doutrina segundo a qual a propriedade urbana é formada e condicionada pelo direito urbanístico a fim de cumprir sua função social específica: realizar as chamadas funções urbanísticas de propiciar *habitação* (moradia), condições adequadas de *trabalho, recreação* e de *circulação* humana.

A utilização do solo urbano fica sujeita às determinações de leis urbanísticas e do plano urbanístico diretor.

<sup>2</sup>Art. 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.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da Lei Federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

**2.1.1.** - parcelamento ou edificação compulsórios;

**2.1.2.** - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

**2.1.3.** - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Um novo delineamento do controle e da limitação do uso da propriedade urbana restou encetado, pautando-se na função social da propriedade, outorgando-se ao Município o poder de decisão acerca de qual seria a função da terra urbana em seu território. Acerca da função social da propriedade, Di Sarno (2004, p. 40) disserta que:

Para que alguém possa manter seu direito sobre sua propriedade, deverá adequar seu uso ao que a lei entende conveniente. A lei determinará padrões, índices e usos que o proprietário deverá seguir. Se assim não o fizer, mediante a fiscalização do Poder Público, este proprietário poderá ser punido pelo uso indevido de sua propriedade. Mas a função social da propriedade é, mais que isso, é bem mais que o consagrado instituto de poder de polícia administrativo ou que uma limitação administrativa. A função social da propriedade impõe obrigações ao detentor do bem, de sorte que sua utilização seja adequada e conveniente à localidade em que se insere. Portanto, o proprietário de imóvel urbano é figura ativa na realização dos objetivos urbanísticos.

É cediço que a Constituição Federal de 1988, ao dispor sobre os direitos e garantias fundamentais, consagrou expressamente no artigo 5º, XXII, o direito à propriedade, mas lhe atribuiu, também, de forma expressa, o cumprimento de sua função social, nos termos do disposto no inciso XXIII, do mesmo dispositivo legal<sup>3</sup>.

Logo, pode-se dizer que o constituinte fortaleceu a inviolabilidade da propriedade ao assegurar tal direito, restando garantido um direito subjetivo de propriedade em caráter *erga omnes*, o qual, entretanto, deve cumprir condicionantes, não bastando em si mesmo. É o que concluem Faria e Rosenvald (2013, p. 280): “De fato, a propriedade é um direito subjetivo no qual o titular exercita poder de dominação sobre um objeto, sendo que a satisfação de seu interesse particular demanda um comportamento colaboracista da coletividade”.

Tal compromisso de colaborar com a coletividade está plasmado no inciso XXIII, do art. 5.º da Constituição Federal, que determina que a propriedade atenderá à sua função social. Portanto, com a nova sistemática constitucional, o direito de propriedade, reconhecido como uma garantia fundamental, passa a ter que atender à sua função social. Assim, conclui-se que a garantia constitucional não é pura e simples, mas, pelo contrário, para que o proprietário faça jus a tal garantia, fica obrigado a dar destinação ao seu bem, isto é, fica obrigado a fazer com que a sua propriedade atenda à função social.

---

<sup>3</sup>Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

XXII - é garantido o direito de propriedade; [...]

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social.

Pode-se afirmar, pois, que a propriedade, seja ela pública ou privada, deve submeter-se ao cumprimento de uma função que ultrapassa o atendimento das necessidades individuais de quem a detém. O princípio da função social da propriedade baliza o uso da coisa, definindo como deverá ser o formato de sua utilização, acompanhando racionalmente a concepção dada ao desenvolvimento das cidades.

Mais adiante, no artigo 186<sup>4</sup>, a Carta Magna traduziu a função social da propriedade rural, no sentido de que à falta de um dos requisitos arrolados no referido artigo resta afastado o cumprimento da função social pela área rural analisada, tornando-a passível de desapropriação para fins de reforma agrária.

Contudo, a Constituição não adotou medida similar quando tratou da função social da propriedade urbana, atribuindo-se ao Plano Diretor, o qual é obrigatório para os Municípios que possuem mais de 20.000 (vinte mil) habitantes, definir expressamente as exigências destinadas à propriedade para o cumprimento da função social. Desse modo, a propriedade vai atender à sua função social nas formas e tipologias habitacionais, industriais, comerciais, áreas de proteção ambiental, praças, vias públicas, entre outras, bem como para o exercício das funções da cidade, entre estas a habitação, a mobilidade, o trabalho e o lazer. Via de consequência, o seu uso deverá atender às disposições em razão das peculiaridades de cada Município, expressas, conforme a Constituição, em seu Plano Diretor.

Com efeito, a política municipal ordena a propriedade urbana em consonância com ditames sociais que deverão estar impressos e positivados na lei do Plano Diretor, a qual fixa as diretrizes de uso, parcelamento e ocupação do solo permitindo a adoção de ações concretas no território da cidade. O Plano Diretor, pois, deve vincular as funções da propriedade às diretrizes e aos objetivos da política urbana estabelecida democraticamente no Município.

Câmara (2010, p. 324) define o Plano Diretor como:

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

---

<sup>4</sup>Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

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

Demais disso, além de prever a quem cabe a definição sobre a função social da propriedade, a Constituição também previu alguns instrumentos urbanísticos a fim de viabilizar o seu cumprimento, os quais são tratados com mais detalhamento pelo Estatuto da Cidade. A desapropriação, o parcelamento, a edificação compulsória e a aplicação do imposto predial e territorial urbano (IPTU progressivo no tempo), são instrumentos jurídicos à disposição do Município para compelir proprietários a promover o adequado aproveitamento de imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados.

Como se vê, o planejamento urbano recebeu grande destaque, sendo que a responsabilidade do Município para a promoção da política urbana teve no Plano Diretor a sua sedimentação. Importante salientar que, consoante noticiado no parágrafo anterior, os mecanismos jurídicos sancionatórios para o caso de descumprimento da função social da propriedade foram devidamente indicados, os quais devem estar previstos no respectivo Plano Diretor.

O planejamento deve ser realizado com enfoque na sustentabilidade, assim como no adequado padrão de qualidade de vida, o que implica em reconhecer a cidade clandestina. Esse fato existente em grande parte das cidades brasileiras é resultado da segregação territorial e do abandono público sofrido por uma parcela da população que vive sem condições de prover suas necessidades mais básicas, dentre elas a moradia.

A população pobre deve ser o público eleito, prioritariamente, para ser contemplado no processo de planejamento urbano de acordo com as necessidades que apresenta, sob pena de transgressão dos objetivos da política urbana constitucional, sem falar na violação dos direitos fundamentais.

A moradia está no centro da questão urbana, objeto de desejo e necessidade de milhares de pessoas sem condições de acessá-la adequadamente. A Constituição a prevê como direito fundamental social e indica quais os objetivos da política urbana a serem desenvolvidos pelo Município, que em nenhum momento se afastam da promoção daquele direito, tendo em vista compor uma das funções da cidade.

Vale mencionar que a Carta Magna, em seu artigo 183, assegura instrumentos jurídicos de acesso à propriedade, indicando duas maneiras de acesso à moradia. São eles: o usucapião urbano e as concessões de uso (englobando tanto a concessão de direito real de uso

e a concessão de uso especial para fins de moradia), os quais serão posteriormente comentados.

A Lei n.º 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, desdobra a previsão constitucional sobre a Política Urbana com a descrição das diretrizes e indicação dos instrumentos jurídicos e urbanísticos a serem aplicados diretamente na sua execução, que será comentado a seguir.

## **2.2. Do Estatuto da Cidade**

O Estatuto da Cidade é a expressão legal da política pública urbano-ambiental, o qual estabelece um sistema que interage com os diversos agentes construtores da cidade, reconhecendo o espaço urbano como um local plural onde a irregularidade não se encontra ao arrepio da lei, mas deve, sim, ser encarada como matéria a ser enfrentada por todos aqueles que constroem a cidade.

Ele foi resultado de um amplo processo democrático de discussão pública em torno da regulação da cidade, sendo que, durante os onze anos de tramitação no Congresso Nacional, foi fruto de intensos debates entre os agentes privados do setor imobiliário e da construção civil, governos municipais, instituições profissionais, assim como de movimentos populares, sindicatos e entidades privadas sem fins lucrativos. Merece destaque a atuação do Fórum Nacional de Reforma Urbana que participou das discussões sobre o delineamento da política urbana desde a Constituinte, oportunidade em que apresentou a emenda popular da reforma urbana.

O Estatuto da Cidade é a denominação da Lei Federal nº 10.257/2001 e da Medida Provisória nº 2.220/2001 (que integrava o projeto de lei que deu origem à Lei Federal e foi editada em seguida por medida provisória, com força de lei).

O Estatuto da Cidade prevê um conjunto de princípios e diretrizes gerais que devem guiar a elaboração e a execução da política urbana de modo a reverter a segregação e a exclusão socioespacial gerada no decorrer do processo de urbanização brasileira. Nesse contexto é que a função social da propriedade e das cidades, juntamente com os princípios do desenvolvimento sustentável, da justiça social e da participação popular, apresentam-se como base estruturadora dessa política, cabendo, portanto, às diretrizes gerais, delinear o caminho a ser seguido pela União, Estados e Municípios para a sua efetivação.

Tal entendimento encontra-se consubstanciado no artigo 39 do Estatuto da Cidade, o qual expressamente determina que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades do cidadão quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, devendo, para tanto, serem respeitadas as diretrizes previstas nesse diploma legal.

Trata-se de Lei Federal que versa acerca do desenvolvimento urbano saudável, em harmonia com o meio ambiente. Para tanto, prevê normas de interesse público, disciplinando o exercício da propriedade para que atenda às necessidades dos cidadãos e ao seu bem estar, o que envolve promover o acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Cogitar-se de ordenação das cidades, função social da propriedade e direito à cidade sem vislumbrar a questão da moradia adequada é impossível, porquanto são temáticas que estão vinculadas. Isso porque, a desordem urbana, a inacessibilidade à terra urbanizada, o estoque de imóveis nas mãos de poucos e que gera escassez de oferta para moradia, a falta de saneamento e infraestrutura urbana, são situações que impedem o exercício do direito à cidade, o equilíbrio entre cidade e meio ambiente natural, não sendo possível se falar em qualidade de vida em casos que tais.

Saúle Júnior (2004, p. 240) aponta como princípios fundamentais do Estatuto: o Direito à Cidade, a Gestão Democrática da Cidade e a Função Social da Propriedade. De forma bastante sintética, o primeiro compreende o acesso universal aos serviços e equipamentos urbanos, à terra urbana, à moradia, ao meio ambiente sadio, ao lazer, transporte, saneamento, à participação no planejamento da cidade, à educação e saúde, garantindo-se o Direito à Cidadania. O segundo traduz-se como a forma democrática de planejar, tomar decisões, legislar e governar as cidades com participação e controle da sociedade, fornecendo-se legitimidade e sustentabilidade à nova ordem jurídica-urbanística brasileira. Por fim, o terceiro almeja conter a retenção especulativa do solo urbano ou a sua utilização evitando a sua subutilização ou não utilização e garantindo o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano.

Acerca da gestão democrática da cidade, Mukai (2008, p. 69) faz importante observação:

[...] a participação da comunidade não é somente em relação à elaboração do plano: ela abrange todo o processo de sua formulação, desde os diagnósticos, eleição de políticas, fixação das metas e diretrizes, aprovação do anteprojeto e, após a edição da lei, suas regulamentações (leis e decretos) e a execução do plano propriamente dito. [...] para que haja gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano [...]

As diretrizes para a realização da política urbana estão detalhadas no artigo 2º da Lei, em dezenove incisos, que estabelecem, em linhas gerais, a cooperação entre o Poder Público e a iniciativa privada; o efetivo fornecimento de equipamentos urbanos e comunitários; ordenação do uso do solo de forma a evitar abusos (tanto excesso como ausência de aproveitamento – retenção especulativa de imóveis); proteção e recuperação do meio ambiente natural e artificial, bem como do patrimônio histórico, cultural e artístico; a integração entre atividades urbanas e rurais; justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização; regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda pela simplificação da legislação de parcelamento do solo permitindo a redução de custos; simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento de ofertas dos lotes e unidades habitacionais, dentre outras.

Os princípios e as diretrizes previstos no Estatuto da Cidade expressam uma nova concepção dos processos de uso, desenvolvimento e ocupação do solo, especialmente o território urbano. Demais disso, orientam a ação dos agentes públicos responsáveis pelo planejamento e pela administração do Município, bem como dos setores privados envolvidos no crescimento das cidades e sua relação com meio ambiente, conduzindo a novas posturas embasadas em valores democráticos de sustentabilidade e justiça social, que refletem o direito à cidade.

A propósito, discorrendo acerca de tais diretrizes, disserta Medauar (2002, p. 17):

O caput do art. 2º fixa como objetivo da política urbana o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Nas funções sociais da cidade se entrevê a cidade como locus não somente geográfico e de mera reunião de pessoas, mas como o espaço destinado à habitação, ao trabalho, à circulação, ao lazer, à integração entre os seres humanos, ao crescimento educacional e cultural. Ao mencionar as funções sociais da propriedade urbana, com base certamente no art. 5º, XXIII, da Constituição Federal, o dispositivo ressalta o direcionamento da propriedade urbana a finalidades de interesse geral, com as quais há de se conformar ou conciliar o direito individual de propriedade, não mais dotado de caráter absoluto. Os dezesseis incisos do art. 2º contêm as diretrizes a serem observadas na política urbana. O teor dessas diretrizes denota percepções contemporâneas e adequadas do urbanismo e do direito urbanístico associadas a modos renovados de atuação da

Administração Pública, a qual compete precipuamente o exercício da atividade urbanística, seja realizando-a diretamente, seja normatizando a atuação de particulares, seja coordenando a cooperação setor público-setor privado.

O Município é o principal responsável pela execução da função social da cidade, sendo que o Estatuto da Cidade volta-se com especial atenção a esse ente federativo, definindo os instrumentos jurídicos e urbanísticos que permitem o enfrentamento das questões urbanas. Desse modo, sua competência para desenvolver programas habitacionais no âmbito local está totalmente amparada, cabendo-lhe adotar, por meio do Plano Diretor, leis e instrumentos específicos de habitação de interesse social, ações de regularização fundiária e planos de urbanização de assentamentos informais, bem como mecanismos de participação e gestão popular da política habitacional.

Conforme mencionado anteriormente, é no Plano Diretor que se encontra o regime jurídico da política urbana municipal, devendo revelar a vontade do munícipe balizada pela vontade do grupo social e pela vocação daquele Município, relacionado com a região onde está sediado. Como instrumento jurídico, personifica-se em um conjunto de textos legais que agregam todas as diretrizes indicadas pelo Estatuto da Cidade, estabelecendo uma relação entre a política urbana e a questão ambiental.

Acerca da obrigatoriedade para sua elaboração, o Estatuto indica que, além dos Municípios com mais de vinte mil habitantes, estão obrigados aqueles que integram regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, aqueles nos quais o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos descritos no artigo 182, parágrafo 4º, da Constituição Federal, os integrantes de áreas de especial interesse turístico e, ainda, aqueles que estão inseridos em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

O Plano Diretor, para promover o direito à moradia, deve obedecer ao conteúdo mínimo previsto no Estatuto da Cidade e, com base nele, descrever as condições para que a utilização do solo urbano seja definida de forma racional, compatibilizando políticas setoriais que enfrentem o problema do déficit habitacional a partir da ausência de unidades e da realidade dos assentamentos irregulares. No caso desses últimos torna-se imperativo que estipule maneiras de promover a regularização fundiária plena e sustentável, abrangendo os aspectos econômicos, sociais, urbanísticos e jurídicos, bem como a definição da forma de gestão para tal intervenção, que ocorrerá com a definição das áreas como ZEIS (zonas especiais de interesse social), nos termos do art. 4º, V, f, do Estatuto da Cidade.

O zoneamento é um instrumento urbanístico de planejamento do território de um Município, tendo como função, em linhas gerais, disciplinar normas de uso e ocupação do solo no Município. Segundo Meirelles (1993, p. 106), o zoneamento urbano “consiste na repartição da cidade e das áreas urbanizáveis segundo sua precípua destinação de uso e ocupação do solo”.

A repartição do Município compete inicialmente em dividir o território em zona urbana, zonas urbanizáveis, zonas de expansão urbana e zonas rurais, para depois tratar as zonas de usos, ou zoneamento urbano e neste sentido estabelecer as zonas residenciais, comerciais, industriais e mistas. Além disso, deve-se delimitar locais de utilização específica como mercados, feiras, estacionamentos e outras ocupações permanentes e provisórias, estabelecendo-se índices de ocupação, parcelamento do solo, usos admissíveis e circulação.

O zoneamento, além de definir interesses econômicos e políticos no estabelecimento de áreas e respectivas condições de uso, também define áreas para o atendimento de necessidades sociais. A criação das ZEIS visa reconhecer como legal esta forma de atendimento às necessidades de moradia disciplinando a ocupação do solo urbano com normas específicas e por vezes excepcionais.

Di Sarno (2010, p. 82) assim conceitua tal instituto, contribuindo para o entendimento acerca de sua eficácia:

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

Dessa feita, a definição do território como zona especial de interesse social autoriza a definição de regras específicas para a intervenção, em que cabem a regularização fundiária, a urbanização e recuperação das áreas degradadas, tudo a ser resolvido mediante previsão feita pelo Plano Diretor Municipal.

O Estatuto prevê, ainda, institutos tributários e financeiros, previstos em seu art. 4º, IV, tais como o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU, a contribuição de melhoria, além dos incentivos e benefícios fiscais e financeiros, com fins a nortear o controle do uso da propriedade, atendo-se à sua função social, dando concretude, assim, aos contornos trazidos pela Carta Magna no que tange aos instrumentos arrecadatórios

que auxiliam na atuação pública de função urbanística e na indução do desenvolvimento urbano.

Por fim, no artigo 4º, V, o Estatuto da Cidade traz os seguintes institutos jurídicos e políticos: desapropriação; servidão administrativa; limitações administrativas; tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; instituição de unidades de conservação; instituição de zonas especiais de interesse social; concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; regularização fundiária; assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; referendo popular e plebiscito; demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; legitimação de posse e estudo prévio de impacto ambiental e estudo prévio de impacto de vizinhança.

Tem-se que alguns desses institutos jurídicos e políticos são de natureza pública, outros originários do direito privado, alguns introduzidos diretamente pela Constituição de 1988, inovações com complexa possibilidade de aplicação, outros comumente ou pouco utilizados, todos almejando a promoção e realização dos princípios constitucionais para uma sociedade menos desigual.

Os instrumentos de política urbana definidos no rol de institutos jurídicos e políticos têm a função de dar efetividade às diretrizes gerais, sendo pontos de apoio a ser utilizados diante de determinada situação específica, objetivando um processo de urbanização mais eficiente.

Não se constitui objetivo deste trabalho comentar sobre todos aqueles instrumentos, mas apenas quanto à regularização fundiária e os instrumentos que com ela dialogam, os quais serão analisados no próximo capítulo.

A regularização fundiária tem a capacidade de modificar a realidade informal da moradia, desde que envolvida em uma política comprometida com valores sociais e que garanta os direitos fundamentais. Sabe-se que ela é uma diretriz geral do Estatuto da Cidade que visa promover o acesso à moradia legal e urbanizada para população de baixa renda. Nessa senda, o planejamento urbano municipal deve abordar tal questão, avaliando a demanda existente e projetando a que esta por vir, não sem antes tomar medidas que contenham o adensamento desequilibrado. Essas medidas jamais deverão ser encaradas como

política higienista e discriminatória, excluindo territorialmente apenas os que não têm poder aquisitivo para movimentar o mercado imobiliário.

Nessa linha, ao traçar um paralelo entre o Estatuto da Cidade e o instituto da regularização fundiária, Sundfeld (2010, p. 59) conclui que:

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

O que fez o Estatuto foi impedir que, após qualificar como ilegais certas situações, o Poder Público simplesmente as ignorasse. Com a legalização dos estados de fato, entre em pauta um novo tipo de dever estatal: o da atuação positiva para elevar a qualidade urbanística das situações existentes.

No próximo capítulo serão analisados os principais tópicos atinentes ao instituto da regularização fundiária, inclusive a Lei Federal nº 13.465/2017, legislação mais recente que trata da matéria.

### 3. DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A expressão regularização fundiária comporta diversas interpretações, podendo cogitar-se em um sentido estrito e um sentido amplo para o instituto. Em sentido estrito, regularização fundiária confunde-se com a regularização jurídica dos lotes, isto é, com a entrega de um título de propriedade ou de outro instrumento jurídico que garanta a segurança da posse contra despejos forçados, inclusive em face do Poder Público.

De outra ponta, em sentido amplo, ela pode ser entendida como um conjunto articulado de ações que abrange um trabalho jurídico, urbanístico, ambiental e social, sendo, portanto, a regularização jurídica dos lotes apenas um de seus elementos.

Discorrendo acerca de tais sentidos, Fernandes (2011, p. 28) acentua que:

As abordagens de regularização variam, refletindo os diferentes contextos dos países e objetivos das autoridades públicas, mas existem dois paradigmas principais. O primeiro prevê a legalização formal da propriedade por meio da emissão de escrituras de propriedade como catalisador ou gatilho para promover o investimento privado em habitação, facilitar o acesso ao crédito oficial e mercados, e reduzir a pobreza. Embora a experiência peruana com essa abordagem seja a mais conhecida, o programa de legalização do México é muito mais antigo. [...] O segundo paradigma tem um âmbito mais vasto e consolida a segurança jurídica da escritura combinada com um conjunto de intervenções socioespaciais integradas que vinculam a legalização da posse da terra com a melhoria dos serviços públicos, planejamento urbano, e políticas sócio-econômicas relacionadas. Esta abordagem é refletida na legislação nacional brasileira que incorpora o direito social à moradia adequada.

Conforme elucidado no capítulo anterior, a regularização fundiária é uma diretriz da política urbana consagrada no Estatuto da Cidade para a concretização do direito à moradia. Estando ela inserida como um dos instrumentos jurídicos e políticos da política urbana do mencionado diploma legal, deve ser compreendida como uma medida necessária para enfrentar o problema dos assentamentos informais, que englobe todos os componentes do direito à moradia. A propósito, Saule Júnior (2004, p. 346) disserta que:

[...] Uma ação integrada, que envolva as ações de urbanização, de valorização da memória e identidade dos moradores dos assentamentos informais, que estimule e apóie atividades educacionais e econômicas de geração de renda e trabalho e a preservação, por lei, das áreas como de habitação de interesse social, são medidas que devem englobar a dimensão da política de regularização fundiária. Com relação à dimensão da regularização fundiária, a diretriz prevista no Estatuto da Cidade define os componentes essenciais desta política: a urbanização da área ocupada, visando à melhoria das condições habitacionais das moradias existentes, e a legalização da área, mediante a outorga de um título de reconhecimento legal da moradia para os ocupantes da área, passível de ser registrado no Cartório de Registro de Imóveis.

Prossegue o autor, dando azo à dimensão jurídica e urbanística da regularização fundiária:

A dimensão jurídica abrange o registro do título que reconhece o direito à moradia e confere a segurança jurídica de posse no Cartório de Registro de Imóveis. A dimensão urbanística abrange a regularização do parcelamento do uso e ocupação do solo nos órgãos públicos competentes, por meio de um plano de urbanização com normas urbanísticas específicas para este fim, bem como o registro do parcelamento do solo constante no plano de urbanização fundiária atingir todos os componentes do direito à moradia adequada, a urbanização da área deve viabilizar a implantação de infraestrutura, equipamentos urbanos e a prestação de serviços públicos para os habitantes da área que está sendo regularizada.

Por sua vez, Alfonsin (2001) apresenta três dimensões acerca do instituto da regularização fundiária, considerando os seguintes aspectos: a regularização fundiária como regularização jurídica dos lotes; a regularização fundiária como urbanização do assentamento; e, a regularização fundiária como regularização urbanística.

A autora aduz que a regularização fundiária como regularização jurídica dos lotes visa conferir segurança jurídica à posse, afastando, dessa forma, o medo do despejo e da remoção forçada de seus ocupantes. Com efeito, registrado o parcelamento do solo perante o Cartório de Registro de Imóveis, o possuidor poderá registrar o seu contrato de compra e venda ou, se não o possuir, poderá obter a titulação da legitimação de posse e, escoado o prazo previsto para a usucapião, converter a sua posse em propriedade, caso a terra ocupada seja privada.

Por outro lado, a regularização fundiária como urbanização consiste na ordenação do espaço por meio de uma estrutura de viabilidade urbanística, tendo como meta melhorar as condições de habitabilidade.

Por fim, a regularização fundiária como regularização urbanística visa aproximar a cidade legal da cidade real, pautando-se pela satisfação das posturas urbanísticas. A política municipal de zoneamento é muito utilizada para afetar e adequar determinada área para fins de regularização fundiária por interesse social, instituindo as chamadas ZEIS, já mencionadas no curso desta dissertação, eis que nesta área outra finalidade não poderá ser desenvolvida.

Dessa feita, na concepção de Alfonsin (2001, p. 212) a regularização fundiária é um fenômeno que integra essas três dimensões, podendo ser conceituada como:

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

Na concepção de Nalini (2012) existem três dimensões para a regularização fundiária, quais sejam: dimensão urbanística, dimensão jurídica e dimensão registrária. A primeira consiste na realização de investimentos necessários para melhoria das condições de vida da população; a segunda, por sua vez, reside na utilização de instrumentos que possibilitem a aquisição da propriedade nas áreas privadas e o reconhecimento da posse nas áreas públicas; e, a terceira, consiste no lançamento nas respectivas matrículas da aquisição destes direitos, a fim de atribuir eficácia para todos os efeitos da vida civil.

Embora revogado o artigo 46 da Lei Federal nº 11.977/2009, que versava sobre a matéria, extrai-se desse dispositivo uma boa definição de regularização fundiária. Veja-se:

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, s./p.)

Rodrigues (2014, p. 35), ao analisar a redação desse dispositivo legal, conclui que a regularização fundiária deve conjugar duas finalidades:

Verifica-se com clareza a existência de duas finalidades imediatas da regularização fundiária. A primeira delas é a adoção de medidas para a regularização do próprio assentamento. Trata-se de um conjunto de ações que visam implementar os equipamentos públicos previstos da Lei n. 6.766/1979 como forma de conferir elementos essenciais à dignidade humana.

Para tal mister, o legislador criou uma variedade de procedimentos com o fulcro de, por exemplo, demarcar a área, instalar serviços públicos, assegurar condições dignas de moradia, disponibilizar ao interessado instrumentos de alcance do seu título aquisitivo. No entanto, não é este o tema a que se propõe o presente trabalho. Nos interessa a segunda parte do dispositivo.

A regularização fundiária, sob um segundo aspecto, visa, com a regularização do empreendimento, a titulação de seus ocupantes.

Com efeito, vimos anteriormente que em razão da função econômica atribuída constitucionalmente ao direito de propriedade, é essencial que o seu titular tenha em suas mãos um título hábil a registro. Enquanto não houver o registro do título aquisitivo, o aparente titular não é titular jurídico, não é titular de direito, razão pela qual seu patrimônio estará fora da circulação de riquezas.

Dessa forma, é certo afirmar que o direito de propriedade também será tido por irregular e, por conseguinte, não garantirá ao seu aparente titular o pleno exercício dos poderes a ele inerentes, na forma do disposto no art. 1.228, CC.

O atual marco legal, qual seja, Lei Federal nº 13.465/2017, reza em seu artigo 9º que a regularização fundiária urbana “[...] 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, s./p.)

Da leitura da definição legal fica claro que o legislador procurou aliar a regularização cartorária, a qual consiste na aprovação urbanística do assentamento com o registro em

cartório imobiliário do ato de aprovação na matrícula da gleba parcelada, com a introdução de melhorias urbanísticas (obras de infraestrutura urbana) e ambientais (saneamento e recuperação ambiental), sem o que a regularização fundiária não alcançará seu principal objetivo, que é garantir moradia com segurança e dignidade humana às populações urbanas beneficiárias.

Comentando acerca do mencionado dispositivo legal e a abrangência do conceito em referência, Khuri (2017, p. 292) apregoa:

Do conceito extrai-se que a regularização fundiária é um fenômeno que integra essas quatro dimensões que visam à regularização dos assentamentos informais, seja no aspecto jurídico, por meio do reconhecimento jurídico-formal da posse dos ocupantes, urbanístico, por meio da intervenção física para a melhoria do ambiente urbano e das condições de habitabilidade, ambiental no sentido de educação e preservação ambiental e o social por meio da inclusão social dos grupos que vivem à margem da cidade urbana, tudo para o resgate da cidadania e da qualidade de vida. Em suma, a regularização fundiária procura aproximar a cidade legal da cidade real, isto é, atendimento das posturas urbanísticas e propiciar o acesso da tão sonhada casa própria, com condições dignas de vida e bem estar social. O legislador foi explícito em não admitir a adoção de apenas uma das medidas, de forma isolada, tendo em vista que a regularização fundiária foi tratada no Estatuto da Cidade como uma das diretrizes gerais da política urbana, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (art. 2º, XIV) e, também, como instituto jurídico e político dos instrumentos da política urbana (art. 4º, inciso V).

De fato, a mera regularização fundiária de uma área, com a legalização do uso do domínio útil, por intermédio da titulação da posse ou da propriedade a ocupantes de áreas irregularmente ocupadas, não contempla a finalidade real do instituto em tela. Isso porque, o seu fundamento ultrapassa uma concepção objetivamente jurídica, tanto que se mostram necessárias a aplicação mais fluida das normas de urbanização, uso e ocupação de edificações diante da supremacia do interesse social para que possa se consolidar.

