

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE DIREITO PROF. JACY DE ASSIS
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO**

IRIS CRISTINA FERNANDES VIEIRA BERNARDES

**ANÁLISE DA LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA MUNICIPAL E SUA
APLICAÇÃO NA CIDADE DE UBERLÂNDIA – MG SOB O ENFOQUE DO
DIREITO À MORADIA**

**UBERLÂNDIA
2024**

IRIS CRISTINA FERNANDES VIEIRA BERNARDES

**ANÁLISE DA LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA MUNICIPAL E SUA
APLICAÇÃO NA CIDADE DE UBERLÂNDIA – MG, SOB O ENFOQUE DO
DIREITO À MORADIA**

Texto apresentado como requisito para obtenção do título de mestre no Programa de Pós-graduação em Direito (PPGDI), na Linha de Pesquisa 1: “Tutela Jurídica e Políticas Públicas”, da Faculdade de Direito (FADIR) da Universidade Federal de Uberlândia.

Orientadora: Profa. Dra. Daniela de Melo Crosara

UBERLÂNDIA

2024

IRIS CRISTINA FERNANDES VIEIRA BERNARDES

**ANÁLISE DA LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA MUNICIPAL E SUA
APLICAÇÃO NA CIDADE DE UBERLÂNDIA – MG, SOB O ENFOQUE DO
DIREITO À MORADIA**

Texto apresentado como requisito para obtenção do título de mestre no Programa de Pós-graduação em Direito (PPGDI), na Linha de Pesquisa 1: “Tutela Jurídica e Políticas Públicas”, da Faculdade de Direito (FADIR) da Universidade Federal de Uberlândia.

Orientadora: Profa. Dra. Daniela de Melo Crosara

Aprovado em:
Banca examinadora

Profª. Drª. Daniela de Melo Crosara (Orientadora)
CMDIP

Prof. Dr.
CMDIP

Prof. Dr.
CMDIP

UBERLÂNDIA

2024

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

B522 Bernardes, Iris Cristina Fernandes Vieira, 1989-
2024 ANÁLISE DA LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA MUNICIPAL E SUA APLICAÇÃO NA CIDADE DE UBERLÂNDIA - MG, SOB O ENFOQUE DO DIREITO À MORADIA [recurso eletrônico] / Iris Cristina Fernandes Vieira Bernardes. - 2024.

Orientadora: Daniela de Melo Crosara
Crosara . Dissertação (Mestrado) -
Universidade Federal de
Uberlândia, Pós-graduação em Direito.

Modo de acesso: Internet.

Disponível em:
<http://doi.org/10.14393/ufu.di.2024.129> Inclui
bibliografia.

Inclui ilustrações.

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

Secretaria da Coordenação do Programa de Pós-Graduação em
Direito

Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 3D, Sala 302 - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG,
CEP 38400-902

Telefone: 3239-4051 - mestradodireito@fadir.ufu.br - www.cmdip.fadir.ufu.br



ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Direito				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Acadêmico, número 208, PPGDI				
Data:	Vinte e oito de fevereiro de dois mil e vinte e quatro	Hora de início:	19:00	Hora de encerramento:	21:00
Matrícula do Discente:	12212DIR005				
Nome do Discente:	Iris Cristina Fernandes Vieira Bernardes				
Título do Trabalho:	Análise da Lei de Regularização Fundiária Municipal e sua aplicação na cidade de Uberlândia-MG, sob o enfoque do Direito à Moradia				
Área de concentração:	Direitos e Garantias Fundamentais				
Linha de pesquisa:	Tutela Jurídica e Políticas Públicas				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	Efetividade e Devolução de Conceitos Sociais				

Reuniu-se, utilizando tecnologia de comunicação à distância, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Direito, assim composta: Professoras/es Doutoras/es: Paula Zambelli Salgado Brasil - ESEG; Alexandre Walmott Borges - UFU; e Daniela de Melo Crosara - UFU - orientadora da candidata.

Iniciando os trabalhos a presidenta da mesa, Dra. Daniela de Melo Crosara, apresentou a Comissão Examinadora e a candidata, agradeceu a presença do público, e concedeu a discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação da discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir a senhora presidenta concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, às/aos examinadoras/es, que passaram a arguir a candidata. Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando a candidata:

APROVADA.

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.

Neste ato, e para todos os fins de direito, as/os examinadoras/es e a discente autorizam a transmissão ao vivo da atividade. As imagens e vozes não poderão ser divulgadas em nenhuma hipótese, exceto quando autorizadas expressamente pelas/os examinadoras/es e pela discente. Por ser esta a expressão da vontade, nada haverá a reclamar a título de direitos conexos quanto às imagens e vozes ou quaisquer outros, nos termos firmados na presente.

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 e pela discente.



Documento assinado eletronicamente por **Daniela de Melo Crosara, Professor(a) do Magistério Superior**, em 04/03/2024, às 10:44, 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 **Alexandre Walmott Borges, Professor(a) do Magistério Superior**, em 07/03/2024, às 16:18, 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 **Paula Zambelli Salgado Brasil, Usuário Externo**, em 15/03/2024, às 09:01, 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 **Iris Cristina Fernandes Vieira Bernardes, Usuário Externo**, em 23/04/2024, às 07:09, 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, informando o código verificador **5219805** e o código CRC **59CA68DC**.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer, em primeiro lugar, à Deus, por ser amparo em toda a minha trajetória. Por me guiar sempre, sendo luz e conforto nos momentos de dificuldades e de celebrações. Consagro ao Senhor todos os meus planos e conquistas, pois sei que és o meu refúgio e fortaleza.

Agradeço aos meus familiares de modo geral, sobretudo aos meus pais, Regimar e Mauricio, que sempre me apoiaram, incentivaram, compreendendo meus momentos de ausência para a dedicação na vida profissional e acadêmica, vibrando (ainda que a distância) em cada conquista e passo conquistado.

Um agradecimento incondicional ao meu esposo Leonardo, pelo companheirismo, amor e por ser meu incentivo diário, por me fazer acreditar que posso mais do que imagino. Sua presença, amor e cuidados diários foram cruciais para alcançar mais este objetivo, fazendo com que os momentos difíceis fossem mais leves, tranquilos e de paz.

Agradeço aos colegas do escritório Sousa Oliveira Advogados Associados, em especial àqueles que se tornaram amigos e que estiveram comigo em cada dificuldade, momentos de angústia, ansiedade, que sempre acreditaram em meu potencial, me incentivaram verdadeiramente, se alegrando e comemorando comigo as minhas conquistas. Sou imensamente grata a todos, em especial ao Daniel Sousa e Haiala Oliveira, por todo apoio em minha trajetória de crescimento profissional, pela amizade verdadeira construída, pela parceria e oportunidades concedidas; e à Amanda Andrade, uma querida, profissional e acadêmica admirável, minha grande incentivadora desde antes do processo de seleção, a primeira a acreditar em meu projeto de pesquisa e a me motivar a dar os primeiros passos na realização dessa conquista.

Agradeço, por fim, à minha Orientadora, Prof. Dra. Daniela Crosara, por todos os ensinamentos, paciência, apoio e sua disponibilidade constantes. Seu direcionamento assertivo foi essencial ao desenvolvimento da minha pesquisa, contribuindo para que eu pensasse de forma crítica, chegando às minhas próprias conclusões, com clareza e objetividade. Sou imensamente grata por toda a atenção dispendida.

RESUMO

Para garantir o direito à moradia, é necessário o compromisso na aplicação prática dos instrumentos jurídicos previstos na Lei Federal nº 13.465/2017, responsável por regulamentar a regularização fundiária rural e urbana. Esta pesquisa pretendeu o estudo acerca das limitações que a legislação municipal impõe à regularização fundiária de núcleos consolidados existentes na cidade de Uberlândia – MG, ao estabelecer novos critérios limitadores em desconformidade com o disposto na Lei Federal, e em descompasso com o direito fundamental à moradia e propriedade, já que se tratam de direitos distintos. Com a finalidade de ilustrar o presente problema de pesquisa, verificou-se se a determinação das Leis Municipais nº 670/2019 e nº 671/2019 no sentido de que só é possível regularizar os núcleos informais comprovadamente existentes até 22 de dezembro de 2016, traz limitações à aplicabilidade da Lei Federal nº 13.465/2017 e conseqüentemente ao direito à moradia, uma vez que a Lei Federal apenas restringe o uso do instrumento da legitimação fundiária após esse marco temporal. A hipótese de pesquisa foi de que o Município de Uberlândia, tanto na Lei Complementar Municipal nº 670/2019, quanto na Lei Complementar Municipal nº 671/2019 e na Lei Complementar Municipal nº 738/2022, estaria, sob o pretexto de impedir a ocorrência de parcelamento desordenado do solo e invasões de propriedade pública e privadas, mitigando a responsabilidade do Poder Executivo Municipal quanto à fiscalização, obstaculizando a regularização fundiária de ocupações consolidadas após o marco temporal estabelecido na legislação, em prejuízo ao direito à moradia, restringindo indevidamente a aplicação da legislação federal. O objetivo geral desta pesquisa foi investigar se o Município de Uberlândia, tanto na Lei Complementar Municipal nº 670/2019, quanto na Lei Complementar Municipal nº 671/2019 e na Lei Complementar Municipal nº 738/2022, está restringindo indevidamente as regulamentações gerais previstas na Lei Federal 13.465/2017, limitando o direito à moradia constitucionalmente previsto, mitigando a responsabilidade do Poder Executivo Municipal quanto à fiscalização, obstaculizando a regularização fundiária de ocupações consolidadas, em prejuízo ao direito à moradia. A pesquisa se dividiu em três partes, de modo que o primeiro capítulo abordou o direito à cidade e o direito à moradia, bem como sua relação com o direito à propriedade e a função social da propriedade; o segundo capítulo abordou aspectos específicos da regularização fundiária urbana; e o terceiro capítulo realizará a análise da lei de regularização fundiária municipal de Uberlândia – MG, com

dados numéricos que permitam o alcance dos objetivos deste trabalho, sob o enfoque do direito à moradia, perpassando o Estatuto da Cidade, a Constituição e a própria legislação municipal. Ao final, concluiu-se que o marco temporal de 22 de dezembro de 2016 foi significativo, resultando no indeferimento de 36 dos 124 projetos apresentados – que significa um percentual de quase trinta por cento dos projetos encaminhados, confirmando-se a hipótese de pesquisa. Adotou-se o método dedutivo de abordagem para, do ponto de vista metodológico, delimitar a estrutura da pesquisa em capítulos.

Palavras-chave: direito à moradia; direito à propriedade; regularização fundiária.

ABSTRACT

To guarantee the right to housing, it is necessary to commit to the practical application of the legal instruments provided for in Federal Law No. 13,465/2017, responsible for regulating rural and urban land regularization. This research intended to study the limitations that municipal legislation imposes on the land regularization of existing consolidated centers in the city of Uberlândia – MG, by establishing new limiting criteria that do not comply with the provisions of the Federal Law, and are out of step with the fundamental right to housing, and property, as they are distinct rights. With the purpose of illustrating the present research problem, it was verified whether the determination of Municipal Laws nº 670/2019 and nº 671/2019 in the sense that it is only possible to regularize informal nuclei proven to exist until December 22, 2016, brings limitations to the applicability of Federal Law No. 13,465/2017 and consequently to the right to housing, since the Federal Law only restricts the use of the land legitimization instrument after this time frame. The research hypothesis was that the Municipality of Uberlândia, both in Municipal Complementary Law nº 670/2019, Municipal Complementary Law nº 671/2019 and Municipal Complementary Law nº 738/2022, would, under the pretext of preventing the occurrence of disorderly land subdivision and invasions of public and private property, mitigating the responsibility of the Municipal Executive Branch for inspection, obstructing the land regularization of occupations consolidated after the time frame established in the legislation, to the detriment of the right to housing, unduly restricting the application of federal legislation. The general objective of this research was to investigate whether the Municipality of Uberlândia, both in Municipal Complementary Law No. 670/2019, Municipal Complementary Law No. 671/2019 and Municipal Complementary Law No. 738/2022, is unduly restricting the general regulations provided for in Federal Law 13,465/2017, limiting the constitutionally foreseen right to housing, mitigating the responsibility of the Municipal Executive Branch for inspection, obstructing the land regularization of consolidated occupations, to the detriment of the right to housing. The research was divided into three parts, so that the first chapter addressed the right to the city and the right to housing, as well as their relationship with the right to property and the social function of property; the second chapter addressed specific aspects of urban land regularization; and the third chapter will analyze the municipal land regularization law of Uberlândia – MG, with numerical data that allow the achievement of the objectives of this work, under the focus of the right to housing, going through the City Statute, the Constitution

and the legislation itself municipal. In the end, it was concluded that the time frame of December 22, 2016 was significant, resulting in the rejection of 36 of the 124 projects presented – which means a percentage of almost thirty percent of the projects submitted, confirming the research hypothesis. The deductive method of approach was adopted to, from a methodological point of view, delimit the structure of the research into chapters.

Keywords: right to housing; right to property; land regularization.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 DIREITO À MORADIA E A SUA RELAÇÃO COM O DIREITO À CIDADE E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE.....	14
2.1 DIREITO À MORADIA NO DIREITO BRASILEIRO.....	17
2.2 O DIREITO À CIDADE E AS NECESSIDADES SOCIAIS.....	25
2.3 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE.....	28
3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA.....	43
3.1 HISTÓRICO, CONCEITOS, OBJETIVOS E PRINCÍPIOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB).....	45
3.2 DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL: CLASSIFICAÇÃO DAS MODALIDADES (REURB-S E REURB – E).....	58
3.3 INSTRUMENTOS PARA A REALIZAÇÃO DA REURB.....	63
3.4 INFRAESTRUTURA E PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: O REGISTRO DA REURB (ART. 42 DA LEI 13.465/2017), DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO.....	67
3.5 DAS DIVERGÊNCIAS E CONTRARIEDADES DA LEI 13.465/2017 E AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADES EM TRAMITAÇÃO.....	71
4 ANÁLISE DA LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA MUNICIPAL DE UBERLÂNDIA – MG À LUZ DO DIREITO À MORADIA.....	76
4.1 DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA DISPOR SOBRE MATÉRIA URBANÍSTICA, POLÍTICA URBANA, ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL E ADEQUADO ORDENAMENTO TERRITORIAL.....	77
4.2 ANÁLISE HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DE UBERLÂNDIA.....	83
4.3 ANÁLISE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 670/2019, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 671/2019 E DA LEI COMPLEMENTAR Nº 738/2022 E CONTRAPOSIÇÃO À LEI FEDERAL Nº 14.365/2017 À LUZ DO DIREITO À MORADIA.....	90
5 CONCLUSÃO.....	112
REFERÊNCIAS.....	115

1 INTRODUÇÃO

O direito à moradia está previsto no rol de direitos sociais elencados no artigo 6º, caput, da Constituição. Para a sua garantia, enquanto direito humano e fundamental, e constitucionalmente previsto como direito social (Brasil, 1988), é necessário o compromisso na aplicação prática dos instrumentos jurídicos previstos na Lei Federal nº 13.465/2017, responsável por regulamentar a regularização fundiária rural e urbana. Para tanto, faz-se necessário que os executores de atos administrativos essenciais à promoção efetiva da regularização fundiária atuem sem promover quaisquer entraves no âmbito local, garantindo a efetivação da regularização de núcleos urbanos consolidados, a ocupação social do solo e a utilização democrática dos espaços públicos.

Nesse sentido, questionou-se se a Lei Complementar Municipal nº 670, de 02 de maio de 2019, bem como a Lei Complementar Municipal nº 671/2019 e a Lei Complementar Municipal nº 738, de 17 de outubro de 2022, estão de acordo com a Lei Federal 13.465/2017 e em consonância com a garantia ao direito fundamental à moradia, relacionado ao direito à cidade, ou restringem a aplicação da Lei Federal 13.465/2017.

Explica-se que, enquanto a Lei Complementar Municipal nº 670/2019 dispõe sobre o Programa de Regularização de Núcleos Urbanos Irregulares – PROURBI no âmbito do Município de Uberlândia – MG e se aplica a todo o município com exceção das localidades nela previstas, a Lei Complementar Municipal nº 671/2019 institui e delimita a Zona de Urbanização Específica do Complexo Turístico Interlagos no Município de Uberlândia, havendo previsões específicas quanto à regularização fundiária dos loteamentos clandestinos ou irregulares nessa localidade.

Quanto à limitação da legislação municipal em contraposição à legislação federal, note-se que o marco temporal de 22 de dezembro de 2016 é instituído pelas Leis Complementares Municipais nº 670/2019 e nº 671/2019, aplicando-se subsidiariamente às disposições da Lei nº 671/2019, a Lei Complementar nº 670/2019 e alterações, conforme previsto em seu artigo 14 (Leis Municipais, 2019).

Sob esse enfoque, pretendeu-se o estudo acerca das limitações que a legislação municipal impõe à regularização fundiária de núcleos consolidados existentes na cidade de Uberlândia – MG, ao estabelecer novos critérios limitadores em desconformidade com o disposto na Lei Federal, e em descompasso com o direito fundamental à moradia e propriedade, já que se tratam de direitos distintos.

Com a finalidade de ilustrar o presente problema de pesquisa, intentou-se verificar se a determinação da legislação municipal citada, no sentido de que só é possível regularizar os núcleos informais comprovadamente existentes até 22 de dezembro de 2016, traz limitações à aplicabilidade da Lei Federal nº 13.465/2017 e conseqüentemente ao direito à moradia, uma vez que a Lei Federal apenas restringe o uso do instrumento da legitimação fundiária após esse marco temporal.

Em outras palavras: a legislação municipal de Uberlândia estabelece critérios mais restritivos para a regularização fundiária no âmbito municipal do que a legislação federal, sendo necessário verificar a restrição dos direitos fundamentais em debate em razão dessa limitação municipal.

Nesse raciocínio, propôs-se um estudo visando verificar se a legislação municipal de Uberlândia restringe a aplicação dos instrumentos de implementação de política pública na área de habitação previstos no art. 15 da Lei Federal nº 13.465/2017, nas Leis Complementares Municipais nº 670/2019, nº 671/2019 e nº 738/2022, verificando-se a oposição às previsões gerais estabelecidas na Lei Federal em ambas as legislações municipais, o que acarreta em inegável insegurança e incerteza jurídica quanto à regularização social das ocupações, podendo ocasionar em circunstância limitadora do direito à moradia.

Compreendeu-se como necessário verificar se assiste ao Município de Uberlândia o direito de legislar sobre matéria urbanística, de modo a verificar se ele pode legislar sobre direito à moradia.

Ademais, foi necessário verificar se a legislação Municipal de Uberlândia se adequa à Lei Federal 13.465/2017 totalmente, ou se este legisla de forma diferente sobre área construída e parcelamento do solo, tanto do ponto de vista formal quanto do ponto de vista substancial, ou material, desta Lei. Assim, foi necessário observar se, caso seja possível ao município legislar, se o fez respeitando a concepção de direito fundamental à moradia que será adotada neste trabalho, como forma de ampliar o seu alcance, relacionando-a com o direito à cidade.

Diante da caracterização do problema, a hipótese de pesquisa foi de que o Município de Uberlândia, nas Leis Complementares Municipais nº 670/2019, nº 671/2019 e nº 738/2022, estaria, sob o pretexto de impedir a ocorrência de parcelamento desordenado do solo e invasões de propriedade pública e privadas, mitigando a responsabilidade do Poder Executivo Municipal quanto à fiscalização, obstaculizando a regularização fundiária de ocupações

consolidadas após o marco temporal estabelecido na legislação, em prejuízo ao direito à moradia, restringindo indevidamente a aplicação da legislação federal.

O objetivo geral desta pesquisa foi investigar se o Município de Uberlândia, nas Leis Complementares Municipais nº 670/2019, nº 671/2019 e nº 738/2022, está restringindo indevidamente as regulamentações gerais previstas na Lei Federal 13.465/2017, limitando o direito à moradia constitucionalmente previsto, mitigando a responsabilidade do Poder Executivo Municipal quanto à fiscalização, obstaculizando a regularização fundiária de ocupações consolidadas, em prejuízo ao direito à moradia.

Os objetivos específicos foram:

(a) Identificar qual o núcleo protetivo do direito à moradia, relacionando-o ao direito à cidade, enquanto direitos fundamentais intrinsecamente associados e promotores da dignidade da pessoa humana e do desenvolvimento do ser humano, bem como a propriedade e sua função social dentre outros, dentre outros, perpassando aspectos da competência municipal para legislar sobre as normas de regularização fundiária e direito à moradia, discutindo o direito à cidade e a sua relação com o direito à moradia.

(b) Compreender o histórico, conceitos, princípios, objetivos e instrumentos da regularização fundiária no direito pátrio, avaliando-a enquanto política municipal por meio da análise de seu procedimento, discutindo-se ainda as divergências e contrariedades que levaram a regularização fundiária – na forma da Lei Federal nº 13.465/2017 a ter sua constitucionalidade questionada por meio de ações diretas de inconstitucionalidade;

(c) Identificar na legislação municipal pontos contraditórios com a Lei Federal, analisando-se a lei de regularização fundiária municipal de Uberlândia – MG sob o enfoque do direito à moradia, considerando-se o Estatuto da Cidade, a Constituição e legislação municipal, de modo a avaliar se a regularização fundiária prevista nas leis do município de Uberlândia – MG, em vista da Lei Federal, ferem direitos fundamentais, sugerindo-se modificações legislativas e buscando ainda possíveis legislações exemplificativas que não realizem as restrições apontadas, para realização de comparação.

A dissertação proposta foi desenvolvida a partir da investigação analítica e dogmática acerca do tema proposto, tratando de investigar as benesses e problemáticas trazidas pela nova lei, tudo para que no fim se esclareça se as Leis Complementares Municipais nº 670/2019, nº 671/2019 e nº 738/2022 estão de acordo com a Lei Federal 13.465/2017 e em consonância com a garantia ao direito fundamental à moradia.

Adotou-se o método dedutivo de abordagem para, do ponto de vista metodológico, delimitar a estrutura da pesquisa em capítulos, sendo o primeiro uma introdução do assunto e do tema, e o último composto das conclusões finais obtidas ao longo do desenvolvimento. Os capítulos centrais contemplaram o desenvolvimento das premissas adotadas na dissertação.

Para compreensão do assunto, o trabalho foi dividido em três partes, de modo que o primeiro capítulo abordou o direito à cidade e o direito à moradia, bem como sua relação com o direito à propriedade e a função social da propriedade, com base em autores como Harvey, Lefebvre, Rolnik, Saule Júnior e Sarlet, dentre outros; o segundo capítulo abordou aspectos específicos da regularização fundiária urbana, valendo-se de autores como Scheid, Carvalho Filho e da Silva, dentre outros; e o terceiro capítulo realizou a análise da lei de regularização fundiária municipal de Uberlândia – MG, com dados numéricos que permitam o alcance dos objetivos deste trabalho, sob o enfoque do direito à moradia, perpassando o Estatuto da Cidade, a Constituição e a própria legislação municipal.

2 DIREITO À MORADIA E A SUA RELAÇÃO COM O DIREITO À CIDADE E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Este capítulo tem o objetivo de discorrer sobre o direito à moradia, discutindo a sua relação com o direito à cidade e a função social da propriedade. Introdutoriamente, sendo o direito à moradia um direito constitucional social, a sua relação com o direito à cidade existe porque o direito à cidade prevê a combinação entre uma estrutura física, material, e a concretização da qualidade de vida dos seus habitantes. Semelhantemente, e de maneira introdutória, o direito à moradia nos centros urbanos também está associado com a função social da propriedade porque a moradia regular e adequada é capaz de cumprir a função social de espaços que se encontram inutilizados. Realizadas tais considerações iniciais, passa-se a compreender o núcleo constitucional comum a estes direitos.

Observando-se o texto constitucional e suas características (Brasil, 1988), vê-se que a dignidade da pessoa humana foi determinada como fundamento da República Federativa do Brasil, conforme *caput* do seu artigo primeiro, constituindo cerne do ordenamento jurídico pátrio. Pode-se afirmar que a dignidade da pessoa humana estabelece uma espécie de filtragem normativa, de modo que toda a legislação a ser desenvolvida no ordenamento lhe guarde respeito e obediência – uma filtragem, portanto, considerada *pro homine*, ou em favor do homem (Ramos, 2017).

Seguindo-se a divisão normativa realizada pela Constituição (Brasil, 1988), vê-se que os direitos e garantias considerados fundamentais estão previstos no rol de incisos do *caput* do artigo quinto, dotados de marcas distintivas que dizem respeito a esta classe de direitos: a universalidade (ou seja, são direitos aplicáveis a todos), a essencialidade (pois são direitos considerados imprescindíveis), a superioridade normativa (pois seu conteúdo é superior ao das demais normas, do ponto de vista material), e a reciprocidade (uma vez que são direitos de todos, vinculando diferentes agentes de diferentes esferas) (Ramos, 2017).

Neste contexto, destaca-se que as constituições latino-americanas possuem a característica de prever uma larga extensão de direitos, sendo por este motivo tidas como “poéticas” diante da tendência de positivação exaustiva de direitos em seus textos (Courtis; Gargarella, 2009, p. 31). Diz-se poéticas pois a realidade social destes países não corresponde ao previsto no texto constitucional, embora se considere que a positivação desses direitos é importante por tratá-los como objetivo, ou seja, em favor de sua futura materialização.

Na evolução constitucional, salienta-se que os direitos fundamentais se classificariam em gerações – ou, como termo usado hoje, dimensões. Nesta transição entre dimensões, vê-se claramente a alteração da perspectiva do reconhecimento apenas de direitos de primeira dimensão, associados ao Estado Liberal e nos quais se incluem os direitos de liberdade e propriedade, para o reconhecimento e necessária proteção de direitos de segunda dimensão, associados ao Estado Social, e que envolvem direitos de igualdade, nos quais se inclui o direito à moradia (Ramos, 2017).

Note-se que Antônio Augusto Cançado Trindade (2000), ao tratar acerca da evolução dos direitos fundamentais, alerta que no plano internacional, os direitos que apareceram primeiro foram os econômicos e os sociais, porém, que no plano interno, nacional, primeiro vieram os direitos individuais e, sequencialmente, os direitos econômico-sociais e o direito de coletividade. Questiona-se, assim, a divisão de direitos humanos conforme gerações, ou, posteriormente, chamadas, dimensões.

Do ponto de vista dos direitos considerados fundamentais, Novais (2006) discute o reconhecimento dos direitos fundamentais como trunfos contra a maioria, enfatizando o reconhecimento da dignidade da pessoa humana, a constitucionalização da indisponibilidade dos direitos fundamentais e a correspondente vinculação das entidades públicas na consecução destes direitos. Esta noção é importante pois reflete a compreensão de que os direitos individuais não são absolutos, de modo que se reconheça a superioridade de determinados direitos sobre eles – no caso, os direitos fundamentais.

A Constituição de 1988, portanto, trouxe os individuais e coletivos elencados em um artigo, trazendo os direitos sociais no artigo seguinte. Os direitos sociais estão constitucionalmente estabelecidos no artigo sexto da Constituição de 1988, considerados como tais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados (Brasil, 1988).

Diante da interpretação constitucional quanto à efetividade desses direitos, existem diferentes teorias quanto à correção de sua posição no texto constitucional e à sua condição de direitos fundamentais, conforme Clève (2003, p. 4), que esclarece que há teorias no sentido de que esses direitos sociais não são reais porque correspondem a meros programas ou estratégias de ações governamentais, atribuindo uma visão restritiva à aplicação e efetividades dos direitos sociais, devido a essas características. Sarlet (2009, p. 429-430) expõe e contesta essa visão restritiva dos direitos sociais.

Em que pese às características dos direitos sociais e fundamentais no contexto atual, que possuem uma posição de destaque na Constituição, sendo a dignidade da pessoa humana um norte de interpretação para os demais direitos (Barroso, 2014), e destacando-se a previsão constitucional do direito à moradia enquanto direito social, compreende-se que a positivação constitucional desta classe de direitos, por si só, não é capaz de obstar todas as objeções à sua efetivação, como demonstrado pela necessidade de que haja programas ou estratégias de ações governamentais para que esses direitos venham a ser concretizados.

Explica-se: os direitos fundamentais sociais, que usualmente demandam uma prestação material positiva do Estado são questionados justamente por essa característica, uma vez que o Estado precisa se mobilizar por meio de políticas públicas e também do emprego de recursos para que esses direitos sejam efetivados.

Apesar de possíveis objeções, reconhece-se que a evolução constitucional desde a promulgação da Constituição de 1988 revela um comprometimento com os direitos sociais fundamentais, buscando-se a construção de um regime jurídico-constitucional adequado a estes objetivos. Trata-se de um verdadeiro fenômeno, que, segundo Sarlet (2009, p. 464):

(...) ocorre tanto no que diz respeito ao reconhecimento em si da condição de verdadeiros direitos fundamentais aos direitos sociais (pelo menos dos assim designados direitos sociais básicos, ligados ao mínimo existencial, onde parece existir um consenso) quanto na superação, pelo menos em boa parte, das principais objeções que lhes são direcionadas, seja no que diz com a sua constitucionalização, seja no concernente a sua condição de direitos exigíveis. (Sarlet, 2009, p. 464)

Neste cenário, observa-se que embora a positivação do direito e o reconhecimento do direito à moradia como direito social constitucional não significa a sua instantânea eficácia ou materialização, a sua positivação no rol de direitos sociais constitucionais, e o reconhecimento da sua associação com o valor da dignidade da pessoa humana, tendem a trabalhar de maneira favorável à sua consecução futura, pois representa valores que são garantidos e ocupam um alto *status* material no texto constitucional.

Conforme Sarlet (2009, p. 430), a previsão constitucional dos direitos sociais não é suficiente para aumentar ou diminuir sua efetividade no que diz respeito aos padrões econômicos e de bem-estar social. Entretanto, o seu estabelecimento no texto constitucional é importante para sua evolução rumo à materialização (Courtis; Gargarella, 2009, p. 32), influenciando na construção de um regime jurídico-constitucional adequado aos objetivos dos direitos sociais.