Diante do exposto, constata-se que o conceito de regularização fundiária foi construído em cima de uma arquitetura multidimensional, para abarcar os aspectos urbanísticos, ambientais, sociais, econômicos e jurídicos. Além do próprio teor do art. 9º da Lei 13.465/2017 levar-nos a tal conclusão, com amparo em todo o entendimento doutrinário acima esposado, verifica-se que a regularização fundiária foi prevista no Estatuto da Cidade como uma das diretrizes gerais da política urbana, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (art. 2º, XIV) e, também, como instituto jurídico e político dos instrumentos da política urbana (art. 4º, inciso V), não sendo possível, dessa feita, adotar-se uma visão reducionista quanto à sua abrangência.

### **3.1. Breve Histórico Normativo Acerca da Regularização Fundiária**

Antes de examinar o atual regramento acerca da temática da regularização fundiária, previsto na Lei Federal nº 13.465/2017, faz-se necessário traçar um breve histórico normativo sobre a questão, descrevendo os seus principais marcos, sem a pretensão de exauri-los.

No tempo do Brasil Colônia, o ordenamento jurídico ditado pelas ordenações regravava o regime de concessão de terras sob a forma de sesmarias, cujo regime dava-se pela concessão de domínio feita pela Coroa Portuguesa ao sesmeiro, condicionada à ocupação efetiva e ao uso produtivo da terra.

A terra era vista como patrimônio pessoal do rei, que doava parte dela à pessoa que ele escolhia devido ao seu status social, às qualidades pessoais e aos serviços prestados à Coroa por parte do interessado em obter parte deste patrimônio. Tal fato resultou na consolidação de grandes latifúndios, devido à influência social e política dos contemplados.

Nos núcleos urbanos o sistema era semelhante, porém com o nome de datas. A delimitação geográfica de datas e sesmarias era muito imprecisa, dando margem também à posse simples de áreas contíguas.

Com a Lei de Terras de 1850, a única forma permitida de aquisição de terras públicas passou a ser a compra e venda, além de se regulamentar as chamadas terras devolutas. Essa regulamentação modificou por completo a forma de acesso à terra, substituindo o sistema de propriedade hereditário das sesmarias pela propriedade privada adquirida através de relações de mercado. Os possuidores de terra com títulos de sesmarias, residentes e que deram às terras recebidas uso produtivo, com a Lei de Terras, passaram a ser considerados proprietários.

Terras devolutas podem ser entendidas como terras públicas que não se achavam aplicadas a algum uso ou serviço do Estado, províncias ou Municípios. Eram devolutas também as terras que, incursas em comisso por omissão de seus possuidores, voltavam a ser incorporadas à Coroa para nova destinação.

Com efeito, a partir da edição da indigitada lei, a terra só poderia ser adquirida através da compra, não sendo permitidas novas concessões de sesmarias, tampouco a ocupação por posse, com exceção das terras localizadas a dez léguas do limite do território

das posses já existentes. No que tange às situações já consolidadas, haveria regularização apenas das terras cultivadas ou com algum princípio de cultura e que constituíssem a morada habitual do posseiro, sendo que os possuidores deveriam registrar suas terras nas paróquias da circunscrição de suas terras, originando assim o primeiro cadastro imobiliário no país.

Vale registrar que o Registro Paroquial, primeiro cadastro de terras do Brasil, foi estabelecido pela Lei de Terras, prevendo que todos os possuidores de terras, independente do título, deveriam registrá-las perante o vigário da paróquia local, que se encontrava incumbido da responsabilidade de abrir, numerar, rubricar e encerrar os livros de registros onde transcrevia as declarações apresentadas pelos detentores.

O Registro Paroquial foi extinto com o decreto 451-B, de 31 de maio de 1890, instituindo o Registro Torrens para todas as transações imobiliárias e terras devolutas, o que possibilitou negligência nas vendas das terras devolutas, falta de documentação sobre o que foi demarcado, vendido ou cedido.

Pode-se afirmar que a Lei de Terras foi o marco inaugural acerca da regulamentação da propriedade privada no país. A partir dela desdobraram-se sobre o tema as primeiras Constituições brasileiras e o Código Civil de 1916, cujo tratamento dado ao direito de propriedade possuía um caráter essencialmente privatístico com normas que contribuíram, inegavelmente, para a formação irregular do solo urbano em nosso país, pois fomentava-se a concentração da propriedade privada.

Nessa linha, Faria e Rosenvald (2013, p.177) após registrarem que a apropriação da propriedade pública pelos particulares em nosso país deu-se inicialmente pelas vias do usucapião, cartas de sesmarias e posses sobre terras devolutas, com evidente concentração de terras pelos senhores de escravos, ocasionando a formação dos latifúndios, concluem que:

[...] o Código Civil de 1916 é filho tardio do liberalismo – fruto de uma concepção oitocentista – conferindo prevalências às situações patrimoniais, que espelham resquícios de um sistema liberal, cujos protagonistas eram o proprietário, o contratante e o marido. Por intermédio do absolutismo da propriedade e da liberdade de contratar, seria permitido o acúmulo de riquezas e a estabilidade do cenário econômico, preservando-se ainda a tranqüila passagem do patrimônio do pai aos filhos legítimos, no contexto de uma família essencialmente patrimonializada.

No final da década de 30, o parcelamento do solo urbano passou a ser disciplinado por meio de legislação federal, qual seja, o Decreto-Lei 58, de 10/01/1937, bem como pelo Decreto 3.079, de 15/09/1938, que exigiam dos loteadores obrigações referentes à

infraestrutura e projeto de parcelamento de solo, além de dispor sobre regras contratuais sobre compra e venda de terrenos, protegendo compradores de lotes a prestações contra futuras alienações e fraudes em operações de lotes comprometidos com compra e venda. Entretanto, de se registrar que ambos os instrumentos normativos não conseguiram conter a proliferação de loteamentos populares sem condições adequadas de habitabilidade e sem atender às exigências quanto ao parcelamento do solo.

A Lei Federal nº 6.766 foi editada em 1979 como uma resposta à deterioração das áreas urbanas, eis que os loteadores não vinham cumprindo as disposições contidas nos decretos que dispunham sobre o parcelamento e venda de lotes a prestações, além de proliferarem loteamentos informais, resultado, também, da insuficiência das políticas habitacionais.

Esse instrumento normativo buscou disciplinar as diversas matérias envolvendo o parcelamento do solo, iniciando pelas modalidades de parcelamento definindo loteamento e desmembramento. Ademais, estabeleceu condições para o parcelamento e situações de inadmissibilidade do parcelamento do solo, prevendo regras nas relações entre loteador e adquirentes de lotes, definindo infrações e crimes referentes ao parcelamento do solo e determinando penas, desta forma criminalizando a venda de lotes sem aprovação e registro do projeto de parcelamento e dispondo critérios para modificação de área rural para área urbana para fins de implantação de parcelamento urbano. Tratando-se do parcelamento do solo urbano, a lei definiu seu campo de atuação aos parcelamentos de solo em zonas urbanas, expansão urbana ou urbanização específica, assim definidas pelo Município.

Em que pese sua evidente importância, o espírito da Lei Federal nº 6.766/1979 é o de aprovação de novos loteamentos e não o de regularização dos existentes. Por isso, até muito pouco tempo atrás, a regularização era submetida à aplicação de índices urbanísticos destinados à aprovação de loteamentos. Aprovação e regularização de loteamentos, porém, são situações bastante diferenciadas e dificilmente as ações de regularização fundiária apresentavam índices conexos aos exigidos pela Lei Federal nº 6.766/1979.

A Constituição Federal de 1988, ao reservar à política urbana um capítulo próprio, reza, em seu artigo 182, que a política de desenvolvimento, executada pelo Poder Público municipal, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes. Assim, o Município deverá implementar a política de desenvolvimento urbano, cujo objetivo é ordenar as funções sociais da cidade.

A regulamentação de tal comando constitucional veio com a promulgação da Lei Federal nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, o qual, consoante já disposto nesta dissertação, consolidou uma ordem urbanística mais justa, includente e democrática para as cidades brasileiras.

O instrumento para viabilizar tal desiderato é o Plano Diretor, que terá o importante papel de estabelecer condições para o cumprimento da função social da propriedade urbana e sancionar a subutilização ou a inutilização da propriedade. Não é demais salientar que uma das diretrizes do Estatuto da Cidade e que deve ser observada na consecução dos diversos Planos Diretores é, justamente, viabilizar a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda.

Após a vigência do Estatuto da Cidade, Amadei, Pedroso e Monteiro Filho (2018, p. 24) elencam os seguintes instrumentos normativos, com as respectivas características, que foram editados sobre regularização fundiária:

- Medida Provisória 2.200/2001: dispõe sobre a concessão de uso especial para fins de moradia, no âmbito do imóvel público urbano, aplicável aos terrenos de marinha e suscetível de hipoteca (Lei nº 11.481/07), estendido o prazo até o qual se pode computar o tempo de posse necessário à CUEM pela Lei nº 13.465/2017;
- Lei nº 11.481/2007 (Lei de Regularização Fundiária das Terras da União): facilitou o parcelamento de regularização fundiária de interesse social, via Secretaria do Patrimônio da União (SPU) ou mediante parceria com os Estados, Distritos Federal e Municípios;
- Lei nº 11.977/2009 (LMCMV), com a alteração da Lei nº 12.424/2011: embora já revogada em seu núcleo normativo destinado à regularização fundiária, foi importante marco de fomento, disciplina e sistematização da regularização fundiária urbana, ao dispor sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas (arts. 46 a 71), sobretudo as particulares sob o regime de regularização de interesse social ou específico, sem afastar o interesse na matéria dos entes públicos (v.g. legitimando-os a promoção da regularização – art. 50 –, notificando-os para expressar anuência ou oposição, por abranger ou confrontar com imóvel público – art. 56, §2º) e, ainda, cuidar da regularização fundiária de interesse social, para assentamentos irregulares em área pública (art. 47, VI);
- Lei nº 13.465/2017: fruto da conversão da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2006, atualmente é a principal lei que disciplina a regularização fundiária rural e urbana no Brasil, quer instituindo disciplina própria, quer alterando inúmeras outras leis que, indiretamente servem, ajudam ou fomentam a regularização fundiária, com eloquente intento de regramento por completo deste assunto.

Importante ressaltar que a Lei Federal nº 11.977/2009 surgiu com princípios inovadores que nortearam e orientaram até o presente a efetivação do processo de

regularização fundiária urbana. Estabeleceu-se, ainda, políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, focando na integração social, na função social da propriedade e na redução da desigualdade, principalmente por considerar os assentamentos informais como parte indissociável da cidade, além de se regulamentar o instituto da regularização fundiária.

Nessa quadra, ela criou o “Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV”, o qual surgiu como mais um instrumento para garantir o direito constitucional de moradia, mas sem substituir aqueles já vigentes, como o Sistema Financeiro da Habitação - SFH. Como objetivo principal, o programa estabeleceu regras para o incentivo à construção e à aquisição da casa própria pela população com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil seiscentos e cinquenta reais).

Consoante se extrai da citação supra, a Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016, foi convertida na Lei Federal nº 13.465/2017, que atualmente é o instrumento normativo que rege a regularização fundiária urbana e rural no Brasil. Houve a revogação de todo o Capítulo III da Lei 11.977/2009, que versava acerca da regularização fundiária, permanecendo em vigor as normas que dizem respeito ao “Programa Minha Casa, Minha Vida- PMCMV”, constantes no Capítulo I do referido diploma normativo, assim como o seu Capítulo II, que trata de normas registrais.

Apesar da dita revogação, sua base permaneceu, uma vez que a regularização envolve: levantamento da situação fundiária dos imóveis ocupados; negociação entre os proprietários, os ocupantes e o poder público; elaboração e aprovação de um projeto urbanístico; além do registro do projeto e dos títulos atribuídos a cada ocupante (PINTO, 2017a).

A Lei Federal nº 13.465/2017 foi responsável por uma mudança significativa no âmbito da regularização fundiária no ordenamento jurídico brasileiro. Com o objetivo de normatizar a regularização fundiária urbana e rural, essa lei trata de várias hipóteses de regularização fundiária, tais como a regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S) e a regularização fundiária urbana de interesse específico (Reurb-E), além de prever a regularização fundiária em áreas rurais e na Amazônia Legal.

Uma análise dos principais dispositivos desta lei será efetuada no próximo tópico desta dissertação. Entretanto, embora, de fato, a Lei Federal nº 13.465/2017 seja uma legislação relativamente recente, cuja eficácia de seus dispositivos legais poderá ser aferida

apenas com o decurso do tempo e que a doutrina jurídica pátria ainda não se desdobrou em uma aprofundado e completo exame acerca de tal legislação, impende ressaltar que ecoam algumas críticas em face dela.

A crítica inicial consiste no fato de que a conversão da aludida medida provisória em lei deu-se sem um debate mais acurado e com efetiva participação popular acerca das disposições da nova legislação. Sabe-se que a legislação urbana brasileira é relativamente recente, mas sempre contou com forte participação popular na sua implementação, o que, inclusive, antecedeu à aprovação do Estatuto da Cidade, que foi fruto de intensas articulações entre os mais variados segmentos da sociedade civil.

Desse modo, sem discussão pública e com rápida tramitação, o regime de regularização fundiária do Brasil foi modificado, revogando e substituindo dispositivos legais que prescindem de uma explicação complementar para sua aplicação e conferindo desmedida discricionariedade ao poder Executivo, principalmente na esfera municipal, que se torna personagem ativo em muitos dos procedimentos modificados.

A começar pelo próprio conceito de regularização fundiária, tem-se que este antes era previsto no art. 46 da Lei Federal nº 11.977/2009 e possuía forte caráter garantista dos direitos dos moradores dos imóveis irregulares. Todavia, este dispositivo legal foi revogado pela Lei Federal nº 13.465/2017, passando o conceito de regularização fundiária a ser previsto no art. 9º desta lei de forma simplificada, sem abranger efetivamente as disposições garantistas da lei anterior (RIBEIRO, 2017).

A supressão do conceito de urbanização e a ausência de sua previsão como obrigatória nos processos de regularização fundiária urbana também é apontada como crítica (RIBEIRO, 2017), uma vez que a novel legislação não prevê a instalação de infraestrutura prévia nos assentamentos irregulares, limitando-se à titulação. Ocorre que este já era o sistema previsto na legislação anterior, que exigia, apenas, um termo de compromisso sobre as medidas de mitigação e compensação urbanística na regularização de interesse específico. A propósito, comentando acerca da questão Pinto (2017b, s./p):

Os críticos da lei têm razão quando afirmam que ela não exige a instalação da infraestrutura urbana como pré-requisito para a titulação dos moradores. Uma vez registrado o projeto urbanístico, os lotes podem ser transferidos aos moradores, mesmo que nenhuma obra de urbanização tenha sido realizada. Ocorre que esse já era o sistema da Lei anterior, que também se limitava a exigir o projeto urbanístico, mas não a realização das obras, como condição para a regularização fundiária.

Registre-se que o parcelamento regular do solo, disciplinado pela Lei 6.766/1979, também não exige que as obras de urbanização tenham sido executadas para que os lotes possam ser comercializados. Cabe ao empreendedor apresentar à prefeitura, juntamente com o projeto de loteamento, um cronograma de execução das obras, que não pode ser superior a quatro anos, acompanhado de garantias.

A Lei revogada limitava-se a prever a existência de um “termo de compromisso” sobre as medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental, na regularização de interesse específico. No caso da regularização de interesse social, não havia nenhum documento relativo às obras, de responsabilidade do poder público. A nova Lei estendeu a exigência do termo de compromisso também à Reurb-S e incluiu entre os elementos essenciais do projeto um cronograma de implantação da infraestrutura.

O arquiteto Patrick Araújo Carvalho, especialista em regularização fundiária e ex-secretário Adjunto da Secretaria do Patrimônio da União, convidado para participar do Fórum Interativo de Desenvolvimento Urbano (parceria entre a Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados e o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil), ocorrido em 23 de agosto de 2017, traçou algumas críticas acerca da nova legislação.

Nesse sentido, inicialmente ele aduziu que a Lei Federal nº 13.465/2017 mudou normativos federais importantes, sem que houvesse um debate mais abrangente junto à sociedade civil. Ele ainda mencionou que a lei acaba por disponibilizar terras para a captura do mercado imobiliário, inclusive terras que são protegidas. Nessa quadra, menciona que no Título I, da mencionada legislação, há uma flexibilização quanto às terras protegidas da Amazônia, e, no Título III, da indigitada legislação, também verifica-se uma disponibilização de forma mais facilitada de terras da União, não destinadas ou destinadas, mas sem regularização plena (CARVALHO, 2017).

Pinto (2017, b) também concorda com o posicionamento acima reproduzido, nos seguintes termos: “A nova Lei efetivamente prevê a doação indiscriminada de terrenos da União para seus respectivos ocupantes, dispensando, inclusive, a necessidade de avaliação prévia do valor desses bens”.

No aludido Fórum Carvalho (2017) também registrou que a legislação em comento impõe facilidades para a ampliação do tecido urbano da cidade, ou seja, a transformação de área rural em urbana. Assim, alerta que tal fato abre caminho para a valorização de área rural, sem contrapartida para o Município, eis que aumenta o valor de mercado daquelas áreas, exigindo maiores obrigações municipais, pois, com alteração de sua destinação, torna-se necessário que contem com a infraestrutura necessária e com os serviços públicos

correspondentes. Ele arremata dizendo que, diante disso, essas áreas acabarão por despertar o interesse do mercado imobiliário, gerando especulação imobiliária, o que contribui para aumentar as disparidades na ocupação do espaço urbano (CARVALHO, 2017).

Além disso, outra crítica existente na Lei Federal nº 13.465/2017 consiste na ausência de tutela efetiva das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), uma vez que não se condicionou a regularização fundiária à existências daquelas, conforme disposto no art. 18, §2, da mencionada Lei (RIBEIRO, 2017 e CARVALHO, 2017).

Sabe-se que as ZEIS possuem papel fundamental na tutela do direito à moradia, pois evitam que a população de baixa renda seja expulsa de áreas visadas economicamente, tendo em vista que garantem a manutenção dessas pessoas nos locais por elas ocupados ao destinar as áreas aos fins habitacionais.

Assim, verifica-se que as ZEIS passam a ser usadas de forma facultativa para a regularização fundiária, correndo-se o risco de que, em virtude de tal discricionariedade conferida ao Poder Executivo municipal, facilite-se a implementação de fraudes e a obtenção de benefícios particulares.

Os grupos sociais com maior poder de pressão e influência política, que geralmente não são aqueles que mais precisam, podem se beneficiar facilmente a partir disso, principalmente em se tratando da Reurb-E, em prejuízo aos setores sociais de fato necessitados. Nessa perspectiva, Carvalho (2017) chama a atenção para o fato de que, embora haja a previsão de ressarcimento posterior, a Reurb-E pode ser custeada pelo Município, o que, com a pressão dos grupos mais abastados, acaba por promover melhorias essenciais em áreas particulares com o dinheiro público, que não serão efetivamente pagas ao ente público diante da leniência do Estado brasileiro.

Cabe pontuar, outrossim, que a lei em referência atribui várias competências administrativas ao Município, os quais, como se sabe, mormente os existentes em cidades médias e pequenas, não contam com corpo técnico qualificado e específico para fazer frente a essa demanda.

Por fim, sem se imiscuir propriamente no mérito a respeito das respectivas viabilidades jurídicas, importante deixar registrado que após a publicação da Lei Federal nº 13.465/17 já foram ajuizadas três ações diretas de inconstitucionalidade (ADIN), junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), questionando-se a compatibilidade da aludida legislação com o ordenamento jurídico pátrio.

A primeira delas (ADI 5.771) foi proposta no mês de setembro de 2017 pelo Ministério Público, por intermédio do então Procurador-Geral da República, Sr. Rodrigo Janot. A segunda (ADI 5.787), ajuizada em outubro de 2017, foi manejada pelo Partido dos Trabalhadores e, a mais recente (ADI 5.883), aforada em janeiro de 2018, foi subscrita pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil.

As três ações encontram-se sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, ainda não havendo decisão em nenhuma delas, e, em linhas gerais, segundo notícia veiculada por Carneiro (2018, s./p), objetivam:

[...] a Procuradoria-Geral da República entende que a Lei 13.465 – além de resultar da conversão de medida provisória (MP 759/2016) sem observação dos requisitos constitucionais de relevância e urgência – “tem o efeito perverso de desconstruir todas as conquistas constitucionais, administrativas e populares voltadas à democratização do acesso à moradia e à terra”. E que, além disso, “põe em risco a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações”.

Na ADI 5.787, protocolada em 28/10, a presidente do PT, senadora Gleisi Hoffmann, afirma que “muitas das alterações trazidas pela Lei 13.465 vão acirrar sobremaneira os conflitos fundiários no campo e na cidade, os quais são responsáveis por milhares de mortes todos os anos no Brasil”. E destaca ainda que as renúncias de receita concedidas pela União com base na nova lei serão responsáveis por prejuízos de R\$ 19 a 21 bilhões somente na Amazônia.

Já o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), na ADI 5.883, assinala que diversos dispositivos da nova lei de regularização rural e urbana – também chamada de “Lei da Grilagem” pelos seus opositores – foram considerados “pelos mais diversos segmentos um ataque às unidades de conservação e à ordenação urbana, permitindo a privatização em massa de terras públicas e a criação do que se convencionou chamar de “cidades de papel”.

Realizados os apontamentos acima referidos, que demandam bastante reflexão por parte de todos os operadores da nova legislação, que ainda é recente, exigindo-se uma maior maturação, além de experiência prática quanto à sua aplicabilidade, passa-se, agora, a analisar as principais disposições da Lei Federal nº 13.465/2017, no que tange à regularização fundiária.

### **3.2. Da Lei Federal nº 13.465/2017 - Atual Marco Normativo da Regularização Fundiária**

Antes de apresentar os principais dispositivos da Lei Federal nº 13.465/2017, faz-se importante traçar um breve apontamento quanto à divisão de competências na seara urbanística.

A divisão da competência legislativa, no que tange ao direito urbanístico, ramo no qual se encontra situada a regularização fundiária, é concorrente, tendo o constituinte atribuído legitimidade a todos os entes federados para legislar sobre direito urbanístico, nos termos do artigo 24, I, da Constituição Federal. Nesse passo, cabe à União editar normas gerais (artigo 24, §1º, da Constituição Federal), aos Estados, Distrito Federal e Municípios, normas suplementares (artigo 24, §2º, e artigo 30, II, da Constituição Federal). Por fim, mencione-se, ainda, que cabe aos Municípios dispor sobre assuntos de interesse local (artigo 30, §1º, da Constituição Federal), bem como promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e da ocupação do solo urbano (artigo 30, VIII, da Constituição Federal).

Consoante já analisado em tópico anterior, a União, no exercício de sua competência constitucional, editou a Lei Federal nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, que é considerada norma geral em direito urbanístico, sendo de responsabilidade, pois, dos demais entes federativos suplementarem o indigitado diploma legislativo, editando normas legais de acordo com suas peculiaridades locais, as quais não podem contrariar as normas gerais federais.

Assim, tem-se que a competência municipal em matéria urbanística pode ser exercida de forma ampla, podendo instituir sua política de desenvolvimento urbano, mediante a edição de leis diversas, tais como o Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei de Regularização Fundiária, Lei da Política de Habitação e Saneamento, Código de Obras e Posturas Municipal, além de outras que se fizerem necessárias ao adequado planejamento e ordenamento territorial.

Cabe pontuar, também, que a competência urbanística administrativa para aprovar os processos de parcelamento do solo e de regularização fundiária é privativa do Município, segundo se conclui da conjugação dos artigos 30, VIII, da Constituição Federal (parte final), 12 da Lei Federal nº 6766/1979 e 11, §1º, e 12 da Lei Federal nº 13.465/2017.

Pois bem, diante da competência constitucional atribuída à União para editar normas gerais sobre direito urbanístico, encontra-se atualmente em vigor a Lei Federal nº 13.465/17, que é o instrumento normativo que rege a regularização fundiária urbana e rural no Brasil.

Pode-se definir a regularização fundiária como o processo de integração de assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades, através da adoção de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais.

A Lei Federal nº 13.465/17 elenca os seguintes objetivos para a regularização fundiária urbana, quais sejam: identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior; criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes; 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; promover a integração social e a geração de emprego e renda; estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; garantir a efetivação da função social da propriedade; ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais; conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher, e; franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária. (BRASIL, 2017, s./p.)

A Lei em comento preceitua, em seu artigo 13, duas modalidades de regularização fundiária urbana (Reurb), levando-se em consideração a situação socioeconômica da população beneficiária. A primeira delas refere-se à Reurb de Interesse Social (Reurb-S), a qual é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal. Por sua vez, a segunda modalidade é relativa à Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), que é destinada aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada como de baixa renda.

Cabe, assim, ao Poder Executivo municipal avaliar a Reurb em uma das modalidades legais acima apontadas, mediante ato administrativo formal, normalmente materializado em um decreto ou ato administrativo, que se dará logo no início do processo administrativo de análise e aprovação daquela.

Importante registrar que, no que pertine à Reurb-S, é o critério econômico-social o principal vetor que qualifica o núcleo urbano informal como apto à regularização fundiária,

adotando-se uma visão mais ampliativa de tal instituto, em oposição ao previsto no artigo 47, II, da Lei nº 11.977/2009, que cuidava da matéria. Adotando-se tal modalidade de regularização fundiária, poderá haver a flexibilização de exigências urbanísticas, a redução de custos, além da aplicação específica de instrumentos de regularização.

Amadei, Pedroso e Monteiro Filho (2018, p. 17) registram que o cerne da distinção entre Reurb-S e Reurb-E:

[...] é o benefício, o favorecimento, a facilitação, a mitigação de diversas exigências que há apenas para aquela (Reurb-S), e não para esta (Reurb-E), ante a distinção do suporte fático de feição econômico-social da hipótese de cada modalidade: uma (Reurb-S), no pressuposto de regularização de núcleo urbano informal de população predominantemente de baixa renda; a outra (Reurb-E), não, ou seja, para qualquer outro tipo de regularização fundiária urbana. Logo, a Reurb-E abre a possibilidade da regularização fundiária para os núcleos urbanos informais em geral, mas em forma não beneficiada, entenda-se, sem as mitigações de exigências e facilidades próprias da Reurb-S.

Acaso a regularização seja de interesse social (Reurb-S), tem-se que a elaboração do projeto de regularização e a execução das obras e medidas nele previstas serão de responsabilidade do Município. Lado outro, se for de interesse específico (Reurb-E), tais responsabilidades ficarão a cargo dos proprietários e beneficiários.

Ressalte-se que, em vários casos, os beneficiários e proprietários podem não dispor de organização ou recursos suficientes para tanto, sendo que, diante disso, a Lei Federal nº 13.465/2017, em seu artigo 79, procedeu a uma alteração na Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), em específico em seu art. 46, de molde a facultar o estabelecimento de consórcio imobiliário entre proprietários e beneficiários. Nesse caso, caberia ao Poder Público adotar todas as providências, ressarcindo-se dos gastos pela incorporação ao patrimônio público de parte dos lotes produzidos.

A Lei Federal nº 13.465/2017, em seu artigo 13, §1º, prevê, ainda, que alguns atos registrares relativos à Reurb-S serão isentos de custas e emolumentos, não havendo previsão similar no que tange à Reurb-E.

Nesse ponto, importante compreender alguns conceitos e definições imprescindíveis, que são trazidos pela lei em referência, os quais balizam todo o seu espectro de abrangência.

A principal novidade conceitual trazida pela lei relaciona-se ao que é denominado núcleo urbano, a ser objeto de regularização fundiária, em substituição ao conceito de assentamento urbano, previsto no revogado Capítulo III da Lei Federal nº 11.977/2009.

Dispõe o artigo 11, I, da Lei nº 13.465/2017, que núcleo urbano constitui-se em:

[...] assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural. (BRASIL, 2017, s./p.)

Pelo conceito acima transcrito ainda não se está diante de uma situação informal ou consolidada, sendo que, por isso, o legislador vai dispor nos incisos II e III, do mencionado artigo 11, acerca dessa questão. Nessa primeira conceituação, a preocupação do legislador é trazer uma definição para os núcleos urbanos, de uma forma geral.

A respeito do tema Sabino (2018, s./p.) acentua que:

O núcleo urbano deve ser constituído de um conjunto de edificações, com diversas unidades imobiliárias, ocupadas por diversas famílias, formando uma comunidade, um aglomerado populacional, mas isso sem que haja uma definição precisa do número de edificações ou famílias. Podemos ter um núcleo urbano com três ocupações, assim como núcleos urbanos com dezenas, centenas ou milhares de ocupações. Pode ser um trecho de uma quadra, pode ser um bairro ou até mesmo uma parcela do território municipal. É isso que o legislador denomina de “assentamento humano”, expressão de origem na antiga União Soviética, que tem o mesmo significado de “povoamento”, expressão empregada ao longo de toda a história da humanidade, para indicar o lugar, a aldeia, a vila, a cidade, onde viviam pessoas com a intenção de compartilhar o espaço urbano.

As cidades são conhecidas pelos seus bairros, vilas, colônias e até mesmo as favelas ou as comunidades, mas o legislador parece ter receio de empregar essas palavras. Isso quer dizer que núcleo urbano é tudo onde houver ocupação humana, para fins de moradia, comércio ou indústria.

No conceito de núcleo urbano estão incluídos os loteamentos, os desmembramentos, os condomínios, os conjuntos habitacionais e as ocupações ilegais de áreas de domínio público ou privado.

A Lei Federal nº 13.465/2017 traz, outrossim, a definição de núcleo urbano informal em seu art. 11, II, assinalando que ele é “[...] 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”.(BRASIL, 2017, s./p.)

Parcelamentos clandestinos não são aqueles desconhecidos pela Administração, mas sim aqueles que nunca foram aprovados pela Prefeitura, ainda que seu idealizador, loteador ou incorporador tenha apresentado projeto para tanto, à época de sua implantação. Isso significa que aquela já pode, até mesmo, ter adotado medidas em relação a eles com base em seu poder de polícia. De outra ponta, os parcelamentos irregulares, ao contrário, são aqueles que foram aprovados pela municipalidade, mas foram executados de forma parcial ou diferente do projeto aprovado. O conceito de núcleo urbano informal também se enquadra naquela área onde 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.

Por fim, a legislação em comento, em seu art. 11, III, elenca o conceito de núcleo urbano consolidado como “ [...] aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município.” (BRASIL, 2017, s./p.)

Caberá, assim, ao Município avaliar se a área refere-se a núcleo urbano consolidado, apresentando uma certificação de que é difícil que aquela retorne ao seu *statu quo ante*. Sabino (2018, s./p.) lista alguns aspectos que devem ser considerados pelo Município:

- a) o tempo da ocupação com a verificação de eventuais documentos públicos ou privados, contas de luz, de água, tributos, intimações, embargos, contratos informais, fotos aéreas e do local, ofícios de órgãos públicos, ações judiciais, autuações criminais, que demonstrem não se tratar de uma ocupação recente e, para fins de legitimação fundiária, esteja consolidada até 22/12/16;
- b) a natureza das edificações tem por objetivo identificar se são construções de natureza permanente que demandem prejuízo a sua demolição ou desmanche, ou se são apenas ocupações temporárias, como tendas ou coberturas de madeiras, facilmente removíveis, as quais não atendem ao requisito de difícil reversão;
- c) a existência das vias de circulação, com a menção de sua localização em planos administrativos, é um indicativo de situação consolidada, com a formação de um bairro, com ruas ou passagens que garantam acessibilidade aos ocupantes;
- d) a presença de equipamentos públicos, mesmo em assentamentos clandestinos demonstra o reconhecimento da situação de fato do assentamento urbano, e é comum, pois no cumprimento dos direitos fundamentais ou sociais assegurados pela Constituição Federal, pode ser que no imóvel já exista rede de água, esgoto, drenagem ou iluminação pública e domiciliar executados pelo próprio Poder Público, além disso, nos loteamentos mesmo que clandestinos ou irregulares, pode ser que o loteador tenha executado a infraestrutura urbana, total ou parcialmente;
- e) ainda podem ser incluídas outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município, tal como a existência de um cadastro imobiliário na Prefeitura para fins de lançamento individual do IPTU para cada unidade ocupada, o que é suficiente para demonstrar que o Município está reconhecendo e aceitando o assentamento, ou, ainda, podemos citar a concessão de títulos de posse ou a expedição de alvarás de construção, que também pressupõem o reconhecimento formal da situação consolidada e irreversível.

Com efeito, é requisito fundamental para o administrador público a demonstração da situação consolidada para se valer dos benefícios da Lei 13.465/17 na regularização fundiária, devendo fazê-lo já na primeira etapa do procedimento de regularização fundiária, que é o requerimento e a decisão de instauração da Reurb.

É notória a grande dificuldade em se promover a regularização fundiária de um assentamento urbano informal consolidado em virtude do quadro, certamente que será encontrado, de desconformidades entre a realidade instalada e o regime jurídico previsto na legislação urbanística e ambiental para a aprovação de loteamentos, mormente na Lei Federal nº 6.766/1979 e nas leis municipais de parcelamento do solo.

Nesse norte, tendo em vista que, consoante já relatado no corpo da presente dissertação, um dos principais objetivos do instituto da regularização fundiária é a permanência da população nos assentamentos consolidados, mediante as devidas correções quanto aos aspectos de segurança, a Lei Federal nº 13.465/2017 admitiu que o Município flexibilize alguns parâmetros urbanísticos, por decisão administrativa fundamentada no bojo do procedimento, tornando dispensável a edição de lei. É o que dispõe o art. 11, §1º, do diploma legal em referência.

Além disso, foi autorizada a regularização de ocupações em áreas de preservação permanente, desde que fique caracterizada hipótese de interesse social, utilidade pública ou baixo impacto, e, excepcionalmente, daquelas situadas em unidades de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais, cumpridas algumas exigências. Essa questão será analisada com maior aprofundamento no capítulo subsequente.

A competência para a aprovação da regularização fundiária é do Município, ainda que o promovente seja outro ente público, a exemplo da União ou do Estado. Isso porque, a competência para o controle do parcelamento, do uso e da ocupação do solo urbano é do Município, nos termos do artigo 30, VIII, da Constituição Federal. Nesse diapasão, dispõe o art. 12 da Lei Federal nº 13.465/2017 que “a aprovação municipal da Reurb de que trata o art. 10 corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária, bem como à aprovação ambiental, se o Município tiver órgão ambiental capacitado”. (BRASIL, 2017, s./p.)

O artigo 14 do sobredito diploma normativo estabelece quem são os legitimados para requerer a regularização fundiária. São eles: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; 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; os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes, e; o Ministério Público. (BRASIL, 2017, s./p.)

Embora a lei tenha conferido legitimidade à União e aos Estados para promoverem a regularização fundiária o que se percebe, na prática, é que estes entes federados transferem a

propriedade da área ou firmam convênios para que os Municípios a promovam, titulando os moradores.

Importante acentuar que a legitimidade para requerer a regularização fundiária não confere ao Ministério Público e à Defensoria Pública a condição de seus respectivos promoventes, haja vista a limitação orçamentária dessas instituições. Ambas podem provocar o Município mediante ação civil pública ou termo de ajustamento de conduta para que ele promova as ações administrativas, ficando responsável pela contratação de projetos, aprovação da Reurb, registro em cartório, obras de urbanização e todas as outras medidas que se façam necessárias para a regularização do assentamento informal (LARCHER, 2018).

O procedimento para o processamento da Reurb encontra-se previsto nos arts. 28 a 34 da Lei Federal nº 13.465/2017, prevendo-se as seguintes fases, em ordem cronológica: requerimento dos legitimados; processamento administrativo desse, dando-se prazo para que os titulares de direitos reais sobre o imóvel, bem como os confrontantes, integrem o feito; confecção do projeto de regularização fundiária; saneamento do processo administrativo, com a realização das diligências necessárias; decisão da autoridade administrativa; expedição da CRF (certidão de regularização fundiária) pelo Município; e, por fim, o registro deste documento, bem como do projeto de regularização fundiária junto ao Cartório de Registro de Imóveis (BRASIL, 2017, s./p.).

É certo que tal procedimento não contempla a vasta gama de incidentes que podem ocorrer e normalmente ocorrem durante o processo de regularização fundiária urbana, o que faz com que sejam processos bastante morosos.

Nos termos do artigo 30, do mencionado diploma legal, é de responsabilidade dos Municípios onde estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados classificar, individualmente, a modalidade de Reurb a ser aplicada, devendo, ainda, processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária, emitindo-se, ao final, a respectiva Certidão de Regularização Fundiária (BRASIL, 2017, s./p.).

Estabelece-se o prazo de 180 (cento e oitenta dias) para que o Município classifique a Reurb, possibilitando-se seu prosseguimento, ou denegue o seu processamento apresentado por algum dos legitimados, acima identificados, valendo registrar que tal decisão deve ser devidamente fundamentada. Transcorrido esse prazo sem manifestação do Município, transfere-se ao promovente o direito de classificar a Reurb, conferindo-se, de qualquer forma, a possibilidade de reclassificação futura pelo Município, pautando-se em estudos técnicos.

A Lei 13.465/2017, em seu artigo 31, reza que após a instauração da Reurb o Município deverá realizar as buscas necessárias para se determinar a titularidade do domínio dos imóveis onde está situado o núcleo urbano informal a ser regularizado. Na sequência, prevê uma série de providências que devem ser levadas a cabo no sentido de notificação do proprietário, dos confrontantes, dos loteadores e terceiros eventuais interessados para impugnação do processo administrativo da Reurb, impugnação esta que deverá ser apresentada no prazo de 30 (trinta) dias da respectiva notificação, quer se trate de Reurb-S ou Reurb-E, em imóvel público ou privado.

Em caso de apresentação de impugnação, deverá ser iniciado o procedimento extrajudicial de composição de conflitos, que é tratado no artigo 34 do indigitado diploma normativo.

Havendo indeferimento do pedido de Reurb, o Município, nos termos do artigo 32, parágrafo único, da Lei Federal nº 13.465/2017, deve indicar as medidas para sanar eventuais lacunas e pendências. Ademais, nos casos de impossibilidade jurídica do pedido, cabe ao aludido ente público adotar as medidas legais e administrativas cabíveis para viabilizar a remoção e reassentamento dos moradores, tratando-se de população de baixa renda, e desfazimento do assentamento, nos demais casos, com a devida recuperação ambiental da área.

Nesse ponto, importante registrar que quando o assentamento não possui seus limites definidos, os interessados podem se valer da demarcação urbanística, prevista no art. 11, IV, da lei em tela, a fim de descrever o imóvel, definindo sua área, localização e confrontantes. Esse dispositivo legal assim define tal instrumento:

IV - demarcação urbanística: procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município. (BRASIL, 2017)

Com efeito, o instituto da demarcação urbanística servirá de base para que haja a implantação do parcelamento do solo, com o registro da regularização fundiária, identificando e delimitando a área ocupada pelo assentamento quando não existir matrícula imobiliária, quando esse ocupar apenas parte da área da matrícula ou partes de dois ou mais imóveis matriculados.

Assim, em casos que tais, a lei estabelece que poderá ser realizado o respectivo auto de demarcação urbanística, o qual, ao final do procedimento, inexistente qualquer tipo de

impugnação, será averbado no Registro de Imóveis. Discorrendo acerca do auto de demarcação urbanística, Oliveira (2017, p. 99/100) assim comenta:

A partir dos minuciosos levantamentos e identificações em que se constitui a demarcação urbanística, o Poder Público poderá lavrar Auto de Demarcação Urbanística [...]. O auto é um conjunto de informações e documentos devidamente formalizado e instrumentalizado, destinado à serventia imobiliária para as providências subseqüentes, capazes de garantir com segurança o contraditório mínimo ao procedimento.

É necessário que se faça a elaboração da planta e do respectivo memorial descritivo, a serem anexadas ao Auto, mediante sobreposição e apontamento das matrículas existentes e relativas às áreas confrontantes, para melhor localização do imóvel e identificação de proprietários, em atendimento aos interesses da segurança do sistema de registro. Este é o aspecto documental que muitas vezes causa apreensão, mas que é simples de ser regularizado, se compreendido. A sobreposição diz respeito ao registro e à situação real e permite comparações detalhadas e esclarecedoras quanto à matrícula do imóvel, localização, limites e confrontações, fazendo sobressair elementos não consignados, dúvidas ou divergências. Deve-se acrescer certidão atualizada da matrícula ou transcrição do imóvel objeto da demarcação.

A lei preceitua, em seu artigo 19 e seguintes, o procedimento a ser adotado para a demarcação urbanística, prevendo a intimação de todos os titulares de domínio da área demarcada, bem como dos confrontantes, sendo que, acaso não haja manifestação daqueles, tal fato será interpretado como concordância para a demarcação urbanística. Acaso o Município prefira, tal procedimento poderá ser efetuado pelo registro de imóveis do local do núcleo urbano informal a ser regularizado. Frise-se que os procedimentos da demarcação urbanística não constituem condição para o processamento e a efetivação da Reurb.

Voltando-se ao projeto apresentado para a tramitação da Reurb, tem-se que com a aprovação o Município deve estabelecer as responsabilidades das partes envolvidas no que tange ao custeio das obras e implantação da infraestrutura, conforme se trate de Reurb-S ou Reurb-E, devendo ser assinado um termo de compromisso. Tal assinatura é condição para prosseguimento e conclusão da Reurb, segundo previsão do artigo 34, §2º, da lei em tela.

Nessa linha, o artigo 33, parágrafo único, I, da Lei Federal nº 13.465/2017 estabelece que, em caso de Reurb-S, a elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária, bem como a implantação da infraestrutura essencial, serão de responsabilidade do respectivo ente público, tratando-se de área pública ou privada. Para os casos de Reurb-E prevê-se que a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados, fazendo-se uma ressalva quando tal modalidade se desenvolver sobre áreas públicas. Nesse sentido, o inciso III, do aludido dispositivo legal preceitua: “na Reurb-E sobre áreas públicas, 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.” (BRASIL, 2017).

Sabe-se que o projeto de regularização fundiária é o elemento principal de todo o procedimento da Reurb. A forma e o conteúdo de tal projeto estão previstos nos artigos 35 e 36 da Lei 13.465/2017, os quais estabelecem que:

Art. 35. O projeto de regularização fundiária conterà, no mínimo:

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 nesta 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.

Parágrafo único. 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.

Art. 36. O projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, 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 ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada;

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

V - de eventuais áreas já usucapidas;

VI - das medidas de adequação para correção das desconformidades, quando necessárias;

VII - das medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações, quando necessárias;

VIII - das obras de infraestrutura essencial, quando necessárias;

IX - de outros requisitos que sejam definidos pelo Município.

§ 1º Para fins desta Lei, considera-se infraestrutura essencial os seguintes equipamentos:

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.

§ 2º A Reurb pode ser implementada por etapas, abrangendo o núcleo urbano informal de forma total ou parcial.

§ 3º As obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb.

§ 4º O Município definirá os 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, se for o caso.

§ 5º A planta e o memorial descritivo deverão ser assinados por profissional legalmente habilitado, dispensada a apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) ou de Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), quando o responsável técnico for servidor ou empregado público. (BRASIL, 2017)

O processamento da Reurb é concluído mediante ato fundamentado de aprovação e expedição da certidão de regularização fundiária (CRF), a qual deverá conter, no mínimo, nos moldes do artigo 40 da lei em referência: o nome e a localização do núcleo urbano regularizado; a modalidade de regularização utilizada na área; as responsabilidades pela consecução das obras e serviços constantes do cronograma; se houver, a indicação numérica de cada unidade regularizada; e, ainda, a respectiva listagem com os nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, com os respectivos dados pessoais de identificação. (BRASIL, 2017).

Por fim, os artigos 42 e seguintes da Lei Federal nº 13.465/2017 estabelecem a forma de registro da Certidão de Regularização Fundiária e do projeto de regularização fundiária aprovado junto ao Cartório de Imóveis. Trata-se de normas de cunho nitidamente cartorário e registral, que não constituem objeto de análise especificada na presente pesquisa.

Descritas as principais disposições do novo marco legislativo no âmbito da regularização fundiária no Brasil, o qual ainda é recente e carente de maior aprofundamento doutrinário, passa-se a descrever os principais institutos jurídicos urbanísticos que deverão ser utilizados nos processos de regularização fundiária.

### **3.3. Dos Institutos Jurídicos Urbanísticos Utilizados na Regularização Fundiária**

A Lei Federal nº 13.465/2017 elenca uma série de instrumentos jurídicos que podem, conjunta ou isoladamente, ser utilizados para viabilizar o processo de regularização fundiária

de um assentamento urbano informal e a titulação dos ocupantes, de forma gratuita ou onerosa, devendo ser analisado o caso concreto para se aferir a melhor opção. A maioria desses instrumentos já se encontrava prevista na legislação brasileira, seja em diplomas legais específicos, seja no próprio Estatuto da Cidade ou na revogada Lei Federal nº 11.977/2009, que tratava da regularização fundiária.

Foram previstos no artigo 15 da Lei Federal nº 13.465/2017 os seguintes institutos jurídicos, sem prejuízo de outros que se afigurem adequados: legitimação fundiária e legitimação de posse; usucapião; desapropriação em favor dos possuidores e desapropriação por interesse social; arrecadação de bem vago; consórcio imobiliário; direito de preempção; transferência do direito de construir; requisição, em caso de perigo público iminente; intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular; a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor; concessão de uso especial para fins de moradia; a concessão de direito real de uso; a doação e a compra e venda. (BRASIL, 2017)

Vale salientar que nos casos de Reurb-E, acaso promovida sobre bem público, a aquisição de direitos reais pelo particular ficará condicionada ao pagamento do justo valor da unidade imobiliária regularizada. Este deverá ser aferido mediante ato a ser editado pelo Poder Executivo titular do domínio, não devendo ser levados em consideração o valor das acessões e benfeitorias do ocupante e a valorização decorrente da implantação dessas acessões e benfeitorias.

Neste momento, serão comentados, em linhas gerais, os institutos jurídicos acima apontados.

### **3.3.1. Legitimação Fundiária**

Em se tratando de instrumentos jurídicos urbanísticos visando à regularização fundiária, a grande inovação trazida pela Lei Federal nº 13.465/2017 consiste no instituto da legitimação fundiária. Ele está previsto no art. 23 da mencionada legislação, nesses termos:

A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016. (BRASIL, 2017, s./p.)

A legitimação fundiária é considerada como sendo aquisição originária, ou seja, aquela que ocorre livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições eventualmente existentes na matrícula de origem (PEDROSO, 2018), independentemente do tempo e da natureza da posse. Tal instituto será aplicado tanto em áreas privadas quanto em áreas públicas e em ambas as modalidades de Reurb, mas limita-se à regularização de núcleos informais consolidados existentes até a data de 22 de dezembro de 2016, que é a data de publicação da medida provisória que posteriormente deu origem à Lei 13.465/17.

A propriedade será concedida pelo Poder Público, por ato discricionário, para aquele que possuir área pública ou privada, como sua, em núcleo informal consolidado, ou seja, existente até aquela data, de difícil reversão, considerados o tempo de ocupação, natureza das edificações, equipamentos públicos e localização das vias de circulação.

Em caso de Reurb-S, a legislação em tela, em seu artigo 23, §1º, estabelece algumas condições para a aplicação do instituto, prevendo que, para tanto, o ocupante não pode ser concessionário, foreiro ou proprietário de outro imóvel urbano ou rural, além de não ter sido contemplado com a legitimação de posse ou legitimação fundiária de imóvel urbano, com a mesma finalidade. Além disso, o imóvel deve servir para moradia ou para outra atividade, desde que, nesse último caso, seja reconhecido o interesse social na sua ocupação (BRASIL, 2017).

Segundo disposto pela lei, o instrumento poderá ser usado para titulação tanto em áreas públicas, quanto em áreas privadas ocupadas até 22 de dezembro de 2016. Quanto à área pública, não haverá maiores controvérsias, porquanto se dará a legitimação fundiária desde que haja a aquiescência do proprietário público da gleba, havendo, se necessário for, a devida desafetação do bem público.

Sabe-se que é vedada a usucapião sobre áreas públicas, nos termos do art. 183, §3º, da Constituição Federal, sendo esta a principal razão da criação deste novo instrumento jurídico urbanístico, que objetiva, a toda evidência, dar efetividade ao direito fundamental à moradia digna. A legitimação fundiária trata-se de instituto jurídico distinto da usucapião, que pode recair sobre áreas públicas, independentemente de qualquer perquirição acerca de eventual requisito temporal, bem como da natureza da posse. Nesse diapasão, são lapidares as lições de Rosenvald (2017, s./p.):

Para além de conferir propriedade em prol de possuidores de terrenos privados, exclusivamente na Reurb-S - de interesse social da população de baixa renda –

viabiliza-se a legitimação fundiária ao detentor de imóveis públicos. Sob a perspectiva da Lei n. 13.465/17, pelo fato da aquisição originária pela legitimação fundiária ser instituto jurídico diferenciado da usucapião (art. 15, incisos I e II), possui a vantagem de incidir também sobre áreas públicas, o que é peremptoriamente vedado a usucapião urbana ou rural (art. 183 e 191, CF). Assim, para além da concessão de uso especial para fins de moradia – que outorga ao cidadão um direito real em coisa alheia após cinco anos de ocupação (até 22.12.2016, conforme redação concedida pela Lei n. 13.465/17 ao art. 1º. da MP 2.220/01) posto preservado o poder público na titularidade do bem – a legitimação fundiária propicia ao particular a condição de proprietário, independentemente de qualquer requisito temporal. Some-se a isso o fato de que na Reurb-S promovida sobre bem público, o registro do projeto de regularização fundiária e a constituição de direito real em nome dos beneficiários poderão ser feitos em ato único, a critério do ente público promovente (art. 17, Lei n. 13.465/17).

Contudo, no que tange à legitimação fundiária em áreas privadas, há bastante celeuma, sob pena de transformar-se o instituto em evidente ação confiscatória do Estado, pois não é prevista qualquer forma de indenização, afrontando-se o direito à propriedade privada, assegurado constitucionalmente. Rosenthal (2017, s./p.) alerta para tal fato:

[...] ao versar sobre a aquisição originária de bens particulares na Reurb-S, não se encontra menção na lei ao direito de indenização por parte dos proprietários que perderão a sua titularidade originária, o que presume um aparente “confisco”- que não coincide com as justificadas hipóteses constitucionais de desapropriação-sanção pelo cultivo de psicotrópicos ou recurso ao trabalho escravo. Cria-se uma fuga da usucapião pela via oblíqua, eximindo-se dos requisitos do lapso temporal e do “animus domini”. De fato, a legitimação fundiária de bens particulares mais se assemelha a uma desapropriação extrajudicial, na qual, ausentes balizas, o titular de um terreno invadido em 2016 será expropriado sem direito a indenização, caso a municipalidade considere que a ocupação estava consolidada! Fatalmente, vários questionamentos apontarão ao Supremo Tribunal Federal sobre a constitucionalidade do referido artigo 23, sobremaneira em sede da quebra da proporcionalidade na adequação abstrata realizada entre a nova modalidade de propriedade como acesso (direito à propriedade) e a garantia institucional do direito de propriedade como situação jurídica patrimonial, tutelada pela ordem econômica (art. 170, CF). Em outros termos, o que prevalece em termos de adequação principiológica no Estado Democrático de Direito? De um ângulo, a abertura ao estatuto da titularidade, pela concessão do mínimo existencial a quem antes era alijado de um piso patrimonial (segurança jurídica pelo prisma de efetivação de direitos fundamentais). De outro ângulo, a imposição de um limite as intervenções infraconstitucionais excessivas sobre o direito de propriedade, tutelando-se o patrimônio do titular formal (segurança jurídica sob o prisma da conservação de situações jurídicas lícitas).

Borgarelli e Kümpel (2018, s./p.) também compartilham desse mesmo entendimento:

Relativamente a bens particulares, como já se disse, pode-se entrever um vício de inconstitucionalidade na legitimação fundiária, na medida em que os titulares desses bens poderão sofrer confisco por ato do Município – v.g. – sem direito a indenização, desde que o ente considere que a ocupação já estava consolidada em dezembro de 2016. Trata-se de uma afronta ao direito de propriedade, assegurado constitucionalmente.

Buscando conferir aplicabilidade ao instituto da legitimação fundiária em áreas privadas sem inquiná-lo de qualquer inconstitucionalidade, Larcher (2018, p. 48) entende que poderá haver a titulação do domínio pelo Poder Público apenas se for demonstrado, mediante

processo administrativo da Reurb, os requisitos autorizadores do reconhecimento da usucapião pelo futuro beneficiário, em qualquer de suas modalidades. Isso porque, não logrando o beneficiário em comprovar a aquisição da propriedade pela via da usucapião, não poderá o Poder Público proceder à legitimação fundiária de área privada, mas apenas à legitimação de posse, sob pena de praticar verdadeiro confisco da propriedade privada, o que é vedado constitucionalmente. Como se sabe, o ordenamento jurídico brasileiro assegura a propriedade privada, prevendo sua perda apenas pelas vias da usucapião e da desapropriação, neste último caso, mediante prévia e justa indenização.

A título de ilustração, em pesquisa acerca da aplicabilidade do novel instituto da legitimação fundiária em processos de regularização fundiária, constatou-se que ele foi utilizado no caso da ocupação da Fazenda do Glória, conhecida como “*Campus do Glória*”, localizado no Município de Uberlândia e de propriedade da Universidade Federal de Uberlândia.

Sabe-se que o processo de regularização fundiária da mencionada área foi bastante complexo, por se tratar, justamente, de área pública, insuscetível de ser usucapida, sobre a qual não se fazia viável a aplicação de qualquer outro instituto jurídico para a solução da questão.

Entretanto, a partir da vigência da Lei Federal nº 13.465/2017, com a previsão do instituto da legitimação fundiária, foi possível a formalização de um Termo de Compromisso, nos autos do Inquérito Civil nº 1.22.003.000840/2016-03, instaurado pelo Ministério Público Federal. O referido Termo foi firmado pelo Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual, Universidade Federal de Uberlândia, Estado de Minas Gerais, Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais, Município de Uberlândia, Associação dos Moradores do Bairro Elisson Prieto e Defensoria Pública da União, com assunção de responsabilidades e obrigações por todas as partes, sendo estabelecido, como fundamento para sua celebração, no item xviii de seus considerandos iniciais, a existência do aludido instituto jurídico.

### **3.3.2. Legitimação de Posse**

O instituto jurídico da legitimação de posse já era previsto na Lei Federal nº 11.977/09, legislação anterior que versava sobre a regularização fundiária. O instituto foi

mantido em nosso ordenamento jurídico, dispensando-se alguns requisitos inicialmente previstos, sendo agora contemplado no artigo 25 da Lei 13.465/07, que assim o define:

A legitimação de posse, instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma desta Lei. (BRASIL, 2017, s./p.)

A legitimação de posse tem por finalidade reconhecer a posse de ocupante de área privada que ainda não tenha adquirido a propriedade pela usucapião, hipótese em que o Poder Público não poderá conferi-la imediatamente. Com efeito, a legitimação de posse tem por objetivo o reconhecimento da posse e, cumpridas as condições descritas em lei, o título emitido pelo ente público competente pode ser convertido em propriedade. Esse instituto, em verdade, não é um instrumento de regularização fundiária, mas um instrumento de titulação de posse, visando assegurar a permanência do ocupante de um núcleo informal consolidado, objeto de regularização fundiária (LARCHER, 2018).

Esta posse, por sua vez, deverá ser uma posse qualificada ou posse-moradia, ou seja, aquela que preenche os mesmos requisitos da usucapião especial urbana prevista no art. 183 da Constituição Federal, ou seja, posse contínua pelo prazo mínimo de 5 (cinco) anos, mansa e pacífica, e com a intenção de haver a coisa como sua para fins de moradia.

Um dos efeitos da legitimação de posse é a conversão do título de legitimação em propriedade, fenômeno jurídico que parte da doutrina tem denominado de usucapião administrativa ou de usucapião extrajudicial. Aquele é título hábil a ingressar no Registro de Imóveis.

Merece destaque o lapso de tempo necessário entre o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em propriedade, que varia de acordo com as características do imóvel e de seus ocupantes. Dessa forma, para regularizações em imóveis com área urbana de até 250m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados), o prazo para conversão em propriedade é de 5 (cinco) anos, contados do registro da legitimação de posse, desde que sirva para moradia do ocupante ou de sua família e não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural, conforme estabelece o art. 26 da Lei Federal nº 13.465/17 c/c art. 183 da Constituição Federal. Já para regularizações em imóveis com área urbana de mais de 250m<sup>2</sup>, o prazo para conversão em propriedade será o estabelecido pela legislação de usucapião, consoante prevê o art. 26, §1º, da Lei 13.465/17.

Convém esclarecer que a legitimação de posse não é concedida no caso de imóvel público ocupado, uma vez que seu principal objetivo é a conversão em propriedade, pela via do usucapião, o qual é vedado em casos de imóveis públicos. Assim como a legitimação fundiária, trata-se de modo de aquisição originário da propriedade.

### 3.3.3. Usucapião

A usucapião é a aquisição do domínio pela posse continuada com o tempo e condições determinadas pela lei, sendo que por isso também é denominada como prescrição aquisitiva. Ela é considerada como a aquisição do domínio ou de um direito real sobre coisa alheia, mediante posse mansa e pacífica, durante o tempo estabelecido em lei.

A usucapião inclui-se entre os modos originários de aquisição da propriedade, uma vez que não há vínculo entre o direito do antigo proprietário e o do possuidor, ainda que enseje a extinção daquele.

Segundo Venosa (2004, p. 211) a probabilidade da posse prolongada propiciar a propriedade:

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

Em verdade, ao nosso sentir, o fundamento da usucapião encontra-se assentado na garantia do interesse social e da função social da propriedade, podendo ser entendido com um instituto de ordem e estabilidade social, uma vez que possibilita ao direito de propriedade a realização de seus fins, seja a cada particular como à sociedade.

Diferentemente dos dois institutos jurídicos já analisados, a usucapião não se trata de instituto jurídico cujas regras são previstas na Lei Federal nº 13.465/2017. Esta apenas o referencia como sendo um daqueles que podem viabilizar a regularização fundiária. Seu regramento pode ser extraído das disposições existentes na Lei Federal nº 10.406/2002 (Código Civil), Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), Constituição Federal e Lei Federal nº 6.015/73 (Lei de Registros Públicos).

O direito brasileiro distingue três espécies de usucapião de bens imóveis: a extraordinária, a ordinária e a especial (ou constitucional), dividindo-se a última em rural (*pro*

*labore*) e urbana. As modalidades que guardam relação com a regularização fundiária urbana serão abaixo comentadas.

A usucapião extraordinária encontra-se disciplinada no artigo 1.238 do Código Civil, sendo seus requisitos: posse de quinze anos (que pode reduzir-se a dez anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo), exercida com ânimo de dono, de forma contínua, mansa e pacífica.