Nesta linha, tais direitos ultrapassam o *status* de normas meramente programáticas, possibilitando que sejam buscados em face do Estado. O próprio deslocamento do pensamento de que os direitos sociais previstos na Constituição não passavam de normas programáticas, para a ideia de que o Estado deve realizar prestações materiais aos jurisdicionados, é notável no cenário brasileiro, ainda que as normas sejam programáticas (Sarmiento, 2008), como é o caso do direito à moradia.

Neste sentido, ressalta-se o caráter vinculativo das normas programáticas, enfatizando-se tais normas como imposição constitucional aos órgãos públicos. Ou seja: ainda que programáticas, as normas que fundamentam os direitos sociais vinculam os órgãos estatais, devendo ser compreendidas como normas que apresentam realizações futuras, e não normas que são desprovidas de aplicabilidade imediata (da Silva, 1993, p. 19-21), de modo que são vistas como objetivos do ordenamento jurídico pátrio.

Assim, conforme Virgílio Afonso da Silva (2010, p. 77) a proteção dos direitos sociais determina que “o âmbito de proteção de um direito social é composto pelas ações estatais que fomentem a realização desse direito”, de modo que a proteção dos direitos sociais implica na exigência de ações estatais. Isso se aplica ao tema em discussão pois se reconhece que o direito à moradia depende de ações que venham a concretizá-lo e fomentá-lo, como é o caso da regularização fundiária, motivo pelo qual a legislação municipal é tão importante para que esse direito seja devidamente protegido – e não restringido.

2.1 DIREITO À MORADIA NO DIREITO BRASILEIRO

O direito à moradia está previsto expressamente como direito social, de modo que possui relação intrínseca com a concretização das necessidades da sociedade e com a concretização das políticas urbanas, que são elementos necessários ao alcance da dignidade da pessoa humana, fundamento constitucional da República Federativa Brasileira. Isso porque não se fala aqui de uma moradia que constitui somente uma estrutura física – ou “um teto” para o cidadão, mas sim um conjunto de aspectos capazes de resguardar a sua dignidade humana, provendo-lhe segurança e bem-estar.

Por este motivo, a moradia se associa a uma necessidade social que torna necessário percebê-la no contexto da cidade como um todo, estando conectado também ao acesso aos meios de vida, à água, a toda infraestrutura, à educação, à saúde, dentre outros direitos (Rolnik, 2011, P. 37). Assim, faz-se necessário compreender a conexão entre o direito à

moradia e o chamado “direito à cidade”, bem como a conexão destes direitos para com a concretização da dignidade da pessoa humana, do direito ao desenvolvimento e das necessidades sociais, enquanto expoentes de uma política urbana concreta e inclusiva.

Especificamente quanto ao direito à moradia, no âmbito mundial, embora não haja um efeito absolutamente vinculante ou de punição por descumprimento, é interessante destacar que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, estabeleceu a necessidade da habitação como um direito fundamental humano, compreendendo-o como parte integrante de um padrão de vida essencial para que o homem viva de maneira digna, ao lado de direitos como: saúde, bem-estar, alimentação e outros serviços sociais indispensáveis (Mastrodi; Batista, 2015, p. 1546).

Esse reconhecimento internacional infere a percepção do direito à moradia como algo além de uma norma meramente programática, uma vez que comporta o pensamento de que, sem o direito à moradia, o ser humano não é capaz de lograr uma vida humana considerada digna, para os padrões estabelecidos.

Outro instrumento internacional que merece destaque é o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), acolhido pela ONU em 1966, que faz menção ao direito a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, ampliando as discussões sobre o direito à moradia, culminando ainda na Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, na cidade de Vancouver (Habitat-I), em 1976 e na Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat-II), em 1996, em Istambul, onde abriu-se espaço para a discussão do direito à moradia, ao que interessa para este trabalho, sob a perspectiva da regularização fundiária (Mastrodi; Batista, 2015, p. 1546).

No cenário brasileiro, a evolução se deu de maneira mais lenta. Conforme preceitua Sarlet (2015, p. 631-632), em que pese as anteriores referências ao longo do texto constitucional na sua redação original, o direito à moradia veio a ser positivado apenas com expressamente com a Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Anteriormente, a compreensão do direito fundamental à moradia só poderia ser feita de maneira implícita, como consequência da proteção à vida e à dignidade humana.

Nesse sentido, destaca o professor que atualmente não há dúvidas que o direito à moradia se trata de um direito fundamental autônomo, de forte conteúdo existencial, considerado para alguns até mesmo um direito de personalidade (pelo menos naquilo em que vinculado à dignidade da pessoa humana e às condições para o pleno desenvolvimento da

personalidade), não se confundindo com o direito à (e de) propriedade, já que se tratam de direitos distintos.

A personalidade, conforme Perlingieri (1999, p. 155-156), constitui um valor que embasa uma série de situações existenciais, de modo que demanda uma proteção jurídica deste direito como um valor. Os direitos da personalidade, nesta linha, devem ser enxergados como um “instrumento de promoção e emancipação da pessoa, considerada em qualquer situação jurídica que venha a integrar contratual ou extracontratualmente, quer de direito público quer de direito privado” (Tepedino, 2002, p. 118).

Extraíndo-se a relação entre os direitos de personalidade e os direitos fundamentais, Bezerra de Melo (2016, p. 137-138) pontua que:

Tradicionalmente, os direitos fundamentais são considerados os direitos de personalidade no Direito Público. Enquanto os direitos de personalidade são os direitos fundamentais no Direito Privado. Segundo esta visão, os direitos de personalidade via de regra, seriam direitos fundamentais previstos, explícita ou implicitamente, nas constituições ocidentais. Contudo, a pessoa, à luz do sistema constitucional pátrio, requer proteção integrada, que supere a dicotomia direito público e direito privado, de modo a permitir o atendimento à cláusula geral fixada pelo texto maior, qual seja, a promoção da dignidade humana. (...) **Desta forma, conclui-se, a princípio, que os direitos da personalidade designam direitos privados fundamentais, os quais devem ser respeitados como o conteúdo mínimo para a existência da pessoa humana, impondo limites à atuação do Estado e dos demais particulares.** (Bezerra de Melo, 2016, p. 137-138, grifou-se)

Seguindo-se o raciocínio, o autor aponta que, diante da relação dos direitos de personalidade com a concretização da dignidade da pessoa humana, sobretudo a partir da constitucionalização do direito civil, “é possível classificar o direito à moradia como direito da personalidade, e, por consequência, merecendo a mesma proteção dos demais direitos da personalidade” (Bezerra de Melo, 2016, p. 139).

Nesta linha, a definição do conteúdo concreto do direito à moradia não poderá prescindir da relação estreita com o princípio da dignidade da humana e com a garantia de padrões qualitativos mínimos a uma vida saudável, tudo a revelar a importância, também neste contexto, dos critérios vinculados ao mínimo existencial, que constitui o núcleo elementar da dignidade da pessoa humana (Barroso, 2001, p. 40-41). Trata-se de um conjunto essencial, elementar, de direitos sem os quais o ser humano não pode ter a sua dignidade garantida.

Daí a importância da relação do mínimo existencial para com o direito à moradia, por considerar-se que ele está intrinsecamente ligado à garantia de direitos mínimos, como a integridade física, psíquica e moral do indivíduo. Neste ponto, Sarlet (2010, p. 15) aponta que:

(...) no caso do direito à moradia, a íntima e indissociável vinculação com a dignidade da pessoa humana resulta inequívoca, pelo menos no âmbito daquilo que se tem designado de um direito às condições materiais mínimas para uma existência digna (...). **Com efeito, sem um lugar adequado para proteger-se a si próprio e a sua família contra as intempéries, sem um local para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, aliás, por vezes não terá sequer assegurado o direito à própria existência física, e, portanto, o seu direito à vida.** (Sarlet, 2010, p. 15, grifou-se)

Para Bezerra de Melo (2016, p. 139), além das várias manifestações do direito à moradia quanto à integridade física, psíquica e também moral do indivíduo, tornando-se nítida a sua relação com a dignidade da pessoa humana, trata-se também de um direito de personalidade intimamente ligado à integridade pessoal, uma vez que toda pessoa tem direito a que se respeite sua integridade física, psíquica e moral para que o exercício adequado do direito à moradia seja realizado.

Desta maneira, no que tange ao tratamento constitucional sobre o direito à moradia, o mesmo deve ser extraído dos princípios constitucionais das normas estabelecidas sobre os direitos fundamentais, sobre a repartição de competências entre as entidades da Federação Brasileira e sobre a política urbana, no que diz respeito à proteção deste direito nas cidades brasileiras (Saule Júnior, 2004, p. 165), considerando-se ainda a necessária relação do direito à moradia com a dignidade da pessoa humana.

Nesta linha, Sarlet (2013, p. 125) apresenta duas dimensões do princípio da dignidade da pessoa humana, sendo elas a negativa (ou defensiva) e positiva (ou prestacional), atuando “simultaneamente como limite e tarefa dos poderes estatais e da comunidade em geral, de todos e de cada um”:

Como limite, a dignidade implica não apenas que a pessoa não pode ser reduzida à condição de mero objeto da ação própria e de terceiros, como também o fato de que a dignidade gera direitos fundamentais (negativos) contra atos que a violem ou a exponham a grave ameaça, sejam tais atos oriundos do Estado, sejam provenientes de atores privados. Como tarefa, a dignidade implica deveres vinculativos de tutela por parte dos órgãos

estatais, com o objetivo de proteger a dignidade de todos, assegurando-lhes, também por meio de medidas positivas (prestações), o devido respeito e promoção, assim como decorrem deveres fundamentais (inclusive de tutela) por parte de outras pessoas. (Sarlet, 2013, p. 125).

Embora seja um princípio basilar da Constituição da República brasileira, é necessário esclarecer que a dignidade da pessoa humana não é um direito fundamental, tampouco se confunde com algum específico; de modo que deve ser utilizado como parâmetro de ponderação em casos de conflito de direitos fundamentais (Barroso, 2012).

Apesar de todas essas constatações, quase duas décadas depois de o direito à moradia ter sido explicitamente incluído no rol de direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição brasileira, apesar da plena força jurídica das normas constitucionais que o consagram e de sua correção com a dignidade da pessoa humana, a sua eficácia normativa que reconhece o direito à moradia como direito fundamental não é plena, tendo em vista a situação de irregularidade fundiária que existe no país, decorrente do crescimento urbano desordenado (Balbim, 2010, p. 290).

Como pode ser visto, o direito básico à moradia é essencialmente um direito a prestação. Não será alcançado pela abstenção estatal; ao contrário, como todos os outros direitos sociais, pressupõe a ação estatal voltada para sua realização, o que implica na destinação de recursos públicos. Por outro lado, é sabido que, embora as necessidades dos governados sejam ilimitadas, os recursos do Estado não o são.

Assim, sempre que se busca a aplicação judicial de certos direitos sociais depara-se com o Estado invocando a ausência de recursos suficientes como obstáculo intransponível à realização desses direitos. Trata-se da chamada “reserva do possível”. Mas a reserva do possível é mesmo um argumento capaz de impedir a efetivação do direito fundamental à moradia e sua exigibilidade perante o Estado? A resposta a esta questão depende, sobretudo, da compreensão do contexto em que a reserva do possível está inserido.

Sobre o tema, Sarlet e Figueiredo (2008) apresentam, ao menos, três dimensões da reserva do possível, sendo elas:

(...) a) a efetiva disponibilidade fática dos recursos para a implementação dos direitos fundamentais; b) a disponibilidade jurídica dos recursos materiais e humanos, intimamente relacionada à distribuição de receitas e competências em matérias tributárias, orçamentárias, legislativas etc.; c) a proporcionalidade e razoabilidade da prestação reclamada pelo eventual titular de um direito a prestações sociais. (Sarlet; Figueiredo, 2008, p. 30)

Para Mastrodi e Rosmaninho (2013, p. 133), no caso do direito à moradia, o Poder Judiciário não pode exigir que o Estado entregue uma habitação ao autor da demanda judicial, tendo em vista que não há casas à disposição. Conforme os autores, “não há estoque de moradias, que depende integralmente de construção por meio de programas governamentais (seja a construção realizada diretamente pelo Estado; seja por licitação pública; seja pelo interessado, mediante política de financiamento governamental)”. Assim, embora o direito à moradia se reconheça como fundamental, “as pessoas que não foram incluídas em uma política habitacional, a reserva do possível se apresenta como a impossibilidade material de exigir a entrega de uma moradia” (Mastrodi; Rosmaninho, 2013, p. 133).

Salienta-se, aqui, que a demanda de moradia nem sempre precisa ser suprida com um direito pleno de propriedade. Existem, no país, programas que custeiam imóveis por tempo determinado a famílias com situação de vulnerabilidade social, de modo que a garantia da moradia é realizada nesse sentido. Exemplificativamente, o estado de Goiás editou o Programa Para Ter Onde Morar – Lei Estadual n. 21.186/2021 –, destinado para demanda geral de famílias em vulnerabilidade social e priorização de grupos especiais, tais como pessoas idosas, pessoas com deficiência e vítimas de violência doméstica e familiar assistida por medida protetiva.

De mais a mais, percebe-se que o fator econômico sempre é suscitado quando se questiona a efetividade de direitos considerados fundamentais prestacionais – como o direito à moradia. Nesta linha, Gustavo Amaral e Danielle Melo (2008, p. 103) reconhecem que a falta de ampla participação dos gestores na formulação dos orçamentos públicos, o que possibilitaria uma maior transparência e democratização, bem como a mal compreensão do texto contido no artigo 37, caput, da Constituição, acabam fazendo com que as decisões orçamentárias sejam tomadas à distância da sociedade.

Em razão dessa falta de democratização orçamentária, os direitos fundamentais sociais, especificamente aqueles que integram o mínimo existencial, no qual se integra o direito à moradia, limitam-se às próprias projeções orçamentárias, que frequentemente é distinto da realidade e totalmente inconsistentes com os interesses reais da sociedade, destinatária das políticas públicas a serem desenvolvidas.

Logo, só é possível justificar a negativa de um direito fundamental quando comprovado, no caso concreto, que a aplicação do direito invocado prejudicaria a realização de outros direitos fundamentais equivalentes. Assim, utilizando-se a dignidade da pessoa

humana como parâmetro, deve-se aplicar critérios de ponderação, a fim de buscar a precedência de um direito em desfavor de outro.

No entanto, essa sistemática não pode se opor à efetivação dos direitos fundamentais que constituem um mínimo existencial, uma vez que as normas que asseguram esses direitos têm estreita relação com a dignidade da pessoa humana, assumindo natureza de regra jurídica, uma vez que maioria das normas constitucionais relacionadas aos aspectos materiais da dignidade humana, especialmente aquelas que envolvem algum tipo de provisão material, estão previstas em textos constitucionais como normas-princípio, conforme observa de Barcellos (2011). Isso significa que os fins que essas normas buscam alcançar são indeterminados, assim como os meios para alcançá-los também não são únicos. Nada obstante, a autora também reconhece que há um núcleo dentro dessas normas, na forma de normas-regras, portanto, vulneráveis à violação.

O direito fundamental à moradia possui indeterminação inegável. Da leitura do dispositivo constitucional é impossível extrair, com a necessária certeza e segurança, quais são os fins que o constituinte buscou em relação aos programas habitacionais, nem os meios pelos quais esses fins devem ser alcançados. No entanto, no contexto da fragilidade social, o direito à moradia, visto a partir da análise de casos específicos, deve possuir natureza de regra jurídica, obrigando o Estado a tomar medidas para garanti-lo aos grupos vulneráveis, ainda que tais medidas sejam temporárias. Não é aceitável opor questões orçamentárias a efetivação do direito à moradia, pois isso significaria negar aos homens o exercício de sua dignidade.

Dessa forma, considerando que o direito à moradia abrange um mínimo existencial, tem-se a sua inafastabilidade para a realização da dignidade da pessoa humana. Tanto em sua validade direta, atuando como normas jurídicas, quanto em sua validade interpretativa, o princípio da dignidade da pessoa humana é fundamento para o constitucionalismo democrático, guiando tanto a implementação quanto a interpretação das normas jurídicas estabelecidas pelo ordenamento.

Por esta razão, estando o direito à moradia diretamente relacionado com a dignidade da pessoa humana, compondo o núcleo de mínimo existencial, o Estado não pode opor-se à sua concretização em questões relacionadas com as escolhas orçamentárias, nem contra as chamadas reservas possíveis, tendo em vista a interpretação constitucional dos objetivos previstos no artigo primeiro (BRASIL, 1988).

Ao tratar sobre a eficácia e vinculação dos direitos sociais e reflexões quanto ao direito à moradia, Flávio Parsieri (2012) aduz que na condição de direito positivo, o direito à

moradia abrange prestações fáticas e normativas, que se traduzem em medidas de proteção e de caráter organizatório e procedimental.

A existência do Estado justifica-se somente em função da pessoa humana, pelo que se conclui que o direito à moradia se traduz em um direito individual, relacionado ao sujeito, embora a sua exigibilidade quanto à propriedade, face ao poder judiciário, esteja restrita à existência de recursos (Mastrodi; Rosmaninho, 2013). Assim, caso a pessoa em situação de vulnerabilidade social não consiga exercer tal direito, cabe ao Estado garanti-lo de maneira plena, permitindo-se, inclusive, sua exigência pela via judicial, no caso de inércia ou mesmo de imperfeição da garantia estatal.

Embora a formulação e a execução de políticas públicas de efetivação de direitos sociais dependam de opções políticas a cargo daqueles que foram democraticamente eleitos, cumpre reconhecer que não se trata de liberdade ou discricionariedade absolutas, posto que a concretização do texto constitucional é dever de todos os Poderes – o Legislativo, o Executivo e também o Judiciário.

Neste sentido, no que se refere ao alcance do direito à moradia por meio da regularização de determinadas propriedades – o que será discutido com maior profundidade nos próximos capítulos –, vê-se que a associação do direito à moradia aos padrões mínimos de uma vida digna – o que se depreende desde a previsão do direito de habitação e moradia adequados nos instrumentos internacionais de direitos humanos (Mastrodi; Batista, 2015) – implica na sua imediata realização.

Assim, mesmo se fosse determinada a efetivação do direito à moradia por medida judicial, destaca-se que nem mesmo isso implicaria ingerência nas políticas públicas, tampouco caracteriza afronta aos princípios da isonomia e da separação de poderes, desde que demonstrada a fragilidade social que impeça o indivíduo de obter este direito fundamental por seus próprios meios.

Ao revés, visa justamente evitar o enfraquecimento do direito básico à moradia àqueles que, a despeito de sua vulnerabilidade social, são excluídos das políticas públicas, traduzindo-se em efetivo cumprimento do comando constitucional. Ainda, tal medida reforça a separação dos poderes, que visa evitar o exercício centralizado e arbitrário do poder, justamente para proteger os direitos dos cidadãos da arbitrariedade do Estado.

De mais a mais, é necessário pontuar que o direito à moradia alcançado por meio da regularização fundiária não implica somente uma ação realizada face ao Estado, pois envolve também o direito particular, subjetivo e individual à propriedade, resguardado pelo

ordenamento jurídico pátrio na condição de direito fundamental, bem como a realização de políticas urbanas próprias.

2.2 O DIREITO À CIDADE E AS NECESSIDADES SOCIAIS

A realização das políticas urbanas deve estar associada às necessidades sociais, pois a concretização dessas necessidades contribui para o alcance dos objetivos previstos no texto constitucional. Nessa perspectiva, o ambiente urbano é muito importante, pois por meio dele os direitos previstos na Constituição – tanto os fundamentais, como o direito à liberdade, quanto os sociais, como a saúde e educação, previstos respectivamente nos artigos 5º e 6º da Constituição – podem ser cumpridos por meio de um ambiente urbano digno e organizado. Este contexto previsto constitucionalmente envolve o conceituado direito à cidade, que compreende a cidade em seu aspecto físico, material, e como meio de proporção de qualidade de vida (Lefebvre, 2008, p. 134).

Por este motivo, o direito à cidade deve englobar tais necessidades na formulação de políticas públicas, incluindo a população nesta formulação. Vê-se que as políticas urbanas não se referem unicamente a obras de engenharia e organizações logísticas na construção das cidades: é necessário pensar uma cidade inclusiva, apta a atender às necessidades humanas e concretizar a sua dignidade, perpassando e suprimindo suas necessidades fundamentais.

A relação entre o direito à moradia às necessidades sociais perpassa o chamado direito à cidade, pois este entende a cidade para além de seu aspecto físico ou material: considera a qualidade de vida da população e serve de instrumento sem o qual a dignidade da pessoa humana não pode ser cumprida nos moldes constitucionalmente previstos. Para Lefebvre (2008, p. 134), trata-se de “uma forma superior dos direitos: o direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar”. Assim, o direito à obra e o direito à apropriação (que não se confunde com o direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade.

Harvey (2014, p. 28), ao discutir o direito à cidade, aponta que se trata de “muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos”. Desta maneira, percebe-se que o autor trata o mencionado direito em sua perspectiva transindividual, apontando para a importância desse direito para a coletividade e também para a concretização da dignidade da pessoa humana, pela realização dos aspectos que uma cidade

organizada, planejada e acessível traz ao sujeito e à sociedade nesta concretização. Portanto, o direito à cidade não é apenas um objetivo isolado do planejamento urbano, mas carrega a função de norteador do planejamento em si para que haja o desenvolvimento do ser humano e também da sociedade como um todo, de maneira conjunta, em seus diversos aspectos – sejam eles sociais ou econômicos –, como um expoente da busca pelo bem comum (Saule Júnior; Libório, 2021).

O direito à cidade possui, assim, conotação de direito material, inserido na lista dos direitos fundamentais e humanos, vinculando-se também à vertente social do Direito humano ao Desenvolvimento, que se realiza pela efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais (dos Santos Hilário, 2016).

Entretanto, embora na teoria se reconheça a ligação do direito à cidade para com a dignidade da pessoa humana, o direito ao desenvolvimento e a concretização das necessidades sociais urbanas, é necessário pontuar que a prática pode apresentar uma realidade diversa da ideal, uma vez que a invisibilidade de determinados grupos acarreta o surgimento de cidades divididas, em que a invisibilidade tratada atinge também determinada parcela do espaço.

Exemplificativamente, imagine-se determinado núcleo familiar residente em uma localização irregular, cuja atuação do poder público em aspectos considerados essenciais para a saúde e segurança, como saneamento e iluminação pública, não se realizou; ruas não calçadas, cujo transporte público não alcança em determinados períodos de chuva; necessidades como educação infantil, cujo atendimento, devido às condições de transporte, não pode ser plenamente realizado. Todo esse cenário hipotético faz com este núcleo familiar seja cada vez mais “invisibilizado” diante do poder público, embora se saiba que são indivíduos que fazem parte da cidade em outros aspectos – consomem do comércio local, utilizam-se dos serviços públicos possíveis, contratam prestadores de serviço e são contratados.

Trata-se de um grupo que compõe, no plano fático, a cidade, e contribui para o seu funcionamento, principalmente por meio de seu trabalho. Todavia, embora presente na realidade, a regulamentação e organização das cidades não alcança estes grupos invisibilizados, que são os grupos residentes em parcelas de solo não regularizadas, de modo que a desigualdade social os coloca à margem do desenvolvimento das políticas públicas urbanas. Assim, depreende-se que a garantia do direito à moradia não visa garantir somente um imóvel, mas o acesso a equipamentos sociais, como decorrência do direito à cidade, o que

implica que isto deve ser observado quando da regularização fundiária. Entretanto, na prática, essa não é a realidade vivenciada por parte da população urbana.

Neste sentido, Raquel Rolnik (2003) discute a problemática destas “cidades invisíveis”, inexistentes na esfera da regulação, do planejamento e dos mercados formais, embora marcantes por serem cidades reais, onde estão pessoas e trabalhadores a compõem. Verifica-se, portanto, na realidade, um aparato de planejamento e controle que dialoga apenas com a parcela de cidade que é formal e regular, e em que subsiste uma maior concentração das classes média e alta.

Para Rolnik (1999), é possível identificar a coexistência de contrastes profundos entre condições urbanas radicalmente distintas, o que expressa não só a existência de diferenças econômicas e sociais, mas também uma afetação significativa no próprio funcionamento das cidades. Trata-se, para a autora, de um urbanismo considerado de risco, uma vez que os locais onde se desenvolvem os mercados de moradia para as classes baixas “são, normalmente, justamente aquelas que, pelas características ambientais, são as mais frágeis, perigosas e difíceis de ocupar com urbanização” (Rolnik, 1999, p. 100).

No que diz respeito a este contraste de classes e suas consequências para o desenvolvimento da cidade e a proteção de direitos fundamentais correlatos – no caso, a dignidade da pessoa humana, o direito ao desenvolvimento e o direito à moradia –, Nelson Saule Júnior e Daniela Campos Libório (2021) apontam para a necessidade de que haja uma escolha pela concepção da cidade como bem comum, em contraposição à visão de uma cidade que é tratada como mercadoria, sobretudo quando apontada a relação entre cidade, moradia e desigualdades sociais, com o marcante histórico de invisibilização de classes sociais dentro das formatações e desenvolvimento das cidades.

Observando a necessidade de processos democráticos para a construção da urbanização, Harvey (2014) afirma que esse direito não deve ser visto apenas como um direito ao que já existe, mas como um direito de reconstruir e recriar a cidade combatendo a desigualdade social. Aprofundando-se na discussão acerca dos impactos da acumulação de capital sobre o problema da urbanização, o autor tem como ponto de partida reivindicar e organizar as cidades em prol de lutas anticapitalistas.

Lefebvre (2008), por sua vez, pontua que apenas o proletariado pode investir sua atividade social e política na sociedade urbana e renovar o sentido da atividade produtora e criadora, em oposição à ideologia do consumo para produzir um novo humanismo, que se distingue do “velho humanismo liberal”, evidenciando também o viés social do direito à

moradia e sugerindo a necessidade do exercício de um poder coletivo para que as mudanças sejam realizadas.

Esta perspectiva adotada do direito à cidade influencia na concepção do direito à moradia, pois pressupõe a necessidade de que haja a consideração das necessidades sociais locais para o planejamento urbano e para a concepção de políticas públicas relacionadas ao direito à moradia, evidenciando ainda a importância da regularização fundiária no âmbito municipal, considerado o núcleo local em que tais mudanças serão efetuadas, e que será tratada com maiores detalhes no próximo capítulo.

O direito à cidade se relaciona intrinsecamente ao direito à moradia, pois partindo-se de uma perspectiva epistemológica que supõe que o direito à moradia, ele é compreendido não apenas como “um objeto físico de quatro paredes, um teto, mas a moradia como possibilidade de acesso aos meios de vida, à água, a toda infraestrutura, à educação, à saúde” (Rolnik, 2011, P. 37), e por isso está associado à necessidade de uma cidade que atenda a esses requisitos.

2.3 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

A distinção entre o direito à moradia e o direito à propriedade é importante para o presente estudo porque o direito à propriedade é comumente suscitado quando se trata o direito à moradia sob a ótica da regularização fundiária, diante da concepção de que o direito à propriedade está violado por meio dessas ocupações que necessitam de regularização.

Diferentemente do direito à moradia, que pressupõe prestações fáticas e normativas, o direito à propriedade possui relação com outra esfera de direitos fundamentais: os chamados direitos de liberdade, ou direitos de primeira dimensão.

Como afirmado anteriormente, doutrinariamente, os direitos fundamentais são tradicionalmente classificados em dimensões. A primeira dimensão compreende direitos do indivíduo perante o Estado, geralmente em cunho individual, passível de exercício por meio de defesa, resistência ou mesmo oposição. Incluem-se, nestes direitos, o direito à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade. Diante disso, o direito à propriedade privada considera-se intrínseco ao indivíduo e indissociável da vida em sociedade em um contexto civilizado (Ramos, 2017).

Diz-se isto pois, historicamente, o “poder ideológico do detentor da propriedade” se evidencia nos primórdios da civilização, com o surgimento dos clãs religiosos, perpassando a

conexão que tanto o Império grego quanto o Império romano faziam da eventual liderança ideológica e econômica ao conceito de propriedade, e superando até mesmo a Idade Média enquanto meio de divisão social, até chegar à idade moderna (de Assis, 2008, p. 782).

Nessa linha, observando que este direito perpassou momentos históricos distintos e distantes, é possível afirmar que a estrutura econômica das sociedades ocidentais está pautada no direito de propriedade (Fachin, 1987. p. 17), que provoca a necessidade de que o direito privado lhe presta atenção para regulamentar de modo a compreender suas noções e consequências para a vida na sociedade civilizada.

Esclarecido que o direito de propriedade passou por diversos períodos históricos da humanidade, logicamente com características de organização político-econômica notadamente distintas, é necessário esclarecer também que o conceito de propriedade não foi unânime durante todo esse tempo.

Para Nelson Nones (2023. p. 109), o conceito de propriedade pode ser compreendido por meio da noção do direito romano clássico, sendo possível também interpretá-lo, como se mostra na atualidade, se for examinado a partir do tempo de Justiniano (século VI d. C.), pois nesse momento este direito voltou à noção do direito romano clássico quanto à posse dos direitos reais, trazendo-se uma noção uniforme deste direito com a revogação de normas, então consideradas ultrapassadas.

Assim, segundo o mesmo autor, a propriedade se torna a princípio um direito “absoluto e exclusivo que permite a uma pessoa extrair de uma coisa toda a utilidade econômica que ela comporta” (Nones, 2003, p. 109). Tal característica absoluta, porém, encontra limitações diante do registro de reservas históricas face a este direito, como a Lei das XII Tábuas, limitações advindas da Lei da Cidade e outros direitos de vizinhança presentes no direito romano, por exemplo.

Nesta vertente histórica, registra-se que o direito romano delimitou o domínio, estabelecendo que este consiste no “direito de usar, fruir e dispor do que é seu, até o ponto em que o permite a razão do direito” (Fachin, 1988, p. 15).