Por sua vez, a usucapião ordinária está plasmada no artigo 1.242 do Código Civil, apresentando os seguintes requisitos: posse de dez anos, exercida com ânimo de dono, de forma contínua, mansa e pacífica, além de justo título e boa-fé. Assim, é exigência à usucapião ordinária que o usucapiante tenha título hábil à aquisição do domínio, como uma escritura de compra e venda, um formal de partilha ou uma carta de arrematação, com aparência de legítimos e válidos (MONTEIRO, 2003).

É possível uma diminuição do prazo inicialmente previsto para a usucapião ordinária, passando-o para cinco anos, nos termos do parágrafo único do mencionado dispositivo legal, desde que o imóvel tenha sido adquirido onerosamente, com espeque no registro constante do respectivo Cartório de Imóveis, cancelado posteriormente. Além disso, para que haja tal redução, exige-se que os possuidores tenham estabelecido a respectiva morada no imóvel ou que tenham realizado investimentos de caráter social e econômico.

A usucapião especial urbana constitui-se em inovação trazida no artigo 183 da Constituição Federal de 1988, que tem como requisitos: posse em área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por um período mínimo de cinco anos, de forma ininterrupta e sem oposição, devendo aquela ser utilizada para a sua moradia ou de sua família. Além disso, o beneficiário não pode ser proprietário de qualquer outro imóvel, seja urbano ou rural.

Vale registrar que esta espécie de usucapião não reclama a existência de justo título ou boa-fé, não podendo ser reconhecido ao mesmo possuidor por mais de uma vez. É justamente nas disposições acerca da usucapião especial urbana que se encontra assentada, no artigo 183, §3º, da Constituição Federal, a norma que impede a usucapião em áreas públicas. Consigne-se, também, que a Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) também reproduz as mesmas regras acerca da usucapião especial urbana.

Contudo, o Estatuto da Cidade inova ao prever, em seu artigo 10, a chamada usucapião coletiva. Trata-se de instituto de inegável alcance social, viabilizando a usucapião de áreas urbanas que possuam mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por

população de baixa renda por um período mínimo de cinco anos, onde não seja possível identificar os terrenos ocupados individualmente.

Nesse ponto, assinale-se que a usucapião coletiva é a espécie de usucapião que guarda maior compatibilidade com o instituto da regularização fundiária, podendo ser utilizada para a regularização de núcleos urbanos informais, principalmente aqueles localizados nas grandes metrópoles, ensejando, também, alterações de ordem urbanística no local, distanciando-se, dessa feita, da mera dimensão registrária da regularização fundiária, já debatida no curso desta dissertação.

A propósito, Loureiro (2006, p. 87) em artigo escrito sobre o aludido instituto jurídico urbanístico, afiança que:

[...] as figuras de usucapião previstas no Estatuto da Cidade, especialmente o coletivo, foram alguns dos instrumentos jurídicos (no caso, tomados de empréstimo do direito privado) escolhidos pelo legislador para dar concretude à norma de eficácia contida e promover a efetivação de valores constitucionais. [...]

Note-se que o usucapião individual tem a finalidade precípua de regularização da situação fundiária da população de baixa renda. Já o usucapião coletivo incumbe dupla tarefa: não só regularizar a situação fundiária, mas permitir a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, alterando o perfil socialmente indesejável de determinados núcleos habitacionais urbanos.

Por fim, a Lei Federal nº 13.465/2017 faz menção à figura da usucapião extrajudicial, prevista no artigo 216-A da Lei 6.015, que consiste, em linhas gerais, na possibilidade de reconhecimento da prescrição aquisitiva da propriedade junto ao respectivo Cartório de Imóveis em que situada a área, sem a necessidade de intervenção do Poder Judiciário e do Ministério Público em tais pedidos. Não se trata de nova modalidade de usucapião, como as que foram acima destacadas, mas, apenas, conforme dito, de forma extrajudicial do reconhecimento do direito, mediante o cumprimento de todos os requisitos traçados no aludido dispositivo legal, sem prejuízo das normas das respectivas Corregedorias-Gerais de Justiça.

#### **3.3.4. Desapropriação por Interesse Social e Desapropriação em Favor dos Possuidores**

A Lei Federal nº 13.465/2017 menciona que a regularização fundiária poderá ocorrer por intermédio da desapropriação por interesse social, aludindo ao disposto no artigo 2º, IV, da Lei Federal nº 4.132/62, bem como da denominada desapropriação em favor dos possuidores, prevista no artigo 1.228, §§ 4º e 5º, do Código Civil.

Carvalho Filho (2003, p. 638) assim define o instituto jurídico da desapropriação, ressaltando, em seguida, o seu objetivo:

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

A desapropriação é procedimento de direito público, de ordem administrativa, sendo realizada em duas fases: a primeira, chamada declaratória, envolve a indicação da necessidade ou utilidade pública ou interesse social (requisitos constitucionais constantes do art. 5º, XXIV); a segunda é executória, compreendendo a estimativa da justa indenização e a transferência do bem ao domínio do expropriante.

A regra da indenização é que seu pagamento seja efetuado em dinheiro. Poderá ser realizada, ainda, mediante o pagamento de títulos da dívida pública para o caso de desapropriação urbanística ou para fins de reforma agrária. O único caso em que não há nada a ser pago decorre de utilização do imóvel para plantio de psicotrópico.

Os requisitos para que o Poder Público intervenha no domínio da propriedade do particular estão previstos no artigo 5º, XXIV, da Constituição Federal. Apesar de alguns autores definirem a necessidade pública e a utilidade pública como frutos da mesma natureza, aquele dispositivo constitucional apresenta mais de um vocábulo – utilidade, necessidade e interesse social – e, considerando que o constituinte não utilizou palavras inutilmente, para cada uma deles há um significado.

De forma bem sucinta, a utilidade pública implica em concretizar ações que terão reflexo de comodidade e utilidade ao coletivo. Assim, não há caráter de urgência, mas sua implementação será oportuna e conveniente ao interesse público. Já a necessidade pública tem caráter de urgência, ou seja, caso a desapropriação não seja realizada naquele dado momento, os prejuízos poderão ser irreparáveis ao interesse coletivo. Por fim, o interesse social traduz-se em uma hipótese de transferência da propriedade que visa melhorar a vida em sociedade, na busca da redução das desigualdades.

Nessa toada, a Lei Federal nº 4.132/62 define os casos de desapropriação por interesse social, a qual visa “promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem estar social” (BRASIL, 1962). Por sua vez, o art. 2º, IV, da indigitada lei, reza ser de

interesse social “a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias.” (BRASIL, 1962).

Assim, pode ser utilizada pelo Poder Público a desapropriação por interesse social, com o pagamento da devida indenização ao respectivo proprietário, a fim de se promover a regularização fundiária.

Por outro lado, a denominada desapropriação em favor dos possuidores encontra-se prevista no artigo 1.228, §§ 4º e 5º, do Código Civil, nos seguintes termos:

§ 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

§ 5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores. (BRASIL, 2002)

Trata-se de figura que deve ser reconhecida em ação reivindicatória. Portanto, o possuidor deverá estar num imóvel de área extensa, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, e de um número considerável de pessoas e estas houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços de relevante interesse social e econômico, assim considerados pelo magistrado. Para ocorrer a desapropriação primeiro o proprietário deverá ser indenizado justamente e, depois de pago o preço, valerá a sentença judicial para registro do imóvel junto ao cartório de registro.

Diante da própria literalidade do dispositivo verifica-se que o reconhecimento do instituto se dá pela via judicial, uma vez que a determinação de sua ocorrência e a fixação da indenização fica a cargo do Poder Judiciário.

### **3.3.5. Da Arrecadação de Bem Vago**

O direito de propriedade, sendo perpétuo, só poderá ser perdido pela vontade do dono (alienação, renúncia, abandono) ou por alguma outra causa legal, como o perecimento, a usucapião e a desapropriação.

Nesse sentido, a Lei Federal nº 13.465/2017 estabelece como um dos institutos jurídicos que podem ser utilizados para a promoção da regularização fundiária a arrecadação

de bem vago, trazendo, inclusive, normas regulamentadoras acerca de tal instituto, o qual já se encontrava previsto no Código Civil.

O abandono é ato unilateral, por intermédio do qual o seu titular abre mão de seus direitos sobre a coisa. A conduta do proprietário caracteriza-se, pois, pela intenção de não mais ter a coisa para si, ou seja, de conservá-la em seu patrimônio, consoante reza o artigo 64 da Lei Federal nº 13.465/2017. Abandonado o imóvel, qualquer pessoa pode dele apossar-se. Contudo, nos termos do art. 1.276 do Código Civil, se o bem for arrecadado como coisa vaga pelo Município ou pelo Distrito Federal, por se achar nas respectivas circunscrições, permanecerá como coisa de ninguém durante 3 (três) anos contados da arrecadação, se estiver em zona urbana.

Disso se deflui que existe a possibilidade de o proprietário arrepender-se no decurso do referido prazo, sendo que a ausência de manifestação durante o procedimento administrativo instaurado implica em concordância, segundo disposição constante no artigo 164, §3º, da Lei 13.465/2017.

Vale registrar que presumir-se-á, de modo absoluto, a intenção de não mais conservar o imóvel em seu patrimônio quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais, conforme rezam os artigo 1.276, §2º, do Código Civil e 64, §1º, da Lei Federal nº 13.465/17, complementando este último dispositivo que a não adimplência dos impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana deve se verificar por 5 (cinco) anos.

O artigo 64, §2º, da Lei Federal nº 13.465/17 prevê que o processo de arrecadação de imóveis urbanos abandonados deverá obedecer ao disposto em ato do Poder Executivo municipal ou distrital, devendo observar-se, no mínimo: “[...] I - abertura de processo administrativo para tratar da arrecadação; II - comprovação do tempo de abandono e de inadimplência fiscal; III - notificação ao titular do domínio para, querendo, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação.” (BRASIL, 2017).

Passados os três anos do ato de arrecadação, nos termos do artigo 65 da Lei 13.465/2017, os bens:

“[...] poderão ser destinados aos programas habitacionais, à prestação de serviços públicos, ao fomento da Reurb-S ou serão objeto de concessão de direito real de uso a entidades civis que comprovadamente tenham fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outros, no interesse do Município ou do Distrito Federal.” (BRASIL, 2017)

Assim, havendo efetiva aplicação de tal instituto por parte dos Municípios e do Distrito Federal, pautando-se, sobretudo, pela observância da função social da propriedade e em inexorável apreço ao interesse público, sem fins escusos, verifica-se que o seu uso poderá, de fato, viabilizar a regularização fundiária.

### **3.3.6. Consórcio Imobiliário**

O Estatuto da Cidade prevê em seu artigo 46 a faculdade do Poder Público municipal possibilitar ao proprietário do imóvel não utilizado, não edificado e subutilizado, por meio de requerimento deste, constituir consórcio imobiliário. A Lei Federal nº 13.465/17 promoveu uma alteração neste dispositivo permitindo, agora, que os proprietários dos imóveis onde deverá ocorrer a regularização fundiária urbana também se valham do consórcio imobiliário.

A definição de consórcio imobiliário pode ser extraída do disposto no artigo 46, §1º, do Estatuto da Cidade:

§ 1º 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 seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio público. (BRASIL, 2001)

Verifica-se que por intermédio de tal instituto o dono do terreno o transfere ao Poder Público municipal que, em momento posterior, o pagará através de unidades imobiliárias. Há, na verdade, uma permuta, sendo que, nos termos do artigo 46, §2º, da Lei 10.257/01 “o valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras” (BRASIL, 2001).

Por fim, assinala-se que, nos moldes da previsão contida no artigo 46, §3º, da Lei 10.257/01, não se eximem os respectivos proprietários, ou seus sucessores, de suas responsabilidades administrativas, civis e criminais que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, pois, se assim o fosse, tratar-se-ia de negócio deveras vantajoso para aqueles.

### **3.3.7. Direito de Preempção**

O direito de preempção não está previsto e regulamentado na Lei Federal nº 13.465/2017, não sendo novidade no direito brasileiro. Ele é tratado na Lei do Inquilinato, permitindo ao locatário comprar preferencialmente o bem, objeto da locação, quando for posto à venda pelo locador-proprietário. Além disso, no âmbito do direito público, por esse instrumento o Poder Público pode adquirir preferencialmente os imóveis tombados, conforme dispõe o Decreto-Lei 25/1937.

O Estatuto da Cidade permite que o direito de preempção seja utilizado como um instrumento de política urbana, conferindo ao Poder Público municipal preferência na compra de imóvel urbano, objeto de alienação onerosa entre particulares. Nessa senda, aquele instrumento normativo, em seu artigo 26, prevê que o instituto pode ser utilizado em uma série de finalidades, quais sejam: regularização fundiária; execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; constituição de reserva fundiária; ordenamento e direcionamento da expansão urbana; implantação de equipamentos urbanos e comunitários; criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental e; proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico (BRASIL, 2001). De fato, essas hipóteses deixam claro o propósito do Estatuto da Cidade de prover o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade.

O Estatuto da Cidade estabelece que para que o Município possa exercer o direito de preempção é necessário que lei municipal aponte as áreas onde o direito de preempção poderá ser exercido. Essa delimitação deverá ser feita com base no Plano Diretor que, por sua vez, deve estabelecer critérios para utilização desse instrumento.

Assim sendo, a partir do momento em que o proprietário do imóvel incluso na área delimitada tiver interesse em alienar o imóvel, é necessário que ele notifique seu interesse ao Município, o qual, no prazo de 30 (trinta) dias previsto no artigo 27 do Estatuto da Cidade, deve se manifestar sobre a aquisição do imóvel posto à venda. A lei deverá, ainda, contemplar o prazo de vigência desse direito que não poderá ser superior a 5 (cinco) anos, renovável a partir de 1 (um) ano após o decurso do prazo inicial de vigência, nos termos do artigo 25, §1º, da Lei 10.257/01.

Dissertando sobre a aplicação de tal instituto na regularização fundiária, Gasparini (2010, p. 205) comenta:

O inciso I permite a instituição do direito de preferência quando a área é indispensável à regularização fundiária. Regularização fundiária é levada a efeito no sentido de dotar o posseiro do competente título de propriedade ou de concessão de direito real de uso. É o caso de área invadida por pessoas de baixa renda quando seu

proprietário recebe uma proposta de compra da associação dos invasores. Disposto a vender essa área, seu proprietário deve oferecê-la ao Município ou a quem lhe faça as vezes. Se adquirida, será mais fácil promover a regularização dominial ou fundiária e a um custo menor, pois a aquisição acontecerá antes que a intervenção urbana municipal valorize a propriedade.

Esse instrumento afigura-se como uma importante forma de controle sobre o mercado imobiliário. Contudo, é essencial que sua aplicação ocorra sob a fiscalização da sociedade civil, sendo que, para tanto, o Estatuto da Cidade, em seu artigo 27, §2º, obriga o Município a publicar, em órgão oficial e jornal local de grande circulação, a intenção de aquisição do imóvel e a proposta apresentada.

### **3.3.8. Transferência do Direito de Construir**

Trata-se de instituto jurídico urbanístico previsto no Estatuto da Cidade, em seu artigo 35, o qual integra os instrumentos urbanísticos de intervenção na propriedade privada, usados para forçá-la ao cumprimento de sua função social, ficando por ele evidenciada a separação entre o direito de construir e o direito de propriedade.

Por intermédio de tal instituto, a Administração Pública municipal permite que os proprietários de imóveis que foram impedidos de utilizar o coeficiente básico estabelecido para a zona onde está localizado o seu imóvel possam exercer o direito de construir em outro local, ou aliená-lo, mediante escritura pública, para outra pessoa.

Fiorillo (2010, p.158), em sua obra acerca do Estatuto da Cidade, traça as seguintes observações acerca desse instituto:

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

A transferência onerosa do direito de construir poderá ser aplicada quando o imóvel for necessário para a implantação de equipamentos comunitários, bem como de programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e

habitação de interesse social. Pode, ainda, ser utilizada para a preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultura.

### 3.3.9. Requisição

A Lei Federal nº 13.465/2017 reza que poderá ser empregada, no âmbito da Reurb, a requisição em caso de perigo iminente, nos termos do § 3º do art. 1.228 do Código Civil. Este último dispositivo prevê que: “O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente” (BRASIL, 2002).

Tanto a desapropriação, que já foi analisada anteriormente, assim como a requisição, são formas de intervenção do Estado na propriedade privada. O instituto da requisição é previsto no inciso XXV do artigo 5º da Constituição, o qual preceitua que “no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano” (BRASIL, 1988).

A característica central da requisição encontra-se no iminente perigo público que a embasa, isto é, em uma hipótese de risco imediato à integridade e segurança de pessoas e de bens, podendo ser citados como exemplos os casos de inundação, incêndio, epidemia. (MEDAUAR, 2011).

São objeto de requisição administrativa os bens imóveis, bens móveis ou serviços particulares. Registre-se que nada obsta que o Poder Público, quando autorizado por lei que atenda às normas constitucionais de regência, requisite prédios, determinados equipamentos ou mesmo a prestação de serviços para atender a uma situação de perigo público iminente.

A requisição difere-se da desapropriação eis que a primeira verifica-se em casos de urgência, só ensejando indenização posterior acaso haja algum dano. Por outro lado, no que tange à desapropriação, seus pressupostos ensejadores são a utilidade pública, necessidade pública ou o interesse social, não havendo que se cogitar de urgência, sendo que a indenização é prévia. Sintetizando as principais diferenças entre os institutos, Cunha Júnior (2007, p. 360) arremata que:

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

Desse modo, quer-nos parecer que a utilização do instituto da requisição em casos envolvendo regularização fundiária aplica-se apenas em situações de urgência, onde é necessário o uso momentâneo de outra área para realocar os posseiros, uma vez que não se trata de instituto destinado à aquisição da propriedade, mas apenas ao seu uso. Cite-se, como exemplo, situações nas quais é necessária a remoção urgente de possuidores de áreas de encostas, prestes a desabar, que demanda atuação rápida do Poder Público. Enquanto não resolvida a questão de fundo, pode o Poder Público valer-se de outra área, por meio de tal instituto, até que o processo de regularização fundiária se efetive.

### **3.3.10. Intervenção do Poder Público em parcelamento clandestino ou irregular**

Consoante já registrado no primeiro capítulo, parcelamentos clandestinos são aqueles que não foram aprovados pelos órgãos competentes, enquanto que irregulares são os que foram aprovados, registrados ou não, mas implantados em desacordo com o projeto.

Nessa toada, a intervenção do Poder Público em parcelamentos que tais pode ocorrer para se promover a regularização fundiária. É o que dispõe o artigo 40 da Lei 6.766/1979 (Lei de Parcelamento do Solo):

Art. 40. 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.

§ 1º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, que promover a regularização, na forma deste artigo, obterá judicialmente o levantamento das prestações depositadas, com os respectivos acréscimos de correção monetária e juros, nos termos do § 1º do art. 38 desta Lei, a título de ressarcimento das importâncias despendidas com equipamentos urbanos ou expropriações necessárias para regularizar o loteamento ou desmembramento.

§ 2º As importâncias despendidas pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, para regularizar o loteamento ou desmembramento, caso não sejam integralmente ressarcidas conforme o disposto no parágrafo anterior, serão exigidas na parte faltante do loteador, aplicando-se o disposto no art. 47 desta Lei.

§ 3º No caso de o loteador não cumprir o estabelecido no parágrafo anterior, a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, poderá receber as prestações dos adquirentes, até o valor devido.

§ 4º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, para assegurar a regularização do loteamento ou desmembramento, bem como o ressarcimento integral de importâncias despendidas, ou a despender, poderá promover judicialmente os procedimentos cautelares necessários aos fins colimados.

§ 5º A regularização de um parcelamento pela Prefeitura Municipal, ou Distrito Federal, quando for o caso, não poderá contrariar o disposto nos arts. 3º e 4º desta Lei, ressalvado o disposto no § 1º desse último. (BRASIL, 1979)

Trata-se de situação já consolidada, na qual o loteador fugiu de suas obrigações, objetivando-se, assim, minimizar o passivo urbanístico gerado pela irregularidade do empreendimento. Não tendo o loteador cumprido sua obrigação de implantar os serviços necessários ao loteamento, o Município deverá assumir esse ônus, urbanizando o local e integrando-o à cidade. Para tanto, a fim de ressarcir-se dos valores despendidos, o Município pode levantar judicialmente as prestações depositadas pelos adquirentes, buscando o restante junto ao loteador ou recebendo os valores diretamente dos promitentes-compradores.

### **3.3.11. Alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor**

Os bens públicos são aqueles bens que compõem o patrimônio público, o qual é formado pela diversidade de bens que interessam à administração e à comunidade administrada. A propósito, reza o artigo 98 do Código Civil que são públicos os “[...] bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.” (BRASIL, 2002)

Os bens públicos podem ser classificados em: bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais. Os primeiros são aqueles destinados ao uso e gozo de toda a população, tais como os rios, os mares, as praças, dentre outros. Já os bens de uso especial são aqueles que possuem um fim específico, normalmente a serviço da administração, sendo utilizados no desempenho da atividade estatal. Podem ser utilizados como exemplo o prédio de uma escola pública, o edifício de uma repartição, o terreno utilizado para o depósito de materiais ou para estacionamento de prédios públicos, dentre outros. Por fim, segundo Medauar (2011, p. 259), os bens dominicais são aqueles “[...] não destinados à utilização imediata do povo, nem aos usuários de serviços ou aos beneficiários diretos de atividades. São bens sem tal destino, porque não o receberam ainda ou porque perderam um destino anterior.” Como exemplos podem ser elencados os prédios públicos desativados e as terras devolutas.

Como premissa geral tem-se que os bens públicos não podem ser alienados, porquanto são vinculados à prestação de serviço público, de uso coletivo e em benefício da população, ou no interesse da administração. Essa norma está contemplada no artigo 100 do Código Civil, o qual traz de forma expressa que os bens públicos de uso comum do povo e de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação nos termos da lei. Lado

outro, o artigo 101 do mesmo diploma legal reza que os bens dominicais, por pertencerem ao patrimônio privado do Estado, podem ser alienados desde que cumpridas as exigências legais.

Nesse ponto, importante mencionar que a alienação de bens públicos de uso comum do povo e de uso especial é vedada apenas quando estes estiverem afetados, ou seja, vinculados a uma finalidade. Medauar (2011, p. 260), assim define tal instituto:

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

Assim, constata-se que a afetação e a desafetação estão vinculadas à presença ou não de finalidade do bem. Logo, pode-se chegar à seguinte conclusão: os bens de uso especial e os bens de uso comum do povo são afetados, pois apresentam uma destinação específica, enquanto que os bens dominicais não são afetados, ou seja, são desafetados, pois não possuem uma destinação específica, tanto é que compõe o domínio privado do Estado.

De acordo com o interesse público em análise é possível a administração afetar ou desafetar um bem, sendo que para a alienação dos bens de uso comum do povo e de uso especial é necessária a prévia desafetação.

Pois bem, traçadas tais considerações para proporcionar uma compreensão prévia do tema, o artigo 17 da Lei 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública), contempla a possibilidade de alienação de bens públicos:

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

[...]

f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; [...] (BRASIL, 2003).

Dentre os requisitos trazidos em tal artigo, a comprovação do interesse público assume especial importância, uma vez que para a alienação dos bens públicos é necessária a presença do interesse público comprovado e suficientemente capaz de justificar tal fato. Inexistindo, não há como promover-se a alienação.

No caso de bens públicos imóveis, faz-se necessária, ainda, a necessidade de prévia avaliação do bem, licitação e autorização legislativa. A primeira almeja obstar que o ato de disposição ocorra por valor vil e abaixo ao de mercado, prejudicando a Administração Pública. Acerca da obrigatoriedade de licitação, tem-se que a regra está diretamente relacionada ao princípio da publicidade e da transparência dos atos públicos, não havendo meio mais eficiente para evitar que seja beneficiado um ou outro indivíduo, ou mesmo haja disposição desnecessária de dinheiro público. Por fim, faz-se necessária a devida autorização legislativa, que dá um caráter democrático à alienação, não podendo esta ocorrer apenas pela vontade do Chefe do Executivo.

A lei faz expressa ressalva quanto à utilização de dispensa de licitação nos casos de alienação de imóveis que venham a ser utilizados no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social, permitindo a venda direta ao posseiro. Acerca da dispensa de licitação, disserta Carvalho Filho (2003, p. 205):

O princípio da obrigatoriedade da licitação impõe que todos os destinatários do Estatuto façam realizar o procedimento antes de contratarem obras e serviços. Mas a lei não poderia deixar de ressaltar algumas hipóteses que, pela sua particularidade, não se compatibilizam com o rito e a demora do processo licitatório. A ressalva à obrigatoriedade, diga-se de passagem, já é admitida na própria Constituição, a teor do que estabelece o art. 37, XXI. [...]

A dispensa da licitação caracteriza-se pela circunstância de que, em tese, poderia o procedimento ser realizado, mas que, pela particularidade do caso, decidiu o legislador não torná-lo obrigatório. Diversamente ocorre na inexigibilidade [...] porque aqui sequer é viável a realização do certame.

No caso de regularização fundiária de interesse social, diante da busca do interesse público por intermédio da promoção do direito fundamental à moradia para a população menos favorecida, plenamente justificado está o dispositivo legal acima aludido que dispensa a necessidade de prévio certame licitatório.

Importante acentuar que a regularização fundiária por meio da alienação de bens imóveis foi promovida no Município de Ituiutaba – MG, por intermédio da promulgação da Lei Municipal nº 4.545, de 15 de dezembro de 2017. Esta legislação será objeto de debates no próximo capítulo desta dissertação.

### **3.3.12. Concessão de uso especial para fins de moradia**

Consoante já informado no curso desta dissertação, a Constituição Federal de 1988 proibiu expressamente que os bens públicos, de qualquer natureza, fossem adquiridos por

meio de usucapião. Entretanto, almejando garantir a segurança da posse e o direito à moradia de brasileiros que viviam em terras públicas federais, estaduais ou municipais, a Constituição previu, no artigo 183, em substituição à usucapião, o instituto da concessão a ser aplicado aos moradores que preenchessem os mesmos requisitos previstos para a usucapião.

Esse dispositivo foi posteriormente regulamentado nos artigos 15 a 20 do Estatuto da Cidade. Ocorre que, após a sua aprovação pelo Poder Legislativo Nacional, tal regulamentação recebeu o veto do Presidente da República à época, sob a fundamentação de que o instrumento contrariava o interesse público, mormente quando exercido nos imóveis públicos destinados ao uso comum do povo.

Diante disso, o Presidente da República editou a Medida Provisória nº 2.220/2001, a qual dispôs sobre concessão de uso especial para fins de moradia. Inicialmente, foi prevista a aplicação desse instituto apenas para as ocupações ocorridas até a data de 30 de junho de 2001, exigindo-se, ainda, que elas estivessem localizadas em área urbana.

Contudo, a Lei Federal nº 13.465/2017, embora tenha mantido os mesmos requisitos para o deferimento da concessão de uso especial para fins de moradia, ampliou o prazo final de aquisição da posse, passando agora para 22 de dezembro de 2016, além de deixar claro que o imóvel pode estar localizado também em área com características e finalidades urbanas. É o que dispõe a redação atual do artigo 1º da Medida Provisória nº 2.220/2001, conferida pela sobredita legislação:

Art. 1º. Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. (BRASIL, 2001)

Do artigo acima transcrito verifica-se que são requisitos para a concessão de uso especial para fins de moradia: morar há mais de cinco anos em uma área que não sofreu contestação na Justiça; que o terreno seja público e não ultrapasse área de 250m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados); que ele seja localizado em área com características e finalidades urbanas; e, que o beneficiário não seja proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural.

O artigo 6º da indigitada Medida Provisória faculta ao Poder Público assegurar o exercício do direito à moradia da população em outro local, nas hipóteses de o imóvel estar

situado em áreas públicas de uso comum do povo, destinadas a projeto de urbanização, de interesse nacional de preservação ambiental e de proteção de ecossistemas naturais reservados à construção de represas e obras congêneres, bem como em áreas situadas em via de comunicação.

Consigne-se que, ao contrário da concessão de direito real de uso, próximo instituto que será objeto de análise, a concessão de uso para fins de moradia não fica submetida à apreciação do juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública, tratando-se de ato vinculado. Não resta outra possibilidade senão outorgar o direito sempre que o solicitante preencher os requisitos exigidos, cabendo-lhe, até mesmo, em caso de recusa ou omissão, ingressar com ação no Poder Judiciário para a efetivação do seu direito. Há, portanto, a substituição da faculdade de conceder o uso do bem pela obrigação de fazê-lo.

Neste sentido, são os ensinamentos de Saule Júnior (2004, p. 412/413):

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

Desse modo, verifica-se que a concessão de uso especial para fins de moradia é um instrumento importante na realização da função social da propriedade pública, na medida em que viabiliza a regularização fundiária, bem como o exercício do direito constitucional à moradia.

### **3.3.13. Concessão de direito real de uso**

A concessão de direito real de uso (CDRU) foi originalmente disciplinada no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto-Lei 271/1967, sendo assim definida em seu artigo 7º, com redação atual conferida pela Lei Federal nº 11.481/2007:

“É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas,

preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.” (BRASIL, 1967).

Trata-se de direito real resolúvel, constituindo-se por instrumento público, particular ou por termo administrativo; pode ser remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado.

Demais disso, a concessão de direito real de uso é transferível por ato inter-vivos ou causa *mortis*, além de poder ser rescindida antes do período contratual estipulado acaso o concessionário dê ao imóvel destinação diversa daquela especificada no instrumento, ou que descumpra qualquer cláusula contratual, perdendo as benfeitorias.

Regra geral, a concessão de direito real de uso está condicionada à autorização legislativa, avaliação prévia e licitação, na modalidade concorrência. Todavia, a avaliação e a concorrência pública ficam dispensadas quando o instituto em tela for utilizado no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social, consoante reza o artigo 17, I, “f”, da Lei 8.666/93. O contrato formalizado deve ser levado a registro, nos termos do artigo 40, I, da Lei 6.015/73.

Trata-se de ato discricionário do Poder Público, porquanto revestido sob a forma de contrato, sendo faculdade daquele pactuá-lo ou não, de acordo com as diretrizes estabelecidas em sua política urbana local (BARROS, 2014).

### **3.3.14. Doação e Compra e Venda**

A doação é um contrato que é regido pelas normas civis, no qual uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra que as aceita. Na doação, o Poder Público pode figurar como doador ou donatário, mas, em qualquer pólo, deve ater-se também às regras administrativas.

Segundo já analisado supra nos comentários atinentes à possibilidade de alienação de imóvel pela Administração Pública diretamente para seu detentor, no caso de bens imóveis é necessária a autorização legislativa, avaliação prévia e licitação, na modalidade concorrência, nos moldes do artigo 17, I, da Lei Federal nº 8.666/93. Porém, a licitação é dispensada nos casos de alienação, gratuita ou onerosa, restando contemplada aqui, pois, os casos de doação, nas hipóteses de regularização fundiária de interesse social.

Assim, nada obsta que o Poder Público realize a doação de imóveis públicos para viabilizar a regularização fundiária, atendendo-se aos requisitos legais, ou que venha a ser contemplado como beneficiário de alguma doação efetivada por particular.

No que tange à compra e venda tem-se que tal contrato constitui-se em um acordo de vontades entre comprador e vendedor pelo qual, mediante pagamento de certo preço, transfere-se o domínio de determinada coisa, objeto do contrato. No caso de alienações de bens públicos devem ser seguidas todas as regras dispostas no artigo 17 e seguintes da Lei 8.666/93. Quanto à aquisição de bens particulares, também deverão ser seguidos os regramentos constantes em tal instrumento legislativo, sendo necessária a realização de licitação, exceto nos casos de dispensa e inexigibilidade.

#### **4. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA CIDADE DE ITUIUTABA**

O Município de Ituiutaba encontra-se localizado no Estado de Minas Gerais, que integra a região sudeste do Brasil, mais especificamente na mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, na microrregião de Ituiutaba. Vale registrar que, a partir de 2017, o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) propôs uma nova metodologia para a divisão regional do Brasil, substituindo aqueles últimos termos por regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias, respectivamente. Logo, atualmente, pode-se dizer que o Município de Ituiutaba está situado na região geográfica imediata de Uberlândia e na região geográfica intermediária de Ituiutaba, sendo o Município sede desta. Ituiutaba está localizada a aproximadamente 670 km (seiscentos e setenta quilômetros) de distância da capital mineira Belo Horizonte.

Pelos dados do IBGE (2018), o Município de Ituiutaba detém população estimada de 104.067 (cento e quatro mil e sessenta e sete) habitantes. Considerando-se os dados censitários de 2010, mais de 95% (noventa e cinco por cento) trata-se de população urbana. No contexto total dos habitantes, conforme dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2018), a população de eleitores está computada na faixa de 77.088 (setenta e sete mil e oitenta e oito).

A população economicamente ativa é de aproximadamente 49.862 (quarenta e nove mil oitocentos e sessenta e dois) habitantes (ITUIUTABA, 2016). Embora a cidade tenha sido considerada, nas décadas de 1950 e 1960, como a “capital do arroz”, com grande destaque para a agricultura, tem-se que, atualmente, há uma predominância do setor terciário da economia.

Nas três últimas décadas, o Município de Ituiutaba recebeu novos e importantes empreendimentos econômicos e equipamentos urbanos, dentre os quais se destacam a instalação de empresas do setor agroindustrial, instituições de ensino e aumento significativo em sua população, acompanhado de surgimento de novas áreas urbanas.

A cidade de Ituiutaba conta, atualmente, com 73 (setenta e três) bairros, sendo os mais recentes advindos da construção de conjuntos habitacionais vinculados ao “Programa Minha Casa Minha Vida”. Nos últimos anos cerca de 5 (cinco) mil novas unidades habitacionais, viabilizadas por intermédio de conjuntos habitacionais, foram instaladas nas áreas periféricas da cidade, socialmente excluídas, sem a infraestrutura adequada, e, ainda, bastante distantes da área central onde as atividades comerciais e de serviços estão concentradas.

A propósito, Oliveira (2013, p. 343) em tese de doutorado acerca da urbanização das cidades da microrregião de Ituiutaba, enfatizou que:

Os bairros com moradias em condições semiadequadas ou inadequadas para a vida humana em todas as cidades da MRG foram criados sob o único argumento da necessidade de prover espaços para a construção de domicílios àqueles que não tinham acesso, entretanto, sem se preocupar com o efetivo bem-estar populacional, uma vez que foram edificados em áreas que atualmente ainda apresentam problemas urbanos, como logradouros sem pavimentação, ausência de serviços de educação e saúde (escolas, creches, postos de saúde), transporte público ineficiente e problemas sociais, como a baixa condição econômica da população. Todos estes fatores demonstram que, em determinados períodos das histórias das cidades, não houve preocupação dos poderes públicos municipais em prover áreas qualificadas para a moradia.

Pois bem, realizada esta breve contextualização e partindo-se agora para o cerne da pesquisa, tem-se que, em Ituiutaba, em virtude dos fatores já discutidos no Capítulo 1 da presente dissertação, também ocorre a formação da denominada “cidade ilegal”, havendo a necessidade de regularização fundiária. Contudo, por se tratar de cidade de porte médio, a situação é bastante peculiar, inexistindo grandes assentamentos urbanos informais consolidados.

Nesse contexto, importante salientar que há a ausência de favelas, áreas de encostas, com risco de deslizamento, bem como de loteamentos irregulares ou clandestinos na cidade de Ituiutaba, o que não importa em dizer que inexistente problema fundiário. A maioria dos imóveis sujeitos à regularização fundiária trata-se de lotes que foram integrados ao patrimônio público municipal quando da implantação dos respectivos loteamentos que deram origem aos bairros da cidade, que permaneceram sem destinação específica, havendo, assim, a ocupação irregular daqueles. Ainda, existem casos de imóveis que foram objeto de doação pelo Município a terceiros, mas que retornaram ao seu patrimônio em razão do descumprimento de cláusulas impostas no contrato de doação, sendo posteriormente ocupados por posseiros.

Além de se constatar uma ocupação de lotes, devidamente delimitados, e não da formação de grandes assentamentos humanos consolidados, propriamente ditos, outro importante fator a ser destacado é que as ocupações ocorridas na cidade aconteceram, precipuamente, em imóveis públicos. Não há na cidade ocupações irregulares verificadas em terrenos particulares, com exceção de casos pontuais de usucapião referentes a lotes particulares, que são comuns em todas as cidades. Consoante noticiado<sup>5</sup> por servidor da Secretaria Municipal de Planejamento, que preferiu manter-se no anonimato, isso se dá em

---

<sup>5</sup> Informação obtida durante a realização da coleta de dados na Secretaria Municipal de Planejamento.

razão do coronelismo que impera em Ituiutaba, sendo que qualquer cogitação de ocupação de terreno particular é imediatamente repelida.

Sabe-se que o cadastro imobiliário é responsável pela descrição física do imóvel, servindo de amparo não apenas para o lançamento de tributos imobiliários, eis que se constitui em fonte de informação para análises diversas, podendo através dele se aferir o desenvolvimento urbano e ambiental da cidade, a identificação de padrões de uso e ocupação do solo, bem como o monitoramento de intervenções urbanas. De outra ponta, o registro imobiliário é responsável pela situação legal do imóvel.

Assim, tomando-se por base uma relação elaborada pela aludida Secretaria Municipal, realizada com espeque no cadastro físico imobiliário, até a data de 29 de maio de 2017, existiam 2.725 (dois mil setecentos e vinte e cinco) imóveis públicos ocupados de forma irregular na cidade de Ituiutaba, por cidadãos que eram contribuintes de impostos (água, luz, e, em alguns casos, até IPTU).

A referida relação foi confeccionada mediante o preenchimento dos seguintes campos: número do cadastro imobiliário, nome do contribuinte, endereço do imóvel, bairro, valor do terreno, valor da construção, valor venal, área do lote e situação. Dos 73 (setenta e três) bairros existentes, atualmente, em Ituiutaba, em 35 (trinta e cinco) deles foram identificados imóveis públicos ocupados de forma irregular.

O quadro a seguir, elaborado em consonância com a relação acima aludida, demonstra, em ordem decrescente, a quantidade de lotes públicos e o respectivo bairro onde eles estão localizados:

Quadro 1: Quantitativos de lotes públicos e respectiva localização

<b>Localização</b>	<b>Quantitativo</b>
Bairro Novo Tempo II	539
Bairro Jerônimo Mendonça	504
Bairro Natal	407
Bairro Universitário	183
Bairro Setor Norte	156
Distrito Industrial	115
Bairro Alvorada	108
Bairro Jardim Jamila	75
Bairro Maria Vilela	59

Bairro Centro	51
Bairro São José	49
Bairro Satélite Andradina	32
Bairro Progresso	30
Bairro Bela Vista	28
Bairro Independência	26
Bairro Ipiranga	25
Bairro Novo Mundo	21
Bairro Pirapitinga	20
Bairro Santa Maria	19
Bairro Santa Edwiges	18
Bairro Brasil	11
Setor Industrial	11
Bairro Jardim do Rosário	09
Bairro Marta Helena	09
Bairro Paranaíba	08
Bairro Eldorado	06
Bairro Lagoa Azul	06
Bairro Santo Antônio	04
Bairro Camargo	04
Bairro Novo Horizonte	03
Bairro Junqueira	02
Bairro Lagoa Azul 2	01
Bairro Elândia	01
Residencial Portal do Lago	01
Total	2.725

Fonte: Secretaria de Planejamento de Ituiutaba (2018)  
Org.: NEPOMUCENO, A.B.C.N.

A situação acima retratada culminou na edição da Lei Municipal nº 4.545/17, que será analisada no próximo tópico.

#### **4.1. Da Lei Municipal nº 4.545/17**

Com base em levantamento constante no cadastro imobiliário do Município, acima evidenciado, no qual se constatou uma grande quantidade de posseiros de imóveis urbanos que foram adquiridos mediante doação, cujos respectivos termos de doação não foram inicialmente outorgados em favor das pessoas atualmente domiciliadas nos imóveis, bem como por compra e venda, mediante recibos e “contratos de gaveta” incapazes de ingressar no registro imobiliário para a efetiva transferência da propriedade, o Secretário Municipal de Planejamento à época, Sr. Marcelo Vilela Caulli, encaminhou o Ofício nº 206/2017, datado de 23 de outubro de 2017, acompanhado do processo administrativo nº 16222/2017, ao Sr. Prefeito Municipal de Ituiutaba, Sr. Fued José Dib, sugerindo a elaboração de projeto de lei para regularizar a situação acima exposta.

No indigitado ofício, o Sr. Secretário Municipal registrou que a criação do “Programa Minha Casa Legal” regularizaria uma situação há bastante tempo postergada no Município, além de proporcionar benefícios aos moradores, que poderiam legitimar e regularizar a posse já exercida. Além disso, ressaltou o nítido interesse social do Município, uma vez que, com a regularização fundiária dos ditos imóveis, estar-se-ia promovendo o direito constitucional à moradia digna.

De outra ponta, o Sr. Secretário Municipal ainda chamou a atenção para o fato de que, em razão da ausência de documentação regular dos imóveis, há um comércio desordenado de imóveis no Município de Ituiutaba, o que ocasiona uma grande evasão fiscal em razão da não incidência do ITBI (imposto de transmissão sobre bens imóveis), além do não recolhimento do IPTU (imposto sobre a propriedade territorial urbana), uma vez que alguns posseiros recusam-se a pagá-lo.

Ao final, o Sr. Secretário Municipal conclui que a elaboração do projeto é necessária para que se atenda ao interesse social em regularizar as posses existentes, com a escrituração definitiva, promovendo-se, ainda, uma efetiva arrecadação dos tributos, elencando uma série de recomendações que deveriam constar do projeto de lei.

O mencionado processo administrativo aportou na Secretaria Municipal de Governo aos 24 de outubro de 2017, sendo solicitada a emissão de parecer à Procuradoria-Geral do Município de Ituiutaba, a qual concluiu pela constitucionalidade do projeto de lei que estabelecia o programa municipal de regularização fundiária.

Em 28 de novembro de 2017, o Sr. Prefeito Municipal de Ituiutaba encaminhou o ofício nº 2017/243, ao então Presidente da Câmara Municipal, Vereador Odeemes Braz dos

Santos, com a inclusa mensagem nº 71/2017, remetendo minuta do projeto de lei que cria o Programa Municipal “Minha Casa Legal”, o qual dispõe sobre a regularização fundiária urbana, além de instituir o Fundo Municipal de Melhoria e Modernização Administrativa e outras providências.

Na aludida mensagem apresentada aos vereadores municipais, o Sr. Prefeito Municipal utilizou-se, em suma, dos mesmos fundamentos elencados pelo Sr. Secretário Municipal de Planejamento para a elaboração do projeto, acima apontados, apenas registrando, ao final, que a dispensa de licitação para a promoção da regularização fundiária por interesse social, constante no projeto, possui arrimo no artigo 17, I, “f”, da Lei 8.666/93, bem como no artigo 12, I, da Lei Orgânica do Município de Ituiutaba.

A Assessoria Jurídica da Câmara Municipal de Ituiutaba, assim como a Comissão de Finanças, Orçamento, Tomada de Contas e Fiscalização, em seus respectivos pareceres, não manifestaram qualquer óbice ao trâmite do projeto de lei, na forma inicialmente apresentada. Contudo, a Comissão de Legislação, Justiça e Redação apresentou duas emendas modificativas, bastante pontuais.

Ao final, a Câmara Municipal de Ituiutaba, em 15 de dezembro de 2017, aprovou a Lei Municipal nº 4.545, sendo esta promulgada na mesma data, criando o Programa Municipal “Minha Casa Legal”, que dispõe acerca da regularização fundiária urbana, institui o Fundo Especial de Melhoria e Modernização Administrativa, além de dar outras providências.

Antes de ingressar nas disposições legais propriamente ditas, impende assinalar que, ao nosso sentir, embora tenha sido louvável a preocupação da atual gestão do Município na regularização fundiária urbana, tem-se que esta se encontra adstrita apenas à dimensão jurídica e registrária do conceito de regularização fundiária, sem uma preocupação efetiva com um melhoramento urbanístico das áreas onde estão localizados os imóveis.

A começar pelas próprias razões para a edição da Lei em referência, mencionadas tanto pelo Sr. Secretário Municipal de Planejamento, bem como pelo Sr. Prefeito Municipal, extrai-se uma nítida vinculação aos benefícios fiscais que tal regularização proporcionará ao Município, com o incremento da arrecadação do ITBI e do IPTU.

Ademais, saliente-se que o próprio embasamento fático para a edição da Lei residiu no cadastro físico imobiliário do Município, sem qualquer integração com outros estudos realizados ou mesmo documentos preexistentes. Como se percebe, tal relação apenas indica os imóveis que, em tese, podem ser objeto de regularização fundiária no Município, os quais

se encontram ocupados por posseiros, mas inexistente, de fato, um projeto de regularização fundiária plena para a área. Isso porque houve apenas uma previsão geral, trazida pelo instrumento normativo, sem adentrar-se às especificidades de cada uma das áreas.

É bem verdade que em Ituiutaba, conforme já mencionado linhas volvidas, a questão fundiária encontra-se particularmente adstrita à presença de lotes não regularizados, inexistindo assentamentos urbanos consolidados propriamente ditos, que se verificam em grandes cidades. Contudo, observa-se do cadastro físico do Município que alguns bairros apresentam uma quantidade expressiva de lotes ocupados, o que viabilizaria que o Município realizasse um projeto de regularização fundiária plena voltado para aquela área específica, ensejando uma mudança urbanística e social, além da instalação de equipamentos públicos que se fizessem necessários, atendo-se, ainda, às disposições constantes do Plano Diretor.

Pois bem, a Lei Municipal nº 4.545/2017, nos termos de seu artigo 2º, autoriza, de forma expressa, o Chefe do Poder Executivo a “[...] promover todos os atos necessários com fins de regularização de posse e propriedade de imóveis urbanos, de propriedade do Município ocupados por pessoas físicas e jurídicas.” (ITUIUTABA, 2017). Para tanto, deve-se comprovar a posse no imóvel por um período mínimo de 05 (cinco) anos.

Disso se deflui que se admite a regularização fundiária tanto de imóveis residenciais, quanto de imóveis comerciais, porquanto o artigo acima transcrito ressalva a possibilidade de regularização fundiária de imóveis ocupados por pessoas jurídicas.

Dentre as modalidades de instrumentos jurídicos admitidas para a promoção da regularização fundiária, já debatidos no capítulo antecedente, a Lei Municipal nº 4.545/17 optou, de forma expressa, pela alienação onerosa de bem público ao seu detentor. Consoante demonstrado, para tanto, a Lei Federal nº 8.666/93 exige a devida comprovação do interesse público, a necessária autorização legislativa, além da devida avaliação do imóvel a ser alienado. Nos casos de regularização fundiária de interesse social, a alienação do imóvel público está dispensada da realização de licitação, nos termos do previsto no artigo 17, I, “f”, da Lei Federal 8.666/93.

A alienação onerosa, com a devida dispensa de licitação, foi, pois, o instrumento jurídico adotado pelo Município de Ituiutaba na legislação em referência para a viabilização da regularização fundiária. Nessa senda, o artigo 3º da Lei Municipal nº 4.545/2017 estabelece que a alienação poderá ocorrer, nas hipóteses de:

[...] I - Imóveis residenciais cujo detentor da posse não seja proprietário de outro imóvel urbano e não tenha sido beneficiado por programa habitacional anterior, nos termos do art. 17, I, “f”, da lei 8.666 de 21 de 1.993 (*sic*) e do art. 12, I, “d” da lei orgânica do Município de Ituiutaba;

II – Imóveis comerciais de até 250 m<sup>2</sup> cujo detentor da posse não seja proprietário de outro imóvel urbano e não tenha sido beneficiado por programa habitacional anterior, nos termos do art. 17, I, “f”, da lei 8.666 de 21 de 1.993 (*sic*) e do art. 12, I, “d” da lei orgânica do Município de Ituiutaba. (ITUIUTABA, 2017)

Do dispositivo acima mencionado extrai-se que a alienação onerosa com dispensa de licitação para fins de regularização fundiária, no que tange a imóveis residenciais, não possui limitação de tamanho do lote, ao passo que, quanto aos imóveis comerciais, a lei a admite apenas nos casos de imóveis que possuam até 250m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados).

A lei em referência prevê que os imóveis serão avaliados para fins de alienação onerosa tendo-se por base “[...] o valor venal do imóvel constante no cadastro imobiliário da prefeitura municipal de Ituiutaba.” (ITUIUTABA, 2017). No caso de não constar o valor venal do imóvel no cadastro imobiliário do Município, a avaliação deverá ser procedida pela Comissão de Avaliação de Bens Imóveis do Município de Ituiutaba.

A lei prevê hipóteses distintas para o cálculo do valor a ser despendido pelo posseiro do imóvel para a aquisição onerosa do bem, a depender se aquele é ou não pessoa de baixa renda, de acordo com os critérios do CadÚnico Federal e de estudo social a ser levado a cabo pelas Assistentes Sociais Municipais.

Nesse sentido, sendo o beneficiário pessoa de baixa renda, a Lei Municipal nº 4.545/2017 autoriza, em seu artigo 3º, §3º, que o Município lhe aliene o imóvel por um valor correspondente a 60% (sessenta por cento) de sua avaliação, desde que o pagamento ocorra à vista. Nesse caso, a legislação impede que o beneficiário aliene o seu imóvel a terceiro, pelo prazo de 03 (três) anos, consoante disposição plasmada no §4º, do mesmo dispositivo legal.

Todavia, acaso o beneficiário de baixa renda opte pelo pagamento parcelado, exige-se, nos moldes do previsto no artigo 3º, §5º, da aludida lei, que seja efetuada uma entrada mínima de 0,5% (meio por cento) do valor venal do imóvel, podendo parcelar-se o restante em até 60 (sessenta) meses, com correção anual pelo INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor), não sendo exigido valor mínimo da parcela.

Por outro lado, não se enquadrando o beneficiário como pessoa de baixa renda, a lei contempla hipótese mais rígida para a alienação onerosa. Nesse sentido, o artigo 3º, §6º, da Lei Municipal nº 4.545/2017 estabelece que, em casos que tais, a alienação dar-se-á por um

valor equivalente a 80% (oitenta por cento) do valor do imóvel, para pagamento à vista, ou, com uma entrada mínima de 10% (dez por cento) do valor venal do imóvel. As prestações restantes podem ser divididas em até 36 (trinta e seis meses), com correção pelo INPC, prevendo-se um valor mínimo da parcela no importe de R\$200,00 (duzentos reais).

Em ambas as hipóteses de alienação (pessoa de baixa renda ou não), nas quais os pagamentos não sejam efetivados à vista, com necessidade de parcelamento, inexistirá qualquer tipo de desconto, sendo o valor das parcelas calculado pelo valor venal integral do imóvel. Ressalte-se que tal questionamento foi formulado pelo Sr. Secretário Municipal de Planejamento em 22 de dezembro de 2017, no curso do processo administrativo nº 16222/2017, sendo objeto de resposta posterior da Procuradoria-Geral do Município.

A lei em tela, ainda, contempla que os requerimentos de regularização fundiária, fundamentados nas regras acima aduzidas, devem ser formulados no prazo de 01 (um) ano, contados a partir da vigência da lei. Demais disso, em casos de pagamento parcelado, consagra-se a necessidade de que seja entabulado um termo especial de compromisso de compra e venda, prescrevendo, também, que o inadimplemento de 05 (cinco) parcelas ensejará a resolução do contrato, resguardando-se o direito do adquirente de reaver as parcelas pagas.

A Lei Municipal nº 4.545/2017 pautou-se unicamente na possibilidade de alienação onerosa dos imóveis públicos, fato que acaba por impedir que as pessoas mais pobres tenham acesso a ela, regularizando suas respectivas posses, diante da necessidade de contraprestação. Nenhuma outra medida alternativa foi prevista na legislação para aqueles que não têm condição de arcar com o valor das prestações, não se tendo notícia, ainda, de outros instrumentos jurídicos que tenham sido utilizados pelo Município para proporcionar-se regularização fundiária aos munícipes. Demais disso, com exceção dos casos de pagamento à vista, não foi previsto qualquer tipo de desconto para a aquisição do bem, devendo o valor de venda ser o mesmo do valor venal integral do imóvel, o que, mais uma vez, acaba por não se estimular uma grande adesão.

No artigo 4º da Lei Municipal nº 4.545/2017 estabelece-se a possibilidade de regularização fundiária, condicionada, agora, à prévia licitação pública, para os casos de:

- I – Imóveis cujos possuidores sejam proprietários ou detentores de posse de outro imóvel rural ou urbano;
- II – Imóveis cujos detentores da posse já foram beneficiados por outro programa habitacional;
- III – Imóveis comerciais com área superior a 250 m<sup>2</sup>;

IV – Imóveis que, enquadrados nas hipóteses do art. 3º, não tenham a posse regularizada no prazo de 01 (um) ano.

V – Imóveis alienados na forma do artigo anterior cujos termos de compromisso de compra e venda foram resolvidos com a previsão dos parágrafos §6, §7º e do §8º do artigo anterior. (ITUIUTABA, 2018)

A limitação temporal para a formulação dos respectivos requerimentos de regularização fundiária pelos beneficiários em apenas 01 (um) ano, a contar da vigência da aludida legislação, caminha na contramão da política pública de regularização fundiária, que possui nítido caráter social. Repare-se que, nos moldes do artigo 4º, IV, da lei em comento, acima transcrito, não respeitado o aludido prazo o imóvel poderá ser alienado, mediante licitação, na modalidade concorrência, segundo exige a Lei Federal nº 8.666/93. Isso significa dizer que haverá disputa entre diversos participantes, o que poderá resultar na ocupação do bem por pessoa diversa daquela que estava em sua posse no momento da vigência da lei.

Ademais, as hipóteses previstas nos incisos III e V do artigo 4º da Lei Municipal 4.545/2017 devem ser bem utilizadas pelo Poder Público, pautando-se unicamente pelo interesse público, permeado, sobretudo, pelo interesse social que margeia o instituto da regularização fundiária, pois poderão ser adquiridas propriedades por pessoas cujo escopo não foi o almejado pela lei, porquanto haverá disputa entre diversos licitantes, vencendo aquele que satisfizer as condições do edital licitatório. Ademais, em casos que tais, é necessário que haja uma devida avaliação do imóvel pelo Poder Público, sob pena de dilapidação do patrimônio público em benefício de grupos específicos por preços desproporcionais aos de mercado.

A Lei exclui, expressamente, de seu campo de aplicação, a “[...] regularização de imóveis do poder público localizados nos Distritos Industriais e, ainda, imóveis pertencentes ao patrimônio público localizados fora do perímetro” (ITUIUTABA, 2017).

Outra importante inovação da lei em tela foi a instituição do Fundo Municipal de Melhoria e Modernização Administrativa, cujo objetivo, segundo disposto em seu artigo 7º, é “[...] custear obras destinadas a ampliação e/ou construção de Próprios Municipais”(ITUIUTABA, 2017). Esse fundo será constituído dos seguintes recursos: dotações orçamentárias específicas; créditos adicionais suplementares; produto de regularização fundiária enquadrada no programa municipal “Minha Casa Legal”; recursos frutos de acordos, contratos, consórcios e convênios, além de rendimentos obtidos com o seu próprio patrimônio. (ITUIUTABA, 2017)

Por sua vez, o artigo 9º da Lei Municipal nº 4.545/2017 reza que os recursos do aludido Fundo poderão ser utilizados na execução de projetos e atividades que visem custear e financiar: a compra de imóveis e instalações; a ampliação e instalação de prédios municipais, e, por fim, a obtenção de equipamentos e materiais permanentes voltados a atender as instalações dos bens municipais. (ITUIUTABA, 2017).

Nesse ponto, salta aos olhos que, em que pese seja destinado ao aludido fundo o produto obtido nas alienações onerosas realizadas no âmbito do programa municipal de regularização fundiária “Minha Casa Legal”, nos termos dos artigos 8º, III, e 10, da aludida lei, não se admite a aplicação de tal numerário em ações voltadas à promoção de moradia para a população de baixa renda, segundo se infere do artigo 9º, da aludida legislação, o que se constitui, ao nosso sentir, em um contrassenso.

Importante mencionar, outrossim, que embora a lei tenha sido promulgada em 15 de dezembro de 2017, seu artigo 12 estabeleceu um pequeno período de *vacatio legis*, entrando ela em vigor a partir de 1º de janeiro de 2018.

Por fim, vale deixar registrado que a indigitada Lei foi elaborada antes da vigência da Lei Complementar Municipal nº 153, de 13 de julho de 2018, a qual institui a revisão integrada do Plano Diretor de Ituiutaba. Embora o Estatuto da Cidade, em seu artigo 40, §3º, previsse que aquele deveria ser revisto a cada 10 (dez) anos, e, ainda, a própria Lei Complementar Municipal nº 62/2006, que havia instituído o Plano de Diretor em Ituiutaba, obrigasse o Chefe do Executivo a revisá-lo no segundo ano de cada mandato, o Executivo municipal tratava com descaso a questão, não adotando as medidas necessárias para esse fim.

Diante disso, após a confecção de Nota Técnica pela Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, identificando irregularidades na lei que havia instituído o Plano Diretor em Ituiutaba, a 6ª Promotoria de Justiça de Ituiutaba iniciou tratativa extrajudicial para solucionar a questão, em vão, sendo necessária propositura de ação civil pública.

Conforme consta dos autos nº 0342.15.007884-4, em trâmite na 3ª Vara Cível da Comarca de Ituiutaba, as principais irregularidades identificadas no plano diretor referiam-se: à ausência de mapa de zoneamento e de novos padrões urbanísticos para cada zona, em virtude de que a legislação municipal em vigor (Lei nº 1.362/70) que estabelecia tais parâmetros era antiga, editada antes da promulgação da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade; ausência de áreas passíveis de parcelamento, edificação ou utilização compulsória do

solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado; ausência de área de aplicação dos instrumentos do direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, operações urbanas e a transferência do direito de construir; inexistência de demarcação de assentamentos irregulares e passíveis de regularização fundiária, e, por fim, a não comprovação de que o Plano Diretor em vigor havia sido objeto de efetiva participação popular, com a promoção de audiências públicas, nos termos previstos no artigo 40, §3º, do Estatuto da Cidade.

Com a superveniência de nova gestão municipal, que foi mais receptiva ao pleito, após a realização dos necessários estudos e procedimentos para a revisão do Plano Diretor, promulgou-se a Lei Complementar Municipal nº 153/2018, tratando da matéria. Vale dizer que, com exceção da questão atinente à nova lei de zoneamento e ocupação do solo, as demais irregularidades foram atendidas, pode-se dizer, de forma satisfatória. De todo modo, no artigo 68 da referida legislação, previu-se a necessidade de atualização da lei de zoneamento e ocupação do solo, devendo ser cumprida tal disposição normativa.