Na Idade Média, por sua vez, observa-se que o cristianismo não considerava a propriedade nos mesmos moldes do conceito de origem romana, deixando de reconhecê-la como característica absoluta e exclusiva para compreendê-la como acompanhada de obrigações morais, que podem ser notadas com a consolidação do feudalismo europeu e de suas características próprias.

Segundo Gomes (1953, p. 57), tratava-se de um momento em que havia duas classes de proprietários sobre os bens no momento medieval, pois havia um grupo que trabalhava, exercendo uma espécie de direito real sobre a terra, e um grupo que apenas a senhoreava, sem trabalhar, detendo-lhe a propriedade.

Tal modelo, porém, segundo o mesmo autor, veio a ser considerado injusto, quando houve o desenvolvimento das forças produtivas e o pedido por novas formas jurídicas de se ver a propriedade. Com a aquisição das propriedades dos senhores feudais pela classe burguesa, a partir do século XVI, as características da propriedade novamente se alteram, reduzindo-se a associação da propriedade e da posse com o poder político com o fortalecimento da classe burguesa (Nones, 2003, p. 109-110).

Sucessivamente, com a exploração da América Latina, nota-se que a distribuição de terras privilegiava ainda os indivíduos com ligação com o Rei, modificando-se após a independência dos países latino-americanos sem que houvesse prejuízo do sistema latifundiário – e havendo, na verdade, o seu fortalecimento até os dias atuais (NONES, 2003, p. 111), como se verifica por exemplo no contexto brasileiro.

Diante desse breve cenário histórico, é possível afirmar que “o conceito e o conteúdo do direito de propriedade se adaptam continuamente, acompanhando as transformações pelas quais a sociedade passa” (Pereira, 2021, p. 3). Assim, percebe-se que as tais mudanças trouxeram reflexos em todo o ordenamento jurídico, influenciando a criação de leis e regulamentações que vieram a ser espelho para diversos países ao longo dos séculos.

No cenário brasileiro, é certo que o direito à propriedade também passou por diversas alterações desde a colonização do Brasil, abarcando períodos históricos que foram apontados acima. Considerando-se o cenário brasileiro, é importante ressaltar que o Código Civil de 1916 delimitou aspectos estruturais da propriedade, estabelecendo uma ordem de poderes que eram outorgados ao proprietário do bem.

Segundo Tepedino e Schreiber (2005, p. 102), tendo em vista todo o contexto histórico, era natural observar a propriedade sob o prisma de apenas atender aos interesses particulares do seu titular. Para os autores, por mais que os excessos e abusos desse direito fossem legalmente condenáveis, “em um país de formação essencialmente latifundiária, como o Brasil, os excessos do poder do proprietário passavam muitas vezes despercebidos, sobretudo se praticados em face de interesses não-proprietários”.

Apenas com a Constituição de 1946, marcada por princípios democráticos e pelo restabelecimento de valores importantes para a democracia, insurge-se a preocupação

constitucional com a atribuição de uma função da propriedade que tivesse conexão com o interesse social. O art. 147 desta Constituição preconizava que o uso da propriedade deveria ser condicionado ao bem-estar social, prevendo ainda a possibilidade de que a lei pudesse promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos (Brasil, 1946).

O texto constitucional de 1946 não foi capaz de evitar uma nova onda de autoritarismo, que se encerra, do ponto de vista constitucional, com a restauração democrática alcançada com a Constituição de 1988. De todo modo, observa-se o ambiente após a Segunda Guerra Mundial consiste em um novo estágio constitucional, marcado pela transição do governo social constitucional para o chamado de “neoconstitucionalismo”, iniciado em meados do século XX e continuado até os dias atuais (Barroso, 2012).

Considerando-se a evolução constitucional, é possível pontuar que “a Constituição de 1988 foi o rito de passagem para a maturidade institucional brasileira” (Barroso, 2014, p. 26), revelando-se um verdadeiro marco de transformação do direito constitucional. Esta mudança de paradigma, tendo em vista o processo de redemocratização que a Constituição de 1988 ajudou a protagonizar, produziu efeitos também no que diz respeito ao direito de propriedade, tais como a necessidade de atribuição de uma função social a esta propriedade, que deixa de ser reconhecida como um direito absoluto.

Neste sentido, Tepedino e Schreiber (2005, p. 103-104) pontuam que:

Nunca, porém, em toda a história constitucional brasileira, a função social recebeu tratamento tão amplo e tão concretizante como o que se vê na atual Constituição. Não foi ela apenas referida como direito e garantia individual e como princípio da ordem econômica, mas ganhou, ao lado de seu adequado posicionamento no sistema constitucional, indicação de um conteúdo mínimo, expresso no que tange à propriedade imobiliária. Escapando à generalidade e abstração que marcavam a matéria nas constituições anteriores, e que permitiam a sua flutuação no jogo político cotidiano, o artigo 186 da Constituição de 1988 traçou requisitos objetivos para o atendimento da função social da propriedade rural, (...). O mesmo ocorreu com relação à propriedade imobiliária urbana (...). (Tepedino; Schreiber, 2005, p. 103-104)

A tutela do direito de propriedade, ou do direito à propriedade, está prevista nos arts. 5º, XXII, 170, II e III, 182, 185, 186 e 191 da Constituição de 1988 (Brasil, 1988). Trata-se de dispositivos que não reconhecem o direito de propriedade como um direito absoluto, mas que permitem enxergá-lo como conectado a valores e objetivos considerados comuns à República Federativa do Brasil, como a cidadania e a própria dignidade da pessoa humana.

As inovações constitucionais não só refletem as tendências mundiais de um Novo Constitucionalismo (Barroso, 2012), mas revelaram-se pioneiras ao fixar critérios objetivos mínimos de realização da função social, evitando o risco de ataques conservadores sobre a noção desta função, “assegurando a efetividade da fórmula como meio de controle do exercício da situação subjetiva de propriedade (...)” (Tepedino; Schreiber, 2005, p. 104-105), em um primeiro momento desde o seu surgimento.

Atualmente existe uma vasta jurisprudência no Brasil acerca do direito de propriedade e também sobre a necessária aplicação de sua função social, para além das hipóteses previstas inicialmente pela legislação civil, permitindo vislumbrar a imprescindibilidade do reconhecimento da função social da propriedade para o ordenamento jurídico brasileiro.

Para discutir o sentido da função social da propriedade, cabe discutir o significado da função social propriamente dita. Historicamente, destaca-se o sentido atribuído por Comte, de que todo o sistema social almeja alcançar dirigir um objetivo geral em comum, buscado por uma ação geral e combinada, e posteriormente o sentido atribuído por Deguit acerca da função social da propriedade, que compreende que o direito de propriedade não é absoluto, pois subsiste a obrigação de que o proprietário cumpra a tarefa de aumentar a riqueza geral para que tenha a sua propriedade protegida legalmente (Nones, 2003, p. 115).

A função social da propriedade figura no ordenamento jurídico brasileiro como um princípio a ser observado face ao direito de propriedade, não mais absoluto de acordo com a evolução normativa. Conforme Schreiber (s. d., p. 15-16), “o reconhecimento do caráter normativo dos princípios, conquista da doutrina contemporânea, vem a inseri-los definitivamente no gênero das normas jurídicas, de que também são espécie as regras”.

Tal raciocínio também é destacado por Barroso (2012, p. 122), que pontua que “os princípios, como se percebe, vêm de longe e desempenham papéis variados. O que há de singular na dogmática jurídica da quadra histórica atual é o reconhecimento de sua normatividade”. Assim, os princípios possuem o condão de, segundo o mesmo autor, condensar valores, dar unidade ao sistema e condicionar a atividade do intérprete.

Deste modo, a inserção de interesses sociais na tutela da propriedade vem a se denominar a sua “função social”, reconhecida como um princípio constitucional devido à sua natureza. Na qualidade de princípio, se espalha pelo sistema jurídico para informar outras normas e servir como critério para que tais normas sejam interpretadas e integradas entre si, sem prejuízo ainda da sua aplicação direta ao caso concreto (Schreiber, s.d., p. 27)

Nesta linha, é possível afirmar que a norma jurídica se torna também uma norma social a ser observada pela coletividade, sendo necessário que os ditames normativos estejam em conformidade com as diretrizes e os objetivos em comum de uma sociedade – atingindo assim a função social, ou o sentido comunitário necessário para que determinada norma tenha legitimidade perante a sociedade.

No contexto brasileiro, diante de todas essas colocações, é possível afirmar que a garantia de propriedade está intrinsecamente ligada à sua função social, de modo que “não há, no texto constitucional brasileiro, garantia à propriedade, mas tão-somente garantia à propriedade que cumpre a sua função social” (Tepedino; Schreiber, 2005, p. 105).

Tal constatação se reforça não unicamente pelos dispositivos legais que buscam resguardar a função social da propriedade, mas também no entendimento que os tribunais pátrios atribuem a respeito dessa função. Conforme Schreiber (s.d., p. 28):

Os tribunais brasileiros têm procedido a uma ampla aplicação do princípio da função social como critério qualificativo da conduta do proprietário em face dos interesses sociais e dos valores constitucionais envolvidos, utilizando-o como verdadeiro standard jurídico das relações patrimoniais, equiparável à boa-fé nos contratos e ao melhor interesse da criança nas relações familiares. (Schreiber, s.d., p. 28)

Portanto, vislumbra-se que no cenário brasileiro, assim como em diversos outros sistemas jurídicos, o ideal de atribuição de uma função social se desvincula de uma noção individualista e liberal da propriedade, que a enxergava como um direito absoluto, para associá-la a diversos outros valores, dentre os quais se inclui a própria noção de igualdade, o princípio da dignidade da pessoa humana e o ideal de solidariedade entre todos os membros da sociedade civilizada.

Conforme Márcia Hoffmann do Amaral e Silva Turri (2016, p. 56), o acolhimento da solidariedade como um dos princípios a serem resguardados pelos ordenamentos jurídicos é importante porque tal reconhecimento implica na exigibilidade desse ideal. Assim, para a autora, a solidariedade acaba por se tornar um conceito apto a fundamentar a redistribuição dos riscos sociais, sendo possível comparar a redistribuição desses riscos à própria garantia de uma moradia digna, e de um direito à cidade que conceda a infraestrutura necessária à concretização da dignidade da pessoa humana.

Desta maneira, é possível afirmar que os direitos – e também os deveres – fundamentais vinculam também os particulares, sendo necessário observar não só a dimensão individual de determinado direito, mas também a sua dimensão coletiva, atribuindo valor

social a fundamentos como a dignidade da pessoa humana (Steinmetz, 2004, p. 227), a ser exigível não só perante o Estado, mas por todos os integrantes desta sociedade.

Trata-se tal dignidade da pessoa humana de um espaço de integridade moral e material a ser assegurado a todas as pessoas (Barroso, 2014, p. 127-130), englobando, portanto, diversos aspectos da vida humana em sociedade, dentre os quais se pode associar o dever de atribuir uma função social à propriedade, para que se alcancem os objetivos comuns e coletivos desta. Nesta linha de raciocínio, a dignidade da pessoa humana se trata ainda de uma fonte direta de direitos e deveres e como meio de interpretação, tendo em vista seu condão de informar o sentido e o alcance dos direitos previstos na Constituição brasileira (Barroso, 2014, p. 43).

Como apontado, a tutela do direito de propriedade, ou do direito à propriedade, está prevista no art. 5º, XXII, da Constituição da República Federativa do Brasil, sendo necessário pontuar que o mesmo dispositivo já elenca também a necessidade de que a propriedade atenda à sua função social, conforme inciso XXIII (Brasil, 1988).

Esta função social, portanto, está conectada aos próprios preceitos constitucionais, como a já mencionada dignidade da pessoa humana, e também os ideais de igualdade e de solidariedade, fundamentos constitucionalmente resguardados. Conforme Pablo Biondi (2015, p. 335), “os direitos humanos de solidariedade são a feição da forma jurídica dos direitos humanos na época do capitalismo mundializado e crescentemente financeirizado, conservando os traços das outras gerações ou dimensões e do núcleo da categoria liberal da dignidade humana”.

Do ponto de vista da igualdade, é necessário considerá-la pois, sendo a cidadania uma integração jurídica igualitária da sociedade, determinados grupos podem se tornar “subintegrados”, pois não têm acesso aos mesmos benefícios do ordenamento jurídico que um grupo tido como privilegiado (Neves, 1994, p. 260-261).

Em uma perspectiva de solidariedade, tratando-se como afirmado de um fundamento constitucional da República Federativa do Brasil, é necessário que a sociedade se construa sobre bases solidárias pois certos comportamentos positivos e negativos dos indivíduos são necessários para a proteção de direitos fundamentais, para além da atuação do Estado na proteção desses direitos (Pedra; Freitas, 2015, p. 63).

Nesse ponto, Márcia Hoffmann do Amaral e Silva Turri (2016, p. 135) observa que o ideal de solidariedade está ligado à participação na construção do sentido que lhe é dado, de

modo que mesmo que a divisão dos bens materiais esteja ligado à solidariedade, não é ela o principal componente desse ideal.

Dessa maneira, remontando novamente aos ideais de Duguit, consoante descreve Alfonsin (2021, p. 230), é possível afirmar o consagrado “direito-poder” de propriedade surge já conectado ao dever de que se exerça uma solidariedade social, de modo que o proprietário “somente pode exercer aquele direito-poder sob o dever-poder de não querer outras finalidades desse direito-poder que não a do bem coletivo e do respeito às necessidades dos outros cidadãos” (Alfonsin, 2021, p. 230). Por este motivo, é possível afirmar que “é também com fundamento na solidariedade que, em vários sistemas jurídicos contemporâneos, consagra-se o dever fundamental de se dar à propriedade privada uma função social” (Comparato, 2015, p. 79).

Neste sentido, Pedra e Freitas (2015, p. 72) concluem, em análise sobre a função social da propriedade como um dever fundamental, que do ponto de vista da solidariedade, “o reconhecimento do direito fundamental de propriedade enseja a possibilidade de imposição de condutas socialmente desejáveis, que podem ser tipificadas como deveres fundamentais, como contrapartida ou condição da existência do próprio direito fundamental”. Assim, a função social resta necessária para que o direito de propriedade seja exercido e resguardado.

Portanto, observa-se que a solidariedade pode ser considerada um dos fundamentos do direito de propriedade. Isso não significa a descaracterização da propriedade como um direito individual, sendo este na verdade preservado juntamente ao interesse do proprietário. O que se busca, com efeito, é que tal direito não seja reconhecido como absoluto, mas sim condicionado à atribuição de uma função social à propriedade, para que esta esteja alinhada com os objetivos aos quais a sociedade busca chegar.

A função social da propriedade pode ser constatada por critérios objetivos previstos na legislação brasileira, de modo a estabelecer determinadas condutas – ou assim chamadas deveres – dos proprietários dos bens em relação aos objetivos sociais comuns e aos fundamentos da República Brasileira.

O art. 186 da Constituição, por exemplo, determina que a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos requisitos de um aproveitamento racional e adequado, da utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, da observância das disposições que regulam as relações de trabalho e da exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. No caso da propriedade urbana, o art. 182, parágrafo

segundo, aponta que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (Brasil, 1988).

Entretanto, é sabido que a determinação critérios e normas nem sempre é o suficiente para garantir a concretização de determinados direitos e deveres – e isso se verifica não só no direito de propriedade e no dever de uma função social da propriedade, mas em diversos direitos fundamentais resguardados pelo texto constitucional, como no exemplo do direito à vida e no direito à saúde.

Sendo assim, Comparato (2015, p. 368-369) pontua que essa chamada “afirmação da função social da propriedade” perde sua efetividade quando não forem especificados devidamente quais são os bens considerados de interesse social e também as pessoas legitimadas a ter acesso a tais bens, tornando-se também inefetiva “se a ordem jurídica não aparelha sanções adequadas ao descumprimento desse dever social dos proprietários”. Em sentido semelhante, Schreiber (s. d., p. 18) pontua que:

Impor parâmetros objetivos à aplicação dos princípios constitucionais é necessário e conveniente. Isso por inúmeras razões que vão desde a possibilidade de abuso por parte do Poder Judiciário até os riscos de que a invocação repetitiva e impertinente do princípio acabe por convertê-lo em fórmula vazia, abandonada à incredibilidade e ao esquecimento. (Schreiber, s. d., p. 18)

A consolidação dessa função social (ou pelo menos a sua verificação jurídica no caso concreto) encontra diversos entraves, dentre os quais se destaca o grave problema da moradia nos assentamentos urbanos informais. Conforme Scheid (2014), este problema é resultado de décadas de desenvolvimento urbano irregular, como consequência da busca pela moradia urbana. Segundo a mesma autora, ao mesmo tempo que esses assentamentos se concretizam à revelia das determinações urbanísticas dos planos diretores e das leis pertinentes, os Poderes Públicos, de forma geral, não se sensibilizam a ponto de tomar, oportunamente, medidas acautelatórias e preventivas que possam evitar a ocorrência de situação consolidada e caótica em que hoje se encontram os grandes centros urbanos.

É possível atribuir este cenário, em grande parte, ao padrão excludente dos processos de desenvolvimento, planejamento, legislação e gestão das áreas urbanas, onde mercados de terras especulativos, sistemas políticos clientelistas e regimes jurídicos elitistas não proporcionam condições suficientes e adequadas de acesso à terra urbana e à moradia, para as pessoas hipossuficientes (Scheid, 2014).

Milton Santos (2007, p. 80) discorre sobre a semelhança, e também sobre a relação, que o espaço físico tem para com o mercado, visto que o autor os considera ambos os conceitos como forças modeladoras da sociedade, capazes de assegurar e enquadrar situações desigualadoras. O autor pontua que o mercado não se atenta às finalidades da sociedade, e que o espaço construído também não se atenta às finalidades intrínsecas dos homens.

Consequentemente, as pessoas que vivem nos assentamentos urbanos informais não têm garantidas as condições para uma moradia digna, e este problema que envolve o direito de propriedade, o princípio da função social da propriedade e, ainda, o direito social constitucional à moradia se agrava porque o Brasil é um Estado Federal de gigantescas proporções e distorções, onde cada ente componente governamental possui certa autonomia legislativa para tratar sobre a matéria.

O uso da propriedade privada para moradia, assim, atribui-lhe a função social, uma vez que a propriedade urbana cumpre sua função social quando se verifica a utilização desta propriedade de maneira compatível com a infraestrutura, equipamentos e serviços públicos disponíveis, colaborando-se de maneira simultânea para o bem-estar da população como um todo.

Nesse ponto, interessa destacar que não se objetiva um direito à moradia como um aspecto máximo a ser alcançado, acima de todos os outros direitos fundamentais; a sua limitação, porém, deve estar em consonância com o ideal de um mínimo garantido para que seja concretizada a dignidade da pessoa humana no caso concreto, considerando-se assim não somente o direito a um “teto”, ou algo material e físico; e sim o direito a uma moradia acompanhada de uma infraestrutura, em uma cidade contemplada pela regularidade que é necessária para uma vida digna, englobando-se nela o acesso a direitos como o direito à saúde, à educação, à segurança pública e ao saneamento básico.

Assim, conforme Ferro (2019, p. 15), uma possível limitação ao reconhecimento da suficiência do direito à moradia pode estar justamente na verificação de que a cidade foi ordenada de maneira sustentável, com a oferta satisfatória de trabalho, transporte, lazer, educação e saúde, dentre outros aspectos, condizentes com o mínimo existencial, que constitui o núcleo elementar da dignidade da pessoa humana (Barroso, 2001, p. 40-41), conforme abordado no item 2.1 dessa pesquisa.

Dentre as medidas para rever tal situação, a regularização fundiária compreende medidas de cunho jurídico, urbanístico, ambiental e social para regularizar as ocupações informais. Assim, a regularização fundiária urbana é capaz de prover a função social da

propriedade, por atribuir regularidade a espaços ocupados por pessoas que utilizam essa propriedade para moradia, comunicando-se com as necessidades da sociedade.

Os fundamentos que justificam a utilização do instituto da regularização fundiária encontram-se respaldados no direito à moradia previsto no elenco de direitos sociais, tanto introduzido no art. 6º pela Emenda Constitucional nº 26/2000, como também pelo princípio da função social da propriedade urbana, pública e privada, através do enunciado do art. 182 da Constituição (Brasil, 1988).

A Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017 (Brasil, 2017), estabeleceu um novo marco legal sobre o assunto de regularização fundiária no País, ao passo que desburocratiza, simplifica, agiliza e destrava os procedimentos, amplia a possibilidade de acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda; promove o resgate da cidadania, aquece o mercado imobiliário, com novos registros de imóveis e o crescimento econômico do Município.

Referida Lei estabelece, dentre outros objetivos a serem observados pela União, Estados e Municípios, a identificação dos núcleos urbanos informais que necessitam de regularização, para que seja promovida a regularização, assegurando a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais, em relação à ocupação anterior; estimulação à resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; garantia do direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; garantia da função social da propriedade; dentre outros princípios.

Diante da elaboração da legislação, é necessário destacar que houve diversos questionamentos acerca de sua validade, havendo o levantamento de problemáticas constitucionais, invocadas de maneira específica nas ações diretas de inconstitucionalidades nº 5883/DF, 5771/DF e 5787/DF, nas quais são alegadas inconstitucionalidades da Lei Federal 13.465/2017.

Sem exaurir as diferentes matérias discutidas em cada uma dessas ações de maneira específica, que serão aprofundadas nos próximos capítulos, é importante notar que nas referidas ações alega-se suposta incompatibilidade da legitimação fundiária (art. 23 e 24 da Lei 13.465/2017), com a proteção constitucional da propriedade (Constituição, arts. 5º-XXII, XXIII e XIV), o devido processo legal (Constituição, art. 5º-LIV), que o regime estabelecido pela Lei 13.465/2017 exonera o loteador da obrigação de realizar as obras mínimas de infraestrutura.

Trata-se a propriedade de um direito fundamental, porém a atribuição da função social é um dever fundamental do proprietário (Pedra; Freitas, 2015), tendo em vista sobretudo o princípio da dignidade da pessoa humana e também o dever de solidariedade. Assim, é necessário buscar a consolidação da propriedade socialmente funcional de acordo com a realidade vivenciada no país, sob pena de que se obtenha um direito desconectado desta realidade e, portanto, notadamente ineficaz para com seus objetivos iniciais.

Vivenciam-se, nesta eficácia, diversos problemas relacionados à urbanização no país, que encontram raízes em momentos anteriores à tentativa do legislador em trazer soluções relativas à urbanização informal.

Para Cintia Maria Scheid (2014), o processo de urbanização no Brasil é marcado pela proliferação de processos informais de desenvolvimento urbano, uma vez que milhões de brasileiros só têm tido acesso ao solo urbano e à moradia através de processos e mecanismos informais.

Milton Santos (2007, p. 25) discorre sobre a criação brasileira de um “não-cidadão”, tendo em vista os contemporâneos e concomitantes processos de desruralização, de migrações notórias, de uma urbanização veloz e concentradora, além de outras características como o consumo de massa e o crescimento econômico exacerbado. Segundo o autor, trata-se de uma filosofia de vida que privilegia os meios materiais, despreocupando-se com os aspectos finalistas da existência, fazendo insurgir um “consumidor” no lugar de um “cidadão”.

Nesse ponto, cabe ressaltar que a situação de regularização fundiária do país não é a única discussão relacionada ao direito à propriedade, à moradia, ao problema da desigualdade social e da má distribuição de imóveis no país, sendo possível resgatar, a título exemplificativo, a questão acerca da reforma agrária como demonstrativa dos problemas do crescimento desordenado do país.

Quanto à reforma agrária, Nakatani, Faleiros e Vargas (2012, p. 214) pontuam que talvez o Brasil seja o único grande país que presenciou um profundo e complexo processo de crescimento e desenvolvimento econômico, sem que fossem promovidas mudanças substanciais quanto à questão da propriedade fundiária. Ao tecer críticas acerca do posicionamento governamental quanto à reforma agrária, os autores pontuam que:

Enfim, o governo e a sociedade brasileira, nos quadros da mundialização financeira, tem feito uma *escolha* muito clara, na qual não existe espaço para uma reforma na propriedade da terra. Evidentemente, a ideia de *reforma agrária* suscita várias interpretações, às quais não é o caso de discutirmos aqui. Porém, quando utilizamos este termo

nos referimos, *grosso modo*, a uma política de redistribuição da propriedade fundiária em favor das pequenas e médias propriedades, o que passa, necessariamente, por uma política fiscal mais rígida com os grandes latifúndios, principalmente os improdutivos, por uma política de incentivos e subsídios, por uma política educacional e pela concessão de crédito de longo prazo a taxas factíveis. **Este, definitivamente, não tem sido o caminho adotado.** (Nakatani; Faleiros; Vargas 2021, p. 231-232, grifou-se)

Seguindo-se o raciocínio, observa-se que a questão da redistribuição da propriedade fundiária em favor das pequenas e médias propriedades, assim como a questão da regularização fundiária de núcleos consolidados, demandam um posicionamento governamental interessado em prover soluções e em garantir direitos sociais e fundamentais, como a própria moradia, além da propriedade e do direito à cidade.

Tal situação está ligada, como afirmado anteriormente, ao padrão excludente dos processos de desenvolvimento, planejamento, legislação e gestão das áreas urbanas, onde mercados de terras especulativos, sistemas políticos clientelistas e regimes jurídicos elitistas não proporcionam condições suficientes e adequadas de acesso à terra urbana e à moradia, para as pessoas hipossuficientes (Scheid, 2014).

Trata-se de um problema histórico na construção das políticas de urbanização, advindo de décadas de desenvolvimento urbano irregular, como consequência da busca pela moradia urbana (Scheid, 2014), associada ao descaso do Poder Público para com essa situação em específico, em que pese todo o arcabouço material que permeia o direito à moradia, enquanto meio de consecução da dignidade da pessoa humana. Como consequência, às pessoas que vivem nos assentamentos urbanos informais não foram garantidas as condições para uma moradia digna.

Ainda, enquanto Estado de gigantescas proporções e distorções, o Brasil possui a característica de atribuir autonomia legislativa para o trato da matéria, sendo preciso então entender essa divisão do poder político para cuidar do assunto (Santana, 1998, p. 146).

Nesse sentido, o artigo 24, inciso I, da Constituição da República, determina competir à União, Estados e Distrito Federal legislar sobre direito urbanístico, cabendo ao Município promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, conforme art. 30, inciso VIII, da Magna Carta.

O texto constitucional, no seu art. 182, também impõe que o Poder Público Municipal ordene o pleno desenvolvimento das funções sociais e garanta o bem-estar de seus habitantes, sagrando a política de desenvolvimento urbano.

No tocante à responsabilidade do Município na Proteção do direito à moradia, de maneira específica, o Saule Júnior (2004, p. 203-204) dispõe que:

Com relação ao Município, a Constituição atribui a competência privativa para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar à legislação federal e à estadual, no que couber, e de promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, de acordo com o art. 30, incisos I, II e VIII. O Município, com base no art. 182 e no princípio da preponderância do interesse, é o principal ente federativo responsável por promover a política urbana de modo a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, de garantir o bem-estar de seus habitantes e de garantir que a propriedade urbana cumpra sua função social, de acordo com os critérios e instrumentos estabelecidos no plano diretor, definido constitucionalmente como o instrumento básico de política urbana. (Saule Júnior, 2004, p. 203-204)

Conforme o excerto acima, percebe-se que o município é quem está mais próximo da população local, e por isso a ele foi resguardada a competência constitucional para assuntos de seu interesse, cabendo a ele dispor acerca da política urbana para ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantindo-se o bem-estar e o cumprimento da função social da propriedade conforme objetivos delineados pela gestão, sobretudo por meio do plano diretor.

Feitas tais considerações acerca da competência municipal, têm-se como de fundamental importância que haja a compreensão, por parte do Poder Público local, da natureza e dinâmica dos processos que resultaram nos assentamentos urbanos informais, para que se possa formular e implementar programas de regularização efetivos no combate à falta de moradia digna para cada caso específico (Fernandes, 1997, p. 22-23).

Assim, cada município deve estabelecer critérios de regularização segundo as suas vocações, necessidades e interesse local, devendo incluir no plano diretor, quando este for obrigatório, ou em legislação municipal, as regras para a aplicação dos instrumentos de regularização fundiária (Scheid, 2014).

Conforme de Castro e Sauer (2016, p. 111-112), para além da consolidação do direito à moradia, a regularização fundiária urbana de interesse social é capaz de fomentar a economia e a circulação de riqueza, uma vez que a regularização das propriedades possui o condão de torná-las economicamente relevantes, por meio do ativo imobiliário, beneficiando o país do ponto de vista econômico.

Neste ponto, nota-se a relevância da regularização fundiária de interesse social relacionada ao direito à cidade, posto que os elementos que ultrapassam conceitos limitados para abranger todo o necessário acesso aos meios de vida, à água, a toda infraestrutura, à educação, à saúde (Rolnik, 2011, P. 37), dentro dos quais se compreende o direito à cidade, também possuem o condão de valorizar a área em que se insere a propriedade a ser regularizada, tornando-a economicamente relevante por meio do ativo imobiliário.

Nesta linha, tanto no que diz respeito ao direito à moradia quanto no que diz respeito ao direito à cidade, destaca-se ainda que a segurança gerada pela titularidade regular beneficia um cenário de maior adimplemento e redução da taxa de juros, impactando na mitigação da pobreza e também aumentando a arrecadação de impostos – tais como o ITCMD (Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação) e ITBI (Imposto de Transmissão de Bens Imóveis), favorecendo o fortalecimento da arrecadação de recursos para aplicação em políticas públicas (Castro; Sauer, 2016, p. 111-112).

Desta maneira, “uma política nacional de regularização fundiária deve ser compreendida como elemento estruturante da inclusão social e desenvolvimento econômico das cidades, e por isso incorporada nos instrumentos de planejamento local, regionais e nacionais” (Cardoso, 2010, p. 260).