No que tange, especificamente, à habitação de interesse social e à regularização fundiária, ambas as matérias foram contempladas nos artigos 53 e seguintes da sobredita legislação, a seguir transcritos:

Art. 53. A Política Municipal de Habitação De Interesse Social tem como objetivos:  
I. garantir o acesso à terra urbanizada e à moradia, ampliando a oferta e melhorando as condições de habitabilidade da população de baixa renda;  
II. estimular a produção de Habitação de Interesse Social - HIS e habitação pela iniciativa privada;  
III. garantir a sustentabilidade social, econômica e ambiental nos programas habitacionais, por intermédio das políticas de desenvolvimento econômico e de gestão ambiental.

Art. 54. Com vistas ao cumprimento dos princípios da função social da propriedade, fundamental para a construção de uma cidade mais justa e socialmente equilibrada, na qual o uso, ocupação e posse do solo urbano consiste em um elemento democrático de garantia de acesso à terra e à moradia, faz-se necessária a definição de estratégias que possibilitem o aumento da oferta de moradia com regularização fundiária e infraestrutura, por meio das seguintes diretrizes:  
I. condicionar a novas áreas de ocupação urbana e rural à proteção dos mananciais, rios e lagos presentes no Município;  
II. contenção do crescimento e expansão urbana, através da fixação de limites físicos e estabelecimento de regras urbanísticas especiais, sobretudo direcionados à localização e implantação de loteamentos de interesse social;

Art. 55. Para a consecução da política de habitação de interesse social deverão ser adotadas as seguintes ações:  
I. constituir um cadastro de demanda habitacional municipal permanentemente atualizado sendo disponibilizado anualmente para a comunidade;  
II. definir instrumentos que possibilitem a elaboração anual de diagnóstico sobre o déficit habitacional municipal;

- III. destinar bens dominiais públicos para habitação social;
- IV. revisar e atualizar o Código de Obras Municipal com o objetivo de regulamentar a aprovação e licenciamento dos projetos de construções e edificações seguindo os princípios da sustentabilidade e acessibilidade universal;
- V. ampliar a oferta de habitação social por meio de elaboração de projetos de recursos habitacionais, bem como por meio de parcerias público-privadas;
- VI. estabelecer parcerias com o Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU e o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA, com o objetivo de implementar o programa de assistência técnica gratuita para projeto e construção de habitação de interesse social, em atendimento do disposto na Lei Federal nº. 11.888, de 24 de dezembro de 2008.
- VII. implantar programas de melhoria de unidades habitacionais nos assentamentos e comunidades rurais;
- VIII. instituir critérios específicos de prioridade para provisão de habitação para grupos relacionados a mulheres chefes de família, idosos, pessoas com deficiência, população de rua, famílias de baixa renda, moradores de áreas de risco, entre outros pela sua condição de vulnerabilidade social;
- IX. instituir as Zonas Especiais de Interesses Social – ZEIS para os loteamentos de interesse social ou vinculados a programas sociais;
- X. instituir o Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social, que deverá ser composto pelo Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social e o Conselho Municipal de Habitação;
- XI. remanejar a população residente em áreas de risco ou em áreas de proteção permanente para áreas de provimento de habitação social;
- XII. incentivar a urbanização dos loteamentos e conjuntos habitacionais construídos sem infraestrutura, saneamento básico, equipamentos públicos, áreas de lazer e de proteção de mananciais;
- XIII. incentivar a utilização do canteiro central da Avenida Minas Gerais como área livre de lazer, com a instalação de equipamentos de lazer, esporte e cultura.

Art. 56. Com base nos objetivos e diretrizes enunciados nesta Lei, o Poder Executivo Municipal incentivará a elaboração de um Plano Municipal de Habitação de Interesse Social - PMHIS, contendo no mínimo:

- I. diagnóstico das condições de moradia no Município;
- II. identificação das demandas na zona urbana e natureza das mesmas;
- III. objetivos, diretrizes e ações estratégicas para a Política Municipal de Habitação definida nesta lei;
- IV. definição de metas de atendimento da demanda, com prazos, priorizando as áreas mais carentes.[...]

Art. 57. A Política Municipal de Regularização Fundiária tem por objetivo agilizar e tornar efetivos os processos de regularização, especialmente nos casos em que esteja configurado o interesse social, em atendimento ao disposto na Lei Federal nº. 13.465, de 11 julho de 2017 e alterações posteriores.

Art. 58. Para a consecução da Política Municipal de Regularização Fundiária deverão ser adotadas as seguintes estratégias:

- I. adoção do direito de preempção, conforme artigo 25 Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, como instrumento destinado a uma política de regularização fundiária e urbanística de áreas precárias de infraestrutura;
- II. criação do Sistema Municipal de Regularização Fundiária como instrumento de gestão da política de regularização, composto do Plano Municipal de Regularização Fundiária;
- III. elaboração de legislação específica de regulamentação de uso e ocupação do solo;
- IV. implantação de procedimento interno de regularização fundiária nos termos dos artigos 28 a 50 da Lei Federal nº. 13.465, de 11 de julho de 2017 e alterações posteriores;
- V. monitoramento e fiscalização do uso e ocupação do solo para a diminuição da irregularidade fundiária;

#### VI. regularização fiscal dos imóveis e inclusão destes no cadastro imobiliário municipal.

Trata-se de importantes normas que deverão nortear toda a política habitacional do Município, visando à promoção de uma cidade mais justa, com o efetivo cumprimento da função social da propriedade, atribuindo-se ao Município a obrigatoriedade de elaboração de um Plano Municipal de Habitação de Interesse Social. Além disso, outra disposição digna de relevo refere-se à necessidade de contenção do crescimento e expansão urbana, estabelecendo-se regras direcionadas à localização e implantação dos loteamentos de interesse sociais, sempre relegados à área periférica da cidade, com pouco compromisso com o planejamento urbano eficiente.

Quanto à regularização fundiária, da mesma forma, consignou-se a necessidade de criação de um Sistema Municipal de Regularização Fundiária, além do respectivo Plano Municipal de Regularização Fundiária, o que poderá dar uma nova dimensão à temática, compreendendo-a de forma macro, sendo, dessa forma, possível adotar ações futuras que possam efetivamente implementar a regularização fundiária no Município.

Demais disso, contemplou-se a necessidade de elaboração de processos internos de regularização fundiária de áreas municipais, nos termos previstos nos artigos 28 a 50 da Lei Federal nº 13.465/2017, já discutida no capítulo anterior, abrindo-se margem, assim, para que sejam aplicadas todas as suas disposições, inclusive os institutos jurídicos nela contemplados. Outra importante disposição refere-se à necessidade de elaboração de legislação específica para o uso e regulamentação do solo em casos de regularização fundiária, porquanto conforme já elucidado nesta dissertação, admite-se a flexibilização dos parâmetros urbanísticos para a sua promoção.

#### **4.2. Da Aplicabilidade da Lei Municipal nº 4.545/2017**

Ainda não é possível aferir a eficácia das normas trazidas pela Lei Complementar Municipal nº 153/2018, que revisou o Plano Diretor do Município de Ituiutaba, uma vez que versa sobre normas com caráter mais programático, além de existir pouco tempo de vigência, exigindo ela, ainda, ações que demandam políticas públicas que devem ser elaboradas gradativamente.

Entretanto, em relação à Lei Municipal nº 4.545/2017, já é possível tecer algumas conclusões acerca de sua eficácia. Com a entrada em vigor da aludida legislação municipal, foi necessário que o Município realizasse ações de divulgação do “Programa Minha Casa Legal”, a fim de que o público alvo ficasse ciente de sua finalidade.

Nesse sentido, efetuou-se a entrega de mala direta, porta a porta, a todos os imóveis passíveis de regularização e constantes do cadastro físico do Município, do folder de divulgação do programa. Demais disso, foram realizadas propagandas e entrevistas na televisão e rádio, bem como a inserção de matéria em mídias digitais, sendo, ainda, afixados *outdoors* pelo Município noticiando a criação do mencionado programa.

Além de todos os modos de divulgação acima evidenciados, houve a realização de plantão no saguão da Prefeitura Municipal de Ituiutaba, no período de 04 a 15 de junho de 2018, com fins a realizar um atendimento primário da população e sanar eventuais dúvidas. Não há que se cogitar de falta de divulgação. Ao contrário, o aludido programa foi devidamente noticiado a toda a população tijuicana.

Todavia, apesar de, segundo dados da Secretaria Municipal de Planejamento de Ituiutaba terem sido concretizados 2.050 (dois mil e cinquenta) atendimentos no período de 04 de junho de 2018 a 31 de dezembro de 2018, prazo final para a apresentação do requerimento de regularização fundiária, nos termos do artigo 3º, §7º, da Lei Municipal nº 4.545/17, verifica-se que esta não teve um grande âmbito de adesão da população.

Sem dúvida, ao nosso sentir, a baixa adesão dos pretensos beneficiários ocorreu devido à necessidade de contraprestação pecuniária na aquisição do imóvel, sendo que, em caso de parcelamento do pagamento, não se incidia nenhum desconto sobre o valor venal do imóvel objeto de regularização.

Com efeito, o fator monetário adstrito à regularização fundiária de imóveis de pessoas de baixa renda foi elemento decisivo para a não adesão dessa parcela da população, fato confirmado por dois servidores da Secretaria Municipal de Planejamento que preferiram não se identificar. Segundo eles, em que pese o elevado número de atendimentos ocorrido no período, após os beneficiários serem informados do valor que teriam que adimplir, esses acabavam dissuadindo de iniciar os respectivos processos administrativos.

Conforme informado neste capítulo, o cadastro físico imobiliário que deu supedâneo à edição da indigitada lei apresentava um total de 2.725 (dois mil setecentos e vinte e cinco) imóveis, passíveis, em tese, de regularização fundiária. É certo que a própria lei vedou a

aplicação de suas disposições aos imóveis que estão localizados no Distrito Industrial do Município, sendo forçoso concluir, de plano, que nem todos os imóveis listados no aludido cadastro poderiam ser regularizados por intermédio da lei, uma vez que ele contemplava os imóveis situados em tal localidade.

De qualquer forma, extirpando-se daquela relação os imóveis localizados no Distrito Industrial e Setor Industrial, que, em conjunto, somavam 126 (cento e vinte e seis) imóveis, verifica-se que ela ainda possuía, em tese, uma gama de aplicação ampla, perfazendo um total de 2.599 (dois mil quinhentos e noventa e nove imóveis).

Ocorre que, nos termos do quadro adiante apresentado, cujos dados também foram repassados pela Secretaria Municipal de Planejamento, no período estabelecido pela lei houve a formalização de apenas 194 (cento e noventa e quatro) processos, sendo que, destes, apenas 33 (trinta e três) foram devidamente concluídos, com a regularização do imóvel do posseiro. Vejamos:

Quadro 2: Processos administrativos instaurados com base na Lei Municipal nº 4.545/17 e respectivos andamentos

<b>Apontamento</b>	<b>Quantitativo</b>
Processos Pendentes Por Falta de Documentos do Beneficiário	14
Problemas Verificados (áreas verdes, equipamentos comunitários, áreas que não se encontram registradas em nome do Município), ocasionando a suspensão dos respectivos processos	56
Desistências	24
Indeferidos	4
Processos em Tramitação	64
Concluídos (imóvel regularizado)	33
Total de Processos	194

Fonte: Secretaria de Planejamento de Ituiutaba (2018)  
Org.: NEPOMUCENO, A.B.C.N.

É possível inferir do quadro que alguns processos administrativos instaurados para a regularização fundiária foram extintos por desistência do próprio beneficiário, cujas razões que o motivaram não é possível abstrair, pois não se faz necessária a fundamentação do ato, sendo que outros feitos estão pendentes, aguardando a complementação documental por parte do pretense beneficiário. Nesses casos, constata-se que é a ação deste quem conduz a atuação administrativa, já que se faz necessário complementar documentos.

De outro lado, verifica-se que alguns feitos estão em tramitação regular e outros já foram, ao final, indeferidos.

Do quadro extrai-se, também, que alguns processos encontram-se suspensos em virtude de o imóvel encontrar-se localizado em área verde, em área destinada à implantação de equipamentos comunitários, ou, ainda, de não se encontrar registrado em nome do Município de Ituiutaba. Todos esses casos encontram-se sobrestados, aguardando a Secretaria Municipal de Planejamento ulteriores deliberações para a solução da questão.

Para a exata compreensão de todo o trâmite administrativo, foram examinados 4 (quatro) processos administrativos, sendo eles: 1 (um) processo administrativo regular, com a regularização fundiária do imóvel concluída e 3 (três) processos administrativos suspensos pelas razões noticiadas no parágrafo anterior.

Todos os processos iniciam-se mediante o preenchimento de requerimento padronizado, intitulado “Requerimento Minha Casa Legal”, direcionado ao Secretário Municipal de Planejamento de Ituiutaba, pugnando-se pela alienação do imóvel ocupado ao pretense beneficiário e possuidor, nos moldes da Lei Municipal nº 4.545/2017. Neste requerimento são informados os dados pessoais completos do requerente, devendo este esclarecer se é casado, indicando o nome e dados pessoais do respectivo cônjuge em caso positivo, o endereço do imóvel ocupado, assim como se ele é integrante de família de baixa renda no cadastro único do governo federal.

Todos os requerimentos são formalizados com o reconhecimento de firma, em Cartório de Notas, da assinatura do requerente, facultando-se que este apresente no ato da propositura documentos comprobatórios de sua posse.

Pois bem, da análise do processo administrativo nº 8.272/2018, instaurado em 04 de junho de 2018, observa-se que a requerente, junto com o requerimento acima mencionado, apresentou cópia de seus documentos pessoais, além de comprovantes de seu regular exercício de posse, quais sejam: carnês de IPTU, contas de água, energia e telefone, bem como instrumento particular de cessão de compra e venda de direito de posse sobre o imóvel, lavrado em 05 de dezembro de 2006, com firmas reconhecidas em Cartório de Notas, o que gera presunção de veracidade.

Contratos que tais são aqueles a que o Secretário Municipal de Planejamento e o Prefeito Municipal referiram-se na justificativa apresentada para a aprovação da indigitada lei municipal. Não geram o recolhimento de impostos, pois não são títulos hábeis a ingressar no

Cartório de Registro de Imóveis, não sendo capazes de ensejar a transferência da propriedade, mas, apenas, da posse exercida pelo antecessor sobre o imóvel público.

Além daqueles documentos, a requerente acostou certidões emitidas pelos Cartórios de Registro de Imóveis de Ituiutaba atestando que ela não é proprietária de outro imóvel, bem como uma declaração, firmada por Assistente Social vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, assinalando que ela não foi beneficiada por qualquer outro programa habitacional. Juntou, também, a declaração municipal de inscrição no CadÚnico.

De posse de tais documentos, a Secretaria Municipal de Planejamento, inicialmente, lançou certidão no sentido de que a requerente, realmente, encontrava-se inscrita no cadastro de imóveis da Prefeitura Municipal de Ituiutaba como proprietária do imóvel indicado, localizado no Setor Norte, juntando, ainda, cópia da respectiva matrícula imobiliária, que comprovava a propriedade do Município sobre o bem.

Na sequência determinou-se que o Setor de Topografia realizasse levantamento no local, o que foi feito, juntando-se um croqui da área. Ato contínuo preencheu-se um formulário, denominado “Lista de Checagem Minha Casa Legal”, com a finalidade de verificar se foram apresentados todos os documentos necessários, acostando-se a respectiva certidão de valor venal do imóvel.

O processo administrativo foi, então, remetido à Procuradoria-Geral do Município, a qual se postou favorável ao deferimento do requerimento administrativo formalizado pela requerente, inserindo-se o caso dentre aqueles passíveis de regularização fundiária pela Lei Municipal nº 4.545/17.

Em seguida, o processo foi remetido ao Setor de Regularização Fundiária da Secretaria Municipal de Planejamento, sendo lavrado o respectivo instrumento particular de compromisso de compra e venda de imóvel na data 30 de novembro de 2018, tendo a requerente optado pelo parcelamento previsto na lei.

Este foi um dos casos de êxito da lei em referência, sendo que o registro da compra e venda operada será efetuado no Cartório de Imóveis após a quitação integral das parcelas.

Contudo, consoante já assinalado supra, conquanto a lei tenha sido editada pautando-se pelo cadastro físico de imóveis do Município, algumas situações foram encontradas pela Secretaria Municipal de Planejamento impedindo que os processos seguissem em regular tramitação, tendo eles sido suspensos, estando aquelas sendo equacionadas pelo Município.

A primeira tipologia obstativa de prosseguimento do processo administrativo refere-se à localização do imóvel em área de preservação permanente, o que se verificou nos autos do processo administrativo nº 8821/2018, deflagrado em 12 de junho de 2018. A requerente preencheu o aludido requerimento inicial de forma correta, tendo acostado cópia de seus documentos pessoais, comprovante de posse sobre o bem (conta de energia), além de comprovante de inscrição no CadÚnico, certidões emitidas pelos Cartórios de Registro de Imóveis de Ituiutaba atestando que ela não é proprietária de outro imóvel e declaração de que não foi beneficiada por qualquer outro programa habitacional. Foi realizada, ao final, a “Lista de Checagem Minha Casa Legal”.

Em seguida, determinou-se a remessa do feito ao Setor de Topografia para que fosse realizado o croqui da área, informando se o lote encontrava-se em área de preservação permanente. Na data de 28 de outubro de 2018 conclui-se que o lote se encontrava em área de preservação permanente, inexistindo decisão fundamentada sobre o deferimento ou não do pedido. Tratava-se de lote localizado no Bairro Novo Horizonte, em Ituiutaba, sendo que, ao fundo passa o “Córrego Sujo”.

Outra tipologia enfrentada pela Secretaria Municipal de Planejamento reside nos requerimentos formalizados envolvendo lotes que se encontram destinados à implantação de equipamentos comunitários. É o que se verificou no processo administrativo nº 8592/2018, proposto em 07/06/2018.

Nesse caso, o requerente também instruiu o procedimento com os documentos necessários, sendo, todavia, lavrada certidão atestando que o imóvel, localizado no Bairro Lagoa Azul, encontra-se edificado em área inicialmente destinada à construção de equipamentos comunitários, sendo necessária a desafetação de tal área, o que ainda não ocorreu. A aludida certidão foi lavrada em 03 de outubro de 2018, estando o processo suspenso desde então.

A retirada da destinação inicial de um bem, denominada desafetação, já comentada no capítulo anterior, a nosso ver, não se traduz em procedimento complexo, bastando mais vontade política para assim proceder do que efetivamente capacidade técnica.

Por fim, a terceira tipologia obstativa de prosseguimento dos processos administrativos refere-se ao fato de o lote não se encontrar registrado em nome do Município de Ituiutaba. Tal questão ocorreu nos autos do processo administrativo nº 9080/2018,

instaurado em 18/06/2018, no qual o requerente, após apresentar o requerimento inicial, instruído com os documentos de praxe, teve seu processo sobrestado.

Isso porque, a Secretaria Municipal de Planejamento constatou que, embora no loteamento do Bairro Satélite Andradina, devidamente registrado no 1º Cartório de Registro de Imóveis de Ituiutaba, tenham ficado reservados para o Município alguns lotes, dentre eles o pleiteado pelo pretense beneficiário nesse processo administrativo, tais lotes ainda não foram devidamente registrados em nome do Município.

A aludida certidão foi lavrada em 10 de outubro de 2018, sendo o processo sobrestado em razão dessa circunstância. Nesse caso, ao nosso sentir, trata-se de questão facilmente solucionável pelo Município, bastando que se faça contato junto ao aludido Registro de Imóveis, porquanto o ato de loteamento foi devidamente registrado, estando reservados os lotes ao Município. É só solicitar a abertura das matrículas correspondentes, atendendo-se às exigências cartorárias.

Diante do exposto, forçoso concluir que não houve uma grande adesão dos pretensos beneficiários à regularização fundiária prevista na Lei Municipal nº 4.545/17. O instituto jurídico adotado pelo Município, qual seja, alienação onerosa, faz com que muitos daqueles, pessoas extremamente pobres, não possuam condições de efetuar o pagamento na forma prevista.

De se registrar, ainda, que a lei mostrou-se extremamente rigorosa ao exigir apenas o pagamento à vista para a concessão de desconto sobre o valor venal do imóvel, deixando, neste ponto, de atender ao interesse social que a fundamentou. Ademais, não foram previstos quaisquer outros institutos jurídicos que poderiam ser utilizados acaso se tratasse de beneficiário sem condições de suportar o encargo financeiro.

Tudo isso sem contar que, consoante demonstrado supra, a aplicabilidade concreta da lei apresentou algumas lacunas, fazendo com que processos ficassem paralisados aguardando determinação superior.

Diante dessa situação e, como forma de ilustrar o presente trabalho, foram selecionadas três áreas existentes no Município de Ituiutaba, as quais podem ser entendidas como núcleos urbanos informais consolidados, nos moldes do disposto no artigo 11, III, da Lei Federal 13.465/17, devendo ser objeto de regularização fundiária pelo Município ou de realocação dos ocupantes.

A primeira delas refere-se ao Distrito Industrial Manoel Afonso Cancela que foi expressamente excluída do âmbito de aplicação da Lei Municipal nº 4.545/17, consoante previsão de seu artigo 6º.

As outras escolhas foram pautadas tomando-se por base dois dos fatores que ensejaram a suspensão dos processos administrativos junto à Secretaria Municipal de Planejamento. Assim sendo, elegeu-se um núcleo urbano consolidado em área de preservação permanente, qual seja, casas situadas na parte debaixo da Avenida Europa, localizada no Bairro Jardim Europa, sendo que, ao fundo, passa o Córrego do Carmo. O outro núcleo urbano escolhido refere-se ao núcleo urbano consolidado existente em área inicialmente destinada à criação de equipamentos urbanos, no caso a Praça Ipiranga, localizada no Bairro Independência.

Passa-se, agora, a comentar cada uma das aludidas situações.

#### **4.2.1. Da ocupação realizada em área do Distrito Industrial Manoel Afonso Cancela**

Apesar de destinada à implantação do Distrito Industrial de Ituiutaba, intitulado Manoel Afonso Cancela, constata-se que a área encontra-se ocupada irregularmente por algumas famílias, situação esta que já perdura há anos. De fato, existem algumas indústrias no local, as quais não são muitas e não conseguem ocupar toda a extensão da área, o que contribuiu para a formação da “cidade ilegal”, debatida no primeiro capítulo da presente pesquisa. Na figura 2, a seguir, é possível visualizar a imagem de satélite da área.

Os ocupantes do mencionado Distrito Industrial não se preocuparam em respeitar os limites dos lotes inicialmente traçados, sendo que muitos deles se sobrepõem, possuindo um traçado bastante irregular, o que dificulta, até mesmo, segundo informado por servidora da Secretaria Municipal de Planejamento, que preferiu não se identificar, a confecção de um croqui detalhado da área.

Os imóveis estão localizados em área não asfaltada, adquirindo um aspecto de chácaras, muitos deles com a respectiva identificação na entrada da propriedade. Não há equipamentos públicos no local.

Figura 2: Imagem via satélite do Distrito Industrial Manoel Afonso Cancela



Fonte: Google Earth (2019)

Segundo se extrai de relatórios sociais<sup>6</sup>, elaborados no mês de maio de 2018, pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Setor de Habitação, as ocupações estão adstritas aos lotes localizados nas Ruas Amid Andraus (antiga Rua Cachoeira Dourada) e Ubaldo Rocha Catuta (antiga Rua Tejuco). A Assistente Social responsável pela confecção dos aludidos relatórios identificou um total de 28 (vinte e oito) núcleos familiares que residem no local, sendo que, em alguns casos, existem de 2 (duas) a 3 (três) casas construídas em um mesmo lote. Todos os imóveis por ela visitados possuem ligações de energia e água, não tendo, contudo, esgoto, utilizando-se de fossas.

Observa-se dos relatórios de visita que alguns imóveis são habitados por famílias numerosas, com a existência de pais, filhos e netos. Há o relato de uma família que veio do Estado de Alagoas para Ituiutaba, no ano de 2012, tendo adquirido um terreno no local com o dinheiro recebido em virtude de acerto trabalhista junto a uma usina daquele Estado. No

<sup>6</sup> Esses relatórios sociais, assim como aqueles que serão referidos nas próximas páginas, foram elaborados mediante metodologia própria do Setor de Habitação, da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.

imóvel, além da casa que já existia, construíram mais duas casas para que outros familiares, oriundos daquele Estado, se mudassem para esta cidade.

Há, outrossim, casos de pessoas que residem sozinhas no imóvel, geralmente idosos, e, ainda, de imóveis que são habitados apenas por um casal.

Também estão situados na área imóveis que não têm uma finalidade primordial de moradia, tratando-se de 1 (um) ferro velho, 1 (um) imóvel alugado por um pastor da cidade para a instalação de uma clínica para tratamento de drogadição, que ainda não está em funcionamento, além de outro imóvel utilizado apenas como pastagem para criação de animais.

Da análise dos relatórios sociais constatou-se a presença de pessoas que residem no local já há mais de 08 (oito), 11 (onze) ou 12 (doze) anos, sendo que algumas foram lá assentadas com a inteira anuência de ex-prefeito municipal. Este prometeu a pessoas que se encontravam assentadas às margens da BR-365, na antiga “Fábrica de Óleo”, que, se concordassem em desocupá-la, dar-lhes-ia a posse de outro terreno, com a devida ligação de água e luz. Terrenos, estes, situados no Distrito Industrial. Ou seja, a própria Administração Pública fomentou a ocupação irregular.

Por outro lado, também se observou famílias com tempo de posse mais recente, sendo que há relatos de aquisição de direitos de posse por até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), além de ainda terem sido noticiados à Assistente Social casos de gastos consideráveis para a construção do imóvel, com a contratação de empréstimos bancários para tanto. Merece relevo acentuar que, segundo informaram alguns ocupantes à mencionada profissional, eles acabaram por adquirir o imóvel acreditando que a propriedade ser-lhes-ia, realmente, transferida, esclarecendo que são pessoas de pouca instrução ou analfabetas.

Extraí-se, ainda, a existência de núcleos familiares que possuem outros imóveis na cidade e que já foram contemplados por outros programas habitacionais, alugando-os ou destinando-os para moradia de outros familiares. Pelo que se apurou, na maioria dos casos, tratam-se de famílias pobres, sendo que algumas delas criam animais no local, tais como galinhas e porcos.

Quanto às profissões exercidas pelos ocupantes, consta dos relatórios sociais as seguintes: pescador, pedreiro, construtor de placas de muros, cozinheira industrial, agricultor familiar, trabalhador “braçal”, restaurador, trabalhadores em empresas do Município e vendedor autônomo. Há relato, inclusive, de um estudante da UFU (Universidade Federal de Uberlândia) que reside no local.

Verificou-se, também, que alguns dos ocupantes recebem benefícios previdenciários, tais como auxílio doença e benefício de prestação continuada (BPC), sendo que apenas em um dos relatórios sociais restou informada a renda mensal familiar, que era de R\$1.000,00 (mil reais).

Seguem algumas fotografias tiradas no dia da visita realizada no Distrito Industrial:

Figura 3: Mosaico de fotos do Distrito Industrial



Fonte: A.B.C.N.N. (2019)  
Org.: A.B.C.N.N

A primeira foto constante no mosaico retrata a entrada do Distrito Industrial, indicando o nome de algumas indústrias que lá estão situadas. Já as demais fotos espelham as habitações existentes, valendo registrar que, como demonstram algumas das imagens, os próprios ocupantes colocaram placas nas entradas dos imóveis, com os respectivos nomes que lhe foram atribuídos, sendo possível visualizar os seguintes nomes: “Sítio Bela Vista”, “Sítio J.J.J” e “Sítio Paraíso”. Em uma dessas placas consta, até mesmo, o nome do “proprietário”.

Conforme demonstram as fotos e foi visualizado durante a vista de campo, trata-se de área com aspecto de zona rural, inexistindo asfalto nas vias, sendo que alguns lotes possuem porteiros para a sua delimitação, com a existência de caminhos internos, não acessíveis, para a chegada à respectiva habitação.

Visando elencar as principais características dos imóveis existentes na área, elaborou-se o seguinte quadro:

Quadro 3: Principais características dos imóveis localizados no Distrito Industrial

Finalidade da Habitação	As habitações possuem finalidade residencial, sendo que apenas em três casos constatou-se uso diverso (ferro velho, clínica para drogadição e área usada como pastoreio).
Natureza Construtiva	Observou-se que se trata de construções simples, de alvenaria, sendo que algumas delas não possuem reboco e pintura. Não foi possível visualizar, com clareza, todas as residências existentes, uma vez que, conforme salientado, algumas estão situadas em área distante à via principal, de uso restrito.
Infraestrutura	Os imóveis contam com energia e água, não possuindo ligação de esgoto, utilizando-se de fossas. Não há presença de bueiros e bocas de lobo, bem como iluminação pública na área.
Calçamento	Não há qualquer tipo de calçamento.
Pavimentação	As ruas onde estão localizadas as ocupações irregulares não são asfaltadas.
Plantação	Existem plantações em alguns imóveis (hortaliças e pomares), conforme informado nos relatórios sociais e foi possível observar na visita de campo.
Criação de Animais	Há a criação de animais no local (galinhas, porcos e equinos), segundo noticiados nos relatórios sociais.
Presença de Lixo	Não houve a constatação de lixo ou entulhos nas vias.

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Social (2018) e A.B.C.N.N. (2019)  
Org.: NEPOMUCENO, A.B.C.N.