Nesse capítulo, foi possível traçar maiores compreensões quanto à relação entre o direito à cidade e o direito à moradia, bem como sua relação com o direito à propriedade e a função social da propriedade, com base em autores como Harvey, Lefebvre, Rolnik, Saule Júnior e Sarlet, dentre outros. Observou-se que, em que pese à constitucionalidade desses direitos, na prática, existem diversos entraves que dificultam a sua concretização, sobretudo entraves incrementados pela própria desigualdade social no país.

Nessa linha, a regularização fundiária torna-se um instrumento de mitigação dessa desigualdade, por servir de artifício à garantia do direito à moradia e sobretudo por fomentar o direito à cidade, tendo em vista a sua conceituação ampla, que permite visualizar a cidade não só em seu aspecto físico, mas também em aspectos materiais e de infraestrutura que contribuem para a dignidade da pessoa humana.

Diante disso, faz-se necessário compreender com maior profundidade a regularização fundiária urbana, que se relaciona com a concretização do direito à cidade, do direito à moradia e também à atribuição da função social à propriedade urbana, como se verá no próximo capítulo.

3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

O Brasil é um país de dimensões continentais, possuindo grande extensão territorial, um alto contingente populacional e, ainda, realidades geográficas, sociais e econômicas muito distintas entre as várias regiões, estados e municípios que o compõem. Assim, a realidade das propriedades brasileiras, bem como da população desabrigada, varia de acordo com as diversas localidades que compõem o país.

Conforme Silva e Caldas (2015, p. 03), o Brasil foi local em que se verificou um histórico processo de ocupação desordenada dos centros urbanos, por diversas razões, de modo que houve a proliferação de ocupações irregulares – tanto em terras públicas quanto privadas –, sendo muitas delas em área de risco, e desprovidas da infraestrutura básica e necessária para que houvesse a garantia de uma moradia digna a essa população.

Milton Santos (2007, p. 110) aponta que o espaço urbano, em regra, se ocupa de acordo com as classes em que se divide a sociedade urbana, e que esse fenômeno, embora antigo, tem se tornado cada vez mais nítido. Trata-se, segundo o autor, de uma repartição espacial que se verifica em todo o país, mas que se destaca no espaço urbano.

Neste sentido, para além de todas as questões históricas que englobam a questão da irregularidade fundiária em meio urbano, esta questão “impressiona também, e sobretudo, pela enorme disparidade e inconsistência entre os dados existentes no país, evidenciando uma lógica histórica e perversa de não conhecer para não haver a necessidade de reconhecer” (Balbim, 2010, p. 290).

Assim, é necessário observar que algumas dessas áreas já são ocupadas há décadas, demandando do Estado a implementação de políticas públicas que possam regularizar esses locais, tanto do ponto de vista formal quanto de infraestrutura, como forma de combater as desigualdades perpetradas e refletidas nessas organizações urbanas, tendo em vista ainda que “o zoneamento ambiental é muito mais que um zoneamento de restrições de ocupações urbanas ou rurais. Ele tem, como afirmado, a finalidade de preservar espaços fundamentais à proteção da vida em todas as suas espécies e formas” (Rech, 2015, p. 130). A regularização fundiária urbana, portanto, assume papel fundamental na ordenação urbana.

Alfonsin (2006, p. 57) pontua que a concepção de regularização fundiária “tem sido objeto de muitos debates e o termo tem sido utilizado para designar as mais variadas intervenções públicas”, apresentando dimensões de cunho jurídico, referente à urbanização e à urbanística, e ainda social, sendo necessário observar todas essas áreas para que a

regularização fundiária atinja os seus objetivos sociais, alinhados com os objetivos da República Federativa do Brasil.

A complexidade conceitual que permeia a regularização fundiária permite, portanto, na lição de Alfonsin (2006, p. 57), percebê-la em um aspecto multidisciplinar, envolvendo dimensões tanto jurídicas quanto sociais. Nesse sentido, essa concepção que reúne várias disciplinas em busca de um objetivo final privilegia a conexão entre a regularização fundiária e o direito à cidade, visto que ele prevê a combinação entre uma estrutura física, material, e a concretização da qualidade de vida dos seus habitantes. Desta maneira, via de consequência, a compreensão multidisciplinar da regularização fundiária permite a implementação ampla do direito à moradia, que não se restringe a ter uma propriedade, e do direito à cidade, que envolve toda infraestrutura mencionada.

Embora na visão tradicional a regularização fundiária corresponda a um conjunto de medidas visando a regularização civil do imóvel – associando-se assim ao registro na matrícula no Ofício do Registro de Imóveis, na realidade a regularização fundiária corresponde a um instrumento da política urbana, presente no Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e de assegurar o bem-estar de seus habitantes (Castanheiro, 2013, p. 109).

Assim, é possível afirmar que a regularização fundiária corresponde a um conjunto de procedimentos nos quais se incluem medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais para que se realize a incorporação dos núcleos urbanos informais consolidados ao ordenamento territorial urbano, havendo ainda a regularização formal da titulação de seus ocupantes – e posteriormente proprietários. Conforme pontuado, trata-se de uma concepção multidisciplinar, que permite reconhecer a conexão entre o direito à moradia e o direito à cidade, cuja concretização encontra aliada na regularização fundiária.

Diante disso, há muitos anos vem sendo adotadas, tanto pela União quanto pelos Municípios, medidas para regularização fundiária da posse legítima, através da adoção de medidas – preferencialmente menos gravosas –, já que o direito individual à moradia, à cidade e à propriedade devem ser protegidos, em um equilíbrio guiado pelo princípio basilar e norteador da dignidade da pessoa humana (Barroso, 2014). Trata-se do expoente de uma espécie de “cidadania urbana”, havendo o reconhecimento de que a questão urbana, no Brasil, está atrelada à percepção da cidadania (Corrêa, 2015, p. 630), denotando-se a relação entre políticas eficientes de regularização urbana, as próprias melhorias implementadas pela

concretização do direito à cidade e a tutela individual perpetrada pela consecução do direito à moradia.

Desta maneira, o Estado, “além de regulador da atividade econômica e das regras de ocupação humana e parcelamento do solo, precisa, fundamentalmente, valorar quais dessas ocupações e quais formas são contribuições essenciais para assegurar direitos fundamentais e dignidade ao homem” (Rech, 2015, p. 131).

Embora o conceito de regularização fundiária, bem como de outros elementos como a cidadania e a dignidade da pessoa humana, sejam amplos e variados, o que se identifica com o histórico legal brasileiro sobre o tema é uma verdadeira mudança de paradigma quanto à legislação elaborada para que essa regularização atingisse os efeitos pretendidos, em consonância com os valores e objetivos da República Federativa do Brasil, de modo que importa ao presente estudo compreender esse aspecto histórico legal da regularização fundiária.

3.1 HISTÓRICO, CONCEITOS, OBJETIVOS E PRINCÍPIOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB)

A Constituição, como se visualiza em seus artigos 182 e 183 – discorrendo sobre a Política Urbana – tem como preocupação a proteção do bem-estar dos cidadãos, que deve ser garantido através do cumprimento da função social da propriedade urbana, pública e privada, bem como das funções sociais da cidade (Ferro, 2019, p. 15).

Neste sentido, a Constituição determina um conjunto mínimo de princípios que servem como base para o Direito Urbanístico, o qual envolve a dignidade urbana, bem-estar social, função social das propriedades pública e privada, função social da cidade, princípios como o da sustentabilidade ambiental, qualidade de vida e conformação da propriedade com as normas urbanísticas (Brasil, 1988).

Diante da previsão constitucional do direito à moradia e da função social da propriedade urbana, associada aos princípios de Direito Urbanístico mencionados, as ações voltadas para a regularização fundiária urbana no Brasil eram inicialmente desenvolvidas de maneira pontual, sem um mecanismo integrado ou consolidado como se percebe nas legislações mais contemporâneas.

O Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/2001 – trouxe previsões quanto à regularização fundiária no Brasil, de modo que esta foi colocada especificamente como uma

das diretrizes das políticas urbanas, associando-a às características socioeconômicas da população.

Segundo o art. 2º, inciso XIV, da Lei nº 10.257/2001, esta regularização e a urbanização de determinadas áreas, ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, são parte das diretrizes de política urbana. O inciso destaca ainda a necessidade de que se observe a situação socioeconômica da população, bem como as normas ambientais (Brasil, 2001).

Desta maneira, infere-se que o legislador buscou alcançar a parcela da comunidade que se considera economicamente desfavorecida, uma vez que a situação econômica da população, considerando todo o cerne constitucional que envolve o direito à cidade, à propriedade, e à moradia, nos termos elucidados no capítulo anterior, não pode constituir óbice para a ação do Poder Público quanto à ação urbanística.

A Medida Provisória nº 2.220/2001, por sua vez, dispôs acerca da concessão de uso especial para fins de moradia em terras públicas, em associação ao previsto no art. 183, § 3º, da Constituição da República Federativa do Brasil. Ainda, houve a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) nessa oportunidade.

No ano de 2003 houve a criação do Ministério das Cidades, de modo que o Governo Federal, à época, instituiu o chamado “Programa Papel Passado”, que previa capacitação e transferência de recursos a estados, municípios, defensorias públicas e organizações da sociedade civil para promoverem a regularização fundiária de assentamentos informais em áreas urbanas, fomentando a ampliação das intervenções que eram restritas, até então, à titulação de lotes urbanos.

A Lei Federal nº 11.481/2007 promoveu alterações no Decreto-Lei nº 9.760/1946, de modo a incluir a demarcação de terrenos da União para fins de regularização fundiária de interesse social.

Ainda, importa mencionar a Lei Federal nº 11.952/2009, que dispôs sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União no contexto da Amazônia Legal.

No ano de 2009, aprovou-se também a Lei Federal nº 11.977/2009 e posteriores alterações, que dispôs sobre instrumentos de regularização fundiária de interesse social e mecanismos de sua efetivação, do qual se extraiu, à época, o próprio conceito legal de regularização fundiária.

Assim, a referida Lei Federal nº 11.977/2009 – conhecida pela criação do Programa Minha Casa Minha Vida, que financia a aquisição, produção ou reforma de imóveis urbanos ou rurais por população de baixa renda – foi um marco fundamental para a regularização fundiária por considerar os assentamentos informais como parte indissociável da cidade e, no contexto do planejamento urbano como um todo, promover sua integração com a chamada “cidade formal”, conferindo concretude ao objetivo constitucional de promover o bem de todos.

Posteriormente, foi publicada a Lei Federal nº 13.465/2017, a qual estabelece um novo marco legal sobre o assunto editada de modo a desburocratizar, simplificar, agilizar e destravar os procedimentos da regularização fundiária urbana, ampliando a possibilidades de acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda e promovendo o resgate da cidadania, de modo ainda a influenciar favoravelmente o mercado imobiliário, com novos registros de imóveis, e o crescimento econômico do Município.

Esta legislação traz conceitos importantes que devem ser conhecidos pelo Poder Público para que este norteie as suas ações, havendo a distinção entre núcleo urbano, núcleo urbano informal, e o núcleo urbano informal consolidado, dentre outras delimitações¹.

¹ Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

I - núcleo urbano: 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;

II - núcleo urbano informal: 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;

III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município;

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;

V - Certidão de Regularização Fundiária (CRF): documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos;

VI - legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse;

VII - legitimação fundiária: mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb;

VIII - ocupante: aquele que mantém poder de fato sobre lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais.

§ 1º Para fins da Reurb, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edifícios. (Brasil, 2017)

O núcleo urbano, assim, constitui assentamento humano constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei Federal nº 5.868/1972, independentemente da propriedade do solo, mesmo que seja situado em área qualificada ou inscrita como rural.

O núcleo urbano informal, por sua vez, é o núcleo considerado clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar a titulação de seus ocupantes, mesmo que nele seja atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização.

Por fim, distinguindo-se do núcleo urbano informal, considera-se núcleo urbano informal consolidado o de difícil reversão, tendo em vista 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.

Estes conceitos são importantes porque a legislação federal serve como parâmetro à edição das legislações municipais, uma vez que a competência municipal sobre o assunto se verifica sobre o interesse local e também sobre a suplementação dos dispositivos editados pela União.

Além disso, tais conceitos são importantes para a verificação do presente problema de pesquisa, que trata justamente sobre a restrição indevida da legislação municipal dos preceitos da legislação federal, impedindo-se a regularização de espaços já consolidados. Nessa linha, reflete-se ainda sobre uma possível inércia do poder público em identificar e tomar soluções próprias em tempo hábil, uma vez que os núcleos urbanos informais levam tempo para se consolidarem.

Assim, a conexão da legislação federal sobre a regularização fundiária com o desenvolvimento de uma política urbana adequada e eficaz produz efeitos diretamente no direito à moradia, posto que, se o poder público se mantém inerte perante o surgimento e somente posterior consolidação dos núcleos urbanos por ele considerados irregulares, é necessário rever a própria atuação governamental perante esses casos.

Seguindo-se o raciocínio, veja-se que a regularização fundiária possui objetivos definidos pela mesma legislação. A referida lei estabelece, dentre outros objetivos a serem observados pela União, Estados e Municípios, a identificação dos núcleos urbanos informais que necessitam de regularização, para que seja promovida a regularização, assegurando a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais, em relação à ocupação anterior.

Além disso, objetiva-se a estimulação à resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade, e a garantia do direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas, dentre outros princípios. Conforme art. 9º, § 1º, da Lei Federal, os poderes públicos devem formular e desenvolver no as políticas de suas competências conforme os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.

Ademais, note-se que esta legislação estabelece, dentre outros objetivos a serem observados pela União, Estados e Municípios, a identificação dos núcleos urbanos informais que necessitam de regularização, para que esta seja promovida, assegurando a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais, em relação à ocupação anterior; estimulação à resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; garantia da função social da propriedade; concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; dentre outros princípios.

Em suma, acerca dos objetivos da Reurb, Maux (2017, s. p.) elenca:

- I - 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;
- II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;
- III - 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;
- IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;
- V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;
- VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;
- VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;
- VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;
- IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;
- X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;
- XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;
- XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária. (Maux, 2017, s. p.)

Percebe-se dos objetivos transcritos acima a preocupação do legislador em não apenas regularizar as situações existentes e consolidadas, mas também evitar que novas situações de irregularidade venham a se consolidar.

Esta observação é importante porque a regularização fundiária, por si só, não é capaz de trazer uma solução completa ao problema da desigualdade social e do crescimento desordenado nos centros urbanos, que por sua vez estão ligados entre si, conforme Balbim (2010, p. 290). Esse problema, que possui raízes complexas, demonstram uma divisão social cada vez mais nítida, sobretudo no espaço urbano, evidenciando-se a desigualdade social (Santos, 2007, p. 110), de modo que embora a regularização fundiária não possa resolvê-la, constitui um instrumento importante de mitigação.

Desse modo, o alinhamento da política urbana aos objetivos transcritos é muito importante, assim como o alinhamento da política urbana com os princípios presentes na Lei Federal nº 13.465/2017 (Brasil, 2017).

Anteriormente, foi realizada a conexão entre o direito à moradia, o direito à cidade e o princípio da dignidade da pessoa humana. A partir do momento em que a regularização fundiária, seu histórico, conceitos e objetivos estão ligados ao direito à moradia, ao direito à cidade – e ainda a elementos constitucionalmente centrais, como a função social da propriedade –, é possível vislumbrar a ligação existente entre a regularização fundiária urbana e o princípio da dignidade da pessoa humana. Isto porque, conforme Bezerra de Melo (2016, p. 139), há várias manifestações do direito à moradia quanto à integridade física, psíquica e também moral do indivíduo, tornando-se nítida a sua relação com a dignidade da pessoa humana e com a integridade pessoal. O mesmo ocorre com o direito à cidade, tendo em vista a sua relevância para que o indivíduo alcance direitos mínimos como os mencionados acima. Assim, tais direitos devem ser extraídos dos princípios constitucionais das normas estabelecidas sobre os direitos fundamentais.

Além da conexão com este princípio, a Lei Federal nº 13.465/2017 (Brasil, 2017) trouxe um microssistema principiológico próprio, fortemente associado a princípios que já são protegidos pelo direito ambiental pátrio. A mencionada previsão está disposta no art. 9º da Lei Federal citada².

² Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

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

Mencionam-se, expressamente, os princípios da sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.

Quanto ao princípio da sustentabilidade, ou do desenvolvimento sustentável, este tem seu conceito originado no “Relatório Nosso Futuro Comum”, emitido pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, sendo definido como o desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem que haja o comprometimento da possibilidade de que as gerações futuras consigam atender às suas próprias necessidades (Oliveira; Brandão, 2019, p. 14).

Vê-se que o legislador trata o princípio da sustentabilidade sob a guarda de três aspectos trabalhados pela doutrina majoritária: o ambiental, econômico e social. Segundo Juarez Freitas (2011, p. 65-66), a sustentabilidade abrange um princípio de diversas facetas, situando “múltiplos degraus acima do anelo de simplesmente viver numa economia de baixo carbono ou de combater o desperdício”. Neste sentido:

O Princípio da Sustentabilidade, previsto inclusive no Estatuto da Cidade, não surgiu apenas para justificar o desenvolvimento econômico, mas para assegurar um ambiente ecologicamente equilibrado. O Princípio da Sustentabilidade, apesar de ser um princípio de direito, não pode ter apenas legitimidade, isto é, não pode ser construído apenas por políticos eleitos pela população. É evidente que, em termos políticos, o homem é o bem maior. (Rech, 2015, p. 111)

Do ponto de vista ambiental, a sustentabilidade é muito debatida. O conceito de desenvolvimento sustentável, como afirmado, tem origem no “Relatório Nosso Futuro Comum”, emitido pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas. A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, por sua vez, determinou que “a fim de alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção do ambiente deverá constituir-se como parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerada de forma isolada”. Portanto, considerando-se o conceito de Freitas acerca do desenvolvimento sustentável, o desenvolvimento sustentável ambiental, enquanto

§ 2º A Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016. (Brasil, 2017, grifou-se)

princípio, significa o uso de recursos ambientais para atender às necessidades presentes sem que haja o comprometimento das futuras gerações.

Neste ponto, não é demais afirmar que a própria Constituição vigente (Brasil, 1988) elenca o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito coletivo e difuso, de modo que é necessário que o meio ambiente seja preservado por todos, com a devida interferência protetiva do poder público, de modo a resguardá-lo para a presente e também para as futuras gerações.

Quanto ao princípio do desenvolvimento econômico sustentável, Antunes (2010, p. 23) pontua “o desenvolvimento econômico deve estar associado ao uso racional dos recursos ambientais, de modo a assegurar um padrão de elevação de qualidade de vida”. Assim, percebe-se a ligação entre o aspecto econômico e o ambiental, de modo que a sustentabilidade – ou seja, a capacidade de que os padrões de comportamento se mantenham sem que haja grave prejuízo às gerações futuras – esteja presente também no ponto de vista econômico.

Por fim, quanto ao aspecto social do desenvolvimento sustentável enquanto princípio aplicável às regras de regularização fundiária, observe-se que se trata da ocupação humana em si, bem como na proteção da vida humana, em consonância ao princípio da dignidade da pessoa humana, estando portanto conectado ao desenvolvimento sustentável econômico e ambiental, denominado de capitalismo ambiental ou socioambiental, de modo a atender aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil no que tange à construção uma sociedade livre, justa e solidária, com espoco de reduzir as desigualdades sociais e promover o bem de todos (Oliveira; Brandão, 2019, p. 15).

Diante disso:

(...) a partir do nível máximo hierárquico da Constituição Federal até os atos menores (como resoluções, regulamentos e portarias), passando pelo conjunto da legislação infraconstitucional e decretos regulamentadores relativos ao meio ambiente, fica evidenciada a solicitude do legislador e do administrador público com a preservação do meio, com a qualidade ambiental e a qualidade de vida humana, como manejo acertado dos recursos ambientais. (Milaré, 2011, p. 85).

Neste ponto, especificamente, não é demais reforçar que a regularização fundiária possui ligação intrínseca para com o exercício da cidadania, enquanto participação do indivíduo nas diversas esferas da vida em sociedade, e para com a concretização da dignidade da pessoa humana, uma vez que tem por objetivos centrais promover a inclusão de

determinada parcela da sociedade historicamente excluída do ponto de vista urbanístico, por diversos motivos que levaram à ocupação irregular e desordenada dos centros urbanos.

Lembra-se, aqui, que a regularização fundiária é muito mais do que a mera transferência de titularidade de determinada propriedade, possuindo o condão de afetar o indivíduo em sua esfera privada, devido à propriedade individual, e também coletiva, devido às várias consequências que a regularização fundiária pode ter, incluídas aqui a regularização dos locais do ponto de vista de infraestruturas e de acessibilidade.

A segunda parte do parágrafo primeiro do art. 9º da Lei Federal nº 13.465/2017 (Brasil, 2017) versa ainda sobre necessidade de uma ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional. O princípio da ordenação territorial, portanto, tem por objetivo central ocupar o solo com duas características principais: eficiência e funcionalidade.

Segundo José Afonso da Silva (2018, p. 240), trata-se de um princípio que “preconiza uma estrutura mais orgânica para as cidades, mediante a aplicação de instrumentos legais de controle do uso e da ocupação do solo”, de modo a se alcançar “uma desejável e adequada densidade populacional e das edificações nos aglomerados urbanos”. A relevância da eficiência, por sua vez, verifica-se a partir do momento em que

(...) um serviço ineficiente não é apenas do ponto de vista do usuário, apenas um mau serviço; é principalmente uma manifestação do Poder Público que utiliza recursos materiais e humanos reservados pela caixa comum e que se afasta da sua razão de ser, que é atuar para a realização dos interesses públicos. (Bucci, 2002, p. 176)

Enquanto princípio específico da regularização fundiária, é possível afirmar que a ordenação territorial está fundamentada no planejamento urbanístico-ambiental, combinado com a intervenção do Poder Público, de modo que subsiste em metas coordenadas para os setores públicos e privados, objetivando-se a transformação dos espaços, o estímulo de atividades e também a manutenção de áreas para equilíbrio das funções urbanas (Brandão; Olveira, 2019, p. 17).

O princípio da ordenação territorial, portanto, está intrinsecamente ligado ao planejamento urbano, de modo que se ressalta novamente o papel dos municípios no cumprimento dessa diretriz. Para Carvalho Filho (2003, p. 175), exista uma comprovação indiscutível da preponderância municipal quanto ao desenvolvimento urbano, sobretudo se considerada a competência municipal para elaborar o instrumento basilar da política de

desenvolvimento e de expansão urbana – o plano diretor –, conforme art. 182, § 1º, da Constituição (Brasil, 1988). Assim, é possível afirmar que:

A definição de espaços de ocupação humana, além de necessária, é plenamente possível que seja feita sem comprometer o ambiente ecologicamente equilibrado. Isso se faz através de zoneamentos urbanísticos, com regras de ocupação definidas, pensando nas várias atividades indispensáveis à sobrevivência digna do homem, conservando o que deve ser conservado, preservando o que deve ser preservado, buscando assegurar um ambiente ecologicamente equilibrado. (Rech, 2015, p. 111).

Ainda, quanto à eficiência, observa-se que sem ela “não há segurança quanto ao desenvolvimento sustentável e nem garantia de um ambiente ecologicamente equilibrado ou preservação da biodiversidade”, pois ele “pressupõe que os atos da administração pública sejam praticados com conhecimento científico acerca da área objeto de decisão” (Rech, 2015, p. 115). Assim, além de regras quanto à ocupação dos espaços, estas devem ser elaboradas com base neste princípio da eficiência, associado à promoção do uso funcional do território quando houver a sua ordenação pelo poder público.

Nesta linha de raciocínio, vê-se que a ordenação territorial deve ser feita conjuntamente com a observância dos princípios do desenvolvimento sustentável econômico, ambiental e social. Conforme Oliveira e Brandão (2019, p. 15), “é certo que o instrumento da regularização fundiária urbana deverá atentar ao princípio da sustentabilidade econômica, social e ambiental, pela própria submissão hierárquica à Constituição Federal”.

Portanto, por suas próprias características, vê-se a conformidade desta parte da matriz principiológica apresentada para com os fundamentos e objetivos da Constituição (Brasil, 1988), tanto do ponto de vista privado quanto coletivo, e tanto na própria regularização em si quanto nas consequências que advém dessa regularização.

Dentre as consequências da regularização fundiária, é possível apontar a remodelação parcial ou total do conjunto; bem como o aumento da dimensão e do número de unidades habitacionais, ou a sua diminuição e demolição, ampliação ou redução dos espaços projetados, e a implantação ou remoção de equipamentos urbanos. Além disso, caso seja necessário o desfazimento de unidades do núcleo habitacional, tem-se como possíveis consequências a recomposição da gleba retalhada ao seu estado anterior de indivisão material, a restauração da área parcelada, ou o dever de reparar os danos ao meio ambiente natural e urbano e aos adquirentes que edificaram no local (Castanheiro, 2013, p. 109).

Considerando-se os aspectos históricos legais e os conceitos relacionados à regularização fundiária, bem como os objetivos da legislação vigente, observa-se que a regularização fundiária tem por objetivo evitar a lesão aos padrões de desenvolvimento urbano já delimitados, de modo a defender os direitos dos adquirentes de lotes e adequar os assentamentos ora ilegais ao modelo legal – ou ideal – do que viria a ser uma cidade sustentável, corrigindo-se as distorções do crescimento urbano acelerado e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (Castanheiro, 2013, p. 109).

Conforme Carvalho Filho (2013, p. 70), a situação de desigualdade econômica de determinados grupos, que “normalmente se agrupam em conglomerados sem qualquer condição digna de vida”, demanda uma “maior atenção por parte das autoridades públicas, que devem encetar todos os esforços para proporcionar a essas pessoas um mínimo que seja de conforto e bem-estar, e para isso é necessário que se adotem algumas providências no campo urbanístico”.

Diante das várias legislações que compõem a temática, percebe-se que a regularização fundiária passa a compor uma medida de política urbana para que se busque a melhora dessa situação de desigualdade e de afronta a comandos basilares do ordenamento jurídico pátrio, como é o caso da dignidade da pessoa humana, aliada ao direito ao desenvolvimento.

Assim, é importante pontuar que a regularização fundiária está associada ao reconhecimento de que algumas comunidades já consolidaram o uso do solo e a ocupação de bens imóveis de maneira que qualquer alteração chegou a se tornar praticamente inviável, sem que houvesse a total inutilização do espaço construído de maneira irregular, estando ainda o surgimento dessas áreas que necessitam da regularização associados ao nível de pobreza da população (Carvalho Filho, 2013, p. 71).

A necessidade por ações do poder público cresceu com o passar dos anos, com o reconhecimento dessa situação e com a necessidade de que houvesse um posicionamento em favor desses grupos populacionais. Assim, o surgimento das legislações contemporâneas – como é o caso da presente pesquisa, relativa à legislação de regularização fundiária no Município de Uberlândia – contribui para a mudança desse cenário de desigualdade quanto ao direito de moradia no Brasil.

Portanto, conforme Castanheiro (2013, p. 109), a regularização fundiária deve sempre buscar o saneamento da situação considerada irregular, dividindo-se em urbanística – situação em que ocorre a correção da situação física existente, isto é, quanto às vias de

circulação, infraestrutura, dentre outros, demandando-se investimentos do Poder Público; administrativa – situação que envolve a regularização da situação do parcelamento perante os entes federados e órgãos públicos competentes; e civil – envolvendo a regularização da situação registrária e do direito real de aquisição ou do domínio dos possuidores.

Segundo Corrêa (2015, p. 630-631):

Ter acesso aos aparelhamentos urbanos permite que a cidade cumpra sua função urbana e, conseqüentemente, permite acesso à direitos condicionados a própria cidadania. O direito à cidade contempla uma série de direitos anexos e correlacionados a execução imediata dos ônus tributários que são pagos pelos cidadãos de um modo geral. Uma cidade que cumpre sua função urbana de maneira efetiva admite que haja um sentido mais depurado de pertencimento ao seu cidadão. (Corrêa, 2015, p. 630-631).

Nesta linha de raciocínio, deve-se observar que a pretensão da regularização fundiária não é somente alterar o *status* dos possuidores em proprietários pela via da concessão da titularidade formal no âmbito civil e administrativo, mas sim integrar estas novas propriedades à cidade real e já consolidada, por meio de projetos e licenciamentos ambientais e urbanísticos capazes de adequar a garantia da moradia a uma vida minimamente digna, “conciliando a proteção do direito fundamental individual do ser humano – agora portador de cidadania –, com a garantia do direito difuso à qualidade de vida, que se estende a todos os membros da coletividade formal já instalada no entorno” (Rosenvald, 2015, p. 291-292).

Entretanto, algumas dificuldades ainda são apontadas dentro das próprias legislações, que podem ser primeiramente restritivas quanto a esses direitos, como se aponta como problema de pesquisa desse estudo, pelo estabelecimento de requisitos que dificultam essa aplicação. De mais a mais, embora haja legislação protetiva em âmbito federal, estadual e mesmo municipal, não é suficiente que o poder público apenas promulgue tais normas, sendo necessário que o poder público de todas as esferas atue de maneira conjunta para que haja resultados sociais visíveis.

Estes resultados sociais visíveis, além da própria regularização, também estão associados à urbanização das áreas ocupadas por essas populações de baixa renda, de modo que ambas as medidas – a regularização fundiária e a urbanização das áreas ocupadas – estão interligadas (Carvalho Filho, 2013, p. 71).

A interligação entre a regularização fundiária e a urbanização das áreas ocupadas está relacionada também à concretização dos princípios constitucionais já mencionados, uma

vez que não é suficiente que determinada área esteja regularizada, se as condições mínimas de urbanização – elemento que atribui dignidade à população que ali reside – não forem minimamente cumpridas.

Essa interligação, portanto, faz com que surja uma nova problemática para a qual o poder público deverá se atentar, uma vez que a consolidação desses espaços irregulares – e consequentemente não urbanizados de maneira adequada – se associa a um verdadeiro urbanismo de risco, pois esses espaços se consolidam em localidades que geralmente, por suas características ambientais, são as mais frágeis, perigosas e difíceis de ocupar com urbanização (Rolnik, 1999, p. 100).

Neste sentido, a regularização fundiária deve trazer benefícios não só individuais, visto que não se destina somente à regularidade dominial ou ao interesse privado e imediato dos habitantes de determinado núcleo habitacional, visto que deve se observar também o benefício trazido para a cidade, em uma perspectiva coletiva de melhorias para o ambiente urbano como um todo (Castanheiro, 2013, p. 110).

Assim, subsiste uma desigualdade que gera consequências apenas de existência de diferenças econômicas e sociais, mas também uma afetação significativa no próprio funcionamento das cidades, uma vez que as condições de urbanização de determinados locais são impróprias e isso afeta diretamente a população e o próprio funcionamento das cidades, uma vez que essa população não restringe suas atividades a essas localidades.

Explica-se: embora a população de locais considerados irregulares se estabeleça ali para fins de moradia, não se trata de um espaço isolado da parcela considerada regular da cidade – e nem poderia ser, uma vez que diversos valores básicos, sociais e fundamentais, tais como a saúde, a educação e o próprio trabalho serão concretizados face a essa população em locais diferentes da cidade.

Portanto, se a área recebe urbanização, a natural consequência é de que os imóveis ali localizados sejam regularizados – ou se os imóveis forem regularizados, segue-se a pretensão dos interessados para que a área seja urbanizada e dotada dos equipamentos e serviços de infraestrutura considerados básicos e necessários, como o saneamento básico, a pavimentação de ruas e a energia elétrica (Carvalho Filho, 2013, p. 72). Assim, o Poder Público deve fixar regras de urbanização, edificação, uso e ocupação do solo que seja compatível também com a situação socioeconômica da população.

3.2 DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL: CLASSIFICAÇÃO DAS MODALIDADES (REURB-S E REURB – E)

No processo de estabelecer a função social da propriedade, a Constituição propõe um processo político descentralizado, com ênfase na competência municipal para lidar com a questão do desenvolvimento urbano. Conforme Ferro (2019, p. 14), isso ocorre porque os municípios estão mais próximos dos problemas locais, destacando-se também que é assegurado um processo democrático, no qual é possível realizar uma ordem urbanística que respeite a participação popular e o controle social.

No que diz respeito à competência legislativa, a União possui competência para estabelecer normas ou diretrizes gerais de direito urbanístico, os Estados possuem competência suplementar, residual e específica para instituição das regiões metropolitanas, e os Municípios possuem competência para legislar sobre assuntos de interesse local, abrangendo elementos como o ordenamento dos espaços urbanos, o planejamento, o controle e a ocupação deste solo urbano (Brasil, 1988).

Diante dessas previsões, observa-se uma tendência constitucional de descentralização da gestão da política urbana de maneira geral, de modo que os entes que possuem um maior contato com a população – no caso, inequivocamente, os municípios, tenham a capacidade de legislar sobre o assunto, de modo a proporcionar a organização urbana no seu âmbito. Assim, é possível afirmar que os municípios possuem um papel fundamental na concretização do direito à cidade e a moradia, que ultrapassam conceitos limitados para abranger todo o necessário acesso aos meios de vida, à água, a toda infraestrutura, à educação, à saúde (Rolnik, 2011, P. 37), ou seja: aptos a concretizar a dignidade da pessoa humana nesse aspecto.

Quanto à relevância do poder público, Rech (2015, p. 112) ensina que:

Os administradores públicos, a quem cabe coordenar políticas de sustentabilidade, sempre dão desculpas populares, visíveis, simpáticas e compreensíveis à população, quando ocorrem catástrofes decorrentes da degradação do meio ambiente. Afirmam que os eventos da natureza são imprevisíveis e requerem obras de saneamento. Mas o fato é que, ano após ano, se repetem os mesmos problemas decorrentes da ocupação humana em locais inadequados ou de forma não sustentável, pois as soluções sempre foram paliativos e nunca ações cientificamente sustentáveis, que se dão por meio de adequados zoneamentos ambientais e urbanísticos, cuja responsabilidade de coordenar é do Poder Público. (Rech, 2015, p. 112)

Nesta linha, a administração pública assume papel fundamental na execução das políticas de sustentabilidade, de modo que a má gestão também gera impactos diretos nesse sentido. Portanto, conforme Ferro (2019, p. 15), a ordenação das cidades deve acontecer para que se atinja a sustentabilidade dessas cidades, oferecendo satisfatoriamente o trabalho, o transporte, a moradia, o lazer, a educação, a saúde e a cultura, dentre outros direitos fundamentais e sociais resguardados também pelo texto constitucional. Neste sentido, o autor pontua que a chamada ordem urbanística não pode se tornar um instrumento de fomento da desigualdade, destinada a reforçar privilégios que a porção mais rica da população já possui, atribuindo aos demais um espaço de precarização e inacessibilidade de direitos.

Seguindo-se o raciocínio, o texto constitucional trouxe determinações específicas quanto às políticas de desenvolvimento urbano, determinando a responsabilidade de sua execução ao poder público municipal. Além disso, o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) expediu normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, conforme parágrafo único de seu artigo 1º.

Assim, o papel dos municípios na concretização de direitos e na redução das desigualdades se torna claro quando se observam, as competências a eles atribuídas, em conjunto com a importância da ordenação urbana das cidades para toda a população, como forma de concretizar direitos considerados basilares ao ordenamento jurídico pátrio.

Não é por outro motivo que a própria Constituição disciplina o direito coletivo ao planejamento das cidades, compreendendo-se que todos têm o direito a ter cidades planejadas através de um ordenamento territorial que observe critérios econômicos e ambientais (Ferro, 2019, p. 13). Desta maneira, os municípios que possuam mais de vinte mil habitantes devem formular Planos Diretores, com a participação democrática popular neste processo de decisão da ordem urbanística, considerando-se ainda a função social da propriedade, conforme artigo 182, § 1º, do texto constitucional (Brasil, 1988).

Nesta linha de intelecção, observa-se o protagonismo dos municípios brasileiros no que tange ao desenvolvimento urbano, destacando-se aqui o papel do plano diretor neste sentido. Para Carvalho Filho (2003, p. 175):

A comprovação indiscutível da preponderância municipal quanto ao desenvolvimento urbano reside no plano diretor, que, aprovado pelo Legislativo municipal, constitui “o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”, como estampa o art. 182, § 1º, da Carta em vigor. A obrigatoriedade de instituição do plano diretor é

direcionada unicamente para Municípios com mais de vinte mil habitantes. Trata-se, contudo, de obrigatoriedade meramente teórica. Pela importância de que se reveste semelhante instrumento, todos os entes municipais deveriam ter o seu próprio plano, sendo até mesmo de refletir se a importância não seria maior para os Municípios menos populosos, diante da perspectiva de serem evitados, desde o início, os graves problemas que a desordem urbana provoca nos habitantes. De qualquer modo, a Constituição não lhes vedou a instituição do plano; apenas não o considerou obrigatório, de modo que nada impede que, apesar da facultatividade, se adiantem na estatuição de sua política urbana. Não há dúvida de que o plano diretor é realmente o documento básico do desenvolvimento urbano. (Carvalho Filho, 2003, p. 175)

Conforme o excerto destacado, embora a obrigação de instituição do plano diretor esteja atrelada a uma quantidade mínima de habitantes, reconhece-se a importância deste instrumento para todos os entes municipais, refletindo-se até mesmo se a importância não seria maior para os municípios menos populosos, com a intenção de evitar, desde o início, os graves problemas que a desordem urbana acarreta à população, sobretudo quanto à acessibilidade de direitos considerados básicos.

O Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) delimita requisitos que os municípios deverão observar na elaboração e implementação do plano diretor, conforme art. 40, § 4º, sendo estes a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Assim, a centralidade da população pode ser observada nestes requisitos, uma vez que a comunidade deve ser participante ativa das tomadas de decisões sobre esse instrumento tão importante, o que reforça a relevância da atuação municipal no planejamento e na execução de políticas públicas de ordenação urbana.

Observe-se, ainda, que o Conselho das Cidades, no uso de suas atribuições estabelecidas pelo Decreto nº 5.790/2006, por encaminhamento do Comitê Técnico de Planejamento e Gestão do Solo Urbano, editou a Resolução nº 83/2009, que determina que todo processo de revisão ou alteração do plano diretor deve ocorrer de acordo com o estabelecido no Estatuto da Cidade o Conselho Nacional das Cidades. Ainda, esta norma recomenda que os processos de revisão ou alteração do plano diretor sejam participativos, bem como que a revisão do plano diretor seja submetida ao Conselho da Cidade ou órgão similar da política urbana.

Diante disso, sendo a regularização fundiária um instrumento de promoção de direitos que está associado intrinsecamente às políticas de ordenação urbana, os municípios possuem papel fundamental para que essas políticas de regularização possam ser adequadamente executadas, considerada a centralidade da população e a necessidade de que esta seja ouvida desde a elaboração das diretrizes iniciais da política urbana municipal, conforme o instrumento do plano diretor.

Seguindo-se o raciocínio, é importante observar que a regularização fundiária não é um instituto unificado, havendo uma distinção legal quanto às suas modalidades, além das próprias alterações que a legislação local pode fazer quanto aos instrumentos de regularização no âmbito municipal.

Segundo a doutrina, quanto às modalidades de regularização fundiária, identificam-se três vertentes, a saber: a regularização fundiária como regularização jurídica dos lotes; a regularização como urbanização do assentamento; e a regularização conjunta. Enquanto a primeira vertente tem por finalidade a titulação da propriedade ou posse dos assentamentos irregulares, não abrangendo questões de urbanização ou reurbanização do local, a segunda vertente busca a ordenação ou reordenação urbanística da área a ser regularizada, por meio da apresentação de estudo de viabilidade urbanística que alcance um maior e melhor aproveitamento da área, considerando-se a dignidade da pessoa humana. Por fim, a terceira vertente abrange tanto a regularização fundiária jurídica quanto a de urbanização (Boselli, 2012, p. 46).

A exposição de motivos da Lei Federal nº 13.465/2017 (Brasil, 2017) explica a mudança de termos usados na nova legislação, instituindo-se a chamada “Reurb”, que foi a nova nomenclatura então atribuída para o processo de regularização fundiária. Além disso, alterou-se a expressão “assentamentos irregulares”, que era usada para designar as ocupações feitas em parcelamentos informais ou irregulares, em âmbito público ou privado, utilizados para moradia, passando a usar a nomenclatura “núcleo urbano informal” para as áreas consideradas irregulares (Vianna, 2019, p. 27).

Seguindo-se o raciocínio, a Lei Federal nº 11.977/2009 trouxe novas modalidades de regularização fundiária, o que foi abrangido pela Lei Federal nº 13.465/2017. Assim, segundo dispõe o art. 13, da Lei Federal nº 13.465/2017, são cabíveis duas modalidades de regularização fundiária, a saber: a Reurb de Interesse Social (Reurb-S), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal, e a Reurb de Interesse Específico (Reurb-

E), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.

A diferença fundamental entre as duas modalidades é o critério econômico. Enquanto a regularização fundiária de interesse social (Reurb-S) está destinada a famílias carentes, de modo que ficarão dispensadas do pagamento do imóvel ao poder público, a regularização fundiária de interesse específico (Reurb-E) é promovida sobre bem público, havendo solução consensual, a aquisição de direitos reais pelo particular ficará condicionada ao pagamento do justo valor da unidade imobiliária regularizada, a ser apurado na forma estabelecida em ato do Poder Executivo titular do domínio, sem considerar o valor das acessões e benfeitorias do ocupante e a valorização decorrente da implantação dessas acessões e benfeitorias.

Conforme Boselli (2012, p. 47), a distinção preferida pelo legislador entre a regularização fundiária de interesse social e regularização fundiária de interesse específico “baliza-se, notadamente, em uma maior mitigação de exigências urbanísticas e ambientais em favor da Regularização de Interesse Social, assim como na aplicabilidade da Usucapião Administrativa ou Extrajudicial”.

Quanto à regularização fundiária de interesse social, veja-se que ela “permite ao município: a promoção dos licenciamentos ambiental e urbanístico, como afirmamos; a redução das áreas livres do parcelamento, bem como a supressão da documentação exigível pela lei do parcelamento do solo” (Melo, 2010, p. 49). Trata-se, assim, da regularização de assentamentos irregulares ocupados, para fins de moradia, predominantemente, por população de baixa renda, sendo necessário o cumprimento dos requisitos previstos pela legislação federal para o seu cumprimento.

A regularização fundiária de interesse específico, por sua vez, engloba todas as demais hipóteses excluídas da regularização fundiária de interesse social (Boselli, 2012, p. 48-49). Corresponde, segundo Boselli (2012, p. 49), a uma “aplicação por exclusão, remetendo-se ao interesse particular e exigindo o cumprimento da legislação de parcelamento do solo, sem que haja um tratamento jurídico diferenciado”.

A legislação federal determina que a inexistência de lei municipal específica para a realização de medidas de interesse local aplicáveis a projetos de regularização fundiária urbana não constitui elemento suficiente para impedir a Reurb, conforme parágrafo único do art. 28 (Brasil, 2017).

Diante do exposto, observa-se que nas situações classificadas como casos de “interesse social”, a regularização fundiária continua sendo da alçada da ação discricionária

do Poder Público municipal. Salienta-se, aqui, que tal discricionariedade não é absoluta ou completamente submetida ao arbítrio do gestor, visto que existem parâmetros constitucionais e infraconstitucionais a serem observados. Todavia, conforme Fernandes (2011, p. 184), sempre dentro do contexto constitucional do direito social de moradia, existem diversos instrumentos jurídicos a serem considerados, destacando-se a efetivação da concessão de direito real de uso individual, de forma individual ou coletiva.

Além dessa modalidade, conforme o mesmo autor, que diz respeito às situações de assentamentos informais envolvendo grupos socioeconômicos desfavorecidos, há também as situações classificadas como de “interesse específico”, correspondentes a casos de informalidade urbana envolvendo grupos privilegiados, tais como os loteamentos fechados e condomínios urbanísticos.

Fernandes (2011, p. 185) reconhece que subsiste o interesse coletivo no sentido de regularizar também essas situações que envolvem grupos privilegiados, porém tece uma crítica no sentido de que tal modalidade foi tratada de maneira inadequada. Isto porque, segundo o autor, não se pode tratar a regularização fundiária de interesse específico com os mesmos critérios jurídicos e políticos aplicáveis aos assentamentos informais de interesse social, salientando que “enquanto o governo tem a obrigação constitucional de reconhecer o direito à moradia adequada para os pobres, as classes médias e altas que burlaram a lei têm que ser responsabilizadas de várias maneiras”.

Ricalde (2018, p. 126-127) compreende que, em quaisquer das modalidades da regularização fundiária urbana previstas na legislação federal, o ocupante efetiva a aquisição da unidade imobiliária sem que isso lhe acarrete ônus, gravames ou inscrições. Para que isso aconteça, todo o procedimento deverá obedecer ao disposto na Lei Federal nº 13.465/2017 (Brasil, 2017), desde os aspectos formais – quanto aos legitimados e procedimentos – quanto aos aspectos materiais – verificando-se a adequação material do caso à norma que o regulamenta.

3.3 INSTRUMENTOS PARA A REALIZAÇÃO DA REURB

Conforme art. 15 da Lei Federal nº 13.465/2017, existem diversos instrumentos que podem ser aplicados para a realização da Reurb, a saber: a legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos desta Lei; a usucapião; a desapropriação em favor dos possuidores; a arrecadação de bem vago; o consórcio imobiliário; a desapropriação por

interesse social; o direito de preempção; a transferência do direito de construir; a requisição, em caso de perigo público iminente; a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular; a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor; a concessão de uso especial para fins de moradia; a concessão de direito real de uso; a doação; e a compra e venda (Brasil, 2017).

Cada um desses institutos possui atenção especial na legislação, que cuida em conceituar e estabelecer os procedimentos relacionados a cada instrumento, havendo inclusive a limitação de certos instrumentos à modalidade de regularização fundiária social, como é o caso, por exemplo, da legitimação fundiária.

Nos termos da Lei Federal nº 13.465/2017 (Brasil, 2017), a legitimação fundiária é uma forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público ao detentor, em área pública, ou possuidor em área privada, como sua, de unidade imobiliária com destinação urbana que integre um núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016. Assim, verifica-se a instituição de um marco temporal específico para aplicação desse instrumento de regularização fundiária urbana.

Nesse ponto, interessa notar, para a análise final, que a legislação atribuiu o marco temporal como limitador apenas do instituto jurídico da legitimação fundiária, em que pese à aplicação ampla na legislação municipal de Uberlândia, constituindo-se uma possível restrição indevida do direito à moradia e à propriedade, conforme aponta Balbim (2010, p. 290), ao observar que embora tal direito exista na prática, existem entraves que impedem a sua eficácia. A análise da legislação municipal, em contraposição à legislação federal, será realizada com maiores detalhes no próximo capítulo.

Seguindo-se o raciocínio, os requisitos para que a legitimação fundiária seja realizada são os seguintes:

- I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário exclusivo de imóvel urbano ou rural;
- II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e
- III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação. (Brasil, 2017)

Ademais, a Lei Federal nº 13.465/2017 (Brasil, 2017) consigna que a aquisição por meio deste instrumento implica que o ocupante adquira a unidade imobiliária com destinação

urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, com exceção dos casos em que houver direito relacionado ao próprio legitimado. Assim, as inscrições, as indisponibilidades ou os gravames existentes no registro da área maior originária para as matrículas das unidades imobiliárias que não houverem sido adquiridas por legitimação fundiária deverão ser transportadas.

No que tange à regularização fundiária social de imóveis públicos por meio da legitimação fundiária, a legislação possibilita que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e as suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio, reconheçam o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal. Além disso, o poder público pode atribuir domínio adquirido por legitimação fundiária aos ocupantes que não tenham constado da listagem inicial, mediante cadastramento complementar, sem prejuízo dos direitos referentes à listagem inicial (Brasil, 2017).

Por fim, cumpridos os requisitos estabelecidos e realizado o procedimento adequado, a Lei Federal nº 13.465/2017 (Brasil, 2017) estabelece que o poder público realizará o encaminhamento da Certidão de Regularização Fundiária para registro imediato da aquisição de propriedade, não havendo a necessidade de que se apresente o título individualizado e as cópias da documentação referente à qualificação do beneficiário, o projeto de regularização fundiária aprovado, a listagem dos ocupantes e sua devida qualificação e a identificação das áreas que ocupam.

A legitimação de posse, por sua vez, corresponde a um 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, sendo então conversível em direito real de propriedade, que pode ser transferida tanto por *causa mortis* quanto por ato *inter vivos*, e não se aplica aos imóveis urbanos de titularidade do poder público (Brasil, 2017), o que desde já diferencia este instrumento da legitimação fundiária.

Decorrido o prazo de cinco anos do registro realizado, sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, a Lei Federal nº 13.465/2017 (Brasil, 2017) determina que haverá a conversão automática deste registro em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral. Este artigo constitucional afirma que quem 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 (Brasil, 1988).

Caso a situação concreta não alcance os termos e as condições do art. 183 da Constituição, o título de legitimação de posse poderá ser convertido em título de propriedade, desde que satisfeitos os requisitos de usucapião estabelecidos na legislação em vigor, sendo necessário que o interessado faça o requerimento no registro de imóveis competente (Brasil, 2017).

Ademais, a Lei Federal nº 13.465/2017 (Brasil, 2017) estabelece que a legitimação de posse, quando convertida em propriedade, constitui forma originária de aquisição de direito real, de modo que a unidade imobiliária não será atingida por quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, salvo nos casos em que quando disserem respeito ao próprio beneficiário.

Entretanto, este título não é absoluto ou permanente: a legislação federal estabelece que ele poderá ser cancelado pelo poder público emitente quando constatado que as condições estipuladas nesta Lei deixaram de ser satisfeitas, sem que seja devida qualquer indenização àquele que irregularmente se beneficiou do instrumento (Brasil, 2017).

Os demais instrumentos – a usucapião; a desapropriação em favor dos possuidores; a arrecadação de bem vago; o consórcio imobiliário; a desapropriação por interesse social; o direito de preempção; a transferência do direito de construir; a requisição, em caso de perigo público iminente; a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular; a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor; a concessão de uso especial para fins de moradia; a concessão de direito real de uso; a doação; e a compra e venda – não têm o procedimento regulamentado pela Lei Federal nº 13.465/2017 (Brasil, 2017), havendo todavia a remissão a outros dispositivos que serão aplicados em cada caso específico, ou havendo a necessidade de análise doutrinária e legal de maneira esparsa³.

³ II - a usucapião, nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), dos arts. 9º a 14 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e do art. 216-A da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973;

III - a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

IV - a arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

V - o consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

VI - a desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962;

VII - o direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

VIII - a transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei nº 10.257, de 10 de julho

Assim, observa-se que a legislação federal instituiu diversos instrumentos relacionados à regularização fundiária, mas não necessariamente apontou novidades em todos eles, uma vez que também estão presentes instrumentos já conhecidos e há muito aplicados pelo direito civil pátrio.

Além disso, em que pese à instituição de instrumentos e critérios específicos relacionados à possibilidade de regularização fundiária, conforme apontado anteriormente, deve-se considerar a insuficiência de uma política pública que se limite à instituição de normas, sendo necessário que o poder público considere também a necessidade de urbanização das áreas ocupadas, que comumente são ocupadas por populações de baixa renda (Carvalho Filho, 2013, p. 71).

Conforme pontua Rolnik (1999, p. 100), os mercados de moradia para as classes baixas usualmente possuem características ambientais, de fragilidade, perigo e dificuldades de serem urbanizadas, sendo necessário pensar a concepção de uma cidade voltada ao bem comum (Saule Júnior; Libório, 2001), considerando-se sempre os direitos à moradia, à cidade e também a necessidade de se concretizar a função social da propriedade.

3.4 INFRAESTRUTURA E PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: O REGISTRO DA REURB (ART. 42 DA LEI 13.465/2017), DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO

Realizados os esclarecimentos prévios sobre a Reurb, suas modalidades, seus instrumentos e seus legitimados, com foco na regularização fundiária de interesse social, interessa compreender os aspectos que antecedem o caminho até o registro desta regularização fundiária, que estão previstos na Lei Federal nº 13.465/2017 (Brasil, 2017).

Em que pese à definição da Reurb como um conjunto de medidas urbanísticas, ambientais e sociais, de modo que a exposição de motivos da Lei Federal nº 13.465/2017 (Brasil, 2017) enfatiza seu caráter jurídico, é possível perceber que a legislação federal

de 2001;

IX - a requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do § 3º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

X - a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979;

XI - a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da alínea f do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

XII - a concessão de uso especial para fins de moradia; (Brasil, 2017)

editada, compreendida em seus dispositivos e na aplicação dos novos princípios, instrumentos, diretrizes e procedimentos, acaba conferindo um sentido além do jurídico para a nova legislação. Para Vianna (2019, p. 27), isso é preocupante pois permite-se uma aplicação diversa, de modo que a dimensão multidimensional do instituto da regularização fundiária, “considerando os aspectos sociais, urbanísticos, ambientais e jurídicos, pode restar prejudicada, dando espaço à efetivação de um procedimento restrito ao aspecto puramente registrário da titulação dominial (...)”.

Ademais, outra preocupação procedimental que pode ser verificada quanto à regularização fundiária é a de que a informalidade é qualificada por meio do fator da clandestinidade e da irregularidade das ocupações que não puderam ter a titulação realizada, de modo que é desconsiderada a informalidade em sentido amplo quanto à acesso à cidade e também à moradia adequada (Vianna, 2019, p. 27).

Assim, embora a nova legislação aponte para vários avanços no campo da regularização fundiária, constituindo um verdadeiro marco centralizado para que essa regularização se pautem em diretrizes unificadas, ainda existem pontos que serão aperfeiçoados, tanto do ponto de vista formal quanto em relação às consequências materiais da nova legislação (Brasil, 2019).

Especificamente quanto ao procedimento administrativo para realização da legitimação fundiária (Reurb), é necessário observar que a Lei Federal nº 13.465/2017 trouxe os legitimados que poderão requerer a Reurb. Conforme disposto em seu art. 14, são estes 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).

Assim, a Reurb possui previsão legal para seguimento de algumas fases, previstas no art. 28 da Lei Federal nº 13.465/2017. Inicia-se com o requerimento dos legitimados, passando ao processamento administrativo do mencionado requerimento, de modo que seja conferido prazo para que haja a manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes. Após, é realizada a elaboração do projeto de regularização fundiária.

Realizadas tais etapas, é feito o saneamento do processo administrativo, com a posterior decisão da autoridade competente, mediante ato formal sobre o qual é necessário se conceder publicidade. As duas últimas etapas são a expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) pelo município, havendo o posterior registro desta e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada (Brasil, 2017).

O registro constitui um passo muito importante, podendo ser visualizado na verdade como a consequência, ou resultado, de todas as fases da regularização fundiária, quando verificado o êxito nas etapas legalmente previstas. Assim, a relevância desta etapa está prevista pela própria Lei (Brasil, 2017), uma vez que certidão de regularização fundiária (CRF) servirá como título perante o ofício de registro de imóveis da situação do imóvel, independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público.

Conforme Silva e Campos (2020, p. 150), havendo a solicitação de e registro, caberá ao oficial do registro de imóveis a análise da certidão de regularização fundiária (CRF), de modo que poderá ser expedida nota devolutiva fundamentada, apontando-se os motivos da recusa e demandando eventuais exigências. Passada esta fase, havendo o registro da certidão de regularização fundiária (CRF), o oficial promove a abertura das matrículas e os respectivos registros dos direitos reais indicados na Certidão, dispensando-se a apresentação de título individualizado.

Desta maneira, observa-se a busca pela concretização de direitos reais já titularizados por indivíduos que ocupam imóveis urbanos de maneira informal, permitindo inclusive que estes imóveis passem a compor a economia de maneira geral, desde o recolhimento de tributos sobre o imóvel, ao seu comércio e até mesmo à possibilidade de que este seja oferecido como garantia em operações financeiras, dentre outros exemplos.

Assim, em caráter coletivo, observa-se que a regularização fundiária retira imóveis irregulares desta condição de marginalização, de modo a inseri-los enquanto ativo econômico na própria sociedade, desde o seu uso em operações como nos exemplos mencionados, à própria valorização da área em que estão inseridos, como consequência da regularização jurídica, e também à valorização em virtude da regularização urbanística-ambiental do local em que o imóvel está inserido. Desta forma:

As discussões e definições sobre normas ambientais e urbanísticas não podem simplesmente estar baseadas em argumentações criativas, de caráter econômico ou político. Atribuir ao capitalismo – que tudo devasta com

vistas à produção de riquezas ou de lucros – ou pregar o socialismo como forma de preservação ambiental e produção de riquezas para todos significa que, necessariamente, é preciso manter a ocupação humana, o trabalho, o capitalismo, pois não há distribuição de riquezas sem produção de riqueza ou capital e, assim, continuaremos a poluir o meio ambiente. A ocupação humana independe de um sistema político ou de produção. O que faz a diferença são as normas ambientais e urbanísticas cientificamente corretas. (Rech, 2015, p. 109)

Tendo em vista o impacto coletivo dessa regularização fundiária, no que tange ao registro de imóveis no cerne da regularização fundiária, Ribeiro (2014) pontua que é necessário que a inscrição recaia sobre um objeto específico e individualizado, de modo que haja a precisa identificação previa da área que será atingida pelas medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais de regularização fundiária, observando-se a identificação em todas as fases.

Além disso, com a realização precisa e adequada da regularização fundiária, compreende-se que é fortalecida a segurança jurídica do possuidor, uma vez que terá a documentação necessária para o exercício do direito sobre o imóvel então regularizado. Conforme Vianna (2019, p. 28), “o título jurídico de reconhecimento da posse ou propriedade para fins de moradia adequada possui sua importância como uma segurança jurídica aos ocupantes, a fim de protegê-los contra remoções, reintegrações, despejos e desapropriações injustas”.

Nesta linha, o art. 42 da Lei Federal nº 13.465/2017 (Brasil, 2017) aponta que o registro da Certidão de Regularização Fundiária será requerido diretamente ao oficial do cartório de registro de imóveis da situação do imóvel e será efetivado independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público. Ademais, havendo a recusa do registro, o oficial do cartório do registro de imóveis deverá expedir nota devolutiva fundamentada, indicando os motivos da recusa e formulando exigências para adequação conforme a Lei.

Muitas alterações se verificaram no sistema registral imobiliário após a edição da Lei Federal nº 13.465/2017 (Brasil, 2017), como por exemplo a revogação de dispositivos de Lei de Registros Públicos. Verifica-se a busca pela desburocratização e pela simplificação do procedimento de registro imobiliário para regularização fundiária, o que já se verificava de maneira esparsa no país (Vianna, 2019, p. 31), atingindo uma maior unidade com a edição da legislação de caráter geral.

Entretanto, como de praxe, a interpretação da legislação sofre divergências, sobretudo se considerada a novidade dos diversos institutos e procedimentos trazidos, bem

como do cerne de princípios e diretrizes valorizado na nova legislação. Tais discussões foram levadas também ao poder judiciário, sendo relevante destacar alguns pontos sobre as ações em tramitação que envolvem a validade constitucional da Lei Federal nº 13.465/2017 (Brasil, 2017).

3.5 DAS DIVERGÊNCIAS E CONTRARIEDADES DA LEI 13.465/2017 E AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADES EM TRAMITAÇÃO

A aplicação das legislações que versam sobre a regularização fundiária é complexa. Embora o questionamento desse trabalho seja se as Leis Municipais nº 670/2019, nº 671/2019 e nº 738/2022 estão de acordo com a Lei Federal 13.465/2017 e em consonância com a garantia ao direito fundamental à moradia, relacionado ao direito à cidade, ou restringem a aplicação da Lei Federal 13.465/2017, é necessário observar que nem mesmo a legislação federal foi absolutamente aceita no plano concreto.