A questão da ocupação irregular do Distrito Industrial Manoel Afonso Cancela já foi submetida à apreciação do Poder Judiciário, com ações intentadas nos anos de 2013 e 2014 que ainda se encontram em tramitação. Inicialmente, o Município notificou os ocupantes irregulares para que procedessem à desocupação dos imóveis em um prazo de 30 (trinta) dias, sendo que não houve atendimento voluntário à sobredita notificação.

Em virtude disso, constatou-se a existência de dois tipos de ações que foram aforadas. O primeiro tipo refere-se às ações de manutenção de posse com pedido de liminar, manejadas pelos possuidores em face do Município de Ituiutaba, sob o argumento de que estavam sendo turbados em sua posse, que vinha sendo exercida de forma mansa, pacífica e ininterrupta. A segunda modalidade trata-se de hipótese inversa, ou seja, de ações de reintegração de posse com pedido de liminar, manejadas pelo Município de Ituiutaba em face dos possuidores, que haviam ocupado área pública.

Como casos paradigma foram analisados os processos judiciais n<sup>o</sup>s 0184001-76.2013.8.13.0342 (ação de manutenção de posse) e 0051109-72.2014.8.13.0342 (ação de reintegração de posse). Todas as ações envolvendo a temática foram distribuídas à 1<sup>a</sup> Vara Cível de Ituiutaba, por se tratarem de processos conexos, eis que referentes à mesma matéria de fundo: a ocupação irregular do Distrito Industrial.

Em todos os casos o que se verificou é que, no primeiro tipo de ação, houve o indeferimento das respectivas liminares, enquanto no segundo tipo houve o deferimento das liminares, justificando a magistrada, em linhas gerais, que não se admite que o particular exerça poderes de propriedade ou posse sobre imóvel público, sendo os ocupantes considerados meros detentores e não, de fato, possuidores. Ou seja, nas ações de reintegração de posse houve a efetiva determinação de expedição de mandado de reintegração de posse em sede de liminar.

Nas ações de manutenção de posse, após a citação do Município, este apresentou contestação e pedido reconvenicional, com pedido de liminar, pleiteando pela expedição de mandado de reintegração de posse, o que foi determinado pela magistrada.

Vale salientar que as decisões liminares proferidas em 1<sup>o</sup> grau foram mantidas pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, do que se conclui que o Município de Ituiutaba possui título judicial determinando a reintegração de posse da área.

As referidas decisões judiciais, à época, causaram enorme indignação junto aos possuidores, os quais se organizaram e realizaram protestos junto ao Fórum local e à Administração Pública municipal, o que contou com o apoio de parte da sociedade civil. Ocorre que, conquanto proferidas decisões de reintegração de posse da área, estas, até o momento, ainda não foram cumpridas.

Nessa senda, repare-se que nos autos do processo nº 0051109-72.2014.8.13.0342 (ação de reintegração de posse) a liminar foi deferida em 22 de setembro de 2014, enquanto nos autos nº 0184001-76. 2013.8.13.0342 (ação de manutenção de posse), a liminar pleiteada no pedido reconvenicional foi deferida em 07 de janeiro de 2016.

Diante da mudança de administração municipal, os ocupantes da área, sob o argumento de que cada administração municipal possui práticas, ideologias, equipes e formas de atuação distintas, solicitaram manifestação do Município nos processos para que este informasse se a atual Administração possuía o mesmo entendimento acerca da situação submetida ao crivo do Poder Judiciário. O Município atravessou petição noticiando que o interesse público permanecia, devendo o processo prosseguir, aduzindo que disporia dos meios adequados para o fiel cumprimento dos mandados de busca e apreensão expedidos.

Das entrelinhas, o que se verifica com toda esta situação é que o Município possui os títulos judiciais para a reintegração de posse da área do Distrito Industrial, mas, ao que tudo indica, não quer sofrer os “custos políticos” com o efetivo cumprimento dos mandados de reintegração de posse, uma vez que estaria retirando pessoas de suas respectivas moradias, deixando, muitas delas, desamparadas, sem ter para onde ir. O cumprimento de tais mandados geralmente envolve a necessidade de força policial, diante da resistência dos possuidores, deixando os fatos bastante expostos à opinião pública.

O Município não cumpriu os mandados de busca e apreensão, nem a anterior administração, nem a atual, e esta, ainda, enviou projeto para a implantação do “Programa Minha Casa Legal” ao Legislativo municipal, que se transformou na Lei Municipal nº 4.545/17, a qual exclui, expressamente, do âmbito de sua aplicação as áreas localizadas no Distrito Industrial Manoel Afonso Cancela.

A área onde se encontra localizado o indigitado Distrito Industrial foi objeto de doação ao Município de Ituiutaba pela CODEMIG (Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais). Essa doação não ocorreu de uma só vez, sendo instrumentalizada ao longo do tempo, sendo que o primeiro convênio celebrado entre as partes para a implantação do

Distrito Industrial do Município de Ituiutaba ocorreu em 22 de novembro de 1979, posteriormente aditado e rerratificado, com novas pactuações posteriores. Assim, constata-se que parte da área destinada à instalação do aludido distrito era de propriedade do Município e parte era de propriedade da CODEMIG.

Entretanto, com a superveniência da Lei Estadual nº 20.020/12, posteriormente alterada pela Lei Estadual 22.257/16, consignou-se a possibilidade de completa municipalização dos Distritos Industriais no Estado de Minas Gerais, devendo proceder-se à doação aos Municípios de terrenos ainda não alienados ou prometidos a terceiros.

Nesse sentido, em 2018, o Município de Ituiutaba e a CODEMIG formalizaram adendo ao convênio firmado anteriormente prevendo a integral municipalização do referido Distrito Industrial, mediante a cessão plena de sua administração, bem como a doação ao Município de todos os terrenos que o integravam. O aludido adendo ao convênio foi objeto de devida autorização legislativa, nos termos da Lei Municipal nº 4.547, de 15 de dezembro de 2017, cuja vigência ficou determinada para ocorrer em 1º de janeiro de 2018.

Vale registrar que a cláusula 1.4 de tal adendo prescreveu que o Município obrigava-se a manter, a qualquer tempo, por si ou por terceiros adquirentes, a destinação do imóvel para fins exclusivamente industriais, alienando-o a empresas cuja atividade fosse compatível com o Distrito Industrial.

Por sua vez, a cláusula quinta do mencionado convênio estabeleceu que o Município de Ituiutaba declarava estar ciente da existência de áreas remanescentes do Distrito Industrial, que se encontravam ocupadas irregularmente, competindo-lhe adotar as medidas judiciais e administrativas para regularizar a situação.

Diante do exposto, constata-se que a área onde se localiza o Distrito Industrial Manoel Afonso Cancela encontra-se afetada à finalidade industrial, sendo a doação operada com o aludido encargo. Isto é, a área não pode ser objeto de regularização fundiária. Logo, de fato, ao nosso sentir, não se mostra possível a ocupação irregular de tais terrenos pelos atuais detentores, sendo o caso de se cumprir os mandados de reintegração de posse autorizados judicialmente.

É claro que o Município não deve se desincumbir de promover o direito fundamental à moradia digna, sendo o caso de reassentar os possuidores em outros imóveis. Essa hipótese deve ficar vinculada apenas àqueles que tiverem, realmente, necessidade de moradia, tratando-se de pessoas pobres, porquanto, conforme relatado supra, existem possuidores na

área que são proprietários de outros imóveis no Município de Ituiutaba, já tendo sido contemplados por outros programas habitacionais, bem como lotes que são utilizados para fins não residenciais.

#### **4.2.2. Da Ocupação Ocorrida às Margens do Córrego do Carmo**

A ausência de uma política habitacional voltada para os grupos menos favorecidos economicamente, juntamente com a ação sem qualquer comprometimento social do mercado imobiliário, que atua livremente, configura-se um dos fatores que promovem a exclusão e a segregação espacial nas cidades brasileiras.

Portanto, a impossibilidade de se acessar um mercado imobiliário formal, associada ao fato de não se poder contar com políticas públicas de provisão habitacional, impõe que uma considerável parcela da população seja direcionada, ou até mesmo empurrada, para a ocupação informal de espaços urbanos.

Como corolário da ineficiente política de habitação, tem-se também os impactos ambientais oriundos do uso e ocupação desordenada destas áreas, notadamente se considerarmos os ecossistemas frágeis, como as áreas de preservação permanente. Estas são áreas de considerável fragilidade que exercem as funções ambientais de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, além de proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (BRASIL, 2012).

Com efeito, a razão da criação das áreas de preservação permanente pauta-se na efetivação dos preceitos tutelados pelos princípios ambientais, dentre os quais se vislumbra a necessidade de proteção dos meios e recursos necessários à reprodução dos processos ecológicos essenciais nesses espaços, sobretudo porque neles apresentam-se ecossistemas de inegável valor ambiental.

Pois bem, sabe-se que a ocupação de áreas de preservação permanente para fins de moradia é uma constante em quase todos os Municípios do país. Nessa perspectiva, identificou-se uma invasão operada em área de preservação permanente no Município de Ituiutaba, que será a seguir analisada.

Trata-se de área localizada entre a parte inferior da Avenida Europa e a margem do Córrego do Carmo, durante todo o trecho compreendido entre a Rua Liverpool e a Rua

Arezzo, passando pelas Ruas Berlim, Colômbia, Bragança, Lisboa e Granada, do Residencial Jardim Europa, no Município de Ituiutaba. Observa-se, desse modo, que houve a construção de imóveis em faixa marginal do aludido curso d'água, ao arripio da lei. Veja-se na imagem, via satélite, que se segue:

Figura 4: Imagem de Satélite da Ocupação Ocorrida às Margens do Córrego do Carmo



Fonte: Google Earth (2019)

Segundo se extrai de informações consignadas no bojo do Inquérito Civil nº MPMG-0342.10.000138-3, em trâmite no Ministério Público do Estado de Minas Gerais, na 6ª Promotoria de Justiça da Comarca de Ituiutaba, as ocupações irregulares ocorridas na área iniciaram-se no ano de 2009, quando o mencionado bairro ainda se encontrava em construção.

Nesse sentido, a Polícia Militar Ambiental ao realizar fiscalização na área, no início do ano de 2010, localizou 04 (quatro) edificações ali construídas, sendo que os posseiros utilizavam-se dos imóveis para a realização de plantações, pastoreio e criação de porcos. Diante disso, foram lavrados os respectivos autos de infração no âmbito administrativo em virtude da intervenção em área de preservação permanente, impondo-se multas pecuniárias aos infratores.

O Ministério Público, ao tomar conhecimento dos fatos, requisitou a imediata instauração de inquérito policial para a apuração das condutas no âmbito criminal, além de perícia técnica, que foi confeccionada pela Seção de Urbanismo e Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Ituiutaba. A perícia concluiu que, realmente, as invasões aconteceram em área de preservação permanente, nos moldes do artigo 4º, I, da Lei Federal nº 12.651/2012 (Código Ambiental), assinalando que os danos causados relacionavam-se à supressão de vegetação, erosão no solo, assoreamento e deslizamentos, os quais ocasionaram mudanças no leito córrego, indicando, ao final, a demolição dos bens.

De posse da aludida perícia, o Ministério Público requisitou que o Município de Ituiutaba informasse se a área invadida pertencia ao Poder Público, além de indicar quais foram as medidas administrativas adotadas pelo Município para elidir as intervenções em área de preservação permanente, devendo, ainda, esclarecer se era de seu interesse apresentar projeto de regularização fundiária de interesse social para a área.

O Município esclareceu que o local, realmente, tratava-se de área verde para fins paisagísticos e de lazer, sendo considerada área de preservação permanente, de sua propriedade. Assinalou, ainda, que à época da invasão houve a notificação de todos os invasores pela Secretaria Municipal de Planejamento para que desocupassem os imóveis, além de comunicação dos fatos à Polícia Ambiental. Por fim, informou quanto à impossibilidade de adoção de projeto de regularização fundiária de interesse social pelo Município, pela falta de perfil dos ocupantes, noticiando que intentaria uma ação de reintegração de posse em face dos invasores.

Repare-se que a resposta ofertada pelo Município data de 19 de junho de 2015, o qual já possuía pleno conhecimento dos fatos desde o início da ocupação irregular, conforme reconhecido por ele, permanecendo a situação inalterada até os dias atuais, segundo constatado na visita de campo realizada.

Embora nos idos de 2010 tenham sido identificadas a existência de 04 (quatro) edificações na área, com a indicação dos respectivos posseiros pela Polícia Militar Ambiental, extrai-se do referido Inquérito Civil que já houve uma mudança de posseiros, tendo havido a venda de direitos de posse sobre os lotes.

Seguem, na sequência, fotografias da área, sendo que aquelas constantes no lado esquerdo do mosaico retratam uma configuração existente no ano de 2010, quando da

formalização da denúncia ao Ministério Público, ao passo que as outras espelham a situação atual da área, sendo as imagens captadas no dia da realização da visita de campo:

Figura 5: Mosaico de fotos Jardim Europa (2010 x 2019)



Fonte: P.A.M.G. (I. C. nº MPMG-0342.10.000138-3, 2010) e A.B.C.N.N. (2019)  
Org.: A.B.C.N.N.

Pela análise das fotografias verifica-se que, de 2010 até os dias atuais, a ocupação irregular passou por transformações, estando, atualmente, consolidada. Nesse sentido, são

elucidativas a primeira fotografia do lado esquerdo e a primeira fotografia do lado direito, sendo que aquela retrata a residência ainda em fase de construção, e, essa, o imóvel já pronto e habitado. Inclusive, nesta é possível constatar a existência de vários pertences pessoais no entorno do imóvel, bem como de um animal, além de um homem, ao fundo, na porta da residência.

Além disso, infere-se das imagens que, atualmente, os ocupantes de alguns lotes já cimentaram os caminhos que dão acesso aos imóveis, uma vez que alguns deles localizam-se bem rente ao córrego, enquanto outros estão bem próximos do logradouro público. É o que se verifica na segunda fotografia do lado esquerdo e na segunda fotografia do lado direito.

O padrão construtivo, seja em 2010, seja nos dias atuais, é bastante simples, sendo possível aferir que as casas não possuem reboco e pintura. Ademais, a terceira fotografia do lado esquerdo espelha uma residência com uma grande quantidade de entulho, carroça e aves.

A informação mais recente acerca dos reais ocupantes da área foi encontrada nos relatórios de vistoria, datados de abril de 2017, subscritos por Assistente Social vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Social, Setor de Habitação. Foram confeccionados 07 (sete) relatórios de visita, sendo que, destes, 05 (cinco) referem-se a habitações já construídas, 01 (uma) delas aparentemente abandonada, e os outros 02 (dois) a imóveis em construção.

Chama a atenção que, dos imóveis construídos, apenas 02 (dois) são utilizados efetivamente para a moradia do núcleo familiar. Um deles é habitado por uma família composta por 05 (cinco) integrantes, quais sejam: esposa, esposo, tio idoso, filho e neto, e, o outro, por uma família composta de 04 (quatro) adultos e 04 (quatro) crianças, que possui uma empresa de gesso no terreno ao lado da habitação. Ambas as famílias informaram à Assistente Social que residiam no local há, aproximadamente, 09 (nove) anos.

Nos outros 02 (dois) casos registrou-se que os posseiros utilizam-se do bem apenas aos finais de semana, eis que possuem outros imóveis no Município, sendo que um deles salientou que havia comprado o direito de posse há 04 (quatro) anos e que possuía intenção de morar no imóvel, assim que conseguisse ampliar a casa.

Quanto ao imóvel abandonado, registrou-se no respectivo relatório de vistoria que ele era habitado por um casal, o qual havia mudado para a cidade de Uberlândia – MG.

Apenas 03 (três) ocupantes ventilaram as respectivas rendas familiares, que varia de R\$2.000,00 (dois mil reais) a R\$3.000,00 (três mil reais).

Nos relatórios de vistoria consignou-se, também, a existência de plantações na área, sendo que um dos imóveis construído possui, ao lado, uma empresa familiar, destinada à produção de gesso, consoante salientado supra.

No tocante aos lotes com imóveis em construção, extrai-se dos relatórios que um deles está sendo edificado por um homem, que possui emprego fixo em uma usina do Município, e, o outro, por um pai de um vereador do Município de Ituiutaba, o qual estava juntando pedras, telhas e terras para a construção da casa.

Durante a visita de campo realizada fui abordado, de forma natural, por uma das possuidoras e seu filho. Esta confirmou que a construção do imóvel do pai do vereador já havia terminado e que ele o utiliza como chácara, passando lá os finais de semana. Ademais, afirmou que se encontra no imóvel há mais de 10 (dez) anos, informando que adentrou na área sem autorização do Município, iniciando pela plantação de frutas e hortaliças, construindo, ao final, a residência. Descreveu que, no início, não possuíam energia, sendo esta ligada por intermédio do “Programa Luz para Todos”, bem como que, atualmente, têm água, mas que antes se utilizavam de cisternas. O filho da possuidora, em um tom de orgulho e de uma íntima relação de pertencimento, informou-me que atualmente possuem telefone e até mesmo internet *Wi-fi*, bastante rápida.

A possuidora salientou, também, que na área existem chácaras e casas, bem como pessoas de distintos poder aquisitivo. Questionada se o Município já havia feito alguma intervenção para reclamar a área ou realocá-los, esta mencionou que, há algum tempo, recebeu algumas notificações para a desocupação da área, mas que preferiu não atendê-las, pois não tem para onde ir.

A fim de sistematizar as principais características dos imóveis existentes na área, elaborou-se o seguinte quadro:

Quadro 4: Principais características dos imóveis localizados na área de preservação permanente do Córrego do Carmo, na Av. Europa

Finalidade da Habitação	Com exceção de uma empresa familiar instalada no local (gesso), as demais habitações possuem finalidade residencial, ainda que apenas aos finais de semana, servindo, neste caso, mais para lazer.
Natureza Construtiva	As residências que se encontram mais próximas à Av. Europa são de alvenaria, possuindo, contudo, uma construção bem simples, sem reboco e pintura. Quanto às residências que estão mais próximas do córrego, não foi possível aferir, com precisão, a respectiva natureza

	construtiva.
Infraestrutura	Os imóveis contam com energia elétrica e água. Não há esgoto encanado, sendo que os possuidores utilizam-se de fossas. Há bocas de lobo no logradouro público para a dispersão da água da chuva. Verificou-se a presença de iluminação pública.
Calçamento	Existe um calçamento não uniforme, sendo que em alguns trechos ele é de cimento, e, em outros, de terra.
Pavimentação	Trata-se de logradouro público pavimentado (asfaltado).
Plantação	Existem plantações em alguns imóveis, conforme informado nos relatórios sociais.
Criação de Animais	Há a criação de animais no local (galinhas, porcos e equinos), segundo noticiados nos relatórios sociais e no Inquérito Civil nº MPMG-0342.10.000138-3.
Presença de Lixo	Em alguns pontos, percebeu-se a existência de lixo e entulhos espalhados pela área.

Fonte: M.P.M.G. (2010), Secretaria de Desenvolvimento Social (2017) e A.B.C.N.N. (2019)  
Org.: NEPOMUCENO, A.B.C.N.

Nesse ponto, importante mencionar que o novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), bem como a atual lei de regularização fundiária (Lei 13.465/2017), admitem a possibilidade de regularização fundiária em áreas de preservação permanente, devendo ser observadas algumas diretrizes.

De fato, procedendo-se à regularização das mencionadas áreas, além de equacionar-se a questão referente à moradia, o projeto de regularização fundiária deve contemplar a melhoria ambiental dos assentamentos, garantindo a presença de serviços e equipamentos públicos, proporcionando a melhoria da qualidade de vida das pessoas.

Ferreira Filho (2017, p. 123) comentando os benefícios oriundos da regularização fundiária em áreas de preservação permanente, cotejando-os com uma remoção em massa da população, bem esclarece a questão:

Retomando o conceito de custo de oportunidade, as questões que se impõem são: primeiramente, os benefícios ambientais inegáveis advindos da recuperação integral das áreas de preservação permanente superariam o custo de uma remoção em massa? (...) A resposta para a primeira questão é claramente negativa, por dois fatores. O primeiro impedimento é de ordem social. O planejamento das cidades, a segurança pública e o respeito aos direitos sociais são impeditivos para uma remoção forçada de um contingente gigantesco de pessoas. Caso a enorme quantidade de pessoas que ocupam áreas de preservação permanente, concentrada num pequeno número de grandes cidades, se visse, repentinamente, desabrigada, o caos social seria instalado, gerando um ambiente de miséria e provocando inquietudes que poderiam ameaçar a própria convivência pacífica nas grandes

idades brasileiras, diante do agravamento da desigualdade social e da marginalização de uma parte considerável da população. A outra opção possível para a recuperação integral das APPs esbarra nos limites orçamentários do Estado. Realocar todos os ocupantes de imóveis irregulares para outros locais apropriados, propiciando boas condições de habitabilidade em regiões próximas àquelas em que viviam, seria excessivamente custoso, não havendo disponibilidade orçamentária para tanto. (...) é muito mais eficaz (e talvez a única solução viável) proceder à regularização das áreas de preservação permanente hoje ocupadas, trazendo uma melhoria à situação urbano-ambiental das grandes cidades brasileiras e garantindo a segurança jurídica e acesso aos direitos sociais por parte de uma população mais pobre. Apesar de não se optar pela recuperação total das áreas ambientalmente degradadas, o projeto de regularização irá garantir a melhoria ambiental destas, ao mesmo tempo em que se garante uma maior pacificação social do que a hoje existente, tendo em vista a melhoria na condição de vida das classes mais baixas.

Convém frisar, outrossim, que o impedimento de intervenções nas áreas de preservação permanente impede que vários serviços básicos sejam fornecidos à população carente, uma vez que em que pese a forte ocupação de tais áreas elas continuam, sob o crivo legal, sendo consideradas como de preservação permanente, admitindo-se apenas intervenções bem pontuais.

É possível a regularização fundiária em área de preservação permanente tanto na regularização fundiária de interesse social (aquela aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal), assim como na de interesse específico (aquela não abarcada na hipótese anterior, mas que traduza em necessidade e utilidade para o Poder Público). Em ambos os casos, o projeto deve ser instruído com estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas.

Na regularização fundiária de interesse social em áreas de preservação permanente o estudo técnico acima referido deverá ser instruído com elementos aptos a caracterizar a situação ambiental da área a ser regularizada; especificar os sistemas de saneamento básico; propor intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações; recuperar as áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; comprovar a 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; comprovar a melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e, ainda, garantir o acesso público às praias e aos corpos d'água (BRASIL, 2012).

Por outro lado, na regularização fundiária de interesse específico em áreas de preservação permanente o mencionado estudo técnico será instruído com elementos aptos à

caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área; à identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área; à especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos; à 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; à especificação da ocupação consolidada existente na área; à 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; à 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; à avaliação dos riscos ambientais; à comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e, à demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber (BRASIL, 2012).

Entretanto, ao que tudo indica, a regularização fundiária da área localizada na Avenida Europa, às margens do Córrego do Carmo, no Bairro Jardim Europa, não se mostra recomendável. A uma, pois a própria perícia realizada pelo Município registrou que o caso é de demolição em virtude dos riscos futuros e consequências identificados, quais sejam: assoreamentos, deslizamentos, poluição (lixo e esgoto), inundações e desvio do leito do córrego. A duas, porquanto, conforme salientado supra, nem todos os ocupantes da área a utilizam com o fim precípua de moradia, havendo um nítido desvio de finalidade em alguns casos, sem contar que, alguns deles, não são famílias efetivamente carentes.

Dessa forma, forçoso reconhecer que a melhor medida é intentar-se a ação de reintegração de posse, fato, inclusive, cogitado pelo Município de Ituiutaba, mas ainda não levado a cabo, reassentando-se casos pontuais que se fizerem necessários, inclusive com base no artigo 55, IX, da Lei Complementar Municipal nº 153 (Revisão do Plano do Plano Diretor de Ituiutaba), que admite expressamente tal possibilidade, e, acima de tudo, efetivando-se a devida proteção ao meio ambiente.

De todo modo, embora possível, em tese, a regularização fundiária em áreas de preservação permanente, imperativo reconhecer que uma política de ação preventiva almejando tutelar as áreas ambientalmente protegidas, de forma que não venham a ser indevidamente ocupadas, é inegavelmente a opção mais acertada e menos penosa à sociedade, sobretudo quando associada a uma política pública que viabilize o acesso democrático e eficaz à moradia.

### 4.2.3. Da Ocupação Ocorrida na Praça Ipiranga, localizada no Bairro Independência

Trata-se de área verde destinada na aprovação do respectivo loteamento à construção de equipamento urbano, no caso, uma praça, denominada Praça Ipiranga, localizada no Bairro Independência, no Município de Ituiutaba. A propósito, a figura 06, a seguir, representa a imagem de satélite que contempla a área em questão e suas adjacências.

Figura 6: Imagem de satélite do Bairro Independência e adjacências



Fonte: Google Earth (2019)

Segundo se verifica da parte inferior da imagem supra, a área possui o formato circular, possuindo 12.867,96m<sup>2</sup> (doze mil oitocentos e sessenta e sete metros quadrados e noventa e seis centímetros quadrados), estando situada entre a Avenida São Paulo e a Rua Paraguai, inexistindo no projeto aprovado logradouro público dividindo-a.

Contudo, não havendo a instalação do sobredito equipamento público, a área foi ocupada por diversos posseiros, tendo sido, também, subdividida, passando ao meio a continuação da Rua Nicarágua (ou Rua São Judas Tadeu), conforme ilustra a imagem que se segue:

Figura 7: Vista aérea por meio de imagem de satélite da Praça Ipiranga



Fonte: Google Maps (2019)

Foram realizadas duas visitas de campo à área, sendo uma no mês de maio e outra no mês de setembro 2019. Apurou-se que existem diversas casas construídas e outras em construção, tratando-se de moradias bastante simples. Não há asfalto nas ruas, tratando-se de ruas de terra batida. O Município de Ituiutaba não possui estudo social sobre as famílias que vivem na aludida área, mas é possível aferir, seguramente, que ali vivem famílias bem carentes.

Seguem as fotografias captadas durante a realização da primeira visita:

Figura 8: Mosaico de fotos da Praça Ipiranga



Fonte: A.B.C.N.N. (2019)  
Org.: A.B.C.N.N.

Das 5 (cinco) primeiras imagens extrai-se que a área é destinada à ocupação de famílias de baixa renda, tratando-se de casas modestas, sem grande infraestrutura. A ocupação é eminentemente residencial, sendo verificada a existência de um bar, retratado na primeira foto do lado direito do mosaico, que se encontrava em funcionamento durante a realização da segunda visita. Ao que tudo indica, trata-se de estabelecimento comercial

destinado apenas à venda de bebidas, sendo possível perceber que havia em seu interior uma máquina caça níquel. Existia na área, outrossim, dois terrenos, devidamente delimitados, nos quais havia plantação de milho.

A maioria das casas é construída apenas por tijolo sem reboco, sem qualquer revestimento ou pintura. Algumas delas são muradas, geralmente por muros de placas. Existem calçadas nas portas das residências, ou pelo menos o espaço destinado à sua construção, mas, com exceção de alguns moradores que cimentaram as respectivas calçadas, a maioria delas é de terra, sendo possível verificar a existência de árvores plantadas em algumas delas. Não há bocas de lobo para dar vazão à água da chuva.

Embora haja iluminação pública, as ruas são de terra batida, consoante já noticiado supra, havendo uma grande quantidade de poeira e, em alguns pontos, dificuldade de locomoção, seja a pé, seja por intermédio de veículo automotor, pois em alguns trechos a terra é bastante fofa, e, em outros, o solo é irregular, existindo alguns buracos na via. Constatou-se a existência de grande quantidade de entulho e lixo na área, principalmente no trecho (contorno) situado entre a Rua Paraguai e a Rua Nicarágua, que divide a área circular.

Durante a realização da segunda visita foi possível perceber a existência de operários e máquinas públicas, que estavam trabalhando para o asfaltamento de área vizinha, localizada bem próxima à Praça Ipiranga, aplainando o solo. Contudo, não se sabe se ela também seria objeto de asfaltamento, mas alguns trechos das Avenidas São Paulo e Paraguai já estavam em obras.

Esta foi, inclusive, a razão pela qual um morador da Praça Ipiranga abordou-me naquela oportunidade, questionando se o local também seria asfaltado. O morador relatou que vive na área há 09 (nove) anos, juntamente com sua genitora, não tendo participado da ocupação inicial. Assinalou que sua genitora comprou o direito de posse do imóvel de terceiro, tendo sido realizadas, a partir de então, algumas melhorias, mas que não têm a “escritura” e nem pagam IPTU.

O morador ressaltou, ainda, que possuem água, energia e esgoto encanado, salientando que foi proibido o uso de fossas no local. Questionado se há perspectiva de regularização da área, enfatizou que, às vezes, recebem a visita de alguns políticos, mas que, até o momento, nada de efetivo foi feito.

Em contraponto, bem próximo dali, está localizado o “Condomínio Ituiutaba”, cuja entrada, retratada na última imagem do mosaico, possui ares de empreendimento destinado a

peças de condição econômica elevada, onde serão edificadas casas de alto padrão. A área já está toda murada, contando com 196.000 m<sup>2</sup> (cento e noventa e seis mil metros quadrados), sendo que as ruas que a circundam já estão asfaltadas. Evidentemente, apesar de se tratar de áreas bem próximas, os interesses dos agentes promotores do espaço urbano, já discutidos no primeiro capítulo da presente dissertação, desencadeiam toda essa sorte de disparidades.