No poder judiciário, as questões referentes à regularização fundiária urbana foram alvo de ações que suscitam a inconstitucionalidade de determinados dispositivos da Lei Federal nº 13.465/2017 (Brasil, 2017), a saber: as ações diretas de inconstitucionalidades (ADI) nº 5883, 5771 e 5787.

Nas referidas ações alega-se suposta incompatibilidade da legitimação fundiária (artigo 23 e 24 da Lei 13.465/2017), com a proteção constitucional da propriedade (Constituição, artigos 5º, incisos XXII, XXIII e XIV), o devido processo legal (Constituição, artigo 5º, inciso LIV), que o regime estabelecido pela Lei 13.465/2017 exonera o loteador da obrigação de realizar as obras mínimas de infraestrutura.

A ação direta de inconstitucionalidade (ADI) nº 5771, proposta contra a Lei 13.465/2017 (Brasil, 2017), foi ajuizada sob o fundamento de que a medida provisória que originou a legislação não se ateve aos requisitos constitucionais de relevância e urgência, de modo que a nova legislação pode desconstruir todas as conquistas constitucionais, administrativas e populares voltadas à democratização do acesso à moradia e à terra, apontando-se ainda riscos à preservação do ambiente para as presentes e futuras gerações. Quanto à inconstitucionalidade formal, foi pontuado que não há elementos suficientes à edição de medida provisória sobre a matéria.

Para o autor, então procurador-geral da República, Rodrigo Janot, a nova legislação altera muitas leis ordinárias que foram editadas há mais de uma década por meio de processos

legislativos que envolveram grande participação popular. Do ponto de vista material, apontou-se na ação que a Lei Federal nº 13.465/2017 (Brasil 2017) contraria a Constituição por tratar de temas como a regularização fundiária rural e urbana e desmatamento, em desacordo com diversas outras diretrizes constitucionais.

A ação direta de inconstitucionalidade (ADI) nº 5787, por sua vez, foi ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), questionando também a constitucionalidade da lei sob o aspecto formal, diante da ausência de pressupostos de urgência e relevância para a regulamentação da matéria utilizando-se o instituto da conversão de medida provisória. Além disso, pontua-se que o modelo de regulamentação proposto pela lei, do ponto de vista material, não institui mecanismos aptos à efetivação de direitos para a população de baixa renda, facilitando-se a concentração fundiária, provocando o retrocesso social e contribuindo para o aumento de conflitos fundiários.

Especificamente quanto à ADI nº 5883, o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) sustenta que os dispositivos da REURB violam o modelo constitucional de política urbana, que atribui aos municípios a competência para legislar, entre outros aspectos, sobre assuntos de interesse local (artigo 30, inciso I), sobre o adequado ordenamento territorial (artigo 30, inciso VIII), além da competência executiva em matéria urbanística e normativa atribuída ao plano diretor (artigo 182).

Segundo defende a parte autora da ADI citada (5883), o município é o ente responsável por planejar e executar sua política de desenvolvimento urbano. Essa atribuição, conforme a entidade, não retira as responsabilidades e competências da União ou dos estados, mas as delimita, pois não cabe a estes entes conhecer as particularidades e os interesses locais, os recursos disponíveis ou a concretude do território e de suas relações jurídicas. Eles também não estariam aptos a perceber as consequências de certas determinações para o atendimento das necessidades e direitos dos habitantes de cada cidade.

Nesse sentido, questiona-se justamente a auto-aplicabilidade da legislação federal no âmbito dos municípios, o que se extrai do próprio conceito legal (art. 9º da Lei Federal 13.465/2017), impondo imposto decisões concretas ao município, em vez de meramente conferir instrumental e diretrizes para o seu próprio planejamento territorial. Não é demais pontuar que o município figura como protagonista nessa nova norma, sendo necessário que tais questionamentos sejam respondidos.

Percebe-se, do exposto, que a questão formal quanto à urgência que viesse a justificar a edição de medida provisória sobre o tema foi amplamente abordada nas ações

diretas de inconstitucionalidade ajuizadas. Nesse sentido Tartuce (2018, p. 4) pontua, quanto à ADI nº 5771, podendo o raciocínio desenvolvido ser aplicado às demais alegações da mesma ordem, que:

A petição inicial proposta também traz como conteúdo o fundamento de que a Medida Provisória não poderia tratar de matéria reservada à lei complementar, eis que revogou os arts. 14 e 15 da Lei Complementar 76/1993, tratando do procedimento de rito sumário na desapropriação agrária. Haveria também vício formal pelo fato de ter alterado inúmeras normas importantes, como as Leis 8.629/1993 e 13.001/2014 (sobre reforma agrária), a Lei 8.666/1993 (sobre licitações), a Lei 11.952/2009 (que trata da chamada Amazônia Legal), a Lei 12.512/2011 (que trata do programa de apoio à conservação ambiental e o programa de fomento às atividades produtivas rurais), a Lei 6.015/1973 (Registros Públicos) e a Lei 11.977/2009 (Minha Casa, Minha Vida), entre outras. Mais uma vez, não haveria atendimento à essência do instituto pela Medida Provisória “para alterar mais de uma dezena de leis aprovadas pelo parlamento, algumas delas com mais de uma década de vigência ou até com mais de quarenta anos de existência” (ADI 5771) (Tartuce, 2018, p. 4)

As ações foram encaminhadas inicialmente ao ministro Luiz Fux, relator das três ações mencionadas. Conforme informações extraídas do próprio sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal (STF), no ano de 2023, as ações ainda não foram decididas, de modo que cada uma delas se encontra em um estágio diferente.

Salienta-se que para todas as ações mencionadas o relator, Ministro Luiz Fux, aplicou o disposto no artigo 12 da Lei Federal nº 9.868/1999, de modo que a decisão venha a ser tomada em caráter definitivo e não na fase de análise cautelar, em razão da relevância da matéria abordada das ações. Este artigo dispõe que:

Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação. (Brasil, 1999)

Assim, em que pese ao pedido liminar formulado, este será decidido em caráter definitivo, devendo haver o julgamento das ações, o que ainda não ocorreu. Com efeito, as ações encontram-se sem movimentação há mais de um ano, conforme informações extraídas do próprio portal eletrônico do Supremo Tribunal Federal (STF).

Quanto à ADI nº 5771, ajuizada em 1º de setembro de 2017, encontra-se desde 10 de setembro de 2020 concluída ao relator, tendo sido o ministro Luiz Fux substituído pelo ministro Dias Toffoli. A ADI nº 5787, protocolada em 29 de setembro de 2017, encontra-se desde 10 de setembro de 2020 concluída ao relator, tendo sido o ministro Luiz Fux substituído pelo ministro Dias Toffoli. Por fim, a ADI nº 5883, protocolada em 23 de janeiro de 2018, encontra-se desde 16 de novembro de 2021 concluída ao relator, tendo sido o ministro Luiz Fux também substituído pelo ministro Dias Toffoli.

Destaca-se que os efeitos desse julgamento, cujos efeitos poderão ser modulados, terão grande impacto sobre a situação fundiária no país, uma vez que a legislação federal tem produzido efeitos há anos. Estes efeitos não são apenas voltados à regularização em si, mas em todo o contexto que a sua utilização poderá gerar do ponto de vista social e ambiental. Neste sentido:

A primeira indagação foi a seguinte: a Lei 13.465/2017 conseguirá superar os problemas demonstrados a respeito da regularização dos imóveis urbanos no Brasil e atingir os seus objetivos, ou seja, os seus fins sociais? Como encerrei o tópico anterior, somente o tempo e a prática poderão responder a tal questão. Porém, ressalto que a ausência de políticas públicas para tal fim, especialmente pelo Poder Público Municipal – o grande protagonista da nova norma –, possivelmente fará com que a lei tenha o mesmo destino das tentativas anteriores. A segunda indagação formulada foi a seguinte: acertou o legislador ao consagrar novas categorias e ao tratar de maneira diferente outras que já eram admitidas pelo nosso Direito? Como ficou claro por este texto, existem acertos e desacertos nas novas regulamentações, cabendo mais uma vez à praxis demonstrar a concretude desses tratamentos emergentes, que alteraram, sem dúvidas, algumas estruturas do instituto da propriedade no Direito Privado Brasileiro. (Tartuce, 2018, p. 22)

Os questionamentos feitos por Tartuce (2018, p. 22) quanto aos problemas demonstrados a respeito da regularização dos imóveis urbanos no Brasil e o possível alcance dos seus objetivos, ou seja, os seus fins sociais, bem como se o legislador “acertou” ao consagrar novas categorias para a regularização fundiária terão suas respostas moldadas ao longo do tempo, avaliadas por meio de estudos sobre a realidade social, em que pese aos vários e válidos argumentos formulados nas ações narradas, tanto do ponto de vista formal quanto do ponto de vista material.

Deve-se refletir, portanto, sobre a positividade ou negatividade da regulamentação da regularização fundiária pela Lei Federal nº 13.465/2017 (Brasil, 2017), sob a ótica dos municípios e do papel desempenhado por eles no contexto de urbanística e da política urbana, considerado a garantia ao direito fundamental à moradia.

Nesse capítulo, foi possível observar aspectos específicos da regularização fundiária urbana, valendo-se de autores como Scheid, Carvalho Filho e da Silva, dentre outros. A partir do histórico, dos conceitos, dos objetivos e dos princípios da Reurb, foi possível observar a conformidade desse instituto para com o direito à moradia e à função social da propriedade, tanto quanto à regularização de interesse social (Reurb-S) quanto a de interesse específico (Reurb-E). Todavia, em que pese à instituição de instrumentos para a realização da regularização, observa-se a necessidade de criação não só de instrumentos legais, mas da execução articulada e contínua de políticas públicas que permitam o alcance eficaz da política urbana.

Assim, passa-se especificamente à análise da regularização fundiária no município de Uberlândia, para que seja possível avaliar a conformidade da legislação municipal com os preceitos do direito à moradia, à propriedade e à cidade, bem como da adequação das disposições municipais à legislação federal.

4 ANÁLISE DA LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA MUNICIPAL DE UBERLÂNDIA – MG À LUZ DO DIREITO À MORADIA

O aspecto multidisciplinar da regularização fundiária faz com que ele se conecte ao direito à cidade, diante do ideal de uma combinação entre uma estrutura física, material, e a concretização da qualidade de vida dos habitantes de determinada localidade. Dessa maneira, a regularização fundiária se relaciona também à implementação ampla do direito à moradia e do direito à cidade, que envolve toda infraestrutura necessária à dignidade do cidadão.

Diante da observada necessidade de organização da convivência entre indivíduos fixados em um mesmo local, pautando-se nos valores dos direitos fundamentais do direito à moradia e do direito à cidade, o presente capítulo volta sua atenção, em linhas gerais, às limitações que a legislação municipal de Uberlândia impõe à regularização fundiária de núcleos consolidados existentes na cidade, ao estabelecer novos critérios limitadores em desconformidade com o disposto na Lei Federal, e em descompasso com o direito fundamental à moradia e à propriedade.

Esse capítulo, portanto, visa discutir a competência municipal para dispor sobre matéria urbanística, política urbana, assunto de interesse local e adequado ordenamento territorial, realizando também uma análise histórica da legislação urbanística de Uberlândia e especificamente quanto às Leis nº 670/2019, nº 671/2019 e nº 738/2022, em contraposição à Lei Federal nº 14.365/2017, à luz do direito à moradia, conforme desenvolvimento teórico realizado anteriormente.

O contexto do município de Uberlândia poderá servir como norte para reflexão sobre a positividade ou negatividade da regulamentação da regularização fundiária pela Lei Federal nº 13.465/2017 (Brasil, 2017), sob a ótica do protagonista desta nova legislação na regularização fundiária: os municípios.

Essa reflexão é importante pois, tendo sido realizada a abordagem sobre os principais aspectos da regularização fundiária urbana, incluindo-se suas classificações e os impactos das legislações existentes, será possível avaliar se as Leis Complementares Municipais nº 670/2019, nº 671/2019 e nº 738/2022, estão de acordo com a Lei Federal 13.465/2017 e em consonância com a garantia ao direito fundamental à moradia, relacionado ao direito à cidade, ou restringem a aplicação da Lei Federal 13.465/2017.

4.1 DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA DISPOR SOBRE MATÉRIA URBANÍSTICA, POLÍTICA URBANA, ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL E ADEQUADO ORDENAMENTO TERRITORIAL

Acerca do surgimento das regras urbanísticas, Daniela Campos Libório (2004, p. 7-8) pontua que o seu surgimento está atrelado à necessidade de organização da convivência entre indivíduos fixados em um mesmo local, de modo que o Estado, ao assumir uma postura interventora na organização do espaço, por meio da instituição de seus poderes, fez com que passassem a surgir as regras a serem observadas também pela comunidade.

O ordenamento territorial, portanto, passa a ser uma função do Estado, que deve realizá-lo de maneira a atender os demais princípios constitucionais. Essa construção é importante para o presente trabalho, tendo em vista que o ordenamento territorial adequado é imprescindível a partir do momento em que o crescimento de espaços irregulares afeta diretamente o direito à moradia dos grupos que residem em áreas consideradas irregulares.

Assim, o texto constitucional determina de maneira expressa um campo denominado de direito urbanístico, que se relaciona aos direitos à moradia e à cidade enquanto direitos multifacetados, que ultrapassam a ideia de um mero local para se morar para compreender um local para se morar de maneira digna, tendo em vista toda infraestrutura necessária para cumprimento da dignidade do cidadão.

Nessa linha, a Constituição estabeleceu, em seu artigo 24, I, a competência concorrente para os entes federativos legislarem sobre esse assunto, sem que houvesse uma atribuição específica ao município sobre a matéria. Todavia, conforme observa Taufner (2006, p. 5), trata-se de uma matéria cotidiana para os municípios, tanto do ponto de vista administrativo quanto legislativo.

A regularização fundiária está atrelada ao direito urbanístico, tendo em vista a sua relação para com a organização do espaço, salientando-se ainda a influência desse instituto para a promoção de igualdade social, conforme objetivo da Constituição de 1988 (Brasil, 1988), e conforme tratado anteriormente no decorrer dessa pesquisa.

Seguindo-se o raciocínio acerca da ordenação territorial e de uma urbanística eficiente quantos aos direitos dos cidadãos, nos quais se inclui o direito à moradia, Edésio Fernandes (2001, p. 11) pontua que um dos desafios mais complexos para os atores políticos e sociais, no contexto do planejamento urbano, é a promoção de condições eficientes de gestão urbana, de modo a se abranger toda a dimensão espacial.

Nessa linha de raciocínio, é preciso destacar que o planejamento urbanístico envolve os três níveis de governo, de modo que, em um cenário construído de forma ideal, o planejamento urbanístico municipal seria delineado em conjunto com uma política urbana nacional, integrando-o aos demais níveis de governo.

Com base nesse ideal, consoante lição de Cintra (1978, p. 181-182), seria possível ampliar o urbanismo de modo a solucionar os problemas gerados pela urbanização em caráter nacional. A interação das fases do planejamento, todavia, possui uma grande complexidade de encadeamento, de modo que se trata de um desafio para o gestor.

Entretanto, de todo modo, pensando-se uma ocupação territorial de nível nacionalmente articulado, Cintra descreve que:

(...) A dimensão espacial deveria ser incorporada ao planejamento a nível nacional, o que não representaria esforço desprezível. Assim é que estariam em jogo decisões em duas amplas frentes, uma delas voltada para a rede urbana nacional, como um todo, a ser alvo de políticas de ocupação territorial, e a outra voltada para as próprias cidades como lugares onde as atividades setoriais, principalmente levando-se em conta a sua proximidade física, se tornam independentes. (Cintra, p. 181-182)

Tendo em vista a busca por uma integração entre os níveis da federação brasileira, a promoção de condições eficientes de gestão urbana implica no desenho de uma política federal apta a integrar as políticas destinadas às cidades, integrando-se as políticas nos mais diversos níveis, desde o mais local, e fechado, até o mais amplo e abrangente, ou seja: desde o nível local até o nível nacional (Almeida, 2013, p. 43).

José Afonso da Silva (2010, p. 98) descreve duas amplas perspectivas básicas do planejamento do desenvolvimento urbano, sendo a primeira relacionada ao desenvolvimento adequado da rede urbana nos níveis nacional, regional e estadual, remontado ao planejamento interurbano, e sendo a segunda a que considere o desenvolvimento urbano no âmbito do território municipal, referindo-se ao planejamento intraurbano, também chamado de intramunicipal, desenvolvendo-se, portanto, no nível local.

Trata-se, assim, de uma aproximação entre o planejamento nacional nos níveis local e nacional, fechado e amplo, de modo que seja possível buscar soluções para as problemáticas decorrentes da urbanização em si.

Considerando-se o cenário brasileiro, Almeida (2013, p. 43) descreve que, tendo em vista essa interação nas frentes interurbana e intraurbana, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), pertencente ao Ministério do Interior, juntamente com o Banco

Nacional de Habitação (BNH), foi o responsável pela primeira tentativa de planejamento urbanístico a nível nacional, tendo em vista a sua atribuição de delinear e coordenar a política nacional de planejamento local integrado. Todavia, o fito de se abordar o planejamento urbanístico sob o aspecto interurbano e intraurbano não foi alcançado, devido à centralização do planejamento. Dessa forma:

O sistema de planejamento urbanístico imposto de cima para baixo não produziu efeitos positivos porque faltou integração, incorporação do mesmo nas três esferas de governo. O papel que cabia a cada ente não foi previsto de forma adequada. Tanto foi assim que aos Municípios competia tratar de assuntos dotados de interesse nacional, como a questão econômica. Não havendo, como consequência, um ordenamento urbanístico adequado. Essa falta de ajuste nesse ordenamento advém do fato de os entes federativos, Estados-membros e Municípios, não exercerem o ato de planejar. Não houve uma confluência de interesse nas três esferas de governo. (Almeida, 2013, p. 43)

A atividade de planejamento centralizado no Governo Federal, atribuindo-se uma característica centralizada à esfera de planejamento, resultou em um planejamento pouco eficaz nos âmbitos estadual e local, afastando os Municípios e Estados-membros das tomadas de decisões.

No período de transição relacionado à Constituição de 1988, conforme Almeida (2013, p. 44), percebeu-se que o Governo Federal, na vigência da Constituição anterior, instituiu a Região Metropolitana optando por privilegiar os fatores econômicos em detrimento dos sociais, buscando fazê-lo com o intuito de se alcançar uma comunidade socioeconômica que garantisse desenvolvimento e modernização no cenário nacional.

Nesse contexto, apenas a estrutura econômica existente nos municípios foi considerada, tratando todos os municípios que a integravam com homogeneidade, sem levar em consideração a necessidade de um planejamento urbanístico adequado, que pudesse adequar o crescimento econômico ao uso adequado do espaço urbano, visto que a economia crescia em quantidade, e não em qualidade, acarretando em vários problemas (Almeida, 2013, p. 45)

Sobre tal cenário intentaram-se mudanças, sobretudo após a Constituição de 1988, de modo que a descentralização e a democracia participativa – temas que já estavam presentes no debate sobre o “planejamento participativo” – passaram a ser enxergados como solução para os problemas urbanos (Nunes, 2011, p. 240).

Nesse sentido, é possível admitir que:

(...) as políticas macroeconômicas manejadas pelos estados centrais perderam parte significativa de força indutora do crescimento nacional, prisioneiras que estão da administração do quadro institucional demandado pela circulação global do capital-dinheiro. Para terem eficácia, as estratégias de desenvolvimento devem articular com diversas escalas de ação, induzirem a cooperação com e das forças regionais e locais, único caminho capaz de reterritorializar a economia e de impedir o aprofundamento da disjunção entre Estado e Nação. (Ribeiro, 2010, p. 23)

Do excerto acima vê-se a relevância da articulação das estratégias de desenvolvimento para com as diferentes escalas de ação, de modo que a cooperação de nível nacional, incluindo-se os atores de nível regional e local – ou seja, os estados e municípios –, mostra-se imprescindível para um planejamento urbano eficaz.

Por conseguinte, é possível afirmar que o crescimento econômico não está dissociado do desenvolvimento adequado, bem como não é possível alcançar uma produção econômica satisfatória e equilibrada sem atenção para os fatores sociais, visto que ambos os aspectos – econômico e social – “transformam a sociedade porque criam expectativas, anseios e geram reivindicações, exigindo ações positivas do Estado para consolidá-los” (Almeida, 2013, p. 45). A adequação do uso do espaço urbano, portanto, está associada ao crescimento econômico e à qualidade de vida aos habitantes, sob a égide dos objetivos constitucionais, e também ao direito à cidade, que engloba todo o aparelhamento necessário ao equilíbrio entre o crescimento econômico e a qualidade de vida necessária à consecução de uma moradia digna.

Nessa linha, a elaboração de políticas públicas pautadas e planejadas sob a ótica constitucional observa, primeiramente, a repartição de competências, segundo as quais foram atribuídos poderes e deveres para os entes federados.

O próprio caráter federativo, assim, implica que os entes federados atuem com vistas a cumprir o texto constitucional e seus objetivos, e impõe uma lógica cooperativa aos entes federados. Nessa linha:

Na repartição de competências, a cooperação se revela nas chamadas competências comuns, consagradas no art. 23 da Constituição de 1988. Nas competências comuns, todos os entes da Federação devem colaborar para a execução das tarefas determinadas pela Constituição. E mais: não existindo supremacia de nenhuma das esferas na execução dessas tarefas, as responsabilidades também são comuns, não podendo nenhum dos entes da Federação se eximir de implementá-las, pois o custo político recai sobre todas as esferas de governo. A cooperação parte do pressuposto da estreita

interdependência que existe em inúmeras matérias e programas de interesse comum, o que dificulta (quando não impede) a sua atribuição exclusiva ou preponderante a um determinado ente, diferenciando, em termos de repartição de competências, as competências comuns das competências concorrentes e exclusivas. (Bercovici, 2002, p. 16)

Assim, a competência, conforme Almeida (2013, p. 46), constitui um “dever-poder”, visto que o ente a quem pertence a competência deve agir em conformidade com o que lhe foi atribuído, de modo que o texto constitucional, ao atribuir competências, condicionou a atuação estatal, sendo muitas vezes preciso realizar uma interpretação lógico-sistêmica da Constituição para se verificar essa dicotomia entre poderes e deveres.

Considerando-se o dever de planejamento, conforme competência atribuída pela Constituição de 1988, veja-se que este nem sempre foi delineado da mesma maneira, conforme excerto abaixo, que reflete o processo do planejamento antes da vigência desta Constituição:

De início, tal processo dependia simplesmente da vontade do administrador, que poderia utilizá-lo ou não. Não era então, um processo juridicamente imposto, mas simples técnica, de que o administrador se serviria ou não. Se o usasse, deveria fazê-lo mediante atos jurídicos, que se traduziriam num plano, que é o meio pelo qual instrumentaliza o processo de planejamento. (...) **O processo do planejamento passou a ser mecanismo jurídico por meio do qual o administrador deverá executar sua atividade governamental na busca da realização das mudanças necessárias à consecução do desenvolvimento econômico e social.** (da Silva, 2010, p. 87-88, grifou-se)

Percebe-se que o planejamento urbanístico, portanto, nem sempre foi uma obrigação jurídica, de modo que, tornando-se assim devido à sua inclusão tanto em normas constitucionais como em normas infraconstitucionais, passou a deixar de ser uma carta de princípios e boas intenções para tornar-se um instrumento de imputação, necessário para que fosse possível concretizar políticas públicas de maneira obrigatória, vinculante e, nesse sentido, que abrangesse a todos os níveis de federação (Vichi, 2007, p. 174).

Nesse contexto de planejamento urbano, é preciso ainda que este seja realizado com base no interesse social, em consonância com as diretrizes constitucionais, atentando-se aos fenômenos de mercantilizações dos espaços urbanos, que podem ser disfarçados sob a justificativa do exercício do planejamento urbano.

Nessa linha, Sánchez (2001, p. 33) aponta para a existência de um mercado de cidades, descrito como um fenômeno que mostra a importância cada vez maior do espaço no

capitalismo, evidenciando a produção global do espaço social. Dessa maneira, trata-se de uma forma de “compra e venda” do espaço em escala mundial, com o objetivo de se realizar “uma reorganização abrangente da produção subordinada às cidades e aos centros de decisão”. Diante desse cenário:

Essa estratégia global encontra uma nova dinâmica para a reprodução do capitalismo: a construção da cidade-mercadoria que, sob a égide do poder político dos governos locais, perfila-se através dos processos de reestruturação urbana (como exigência da economia competitiva) e através da construção de imagem para vendê-la, para inseri-la no mercado. Como mercadoria especial, envolve estratégias especiais de promoção: são produzidas representações que obedecem a uma determinada visão de mundo, são construídas imagens-síntese sobre a cidade e são criados discursos referentes à cidade, encontrando na mídia e nas políticas de *city marketing* importantes instrumentos de difusão e afirmação. As representações do espaço e, baseadas nelas, as imagens-síntese e os discursos sobre as cidades, fazem parte, pela mediação do político, dos processos de intervenção espacial para renovação urbana. (Sanchez, 2001, p. 33)

Portanto, não é suficiente que o planejamento seja feito, mas sim que seja pensado e executado com vistas ao cumprimento dos ditames constitucionais sociais. Considerando-se que o planejamento é uma “imposição jurídica, mediante a obrigação de elaborar planos, (programas e projetos) que são os instrumentos consubstanciadores ao respectivo processo” (da Silva, 2010, p. 88), a sua realização deve estar, também, de acordo com as diretrizes jurídico-constitucionais, repisando-se que o crescimento econômico não está dissociado do desenvolvimento adequado, e que não é possível atingir posições econômicas equilibradas sem atenção para os fatores sociais afetados pelo planejamento urbano (Almeida, 2013, p. 45).

Seguindo-se o raciocínio, a obrigação jurídica do Estado, engloba não apenas a elaboração do plano, mas também a sua execução e a sua revisão, feitas de forma periódica, e adequadamente fiscalizadas.

Por sua vez, os planos urbanísticos devem ser executados pelos municípios. Acerca do papel de cada um dos entes federativos, destaca-se que:

Os entes devem agir de forma integrada na elaboração do planejamento urbanístico. A integração do processo de planejamento pode ocorrer em dois níveis: horizontal e vertical. No nível horizontal, o planejamento deve tratar dos aspectos econômicos, sociais, físicos, institucionais e urbanísticos da área sob o planejamento. No nível vertical, cada ente, ao desenvolver a atividade de planejar, deve observar as metas e as diretrizes dos planos dos

entes das esferas superiores. Essa integração na elaboração do planejamento urbanístico deve ser feita de modo a respeitar a autonomia de cada ente federativo, traçada pela Constituição Federal por meio da repartição constitucional de competências. (Almeida, 2013, p. 50)

Destaca-se, assim, o papel dos municípios, considerando-se necessidade de que haja uma integração na elaboração do planejamento urbanístico que respeite a autonomia de cada ente federativo, inclusive no âmbito da regularização fundiária, que constitui objeto central dessa pesquisa e também elemento essencial do planejamento urbanístico adequado às finalidades econômicas e sociais da federação.

4.2 ANÁLISE HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DE UBERLÂNDIA

O município de Uberlândia corresponde ao segundo maior município do Estado de Minas Gerais, com população estimada, em 2022, de 713.224 pessoas, conforme dados do IBGE, em sólida economia que a diferencia das demais cidades da região e das demais cidades interioranas dos demais estados do Brasil, o que lhe atribui a característica de liderança regional (Pereira, 2013). Do ponto de vista do planejamento urbano, note-se que o município possui cerca de 74 bairros aprovados, e a previsão é atingir, aproximadamente, 85 bairros dentro do atual perímetro urbano⁴.

Ademais, consoante dados do CEPES (2011), estima-se que o Município seja responsável por mais de 5% (cinco por cento) do Produto Interno Bruto do Estado de Minas Gerais, cerca de 0,84% (zero vírgula oitenta e quatro por cento) do Produto Interno Bruto regional e cerca de 0,47 (zero vírgula quarenta e sete por cento) do Produto Interno Bruto de todo o país. Assim, torna-se um município notório não apenas no ponto de vista econômico, mas também social, tendo em vista que suas características o tornam referência para toda a região, sendo o segundo maior município do estado de Minas Gerais.

Antes de adentrar à análise da legislação uberlandense, é importante ressaltar, conforme dispõe o art. 182, parágrafo segundo, da Constituição de 1988, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (Brasil, 1988).

⁴ Esta informação consta do sítio eletrônico do próprio município de Uberlândia, conforme seção destinada ao Planejamento Urbano, disponível no link: <https://www.uberlandia.mg.gov.br/prefeitura/secretarias/planejamento-urbano/mapas-e-bairros/#:~:text=O%20munic%C3%ADpio%20conta%20hoje%20com,dentro%20do%20atual%20per%C3%ADmetro%20urbano>. Acesso em 04 fev. 2024.

Diante dessa previsão, Saule Júnior (2004, p. 203-204) explica que o município é a principal figura na promoção da política urbana, resguardando-lhe a capacidade de ordenação do desenvolvimento das funções sociais da cidade, dentre outros aspectos como o próprio bem-estar da população, sendo de suma importância os critérios e instrumentos estabelecidos no plano diretor. Trata-se esse documento, portanto, para o autor, do instrumento básico da política urbana, e estando o município a uma maior proximidade dos cidadãos, lhe cabe dispor sobre da política urbana para ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Para Carvalho Filho (2003, p. 175), todos os entes municipais deveriam ter o seu próprio plano, mesmo os cuja obrigação está excetuada pelo quantitativo de habitantes abaixo de vinte mil, refletindo o autor sobre a importância desse instrumento para os municípios menos populosos, tendo em vista a possibilidade de se evitarem graves problemas que a desordem urbana provoca nos habitantes. Conclui o autor, assim, no sentido de que “o plano diretor é realmente o documento básico do desenvolvimento urbano” (Carvalho Filho, 2003, p. 175).