Com o intuito de elucidar as peculiaridades dos imóveis existentes na área, elaborou-se o seguinte quadro:

Quadro 5: Principais características dos imóveis localizados na Praça Ipiranga, no Bairro Independência

Finalidade da Habitação	A finalidade é residencial, mas verificou-se a existência de um bar no local.
Natureza Construtiva	Apurou-se que se trata de construções simples, de alvenaria, sendo que algumas delas não possuem reboco e pintura. A maioria das residências é murada, existindo muros de alvenaria e outros de placa. Existem imóveis em construção no local.
Infraestrutura	Os imóveis contam com energia elétrica, água e esgoto encanado. Não há bocas de lobo nos logradouros públicos para a dispersão da água da chuva. Verificou-se a presença de iluminação pública.
Calçamento	Existe um espaço destinado ao calçamento na porta das residências, sendo que a maioria deles é de terra e poucos de cimento. Nos primeiros, foi possível observar a existência de árvores plantadas.
Pavimentação	Os logradouros públicos não são pavimentados.
Plantação	Existem plantações de milho em dois terrenos.
Criação de Animais	Com a exceção de animais domésticos nas ruas, não foi possível verificar a existência de criação de outros animais.
Presença de Lixo	Em alguns pontos, percebeu-se a existência de lixo e entulhos espalhados pela área, principalmente material de construção inutilizado.

Fonte: A.B.C.N.N. (2019)  
Org.: NEPOMUCENO, A.B.C.N.

Quanto ao tempo de posse das ocupações ocorridas na Praça Ipiranga, em que pese não haver como precisar-se um marco exato, pode-se dizer que há uma situação consolidada no tempo. Isso porque, em análise a processos administrativos existentes no Município envolvendo a mencionada área, foram encontrados dois feitos, ambos visando à desafetação da área para fins de regularização fundiária.

Como já desenvolvido em capítulo anterior, tratando-se de imóvel público com destinação, é necessário que haja a aprovação de lei para que ele possa vir a ser alienado, seja de forma gratuita ou onerosa, e, via de consequência, se for o caso, submetido à regularização fundiária.

Em 10 de fevereiro de 2010 foi deflagrado o processo administrativo nº 1302/2010 com o objetivo de desafetação da área. Para tanto, o Secretário Municipal de Planejamento à época enviou ofício ao então Prefeito Municipal de Ituiutaba pleiteando que fosse desafetado o aludido logradouro, justificando que ele estava ocupado por famílias carentes, as quais necessitavam de água potável, energia elétrica e rede de esgoto comunitário, com o que anuiu o segundo, determinando que a Procuradoria-Geral do Município elaborasse o respectivo projeto lei.

Enviado o indigitado projeto de lei à Câmara Municipal de Ituiutaba este não foi submetido à apreciação do Legislativo, eis que o próprio Prefeito Municipal, em 30 de agosto de 2010, pautando-se em motivos genéricos de conveniência e oportunidade, que não foram suficientemente explicitados para a motivação do ato, solicitou, por intermédio de ofício, a sua devolução ao Executivo, independente de discussão e votação. A pretensão foi atendida em 1º de setembro de 2010 pelo então Presidente da Câmara Municipal de Ituiutaba, permanecendo o processo sobrestado por um longo tempo, sem a solução da questão.

Já em 08 de junho de 2015 houve nova instauração de processo administrativo com o mesmo fim, o qual foi autuado sob o nº 7325/2015. Esse processo foi instaurado mediante impulso do novo Secretário Municipal de Planejamento, que solicitou a desafetação da área para fins de regularização fundiária. Após consulta à Procuradoria-Geral do Município de Ituiutaba, o Prefeito Municipal acolheu o pedido, determinando a remessa de projeto de lei ao Legislativo Municipal.

Chama a atenção que tanto a devolução do projeto inicial ao Executivo, operada no ano de 2010, quanto o novo encaminhamento de lei, ocorrido no ano de 2015, que tinham o mesmo objetivo, partiram do mesmo Chefe do Executivo, o que torna a ação inicial incompreensível. Ora, se a desafetação da área era medida imperativa desde aquela época, qual foi a razão da solicitação de devolução ao Executivo e nova apreciação legislativa decorridos quase 5 (cinco) anos?

De todo modo, houve a aprovação do projeto de lei pelos vereadores municipais, tornando bem dominical a área onde se localizava a Praça Ipiranga, sendo tal fato materializado na Lei Municipal 4.389, de 13 de novembro de 2015.

Todavia, a situação dos ocupantes da área permanece inalterada, porquanto embora tenha havido a desafetação da área, o Executivo não prosseguiu com o processo de regularização fundiária. Segundo noticiado por servidor da Secretaria Municipal de Planejamento houve reuniões acerca da temática, com a elaboração, inclusive, de um decreto para a regulamentação da matéria, que não seguiu adiante.

Pelo que foi observado durante a visita de campo e o que se verifica das razões declinadas para a instauração daqueles processos administrativos trata-se de área ocupada por população vulnerável, carente, sendo, realmente, o caso de regularização fundiária de interesse social. Ao que tudo indica, é incabível cogitar-se de alienação onerosa dos lotes.

Ao nosso sentir, é caso de aplicação do novo instituto jurídico da legitimação fundiária, novidade prevista na Lei Federal nº 13.465/2017, já explanada no capítulo anterior, devendo o Município de Ituiutaba dar seguimento ao último processo administrativo instaurado, adotando-se as medidas necessárias para a realização da regularização fundiária da área.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A regularização fundiária integra o âmbito de proteção do direito fundamental social à moradia, constituindo-se uma das diretrizes para a realização da política urbana brasileira. Seu objetivo é promover moradia com segurança e dignidade à população que compõe a denominada “cidade ilegal”, atendo-se não apenas à dimensão jurídica conceitual (regularização jurídica dos lotes), mas, também, primando-se por promover melhorias no que tange aos aspectos urbanísticos, ambientais e sociais daquela área.

O objetivo geral da presente dissertação consistiu em compreender o processo de regularização fundiária em Ituiutaba. Constatou-se que a cidade, por ser de porte médio, não apresenta grandes assentamentos informais consolidados, havendo uma predominância na ocupação de lotes, devidamente delimitados, inexistindo, ainda, favelas, áreas de encostas com riscos de deslizamento, além de loteamentos irregulares ou clandestinos.

Apurou-se que grande parte dos imóveis sujeitos a regularização fundiária trata-se de lotes pertencentes ao Poder Público municipal, que foram a este integrados no momento da implantação dos loteamentos, permanecendo sem destinação específica, ocorrendo, dessa feita, a ocupação irregular. Além disso, existem, ainda, casos de imóveis que foram inicialmente doados pelo município a terceiros, mas que, pelo fato destes descumprirem alguma condição da doação ou empregarem o bem em outra finalidade que não aquela constante do instrumento, retornaram ao patrimônio municipal, sendo, todavia, posteriormente ocupados por posseiros a título precário.

A ocupação irregular ocorre, precipuamente, em imóveis públicos, inexistindo ocupações irregulares verificadas em terrenos particulares, formando-se nesses imóveis núcleos urbanos informais consolidados, ainda que pequenos. Há casos pontuais de usucapião de lotes particulares, tratados de forma individual.

Antes da superveniência da Lei Municipal nº 4.545/17, que implantou o “Programa Minha Casa Legal”, inexistia legislação municipal que tratasse especificamente da temática da regularização fundiária no Município, fato que, por si só, já credencia positivamente tal iniciativa, uma vez que houve, pela primeira vez, uma preocupação municipal com a questão.

Contudo, há críticas quanto a esta legislação, a começar pela razão que motivou a sua criação. Em que pese, de forma bem superficial, a justificativa apresentada referir-se à

promoção de moradia digna de interesse social, fez-se expressa menção, com ares de destaque, ao cunho arrecadatório que ela poderia gerar, seja pelos tributos que com a regularização poderiam incidir sobre os imóveis, tais como ITBI e IPTU, além do numerário que seria obtido com a alienação dos imóveis.

E, nesse ponto, reside a crítica subsequente. Isso porque, o Município elegeu, dentre os instrumentos jurídicos previstos para a regularização fundiária, a alienação onerosa dos imóveis públicos. Como se sabe, a maioria das pessoas que vive em imóveis dessa natureza são pessoas carentes, que não têm condições para arcarem com o pagamento da parcela estabelecida contratualmente, a qual, se não adimplida, pode ocasionar a reversão do imóvel ao Município. Não foi prevista a adoção de nenhum outro instituto jurídico que pudesse agasalhar a pretensão de tais pessoas, nem mesmo a doação, de forma subsidiária e adstrita à verificação de condições mais rígidas.

Ademais, admitiu-se a concessão de desconto no preço do imóvel, que é fixado com base em seu valor venal, apenas se ocorrer o pagamento à vista, sem qualquer parcelamento, o que acaba por desestimular a adesão de pretensos beneficiários. A aludida lei estabeleceu, ainda, a criação do Fundo Municipal de Melhoria e Modernização Administrativa que seria integrado, dentre outras receitas, pelo produto obtido com a regularização fundiária obtida pelo “Programa Minha Casa Legal”. Ocorre que os recursos contraídos por este Fundo, embora totalmente relacionados à habitação de interesse social, serão destinados, em suma, segundo previsto pela lei, à compra, ampliação e instalação de prédios públicos municipais, que são utilizados na atividade rotineira da Administração Pública, afastando-se, por completo, da própria essência da regularização fundiária.

Outro apontamento em relação à legislação consiste no fato de que ela privilegiou a regularização jurídica dos imóveis em detrimento da regularização urbanística, porquanto não se previu um melhoramento das áreas em que eles estão situados, com a elaboração de um plano de regularização fundiária pleno.

A Lei Municipal nº 4.545/2017 previu que os requerimentos para a regularização fundiária dos imóveis, mediante alienação onerosa, deveriam ser formulados em um prazo de 01 (um) ano, que se findou no final do ano de 2018, o que permitiu que sua efetividade pudesse ser aferida.

A conclusão a que se chegou é que, embora, em tese, 2.599 (dois mil quinhentos e noventa e nove) imóveis públicos, já retirados os localizados no Distrito Industrial, que foi

excluído de forma expressa do âmbito de aplicação da normal legal, estivessem aptos à regularização fundiária, conforme relação elaborada pela Secretaria Municipal de Planejamento, foram formalizados apenas 194 (cento e noventa e quatro) processos administrativos, dos quais, até a data da coleta dos dados, apenas 33 (trinta e três) haviam sido concluídos, com a devida regularização dos imóveis. Ou seja, houve uma baixa adesão e eficácia da lei.

Demais disso, a Lei Municipal nº 4.545/2017 encontrou óbices em algumas situações práticas, fazendo com que os processos administrativos instaurados permanecessem suspensos, fato que motivou a escolha das áreas que foram analisadas nesta dissertação, as quais se amoldavam ao conceito de núcleo urbano informal consolidado.

Dessa feita, foram estudadas as seguintes áreas: Distrito Industrial Manoel Afonso Cancela (excluído expressamente do âmbito de aplicação da lei), ocupação ocorrida às margens do Córrego do Carmo na Avenida Europa (localizada em área de preservação permanente) e ocupação ocorrida na Praça Ipiranga (área destinada, originalmente, à construção de equipamentos públicos).

Nessa perspectiva, após a análise das peculiaridades de cada uma dessas áreas e apontamento das características habitacionais e de infraestrutura, procurou-se avaliar se era possível regularizá-las fundiariamente à luz da Lei Federal nº 13.465/2017, cujos dispositivos legais foram examinados no Capítulo 3 desta dissertação, indicando-se, em caso positivo, o respectivo instituto jurídico que poderia ser utilizado para tanto.

Em relação ao Distrito Industrial Manoel Afonso Cancela e à ocupação ocorrida às margens do Córrego do Carmo chegou-se à conclusão da impossibilidade de regularização fundiária. A primeira área porquanto se encontra afetada à finalidade industrial, sendo a doação ao Município realizada pela CODEMIG, antiga proprietária da área, operada com o encargo de se manter aquela finalidade. Não é demais lembrar que, conforme apontado pelos relatórios sociais elaborados pelo Setor de Habitação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, a ocupação irregular do Distrito Industrial foi, inicialmente, fomentada por antigo Chefe do Executivo local com solução para a desocupação de outro imóvel.

No que concerne à segunda área acima aludida, em que pese ser admitida pela legislação a possibilidade de regularização fundiária em imóveis situados em áreas de preservação permanente, consoante discorrido no texto, a perícia técnica realizada no local

apontou riscos para a consecução desse desiderato, tais como: assoreamentos, deslizamentos, poluição, inundações e desvio do leito do córrego.

Pelo que foi observado, cabe uma ação mais pró-ativa por parte do Executivo, no sentido de dar cumprimento aos mandados de reintegração de posse já expedidos (Distrito Industrial) ou de seu pleito judicial (Córrego do Carmo), realocando a população realmente vulnerável em outro imóvel, o que poderia diminuir o custo político de tais ações governamentais, uma vez que o cumprimento de mandados que tais, geralmente, são bastante dolorosos para os habitantes e objeto de crítica pela opinião pública.

No que tange à ocupação realizada na Praça Ipiranga, concluiu-se pela possibilidade de regularização fundiária, inclusive podendo ser utilizado o novo instituto jurídico da legitimação fundiária. A área já está desafetada, sendo habitada por população extremamente carente, cabendo, tão-somente, ao Município, viabilizar a sua regularização fundiária.

Importante acentuar que foi aprovada a Lei Complementar Municipal nº 153/2018, que versa sobre a revisão do Plano Diretor Municipal de Ituiutaba, a qual consagrou importantes dispositivos que deverão guiar toda a política habitacional do Município, primando-se pelo cumprimento da função social da propriedade. Nesse sentido, atribuiu-se ao Município a obrigatoriedade de elaboração de um Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, além da necessidade de criação de um Sistema Municipal de Regularização Fundiária e do respectivo Plano, além de outras importantes disposições relacionadas a esse assunto.

Pois bem, o sucesso da efetivação de uma política de regularização fundiária na qual os imóveis a serem regularizados são públicos depende, sobretudo, de engajamento político do Executivo Municipal, que deve pautar sua atuação em adstrito respeito aos princípios administrativos consagrados em nossa Constituição Federal, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como atuar em consonância com as regras e princípios trazidos pela política urbana constitucional, Estatuto da Cidade e Plano Diretor.

Além de uma ação eficiente do Executivo, existem outros fatores necessários para se alcançar êxito em políticas de regularização fundiária, com a garantia do acesso à moradia digna, os quais são bem identificados por Romanelli (2007, p. 109/111):

- a) existência de um contexto político econômico, legal e de financiamento favorável que contemple: a continuidade de política; a precisa coordenação entre as três esferas de poder; um sistema de representação democrática; uma situação econômica que permita às autoridades públicas despenderem os recursos necessários às políticas de regularização, particularmente para intervir na terra, na infra-estrutura e serviços e no financiamento para populações de baixa renda; além de, um favorável conjunto de regras legais e procedimentos administrativos que facilitem as operações de implementação dos planos de regularização;
- b) a necessidade de implementação de programas que contenham objetivos cuidadosamente adaptados a cada situação específica e que contenham um claro, explícito e limitado número de objetivos priorizados; um conjunto claramente identificado de benefícios dirigidos aos agentes urbanos envolvidos; [...]
- c) a existência de atores capacitados e competentes que contemplem: a criação de corpo técnico com capacidade real de coordenação, inclusive com tomada de decisões com grau de relativa autonomia financeira; uma base desenvolvida com capacidade tecnológica para projetos e seu gerenciamento; a existência de organizações comunitárias estáveis e legítimas aptas a negociarem com todos os agentes urbanos; a existência de uma “terceira força”, geralmente formada por Organizações não-governamentais, associações de regularização, empresas sem fins lucrativos, fundações, as quais desempenham um importante papel como intermediárias entre as organizações comunitárias e as autoridades públicas;
- d) a criação de um processo de divulgação e de convencimento para que a população a ser beneficiada pela Regularização Fundiária possa compreender e tornar-se apoiadora da política, fazendo com que o trato da questão da pobreza deixe de ser uma causa caridosa para ser visto como efetivamente o é: um programa de crescimento econômico e social;
- e) a implementação de um trabalho de convencimento das elites com vistas a mostrar que a Regularização Fundiária produzirá um crescimento econômico [...];
- f) a inclusão das populações pobres com seus capitais, na sociedade e na cidade [...];
- g) a presença dos cartórios no processo de regularização por meio da criação de parcerias. [...]

Pelo que restou delineado, conclui-se que ainda há muito a se fazer acerca da questão da regularização fundiária na cidade de Ituiutaba. Com a observância dos fatores para êxito de programas que tais, acima indicados, bem como com uma efetiva aplicação do que restou expresso na Lei Municipal nº 158/2018 acerca da temática, e, ainda, atendo-se às disposições consagradas na Lei Federal nº 13.465/17, que prevê um procedimento mais célere, além de novos institutos jurídicos para a implementação dessa política pública, acredita-se que o Executivo Municipal tenha êxito na promoção da regularização fundiária nesta cidade.

## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, B. M. Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In: FERNANDES, E. (Org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

AMADEI, V. A.; PEDROSO, A. G. A.; MONTEIRO FILHO, R. W. B. **Primeiras Impressões sobre a Lei 13.465/2017**. ARISP (Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo), 2018.

BARBOSA, J. L. B. As Favelas na Reconfiguração Territorial da Justiça Social e dos Direitos à Cidade. In: ALVES, G.; CARLOS, A. F. A.; PÁDUA, R. F. (Orgs.) **Justiça Espacial e o Direito à Cidade**. São Paulo: Contexto, 2017.

BARROS, F. M. P. B. **Regularização Fundiária & Direito à Moradia. Instrumentos Jurídicos e Papel dos Municípios**. Curitiba: Juruá, 2014.

BOTELHO, A. **O Urbano em Fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário**. São Paulo: Annablume; 2007.

BORGARELLI, B. A.; KÜMPPEL, V. F. **Bens Públicos e Legitimação Fundiária: um problema da lei 13.465/2017**. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/Registralhas/98,MI290978,101048-Bens+publicos+e+legitimacao+fundiaria+um+problema+da+lei+134652017>> 2018. Acesso em: 1º/05/2019.

BRASIL. Lei nº. 4.132, de 10 de setembro de 1962. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 07 nov. 1962. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4132.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4132.htm)>. Acesso em: 30 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei 271, de 28 de fevereiro de 1967. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 28 fev. 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm)>. Acesso em: 30 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 6.015, de 31 de dezembro de 1973. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 31 dez. 1973. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm)>. Acesso em: 30 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 20 dez. 1979. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm)>. Acesso em: 30 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 12 mar. 2019.

BRASIL. Lei nº. 8.662, de 21 de junho de 1993. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 10 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 2.220, de 04 de setembro de 2001. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 05 set. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/2220.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2220.htm)>. Acesso em: 10 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm)>. Acesso em 28 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 11.977, de 7 de julho de 2009. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 7 jul. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)>. Acesso em: 14 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 12.651, de 25 de maio de 2012. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 28 mai. 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm)>. Acesso em: 30 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 13.465, de 11 de julho de 2017. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm)>. Acesso em: 08 mar. 2019.

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

CÂMARA MUNICIPAL DE ITUIUTABA. Lei Municipal nº 4.389, de 13 de novembro de 2015. Disponível em: <<http://www.ituiutaba.mg.leg.br/leis/lei-municipal/leis-ordinarias/ano-de-2015/lei-n-4-389-de-13-de-novembro-de-2015/view>>. Acesso em: 30 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal nº 4.545/17, de 15 de dezembro de 2017. Disponível em: <<http://www.ituiutaba.mg.leg.br/leis/lei-municipal/leis-ordinarias/ano-de-2017/lei-ndeg-4-545-de-15-de-dezembro-de-2017/view>>. Acesso em: 30 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal nº 4.547/17, de 15 de dezembro de 2017. Disponível em: <<http://www.ituiutaba.mg.leg.br/leis/lei-municipal/leis-ordinarias/ano-de-2017/lei-ndeg-4547-de-15-de-dezembro-de-2017/view>>. Acesso em: 30 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal Complementar nº 153, de 13 de julho de 2018. Disponível em: <<http://www.ituiutaba.mg.leg.br/leis/lei-municipal/leis-complementares/ano-de-2018/lei-complementar-no-153-de-13-de-julho-de-2018/view>>. Acesso em: 30 mai. 2019.

CANUTO, E. M. A. **Direito à Moradia Urbana: aspectos da dignidade da pessoa humana**. BeloHorizonte: Fórum, 2010.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A (re)produção do Espaço Urbano**. São Paulo: Edusp, 1994.

\_\_\_\_\_. **A Cidade**. 8. ed. São Paulo: Contexto, 2005.

\_\_\_\_\_. Da “Organização” à “Produção” do Espaço no Movimento do Pensamento Geográfico. In: CARLOS, A. F. A; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. (Orgs). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011.

CARNEIRO, L. O. **Três ações no STF questionam nova lei de regularização rural e urbana**. Disponível em: <<http://iregistradores.org.br/tres-acoes-no-stf-questionam-nova-lei-de-regularizacao-rural-e-urbana/>>. 2018. Acesso em: 25 de abril de 2019.

CARVALHO, P. A. **E-DEMOCRACIA. Fórum 2: Regularização Fundiária Urbana: debate sobre a regularização fundiária urbana**. Disponível em: <<https://edemocracia.camara.leg.br/audiencias/sala/338>>. Acesso em: 22 de abril de 2019.

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

CASEIRO, L. **Loteamentos Clandestinos**. Consequências penais. São Paulo: Universitária de Direito, 1979.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

\_\_\_\_\_. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, A. F. A; SOUZA, M.L.; SPOSITO, M.E.B. (Orgs.) **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011.

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

DI SARNO, D. C. L. **Elementos de Direito Urbanístico**. São Paulo: Manole, 2004.

\_\_\_\_\_. Competências Urbanísticas. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Orgs.). **Estatuto da Cidade** (Comentários à Lei Federal 10.257/01). 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

FARIAS, C. C.; ROSENVALD, N. **Curso de Direito Civil. Direitos reais**. 9. ed. Salvador: JusPodivm, 2013.

FERNANDES, E. **Regularização de Assentamentos Informais na América Latina**. Foco em políticas fundiárias. Lincoln Institute of Land Policy, 2011. Disponível em: <[https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full\\_1.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2019.

FERREIRA FILHO, P. S. **Ministério Público e a Regularização Fundiária Urbana em Áreas de Preservação Permanente**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

FIX, M. **São Paulo Cidade Global: fundamentos financeiros de uma miragem**. São Paulo: Boitempo, 2007.

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

GASPARINI, Diógenes. **O Estatuto da Cidade**. São Paulo: NDJ, 2002.

\_\_\_\_\_. Direito de Preempção. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Orgs.). **Estatuto da Cidade** (Comentários à Lei Federal 10.257/01). 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

\_\_\_\_\_. David. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume Editora, 2005.

KHURI, N. R. O novo instituto da legitimação fundiária na regularização fundiária urbana. Primeiras reflexões sobre a Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. In: GUÉRCIO, A. D.; GUÉRCIO, L. B. D. **O Direito Notarial e Registral em Artigos**. Volume II. São Paulo: YK Editora, 2017.

\_\_\_\_\_. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. (Orgs.) **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011.

ITUIUTABA. Disponível em: <<http://www.ituiutaba.mg.gov.br/t/dados-populacionais>>. Acesso em: 22 mai. 2019.

LARCHER, M. A. **Guia da Regularização Fundiária Urbana**. MPMG Jurídico. Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. 2018. ISSN I809-8673

LEFEBVRE, H. **A produção do espaço urbano**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original *La production de l'espace*, 4.ed. Paris: ÉditionsAnthropos, 2000). Primeira versão – fev. 2006.

LOUREIRO, F. E. **Loteamentos clandestinos**. Prevenção e repressão. Revista de Direito Imobiliário. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 48, ano 23, 2000.

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

MARTINS, M. L. R. **Moradia e Mananciais**: tensão e diálogo na metrópole. São Paulo: FAUUSP/FAPESP, 2006.

MARICATO, E. **Habitação e Cidade**. São Paulo: Atual, 1997.

\_\_\_\_\_. Metrópole periférica, desigualdade social e meio ambiente. In: DINIZ, N.; SILVA, M.; VIANA, G. (Orgs.) **O Desafio da Sustentabilidade**: um debate socioambiental no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

\_\_\_\_\_. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil. In ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C. **A cidade do Pensamento Único**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2002.

MEDAUAR, O. **Estatuto da Cidade** – Lei 10.257, de 10.07.2001. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo Moderno**. 15.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**. 6. ed. atual. por MONTEIRO, I. C. L.; MONTEIRO, Y. D. P. São Paulo: Malheiros, 1993.

MINAS GERAIS. Lei nº. 20.020, de 05 de janeiro de 2012. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, MG, 06 jan. 2012. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=20020&comp=&ano=2012>>. Acesso em: 30 mai. 2019

\_\_\_\_\_. Lei nº. 22.257, de 27 de julho de 2016. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, MG, 28 jul. 2016. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=22257&comp=&ano=2016>>. Acesso em: 30 mai. 2019

MONTEIRO, W. B. **Direito das Coisas**. 37.ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

MUKAI, T. **O Estatuto da Cidade**. Anotações à Lei nº 10.257, de 10-07-2001. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008

NALINI, J. R. **Direitos que a Cidade Esqueceu**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

OLIVEIRA, H. C. M. **Urbanização e Cidades: Análises da Microrregião de Ituiutaba (MG)**. Tese de doutorado em Geografia apresentada ao Instituto de Geografia da Universidade Federal de Uberlândia, 2013.

OLIVEIRA, F. B. **Direito à Moradia Sobre Áreas Ocupadas**. Curitiba: Juruá, 2017.

OSÓRIO, L. M. Direito à Moradia Adequada na América Latina. In, ALFONSIN, B.; FERNANDES, E. (Orgs.) **Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade**: diretrizes, instrumentos e processos de Gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

PINTO, V. C. **A Regularização Fundiária Urbana na Lei 13.465/2017**. Disponível em: <<https://www.linkedin.com/pulse/regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-urbana-plv-122017-decorrente-carvalho-pinto?trk=mp-reader-card>>. 2017, a. Acesso em 24.04.2019

\_\_\_\_\_. **Mitos e verdades sobre a nova Lei da Regularização Fundiária Urbana**. Disponível em: <<https://caosplanejado.com/mitos-e-verdades-sobre-a-nova-lei-da-regularizacao-fundiaria-urbana/>>. 2017, b. Acesso em 24.04.2019.

PEDROSO, A. G. A. P. Informações práticas sobre o sistema da regularização fundiária urbana idealizado pela Lei 13.465/17 (arts. 9º ao 54). In: PEDROSO, A. G. P. (Org.). **Regularização fundiária** – Lei 13.465/2017. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

RIBEIRO, T. F. **Da MP 759 a Lei 13.465/17: os novos rumos da regularização fundiária no Brasil.** Observatório das Metrópoles. Disponível em: <<http://observatoriodasmetrosoles.net.br/wp/da-mp-759-lei-13-465-17-os-novos-rumos-da-regularizacao-fundiaria-no-brasil/>>. Acesso em 24.04.2019

RIBEIRO, L. C. Q. **Dos cortiços aos Condomínios Fechados: as formas de produção de moradia na cidade do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

RODRIGUES, A. M. **Moradia nas Cidades Brasileiras.** 10. ed. São Paulo: Contexto, 2003.

RODRIGUES, D. R. O direito à propriedade titulada por meio da regularização fundiária. In: NALINI, J. R.; LEVY, W. (Coord.). **Regularização Fundiária.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

ROMANELLI, L. C. **Direito à Moradia à Luz da Gestão Democrática.** 2. ed. Curitiba: Juruá, 2007.

ROSENVALD, N. **A Legitimação Fundiária – uma polêmica inovação.** Disponível em: <<https://www.nelsonrosenvald.info/single-post/2017/12/20/A-Legitima%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-%E2%80%93-uma-pol%C3%AAmica-inova%C3%A7%C3%A3o>>. 2017. Acesso em: 02/05/2019

SABINO, Jamilson Lisboa. **Núcleo Urbano Informal Consolidado.** Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=20025&revista\\_caderno=4](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=20025&revista_caderno=4)>. 2018. Acesso em: 24 mai. 2018.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do Espaço Habitado: fundamentos teórico e metodológico da geografia.** São Paulo: Hucitec, 1988.

\_\_\_\_\_. **A Natureza do Espaço: técnica e tempo, razão e emoção.** 4. ed. São Paulo: Edusp, 2012.

SÉGUIN, E. **Estatuto da Cidade.** 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SARLET, I. W. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

\_\_\_\_\_. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SAULE JÚNIOR, N. **A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004.

\_\_\_\_\_. **Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.

SINGER, P. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, E. (Org.). **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil industrial.** São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.

SCHMID, C. **A Teoria da Produção do Espaço de Henri Lefebvre: em direção a uma dialética tridimensional.** Tradução: Maria Inez Medeiros Marques e Marcelo Barreto. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74284/77927>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_. **A. Direito Urbanístico Brasileiro.** 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUZA, M. L. **ABC do Desenvolvimento Urbano.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

SOUZA, S. I. N. **Direito à Moradia e de Habitação:** análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os Direitos da Personalidade. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

SOJA, E. **Geografias pós-modernas:** a reafirmação do espaço na teoria social crítica. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.

SPOSITO, E. S. **A Vida nas Cidades.** São Paulo: Contexto, 1994.

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

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Estatísticas de Eleitorado.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-por-municipio-zona>>. Acesso em: 22 mai. 2019.

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