No que diz respeito ao objeto dessa pesquisa, em específico, destaca-se que o plano diretor ou a legislação municipal própria devem dispor a respeito das regras de aplicação dos instrumentos de regularização fundiária (Scheid, 2014). Para se destacar a particularidade do município de Uberlândia, portanto, é necessário observar tanto o plano diretor quanto a legislação específica.

No âmbito do município de Uberlândia, utiliza-se do instrumento “Leis Municipais”, que consiste em um sítio eletrônico de busca acerca da legislação local. Trata-se de um modo de se disponibilizar as leis de Prefeituras e Câmaras brasileiras, em instrumento de consulta com a finalidade de se garantir o acesso à informação e mais transparência pública perante a sociedade (Leis Municipais, s. d.). Assim, as informações que serão apresentadas a partir desse momento são pautadas na pesquisa realizada no mencionado sítio eletrônico.

Dessa maneira, a Lei Complementar nº 78, de 27 de abril de 1994, dispôs sobre o plano diretor do município de Uberlândia. Posteriormente, a Lei Complementar nº 432, de 19 de outubro de 2006, aprovou o plano diretor do município e estabeleceu os princípios básicos e as diretrizes para a sua aprovação, revogando a Lei Complementar nº 078, de 27 de abril de 1994. Esta Lei Complementar nº 432/2006 está vigente.

Especificamente quanto à política urbana, veja-se o que dispôs a Lei Complementar Municipal nº 432/2006:

Art. 46 A política urbana municipal considerará os instrumentos de planejamento, os instrumentos jurídicos e urbanísticos, os instrumentos de regularização fundiária, os instrumentos tributários e financeiros e os instrumentos jurídico-administrativos estabelecidos pela Lei Federal nº 10.257/2001, assim como os demais instrumentos de desenvolvimento, não mencionados nesta Lei nacional, desde que atendam ao disposto no Plano Diretor.

Parágrafo Único - Serão regulamentados, em legislação específica, e, posteriormente, aplicados, no prazo máximo de quatro anos, a contar da promulgação da presente lei, os instrumentos descritos nos capítulos a seguir destinados à regularização fundiária e à adequação dos usos urbano e rural à função social da propriedade. (Leis Municipais, 2006)

Dessa maneira, observa-se que o plano diretor do município de Uberlândia dispôs especificamente quanto aos instrumentos de regularização fundiária, ressaltando-se a importância conferida à adequação dos usos urbano e rural à função social da propriedade pela mencionada legislação.

A Lei Complementar Municipal nº 519, de 16 de dezembro de 2010, regulamentou instrumentos de política urbana previstos na legislação que instituiu o plano diretor, dela constando, especificamente, a fixação de novas Zonas Especiais de Interesse Social dentro do Perímetro Urbano de Uberlândia, estabelecendo ainda que esta instituição deve possibilitar a regularização fundiária, conforme seu artigo 10 (Leis Municipais, 2010).

Assim, tendo em vista a evolução legislativa, sobretudo destacando-se o marco nacional da Lei Federal nº 14.365/2017, a Lei Complementar nº 670, de 02 de maio de 2019, dispôs sobre o programa de regularização de núcleos urbanos irregulares (PROURBI) no município de Uberlândia e seus distritos. Em que pese à ementa dessa lei fazer menção apenas aos núcleos urbanos, determinou-se em seu artigo 1º, § 2º, a aplicabilidade do PROURBI aos núcleos urbanos informais comprovadamente existentes no perímetro urbano, na zona de expansão urbana e na zona rural (Leis Municipais, 2019).

Além da Lei Complementar Municipal nº 670/2019, que se aplica a todo o município com exceção das localidades nela previstas, a Lei Complementar Municipal nº 671/2019 institui e delimita a Zona de Urbanização Específica do Complexo Turístico Interlagos no Município de Uberlândia, havendo previsões específicas quanto à regularização fundiária dos loteamentos clandestinos ou irregulares nessa localidade.

Quanto à limitação da legislação municipal em contraposição à legislação federal, note-se que o marco temporal de 22 de dezembro de 2016 também é instituído pela Lei Complementar Municipal nº 671/2019, aplicando-se subsidiariamente às disposições desta

norma, a Lei Complementar nº 670/2019 e alterações, conforme previsto em seu artigo 14 (Leis Municipais, 2019).

A Lei Complementar nº 670/2019 teve sua redação acrescida pela Lei Complementar nº 714/2020, destacando-se o seguinte trecho da mensagem do Projeto de Lei que originou as alterações da Lei Complementar nº 670/2019:

(...) Este projeto de lei complementar tem por finalidade dar cumprimento à Recomendação 08/2020 exarada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais nos autos do Inquérito Civil nº MPMG- 0702.19.000824-4, que assim dispõe: "Considerando que na citada Lei Complementar nº 671/2019 ainda que se trate de situação consolidada, na forma da Lei Federal 13.465/2017, ou seja, antes de 22 de dezembro de 2016, o município optou por adotar critério rígido de 1.000 m² para a aplicação da regularização urbanística seja ela de interesse social ou específica; Considerando que referido critério objetivo de 1.000 m² inviabiliza a regularização de vários núcleos urbano, urbano informal e urbano informal consolidado, conceituados no artigo 3º, incisos I a III, do Decreto Federal 9.310/2018; Considerando que a Lei Federal 13.465/2017, nas situações consolidadas até 22 de dezembro de 2016, possibilita a regularização independentemente do tamanho da gleba ou "lote"; Considerando a Lei Federal 13.465/2017 criou o instituto da Reurb - Regularização Urbanística, ou seja, citado diploma legal visa regularizar, mitigar e reparar os impactos ambientais e urbanísticos do uso e ocupação do solo; Considerando que a regularização urbanística é benéfica ao meio ambiente (natural e artificial), além de ser direito subjetivo dos ocupantes das glebas e ou "lotes"; Considerando que a Lei Complementar 671/2019 assegura que, em novos parcelamentos, será respeitado o limite mínimo de 1.000 m²; Considerando que as Leis Complementares 670 e 671, ambas de 2019, não previram a possibilidade de regularização urbanística, via criação de condomínio de lotes, na forma do §7º, do artigo 2º, da Lei Federal 6.766/79; Considerando que várias pessoas naturais e jurídicas e que estão com os procedimentos administrativos já protocolizados junto ao município, referente à Reurb - Regularização Fundiária, tem procurado os Órgãos de Execução abaixo indicados e expondo que não conseguem agilizar os trâmites administrativos, notadamente, em razão da exigência prévia da locação de "lotes" a serem regularizados no tamanho de 1.000 m² mesmo que a situação esteja consolidada antes de 22 de dezembro de 2016 e, ainda, impossibilitando a regularização urbanística, via constituição de condomínio de lotes, na forma da legislação federal acima indicada; Considerando que não se vislumbra quaisquer prejuízos ambientais ou urbanísticos, ao contrário, o município assim procedendo estará salvaguardando aqueles direitos fundamentais decorrentes de célere tramitação do procedimento de regularização e sua aplicação a situações consolidadas até 22 de dezembro de 2016, como alhures mencionado; Considerando, por fim, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que em face de direitos fundamentais não se pode invocar o juízo de conveniência e oportunidade do gestor público. (...) (Uberlândia, 2020)

Do excerto acima, observa-se que as alterações dessa lei objetivaram dar cumprimento à Recomendação 08/2020 exarada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais nos

autos do Inquérito Civil nº MPMG- 0702.19.000824-4, em que se reconheceu que a Lei Federal 13.465/2017 visa regularizar, mitigar e reparar os impactos ambientais e urbanísticos do uso e ocupação do solo e que a regularização urbanística é benéfica ao meio ambiente (natural e artificial), além de ser direito subjetivo dos ocupantes das glebas e ou “lotes”.

Assim, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais ainda recomendou a alteração tendo em vista que o município de Uberlândia havia estabelecido critério rígido quanto ao tamanho dos lotes a serem regularizados, de modo que o referido critério objetivo estaria inviabilizando a regularização de vários núcleos urbanos informais consolidados.

Quanto à imposição de critérios que dificultavam a regularização fundiária, observe-se que se tratam de núcleos consolidados, que embora existentes, estavam fora da esfera de regulamentação governamental – o que não faria, de forma alguma, com que eles deixassem de existir, por óbvio; porém constituiriam entraves ao seu desenvolvimento.

Nessa linha, é possível fazer a associação com as chamadas “cidades invisíveis” (Rolnik, 2003), que são inequivocamente reais, porém são inexistentes na esfera da regulação, do planejamento e dos mercados formais, facilitando-se a instituição de planejamento e de controle pelo poder público que se ligam somente à parcela formal e regular.

Conforme Rolnik (2003), as parcelas urbanas “visíveis” do ponto de vista formal, diferentemente das parcelas “invisíveis”, estão compostas por uma maior concentração das classes média e alta, de modo que pode-se associar a dificuldade de regularização à perpetuação da desigualdade social nas cidades, dificultando-se o acesso ao direito à moradia, à propriedade e também ao direito à cidade, em sua concepção ampla, tratada nos capítulos anteriores, conforme Harvey (2014) e Lefebvre (2008).

Assim, é possível inferir que o estabelecimento de critérios restritivos pela legislação municipal trabalhariam justamente contra a eficácia do direito à moradia, bem como do direito à cidade e da própria conferência de uma função social à propriedade no contexto brasileiro, de modo que a invisibilização dessa parcela da cidade constitui entraves à própria concretização da dignidade da pessoa humana, tendo em vista as dificuldades advindas da falta de regularização, tanto do ponto de vista individual – como os entraves para a circulação econômica dos imóveis –, quanto coletivo – como os prejuízos à implementação de infraestrutura e o desenvolvimento econômico do local –, todos obstados pela ausência de regularização.

Isso porque o direito à cidade e o direito à moradia estão associados à qualidade de vida e às características de habitabilidade do local, de modo que o impedimento da

regularização pode acarretar consequências como o retardamento de acesso a itens necessários à dignidade humana, tais como o saneamento básico, redes adequadas de transporte para trabalho e educação, investimentos públicos na área da saúde e da educação, dentre outros.

Nessa linha de raciocínio, é de se notar, desde já, que o próprio órgão de fiscalização exarou recomendação no sentido de não haver a ampliação de uma restrição face à Lei Federal nº 13.465/2017, sobretudo se considerados os seus objetivos, além dos benefícios oriundos da regularização urbanística para a cidade. Todavia, não houve nesse momento alterações quanto à aplicação do limite do marco temporal de 22 de dezembro de 2016 para possibilidade de que fossem aplicados os instrumentos de regularização fundiária previstos na legislação federal.

Na sequência, a Lei Complementar nº 670/2019 teve sua redação acrescida pela Lei Complementar nº 738/2022, que determinou que:

Art. 1º Os núcleos urbanos informais consolidados oriundos de parcelamentos clandestinos e irregulares em áreas particulares, existentes no Município de Uberlândia até a data de publicação desta Lei Complementar, não alcançados pelas Leis Complementares nº s 670, de 2 de maio de 2019 e suas alterações, e 671, de 6 de maio de 2019 e suas alterações, poderão ser regularizados nos termos do artigo 40 e seguintes da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 e suas alterações. (...) (Leis Municipais, 2022)

Todavia, em que pese à instituição de um novo marco temporal – ou seja, o marco da data de publicação dessa nova legislação de 2022 –, é necessário observar que foram ainda interpostos outros critérios, como por exemplo a necessidade de transferência, ao município os seguintes percentuais de área, calculados sobre a área total loteável: a) 20% (vinte por cento) de área para o sistema viário; b) 8% (oito por cento) de área para uso institucional; e c) 9% (nove por cento) de área verde pública; ou, ainda, em se tratando de núcleo urbano informal consolidado localizado na zona rural, na zona de expansão urbana e na zona de urbanização específica, a transferência dos seguintes percentuais mínimos, calculados sobre a área total loteável: a) 5% (cinco por cento) de área para o sistema viário, inclusive as vias necessárias para implantação do sistema viário necessário para integrar o empreendimento na malha viária mais próxima; b) 8% (oito por cento) de área para uso institucional; e c) 9% (nove por cento) de área verde pública (Leis Municipais, 2020).

Entretanto, deve-se considerar que tais núcleos urbanos se encontram em situação consolidada, de modo que existe a grande possibilidade de que os percentuais exigidos como critério pela nova legislação não consigam, no plano concreto, serem atendidos.

Nessa hipótese, a legislação municipal, em seu artigo 4º, parágrafo 1º, delimitou a possibilidade de aquisição, pelo requerente, de áreas equivalentes, no dobro da diferença entre o total das áreas públicas legalmente exigidas e as efetivamente destinadas in loco; ou o pagamento em dinheiro, em parcela única e à vista, o dobro da diferença entre o total das áreas públicas legalmente exigidas e as efetivamente destinadas in loco, devendo o valor auferido ser destinado integralmente ao Fundo Municipal de Urbanismo - FMU exclusivamente para a aquisição de áreas públicas (Leis Municipais, 2020).

Ademais, conforme parágrafo segundo do mesmo dispositivo, tais áreas deverão ser adquiridas em locais previamente aceitos pelo Município como condição prévia e indispensável à aprovação do projeto, observado o interesse público; ou ser adquiridas em outro local equivalente e dotado de toda infraestrutura, sendo que a área parcelada e a área do local a receber as áreas públicas serão avaliadas pela Comissão Permanente de Avaliação de Imóveis do Município de Uberlândia ou pela Caixa Econômica Federal, mediante convênio celebrado com o Município de Uberlândia, devendo, neste caso, o custo das avaliações ser pago diretamente pelo empreendedor; enquanto às áreas verdes públicas, deverão ser adquiridas na mesma região da regularização, mediante prévio parecer técnico do órgão municipal de meio ambiente (Leis Municipais, 2020).

Observe-se que as soluções propostas pelo município para a regularização de áreas já consolidadas que não atendam aos critérios físicos são onerosas para o requerente, tanto do ponto de vista financeiro quanto do ponto de vista técnico. Além disso, fica o requerente sujeito à aprovação do município, destacando-se que a aquisição de áreas é condição prévia e indispensável à aprovação do projeto.

Diante desse cenário, interessa destacar que, segundo estudo elaborado pela Fundação João Pinheiro (2019), os números de habitação precária no país foram, em 2019, de 1.482.585 (25,2%), ocorrendo um déficit habitacional de 5.876.699 (100%), somando-se cinco (sub) componentes: (i) domicílios rústicos; (ii) domicílios improvisados; (iii) unidades domésticas conviventes *déficit*; (iv) domicílios identificados como cômodos; e, (v) domicílios identificados com ônus excessivo de aluguel urbano. Trata-se esse estudo, conforme informações extraídas do sítio eletrônico da Fundação, da pesquisa mais recente realizada pela instituição de pesquisa e ensino, vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais⁵.

⁵ Os demais relatórios que apontam resultados do Déficit Habitacional e da Inadequação de Domicílios, anteriores ao ano de 2019, podem ser localizados no endereço eletrônico: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em 21 fev. 2024.

Nessa linha, é possível relacionar a inércia do poder público de promover o direito à moradia ao *déficit* existente no Brasil quanto a esse direito, tendo em vista a sujeição dos cidadãos a condições precárias de moradia, o que torna tais restrições – que obstaculizam ainda mais o acesso a esse direito – inconstitucionais.

Tendo em vista as hipóteses em que o requerente fica ainda sujeito à aprovação do município, deve-se destacar que a exclusão social oriunda dos problemas de má distribuição das propriedades urbanas, e conectadas aos problemas de urbanização das áreas irregulares, geralmente envolvem mercados de moradia destinados às classes baixas, conforme Rolnik (1999, p. 100), com dificuldades para ocupação urbana devido justamente às características do ambiente.

Nessa linha de raciocínio, a imposição de critérios físicos sobre núcleos já consolidados, novamente, pode marginalizar ainda mais tais centros considerados irregulares, afastando as possibilidades de regularização. Tece-se a crítica, ainda, à possível inércia do poder público, que exige critérios para regularização de espaços cuja fiscalização lhe incumbia, antes mesmo da consolidação.

Ademais, a solução proposta, que exige o dispêndio de recursos financeiros e exige do cidadão requerente o conhecimento técnico acerca das características do local a ser adquirido como licença à regularização fundiária, torna o processo de invisibilização das classes sociais mais baixas e dos núcleos urbanos irregulares ainda mais evidentes, tendo em vista que os instrumentos criados podem não ser realizáveis, do ponto de vista factual.

Dessa maneira, a nova legislação, que se propõe a ser mais benéfica ao cidadão, constitui ainda novos embaraços para a regularização fundiária, estabelecendo critérios limitadores de tempo e critérios físicos limitadores, tendo em vista a imposição de obrigações a características que os locais a serem regularizados podem nem mesmo possuir.

4.3 ANÁLISE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 670/2019, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 671/2019 E DA LEI COMPLEMENTAR Nº 738/2022 E CONTRAPOSIÇÃO À LEI FEDERAL Nº 14.365/2017 À LUZ DO DIREITO À MORADIA

Antes de adentrar à análise da legislação municipal, contrapondo-a à Lei Federal nº 13.465/2017 e ao direito à moradia, interessa destacar que o problema de pesquisa caracterizado tem o objetivo de verificar a hipótese de que o Município de Uberlândia, nas Leis Complementares Municipais nº 670/2019, 671/2019 e nº 738/2022, estaria

obstaculizando a regularização fundiária de ocupações consolidadas após o marco temporal de 22 de dezembro de 2016, em prejuízo ao direito à moradia, ao estabelecer critérios mais rígidos do que os da legislação federal para permissão da regularização fundiária no âmbito local.

Para verificar a hipótese narrada, serão avaliados dados públicos disponibilizados no sítio eletrônico oficial da Prefeitura Municipal de Uberlândia⁶, em que estão disponíveis, sistematicamente, os seguintes dados:

a) os loteamentos irregulares com processos em tramitação para regularização na SEPLAN com base nas Leis 670/2019 e 671/2019⁷;

b) os parcelamentos do solo irregulares/clandestinos identificados na zona rural – até 26/09/2023⁸;

c) os parcelamentos do solo irregulares/clandestinos identificados na zona urbana – até 26/09/2023⁹;

d) as ocupações identificadas na zona rural - até 26/09/2023¹⁰;

e) as ocupações identificadas na zona urbana e na zona de expansão urbana – até 26/09/2023¹¹.

Conforme descrito em notas de rodapé, os acessos aos dados foram realizados no mês de janeiro de 2024. Essa informação é relevante porque, no momento de elaboração do Projeto de Pesquisa que originou essa dissertação, os dados eram disponibilizados de maneira diferente, expondo-se expressamente uma listagem com os núcleos consolidados que não

⁶ Tais informações estão disponíveis em consulta ao seguinte sítio eletrônico: <https://www.uberlandia.mg.gov.br/prefeitura/secretarias/planejamento-urbano/loteamentos-irregulares/>. Acesso em 16 jan. 2024.

⁷ Tais informações estão disponíveis em consulta ao seguinte sítio eletrônico: <https://docs.uberlandia.mg.gov.br/wp-content/uploads/2023/11/PLANILHA-ATUALIZADA-LOTEAMENTOS-IRREGULARES-COM-PROCESSO-EM-TRAMITA%C3%87%C3%83O-NOVEMBRO-2023.pdf>. Acesso em 16 jan. 2024.

⁸ Tais informações estão disponíveis em consulta ao seguinte sítio eletrônico: <https://docs.uberlandia.mg.gov.br/wp-content/uploads/2023/10/Lista-Parcelamentos-Clandestinos-e-Irregulares-Zona-Rural.pdf>. Acesso em 16 jan. 2024.

⁹ Tais informações estão disponíveis em consulta ao seguinte sítio eletrônico: <https://docs.uberlandia.mg.gov.br/wp-content/uploads/2023/10/Lista-Parcelamentos-Clandestinos-e-Irregulares-Zona-Urbana.pdf>. Acesso em 16 jan. 2024.

¹⁰ Tais informações estão disponíveis em consulta ao seguinte sítio eletrônico: <https://docs.uberlandia.mg.gov.br/wp-content/uploads/2023/10/Lista-Ocupa%C3%A7%C3%B5es-na-Zona-Rural.pdf>. Acesso em 16 jan. 2024.

¹¹ Tais informações estão disponíveis em consulta ao seguinte sítio eletrônico: <https://docs.uberlandia.mg.gov.br/wp-content/uploads/2023/10/Lista-Ocupa%C3%A7%C3%B5es-na-Zona-Urbana-e-na-Zona-de-Expans%C3%A3o-Urbana.pdf>. Acesso em 16 jan. 2024.

eram passíveis de regularização pelo município, posto que consolidados após o marco temporal de 22 de dezembro de 2016.

Todavia, como se observou no tópico anterior, a legislação municipal passou por alterações significativas, sobretudo com a promulgação da Lei Municipal nº 738/2022, que alterou a Lei Municipal nº 670/2019. Assim, a forma de disponibilização no sítio eletrônico do município também se alterou, passando a constar, da listagem indicada no item “a” anteriormente descrito, todos os loteamentos irregulares com processo de tramitação perante a Secretaria Municipal de Planejamento Urbano (SEPLAN), sem que houvesse disposição expressa acerca do marco temporal de 22 de dezembro de 2016 na primeira consulta.

Diante disso, foram observados os atos decisórios quanto aos 107 projetos de loteamentos irregulares com processos em tramitação para regularização na SEPLAN com base na Lei nº 670/2019 e na Lei nº 671/2019, bem como os atos decisórios quanto aos 17 loteamentos irregulares com processos em tramitação para regularização na SEPLAN com base na Lei nº 738/2022, construindo-se as seguintes tabelas com as informações disponibilizadas:

TABELA 1 – LOTEAMENTOS IRREGULARES COM PROCESSOS EM TRAMITAÇÃO PARA REGULARIZAÇÃO NA SEPLAN LEIS NºS 670/2019 E 671/2019

Nº de Ref.	Protocolo	Data do Protocolo	Requerente	Nome do Loteamento	Zona
1	6798/2019	11/06/2019	Carlos Batista Cândido	Santa Vitória	Rural
2	9689/2019	19/08/2019	Condomínio Caiapônia SPE Ltda	Condomínio Caiapônia	Rural
3	13346/2019	07/11/2019	MBC Incorporações e Negócios Imobiliários LTDA	Loteamento El Colorado	Rural
4	13351/2019	07/11/2019	MBC Incorporações e Negócios Imobiliários LTDA	Loteamento Mirante do Miranda II	Rural
5	13350/2019	07/11/2019	MBC Incorporações e Negócios Imobiliários LTDA	Loteamento Mirante do Miranda I	Rural
6	13521/2019	12/11/2019	Cleusa Ferreira Dias Gouveia	Loteamento El Shaday	Rural
7	13526/2019	12/11/2019	Associação Recanto Miranda II	Recanto Miranda II	Rural
8	14072/2019	22/11/2019	José Lucas Navarro Amorim	Loteamento Flamboyant Gigante	Rural
9	14300/2019	27/11/2019	Associação dos Prop. das Glebas Rurais Arco Iris LTDA	Loteamento Arco Iris	Rural
10	14452/2019	29/11/2019	Assoc. Moradores do Bairro Res. Douradinho	Residencial Douradinho	Rural
11	14445/2019	29/11/2019	Município de Uberlândia - SIT URB	Area Verde 04 - Taïaman	Urbana
12	14444/2019	29/11/2019	Município de Uberlândia - SIT URB	Area Verde 03 - Taïaman	Urbana
13	14442/2019	29/11/2019	Município de Uberlândia - SIT URB	Area Verde 02 - Taïaman	Urbana
14	14438/2019	29/11/2019	Município de Uberlândia - SIT URB	Area Verde 01 - Taïaman	Urbana
15	14722/2019	05/12/2019	Eurípedes Batista Rossi	Paraíso II, III e IV	Rural
16	14772/2019	06/12/2019	Valdir Pires Lopes	Fazenda Boa Vista - Gleba 17	Rural
17	15093/2019	12/12/2019	Arthur Antonio Vieira	Condomínio Bela Vista	Rural
18	15569/2019	23/12/2019	Espólio de Adalberto Garcia	Chácaras Riacho Verde	Rural

			Camargos		
19	15709/2019	30/12/2019	Paulo Roberto Andrade Cunha	Recanto do Paraíso - Faz. Genipapo	Rural
20	277/2020	10/01/2020	Associação de Moradores Recanto do Miranda IV	Recanto do Miranda IV	Rural
21	620/2020	17/01/2020	Law Treinamentos Ltda - ME	Chácaras Cafezal (Faz. Estivinha)	Rural
22	1294/2020	31/01/2020	Condomínio Martinésia SPE Ltda.	Condomínio Martinésia	Rural
23	1657/2020	10/02/2020	Gabriela Leal Menezes e Outros	Fazenda Boa Vista Perobas - Gleba 05	Rural
24	1627/2020	10/02/2020	Andreia Pereira Resende Mendes e Outros	Fazenda Boa Vista Perobas - Gleba 04	Rural
25	1625/2020	10/02/2020	Auber dos Reis Batista e Outros	Fazenda Boa Vista Perobas - Gleba 03	Rural
26	1617/2020	10/02/2020	Filipe Marcelino de Souza e Outros	Fazenda Boa Vista Perobas - Gleba 01	Rural
27	2269/2020	21/02/2020	Associação dos Moradores do Condom. de Chác. Vitória	Resid. Chácaras Vitória - Estr. do Pau Furado	Rural
28	2570/2020	04/03/2020	Associação Recanto do Miranda V - Iracema	Recanto do Miranda V	Rural
29	2775/2020	09/03/2020	Mun. Udi/ SIT URB-Urbanismo e Regularizações Ltda-EPP	Lte 07A, Qdra 17 - Panorama II	Urbana
30	2777/2020	09/03/2020	Mun. Udi/ SIT URB-Urbanismo e Regularizações Ltda-EPP	Lote Area Verde G - Parque das Seringueiras	Urbana
31	3061/2020	13/03/2020	Telma Santos de Castro	Riacho Doce	Rural
32	4207/2020	13/05/2020	Sônia Ferreira Luciano	Sítios de Recreio Paraíso das Águas	Rural
33	5369/2020	05/06/2020	Ivanilda Cardoso da Silva Kawano	Chácaras dos Anjos	Rural
34	6500/2020	03/07/2020	Irineu Garcia Camargos	Sítios de Recreio Perobas	Rural
35	6850/2020	10/07/2020	Edivaldo Rocha Costa e Outros	Chácaras Golden Village	Rural
36	8361/2020	07/08/2020	Ivone de Souza Lemes	Chácaras Paraíso - Faz. São José	Rural
37	9553/2020	26/08/2020	Telma Santos de Castro	Aguá Limpa I e Agua Limpa II	Rural
38	9557/2020	26/08/2020	Telma Santos de Castro	Sítio Esperança	Rural
39	10528/2020	17/09/2020	Luziana Francisca de Melo	Sítio Rainha	Rural
40	10915/2020	25/09/2020	Associação Rural das Chácaras Douradinho	Chácaras Douradinho	Rural
41	12434/2020	26/10/2020	José Henrique Pedro Pereira	Sítios de Recreio São José (parte do Serra Verde)	Rural
42	12387/2020	26/10/2020	Ricardo Mendes Zumpano	Península de Miranda	Rural
43	13392/2020	16/11/2020	Associação dos Moradores Alto da Serra AMAS	Alto da Serra (antiga Chácaras Olhos D'Água)	Rural
44	14929/2020	08/12/2020	Associação dos Moradores e Trabalhadores Rurais das Chácaras Vitória	Sítio de Recreio Recanto das Árvores (Chácaras Vitória)	Rural
45	15406/2020	16/12/2020	Associação dos Protetores da Baía do Miranda	Baía do Miranda	Rural
46	15407/2020	16/12/2020	Beira Rio Negócios Imobiliários LTDA - ME	Chácaras Beira Rio (Faz. Estivinha)	Rural
47	15746/2020	28/12/2020	Ana Cláudia Guedes da Silva	Chácaras de Recreio Talismã	Rural
48	369/2021	12/01/2021	LBW Empreendimentos Imobiliárias e Participações	Alto do Boa Vista I e II	Rural
49	3238/2021	15/02/2021	Associação dos Moradores da Comunidade Beija Flor	Area Institucional A 11-A e A 11-B - Chácaras Panorama	Urbana
50	3516/2021	19/02/2021	Associação Miranda 2000	Miranda 2000	Rural
51	3508/2021	19/02/2021	Jorge Rocha da Silva	Chácaras Jardim Imperial	Rural
52	5529/2021	26/03/2021	Gerson Cuenca	Ecochácaras Ipê Amarelo	Rural
53	5947/2021	06/04/2021	Associação dos Amigos Protetores do Miranda III	Loteamento Miranda III	Rural

54	9044/2021	02/06/21	Guilherme Pereira Siqueira	Morro dos Angicos	Rural
55	9229/2021	08/06/2021	Marcos Paulo de Magalhães	Fazenda Bela Vista (Faz. Santa Vitória)	Rural
56	9476/2021	11/06/2021	Associação de Proprietários e Moradores das Chácaras Tapuiriama	Residencial Tapuiriama	Rural
57	10189/2021	23/06/2021	Associação Praia de Miranda	Praia de Miranda	Rural
58	11487/2021	13/07/2021	Associação de Moradores do Sítio do Pica-Pau	Sítio do Pica-Pau	Rural
59	12385/2021	28/07/2021	Associação de Moradores e Proprietários Loteamento Rural Chácara Recanto da Brisa	Sítios de Recreio Recanto da Brisa	Rural
60	12465/2021	29/07/2021	Giuler Afonso Gonçalves	Chácaras Recanto do Douradinho	Rural
61	13181/2021	09/08/2021	Desh Construtora Ltda. - EPP	Aroeiras do Desh	Rural
62	13407/2021	11/08/2021	Veiga Alves Empreendimentos Imobiliários Ltda.	Terra de Minas	Rural
63	14541/2021	25/08/2021	Carlos Henrique Beregeno	San Mares II	Rural
64	14537/2021	25/08/2021	Associação Barreiro Velho	Chácaras Barreiro Velho	Rural
65	16019/2021	20/09/2021	Angélica Mendes Zumpano	Península de Miranda - Gl. 04	Rural
66	16607/2021	29/09/2021	Associação dos Moradores Recanto Bela Vista	Condomínio Recanto Bela Vista (ant. Sítio Lima)	Rural
67	17189/2021	07/10/2021	Associação dos Compradores de Lotes nas Chácaras Andorinhas	Chácaras Andorinhas II	Rural
68	19077/2021	11/11/2021	RD Empreendimentos Educacionais Eireli - ME	San Mares	Rural
69	21501/2021	21/12/2021	Associação de Moradores dos Bairros Irregulares de Uberlândia - ABIV	Área Institucional 33 I - Shopping Park I	Urbana
70	21675/2021	27/12/2021	Assoc. dos Moradores e Propriet. de Sítios de Recreio Jardim de Allah	Estância Jardim de Allah/ Chácaras Tenda	Rural
71	1119/2022	24/01/2022	Associação Chácaras Ypês	Chácaras Ypês (Faz. Samambaia)	Rural
72	1475/2022	28/01/2022	Associação dos Moradores dos Bairros Irregulares de Uberlândia	"Maravilha II" (Invasão Bela Vista mapa 120) BR 497	Urbana
73	1465/2022	28/01/2022	Luiz Augusto Alves	Áreas Verdes Quadra 11 - Morada Nova III	Urbana
74	1478/2022	28/01/2022	Associação dos Moradores dos Bairros Irregulares de Uberlândia	Área Institucional - Tocantins II	Urbana
75	6394/2022	12/04/2022	Estado de Minas Gerais	Assentamento do Glória	Urbana
76	6604/2022	18/04/2022	LBW Empreendimentos Imobiliários e Participação Ltda.	Condomínio Alta Vista	Urbana
77	7142/2022	27/04/2022	Natália Mota da Rocha	Recanto das Aroeiras	Rural
78	7666/2022	04/05/2022	Ecio Almeida Veiga	Condomínio Bela Vista	Rural
79	7798/2022	06/05/2022	Associação dos Proprietários das Chácaras de Miranda I	Chácaras de Miranda I	Rural
80	8122/2022	11/05/2022	Associação Recanto do Miranda V	Recanto do Miranda V	Rural
81	8277/2022	13/05/2022	Associação Recanto do Miranda VI	Recanto do Miranda VI	Rural
82	9281/2022	31/05/2022	Associação dos Moradores do Bairro Novo Bom Jesus	Bom Jesus	Urbana
83	9284/2022	31/05/2022	Associação dos Moradores dos Bairros Irregulares de Uberlândia	Ocupação da Rua 07	Urbana
84	10842/2022	24/06/2022	Lísias Abrao	Chácara Recanto Serra Verde	Rural
85	11286/2022	01/07/2022	Associação de Moradores das Chácaras Tenda do Moreno	Sítios de Recreio Tenda do Moreno	Rural
86	12473/2022	21/07/2022	Associação de Moradores da Comunidade Rio Acima	Comunidade Rio Acima	Urbana
87	12917/2022	28/07/2022	Matheus Afonso Gonçalves Santos	Chácaras Estrela do Cerrado	Rural

88	13621/2022	09/08/2022	Associação dos Moradores dos Bairros Irregulares de Uberlândia	Comunidade da Avenida D	Urbana
89	14815/2022	29/08/2022	Gilmar Pereira de Sousa	Chácaras Boa Vista-Gleba 4C	Rural
90	14722/2022	26/08/2022	Associação dos Moradores e Proprietários de Sítios de Recreio Água Limpa II	Chácaras Água Limpa II	Rural
91	14893/2022	30/08/2022	Associação Sonho de Miranda	Loteamento Sonho de Miranda	Rural
92	16998/2022	03/10/2022	Associação Nacional dos Compradores Moradores de Area Rural de Uberlândia	Chácaras Laranjeiras	Rural
93	17277/2022	06/10/2022	Onofre Ozair Lemes	Recanto de Lazer Beira Rio	Rural
94	19112/2022	03/11/2022	Adeir João da Silva	Vila Jardim	Urbana
95	19954/2022	21/11/2022	M C Empreendimentos e Participações LTDA	Vila Jardim - Mart Minas	Urbana
96	20172/2022	23/11/2022	Adão José dos Santos	Chácaras Samambaia	Rural
97	20862/2022	07/12/2022	Charles Adriano Rezende Lemes	Recanto de Lazer Beira Rio II	Rural
98	20942/2022	08/12/2022	Vanderlei Nunes de Sousa	Chácara Recanto dos Ipês	Rural
99	20934/2022	08/12/2022	Nilo Rosa Cardoso	Chácara Olhos d'Água	Rural
100	20938/2022	08/12/2022	Guilmar Luis Emiliano	Chácaras Samambaia	Rural
101	1356/2023	19/01/2023	Associação Recanto do Miranda VII	Loteamento Recanto do Miranda VII	Rural
102	7772/2023	17/04/2023	Associação dos Moradores dos Bairros Irregulares de Uberlândia	Ocupação Santa Bárbara	Urbana
103	11395/2023	21/06/2023	Euripedes Batista Rossi	Paraíso IV	Rural
104	12313/2023	06/07/2023	Associação dos Moradores e Proprietários de Sítios de Recreio Água Limpa I	Chácaras Água Limpa I	Rural
105	15974/2023	06/09/2023	M C Empreendimentos e Participações LTDA	Vila Jardim	Urbana
106	18869/2023	27/10/2023	Associação Chácaras Samambaia	Chácaras Samambaia	Rural
107	19923/2023	16/11/2023	Associação Chácaras Sombra da Mata	Chácaras Sombra da Mata	Rural

Fonte: elaborada pela autora com base nas informações constantes do sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Uberlândia – Atualizada no sítio eletrônico em 24/11/2023

TABELA 2 – LOTEAMENTOS IRREGULARES COM PROCESSOS EM TRAMITAÇÃO PARA REGULARIZAÇÃO NA SEPLAN LEI 738/2022

Nº de Ref.	Protocolo	Data do Protocolo	Requerente	Nome do Loteamento	Zona
1	1053/2023	13/01/2023	Condomínio Martinésia SPE LTDA	Condomínio Martinésia	Rural
2	1712/2023	25/01/2023	Antônio Carlos de Oliveira Souza	Condomínio Caiapônia	Rural
3	6204/2023	27/03/2023	Ana Cláudia Guedes da Silva	Chácaras Belo Horizonte	Rural
4	7973/2023	19/04/2023	Veiga Alves Empreendimentos Imobiliários LTDA	Terra de Minas	Rural
5	9402/2023	15/05/2023	Ecio Almeida Vieira	Sítio de Recreio Bela Vista	Rural
6	9660/2023	19/05/2023	Ana Cláudia Guedes da Silva	Chácaras Talismã	Rural
7	11600/2023	23/06/2023	Sônia Ferreira Luciano	Paraíso das Águas	Rural
8	11699/2023	26/06/2023	Juarez dos Reis Pinto	Cristo Redentor	Rural
9	11861/2023	28/06/2023	LTA Empreendimentos Imobiliários LTDA	Chácaras Cafezal	Rural
10	12178/2023	04/07/2023	Valdir Pires Lopes	Boa Vista Gleba 17	Rural
11	12688/2023	12/07/2023	Beira Rio Negócios Imobiliários LTDA.	Chácaras Beira Rio (Estivinha)	Rural
12	13024/2023	17/07/2023	Associação Recanto da Natureza	Recanto da Natureza	Rural
13	13325/2023	21/07/2023	Associação dos Moradores e Proprietários de Sítios de Recreio	Condomínio Esperança	Rural

			Esperança		
14	17112/2022	04/10/2022	LBW Empreendimentos Imobiliárias e Participação LTDA.	Alto do Boa Vista II	Rural
15	18712/2022	26/10/2022	LBW Empreendimentos Imobiliárias e Participação LTDA.	Alto do Boa Vista I	Rural
16	16480/2023	15/09/2023	Associação Canto da Seriema	Canto da Seriema	Rural
17	17532/2023	03/10/2023	Sebastião Jose Martins de Souza	Córrego Samambaia	Rural

Fonte: elaborada pela autora com base nas informações constantes do sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Uberlândia – Atualizada no sítio eletrônico em 24/11/2023

Todos os indeferimentos foram referentes à Tabela 1, não sendo verificados indeferimentos na Tabela 2 por ausência de atendimento ao requisito do marco temporal de 22 de dezembro de 2022. Assim, foi possível realizar o seguinte levantamento, referente aos Requerimentos indeferidos com base nessa previsão da legislação municipal:

TABELA 3 – LOTEAMENTOS INDEFERIDOS POR NÃO ATENDEREM AO CRITÉRIO DO MARCO TEMPORAL DE 22 DE DEZEMBRO DE 2016

Nº de Ref.	Protocolo	Data do Protocolo	Requerente	Nome do Loteamento	Zona
2	9689/2019	19/08/2019	Condomínio Caiapônia SPE Ltda	Condomínio Caiapônia	Rural
4	13351/2019	07/11/2019	MBC Incorporações e Negócios Imobiliários LTDA	Loteamento Mirante do Miranda II	Rural
6	13521/2019	12/11/2019	Cleusa Ferreira Dias Gouveia	Loteamento El Shaday	Rural
8	14072/2019	22/11/2019	José Lucas Navarro Amorim	Loteamento Flamboyant Gigante	Rural
16	14772/2019	06/12/2019	Valdir Pires Lopes	Fazenda Boa Vista - Gleba 17	Rural
17	15093/2019	12/12/2019	Arthur Antonio Vieira	Condomínio Bela Vista	Rural
19	15709/2019	30/12/2019	Paulo Roberto Andrade Cunha	Recanto do Paraíso - Faz. Genipapo	Rural
21	620/2020	17/01/2020	Law Treinamentos Ltda - ME	Chácaras Cafezal (Faz. Estivinha)	Rural
22	1294/2020	31/01/2020	Condomínio Martinésia SPE Ltda.	Condomínio Martinésia	Rural
24	1627/2020	10/02/2020	Andreia Pereira Resende Mendes e Outros	Fazenda Boa Vista Perobas - Gleba 04	Rural
28	2570/2020	04/03/2020	Associação Recanto do Miranda V - Iracema	Recanto do Miranda V	Rural
36	8361/2020	07/08/2020	Ivone de Souza Lemes	Chácaras Paraíso - Faz. São José	Rural
38	9557/2020	26/08/2020	Telma Santos de Castro	Sítio Esperança	Rural
39	10528/2020	17/09/2020	Luziana Francisca de Melo	Sítio Rainha	Rural
41	12434/2020	26/10/2020	José Henrique Pedro Pereira	Sítios de Recreio São José (parte do Serra Verde)	Rural
42	12387/2020	26/10/2020	Ricardo Mendes Zumpano	Península de Miranda	Rural
47	15746/2020	28/12/2020	Ana Cláudia Guedes da Silva	Chácaras de Recreio Talismã	Rural
48	369/2021	12/01/2021	LBW Empreendimentos Imobiliárias e Participações	Alto do Boa Vista I e II	Rural
51	3508/2021	19/02/2021	Jorge Rocha da Silva	Chácaras Jardim Imperial	Rural
55	9229/2021	08/06/2021	Marcos Paulo de Magalhães	Fazenda Bela Vista (Faz. Santa Vitória)	Rural
59	12385/2021	28/07/2021	Associação de Moradores e Proprietários Loteamento Rural	Sítios de Recreio	Rural

			Chácara Recanto da Brisa	Recanto da Brisa	
60	12465/2021	29/07/2021	Giuler Afonso Gonçalves	Chácaras Recanto do Douradinho	Rural
61	13181/2021	09/08/2021	Desh Construtora Ltda. - EPP	Aroeiras do Desh	Rural
62	13407/2021	11/08/2021	Veiga Alves Empreendimentos Imobiliários Ltda.	Terra de Minas	Rural
71	1119/2022	24/01/2022	Associação Chácaras Ypês	Chácaras Ypês (Faz. Samambaia)	Rural
76	6604/2022	18/04/2022	LBW Empreendimentos Imobiliários e Participação Ltda.	Condomínio Alta Vista	Urbana
78	7666/2022	04/05/2022	Ecio Almeida Veiga	Condomínio Bela Vista	Rural
85	11286/2022	01/07/2022	Associação de Moradores das Chácaras Tenda do Moreno	Sítios de Recreio Tenda do Moreno	Rural
87	12917/2022	28/07/2022	Matheus Afonso Gonçalves Santos	Chácaras Estrela do Cerrado	Rural
89	14815/2022	29/08/2022	Gilmar Pereira de Sousa	Chácaras Boa Vista-Gleba 4C	Rural
90	14722/2022	26/08/2022	Associação dos Moradores e Proprietários de Sítios de Recreio Agua Limpa II	Chácaras Água Limpa II	Rural
94	19112/2022	03/11/2022	Adeir João da Silva	Vila Jardim	Urbana
95	19954/2022	21/11/2022	M C Empreendimentos e Participações LTDA	Vila Jardim - Mart Minas	Urbana
97	20862/2022	07/12/2022	Charles Adriano Rezende Lemes	Recanto de Lazer Beira Rio II	Rural
98	20942/2022	08/12/2022	Vanderlei Nunes de Sousa	Chácara Recanto dos Ipês	Rural
103	11395/2023	21/06/2023	Euripedes Batista Rossi	Paraiso IV	Rural

Fonte: elaborada pela autora com base nas informações constantes do sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Uberlândia – Atualizada no sítio eletrônico em 24/11/2023

Diante disso, observados os atos decisórios quanto aos projetos de loteamentos irregulares e conforme se verifica na tabela acima, 36 requerimentos foram rejeitados em função do marco temporal de 22 de dezembro de 2016, cumulados ainda com outros critérios estipulados pela legislação municipal.

Veja-se especificamente o que constou em cada ato decisório, por protocolo, no que diz respeito ao marco temporal:

a) 9689/2019: Entretanto, no ponto de vista técnico, o Decreto nº 18.602/2020 e a Lei Complementar nº 670/2019 não foram cumpridos para fins de abertura e instauração do processo de regularização fundiária de que trata a Lei Complementar nº 670/2019 nos termos do PARECER TÉCNICO/NAPSI/DU/SEPLAN nº 261/2021 e seu Anexo de fls. 356/360, ante o descumprimento do art. 4º II, III e VIII do referido Decreto uma vez que não foram apresentados o Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) original e válido assinado pela profissional responsável pelo levantamento topográfico, o memorial descritivo e a planta do perímetro, **bem como não restou comprovada que a existência do núcleo urbano informal é anterior a 22/12/2016 conforme exige também o art. 1º § 2º da Lei Complementar nº**

670/2019, de forma que a tramitação do presente processo de regularização fundiária encontra-se obstada perante o Município de Uberlândia. (grifou-se)

b) 13351/2019: Entretanto, no ponto de vista técnico, o Decreto Municipal nº 18.602, de 30 de abril de 2020, não foi atendido na Integra para fins de abertura e instauração do processo de regularização fundiária de que trata a Lei Complementar nº 670/2019, ante o descumprimento do art. 4º VIII do referido Decreto, nos termos do PARECER TÉCNICO/NAPSI/DU/SEPLAN nº 0211/2021 e seu Anexo I de fls. 378/382, **uma vez que não restou comprovada que a existência do núcleo urbano informal é anterior a 22/12/2016 conforme exige o art. 1º §2º da Lei Complementar nº 670/2019**, de forma que a tramitação do presente processo de regularização fundiária encontra-se obstada perante o Município de Uberlândia. (grifou-se)

c) 13521/2019: Entretanto, no ponto de vista técnico, o Decreto Municipal nº 18.602, de 30 de abril de 2020, não foi atendido na Integra para fins de abertura e instauração do processo de regularização fundiária de que trata a Lei Complementar nº 670/2019, ante o descumprimento do art. 4º VIII do referido Decreto, nos termos do PARECER TÉCNICO/NAPSI/DU/SEPLAN nº 0211/2021 e seu Anexo I de fls. 378/382, **uma vez que não restou comprovada que a existência do núcleo urbano informal é anterior a 22/12/2016** conforme exige o art. 1º §2º da Lei Complementar nº 670/2019, de forma que a tramitação do presente processo de regularização fundiária encontra-se obstada perante o Município de Uberlândia. (grifou-se)

d) 14072/2019: Entretanto, no ponto de vista técnico, o Decreto Municipal nº 18.602, de 30 de abril de 2020, não foi atendido na íntegra para fins de abertura e instauração do processo de regularização fundiária de que trata a Lei Complementar nº 670/2019, ante o descumprimento do art. 4º III e VII do referido Decreto, nos termos do PARECER TÉCNICO/NAPSI/DU/SEPLAN nº 0218/2021 de fls. 70/71, uma vez que não foram apresentados o memorial descritivo e a planta do perímetro, **bem como não restou comprovada que a existência do núcleo urbano informal é anterior a 22/12/2016**, conforme exige também o art. 1º §2º da Lei Complementar nº 670/2019, de forma que a tramitação do presente processo de regularização fundiária encontra-se obstada perante o Município de Uberlândia. (grifou-se)

e) 14772/2019: Entretanto, no ponto de vista técnico, a Portaria Municipal nº 47.589/2019 não foi atendida, assim como o Decreto Municipal nº 18.602, de 30 de abril de 2020, não foi atendido na íntegra para fins de abertura e instauração do processo de regularização fundiária de que trata a Lei Complementar nº 670/2019, ante o descumprimento do art. 4º III e VIII do referido Decreto, nos termos do PARECER TÉCNICO/NAPSI/DU/SEPLAN nº 0222/2021 e seu Anexo I de fl. 141/146, uma vez que não foi apresentada a planta do perímetro, **bem como não restou comprovada que a existência do núcleo urbano informal é anterior a 22/12/2016**, conforme exige também o art. 1º §2º da Lei Complementar nº 670/2019, de forma que a tramitação do presente processo de regularização fundiária encontra-se obstada perante o Município de Uberlândia. (grifou-se)

f) 15093/2019: Entretanto, no ponto de vista técnico, o Decreto Municipal nº 18.602, de 30 de abril de 2020, não foi atendido na íntegra para fins de abertura e instauração do processo de regularização fundiária de que trata a Lei Complementar nº 670/2019, ante o descumprimento do art. 4º VI do referido Decreto, nos termos do PARECER TÉCNICO/NAPSI/DU/SEPLAN nº 0032/2021 de fls. 194/206, **uma vez que não restou comprovada que a existência do núcleo urbano informal é anterior a 22/12/2016** conforme exige o art. 1º §2º da Lei Complementar nº 670/2019, de forma que a tramitação do presente processo de regularização fundiária encontra-se obstada perante o Município de Uberlândia. (grifou-se)

g) 15709/2019: Entretanto, conforme PARECER TÉCNICO/NAPSI/DU/SEPLAN nº 217/2021 e seu Anexo I de fls. 963/967 cujo teor foi objeto de deliberação na reunião da Comissão de Análise de Conflitos e Prevenção em Processos de Regularização Fundiária de 01/06/2021, no ponto de vista técnico, a Lei Complementar nº 670/2019 não foi cumprida para fins de abertura e instauração do processo de regularização fundiária, uma vez que **não restou comprovada que a existência do núcleo urbano informal é anterior a 22/12/2016**, não sendo, portanto, apto a garantir as prerrogativas da lei de regularização fundiária conforme exige o art. 1º §2º da Lei Complementar nº 670/2019, ficando, a tramitação do presente processo de regularização fundiária, obstada perante o Município de Uberlândia. (grifou-se)

h) 620/2020: Entretanto, no ponto de vista técnico, o requisito essencial exigido pelo art. 1º §2º da Lei Complementar nº 670/2019 não foi cumprido para fins de abertura e instauração do processo de regularização fundiária de que trata a Lei Complementar nº 670/2019, uma vez que, nos termos do PARECER TÉCNICO/SEPLAN/DU/NAPSI nº297/2021 e seu Anexo I de fls. 466/471, **não restou comprovada que a existência do núcleo urbano informal é anterior a 22/12/2016**, de forma que a tramitação do presente processo de regularização fundiária encontra-se obstada perante o Município de Uberlândia. (grifou-se)

i) 1294/2020: Entretanto, conforme PARECER TÉCNICO/NAPSI/DU/SEPLAN nº 254/2021 e seu Anexo I de fls. 468/473 cujo teor foi objeto de deliberação na reunião da Comissão de Análise de Conflitos e Prevenção em Processos de Regularização Fundiária de 01/06/2021, no ponto de vista técnico, as Leis Complementares nº 670/2019 e nº 671/2019 não foram cumpridas para fins de abertura e instauração do processo de regularização fundiária, **uma vez que não restou comprovada que a existência do núcleo urbano informal é anterior a 22/12/2016**, não sendo, portanto, apto a garantir as prerrogativas da lei de regularização fundiária conforme exige o art. 1º § 2º da Lei Complementar nº 670/2019, ficando, a tramitação do presente processo de regularização fundiária, obstada perante o Município de Uberlândia. (grifou-se)

j) 1627/2020: Entretanto, no ponto de vista técnico, apesar de os documentos solicitados pelo Decreto Municipal nº 18.602, de 30 de abril de 2020, terem sido juntados, **não restou comprovada que a existência do núcleo urbano informal é anterior a 22/12/2016**, conforme exige o art. 1º §2º da Lei Complementar nº 670/2019, para fins de abertura e instauração do processo de regularização fundiária de que trata a referida Lei Complementar nos termos do PARECER TÉCNICO/SEPLAN/DU/NAPSI nº 0340/2021 e seu Anexo I de fls. 131/135, de forma que a tramitação do presente processo de regularização fundiária encontra-se obstada perante o Município de Uberlândia. (grifou-se)

k) 2570/2020: Entretanto, do ponto de vista técnico, o Decreto Municipal nº 18.602, de 30 de abril de 2020, não foi atendido na íntegra para fins de abertura e instauração do processo de regularização fundiária de que trata a Lei Complementar nº 670/2019, ante o descumprimento do art. 4º III e VIII do referido Decreto e o não atendimento da Portaria

Municipal nº 47.589/2019 e das Leis Complementares nº 670/2019 e nº 671/2019, nos termos do PARECER TÉCNICO/SEPLAN/DU/NAPSI nº 309/2021 (fls. 300/301), uma vez que não foram juntados aos autos a planta do perímetro do núcleo urbano informal, nem o laudo técnico de comprovação da existência do núcleo urbano informal, **não restando comprovada que a existência do núcleo urbano informal é anterior a 22/12/2016** conforme exige o art. 1º §2º da Lei Complementar nº 670/2019, razão pela qual a tramitação do presente processo de regularização fundiária encontra-se obstada perante o Município de Uberlândia. (grifou-se)

l) 8361/2020: Entretanto, no ponto de vista técnico, o requisito essencial exigido pelo art. 1º §2º da Lei Complementar nº 670/2019 não foi cumprido para fins de abertura e instauração do processo de regularização fundiária de que trata a Lei Complementar nº 670/2019, uma vez que, nos termos do PARECER TÉCNICO/NAPSI/DU/SEPLAN nº263/2021 e seu Anexo I de fls. 96/100, **não restou comprovada que a existência do núcleo urbano informal é anterior a 22/12/2016**, de forma que a tramitação do presente processo de regularização fundiária encontra-se obstada perante o Município de Uberlândia. (grifou-se)

m) 9557/2020: No ponto de vista técnico, o Decreto Municipal nº 18.602, de 30 de abril de 2020, não foi atendido na íntegra para fins de abertura e instauração do processo de regularização fundiária de que trata a Lei Complementar nº 670/2019, ante o descumprimento do art. 4º III e VIII do referido Decreto, nos termos do PARECER TÉCNICO/NAPSI/DU/SEPLAN nº 264/2021 e seu Anexo I de fls. 66/71, uma vez que não foi apresentada a planta do perímetro, **bem como não restou comprovada que a existência do núcleo urbano informal é anterior a 22/12/2016**, conforme exige também o art. 1º §2º da Lei Complementar nº 670/2019, de forma que a tramitação do presente processo de regularização fundiária encontra-se obstada perante o Município de Uberlândia. (grifou-se)

n) 10528/2020: No ponto de vista técnico, de acordo com o PARECER TÉCNICO/SEPLAN/DU/NAPSI nº 374/2021 e seu Anexo I de fls. 71/75, o Decreto Municipal nº 18.602, de 30 de abril de 2020, não foi atendido na íntegra para fins de abertura e instauração e, do processo de regularização fundiária de que trata a Lei Complementar nº 670/2019, ante o descumprimento do art. 4º III do referido Decreto, **bem como não restou comprovada que a existência do núcleo urbano informal é anterior a 22/12/2016**,

conforme exige também o art. 1º §2º da Lei Complementar nº 670/2019, o que também impede a tramitação do presente processo de regularização fundiária perante o Município de Uberlândia. (grifou-se)

o) 12434/2020: Entretanto, no ponto de vista técnico, de acordo com o PARECER TÉCNICO/SEPLAN/DU/NAPSI nº 414/2021 e seu Anexo I (fls. 125/128), o Decreto Municipal nº 18.602, de 30 de abril de 2020, não foi atendido na íntegra para fins de abertura e instauração do processo de regularização fundiária de que trata a Lei Complementar nº 670/2019, **uma vez que não restou comprovada que a existência do núcleo urbano informal é anterior a 22/12/2016**, conforme exige também o art. 1º §2º da Lei Complementar nº 670/2019, de forma que a tramitação do presente processo de regularização fundiária encontra-se obstada perante o Município de Uberlândia. (grifou-se)

p) 12387/2020: Do ponto de vista técnico, o Decreto Municipal nº 18.602, de 30 de abril de 2020, não havia sido atendido na íntegra para fins de abertura e instauração do processo de regularização fundiária de nº 12.387/2020 com base na Lei Complementar nº 670/2019, ante o descumprimento do art. 4º III e VIII do referido Decreto e o não atendimento da Portaria Municipal nº 47.589/2019 e das Leis Complementares nº 670/2019 e nº 671/2019, conforme PARECER TÉCNICO/SEPLAN/DU/NAPSI nº 307/2021 (fls. 155/156). Além de não ter sido juntado aos autos a planta do perímetro do núcleo urbano informal, não tinha sido apresentado o laudo técnico de comprovação da existência do núcleo urbano informal, **não restando comprovada que a existência do núcleo urbano informal é anterior a 22/12/2016** nos termos do art. 1º §2º da Lei Complementar nº 670/2019, razão pela qual a tramitação do processo de regularização fundiária de nº 12.387/2020 havia sido obstada perante o Município de Uberlândia também de acordo com a análise técnica. (grifou-se)

q) 15746/2020: No ponto de vista técnico, de acordo com o PARECER TÉCNICO/SEPLAN/DU/NAPSI nº 375/2021 de fls. 126/130, o Decreto Municipal nº 18.602, de 30 de abril de 2020, não foi atendido na íntegra para fins de abertura e instauração do processo de regularização fundiária de que trata a Lei Complementar nº 670/2019, ante o descumprimento do art. 4º III do referido Decreto, **bem como não restou comprovada que a existência do núcleo urbano informal é anterior a 22/12/2016**, conforme exige também o

art. 1º §2º da Lei Complementar nº 670/2019, de forma que a tramitação do presente processo de regularização fundiária encontra-se obstada perante o Município de Uberlândia. (grifou-se)

r) 369/2021: No ponto de vista técnico, de acordo com o PARECER TÉCNICO/SEPLAN/DU/NAPSI nº 382/2021 e seu Anexo I de fls. 94/98, o Decreto Municipal nº 18.602, de 30 de abril de 2020, não foi atendido na íntegra para fins de abertura e instauração do processo de regularização fundiária de que trata a Lei Complementar nº 670/2019, ante o descumprimento do art. 4º III e VIII do referido Decreto, **bem como não restou comprovada que a existência do núcleo urbano informal é anterior a 22/12/2016**, conforme exige também o art. 1º § 2º da Lei Complementar nº 670/2019, o que também impede a tramitação do presente processo de regularização fundiária perante o Município de Uberlândia. (grifou-se)

s) 3508/2021: No ponto de vista técnico, de acordo com o PARECER TÉCNICO/SEPLAN/DU/NAPSI nº 442/2021 e seu Anexo I de fls. 259/262, o Decreto Municipal nº 18.602, de 30 de abril de 2020, não foi atendido na íntegra para fins de abertura e instauração do processo de regularização fundiária de que trata a Lei Complementar nº 670/2019, **uma vez que não restou comprovada que a existência do núcleo urbano informal é anterior a 22/12/2016**, conforme exige também o art. 1º §2º da Lei Complementar nº 670/2019, de forma que a tramitação do presente processo de regularização fundiária encontra-se obstada perante o Município de Uberlândia. (grifou-se)

t) 9229/2021: Entretanto, no ponto de vista técnico, de acordo com o PARECER TÉCNICO/SEPLAN/DU/NAPSI nº 313/2021 (fls. 50/51), o Decreto Municipal nº 18.602, de 30 de abril de 2020, não foi atendido na íntegra para fins de abertura e instauração do processo de regularização fundiária de que trata a Lei Complementar nº 670/2019, uma vez que não foram juntados os documentos exigidos pelos seus incisos VII e VIII, **bem como não restou comprovada que a existência do núcleo urbano informal é anterior a 22/12/2016**, conforme exige também o art. 1º §2º da Lei Complementar nº 670/2019, de forma que a tramitação do presente processo de regularização fundiária encontra-se obstada perante o Município de Uberlândia. (grifou-se)

u) 12385/2021: No ponto de vista técnico, de acordo com o PARECER TÉCNICO/SEPLAN/DU/NAPSI n° 035/2022 e seu Anexo I (fls. 208/212), o Decreto Municipal n° 18.602, de 30 de abril de 2020, não foi integralmente atendido para fins de abertura e instauração do processo de regularização fundiária de que trata a Lei Complementar n° 670/2019, **assim como não restou comprovada que a existência do núcleo urbano informal é anterior a 22/12/2016**, conforme exige também o art. 1° §2° da Lei Complementar n° 670/2019, de forma que a tramitação do presente processo de regularização fundiária encontra-se obstada perante o Município de Uberlândia. (grifou-se)

v) 12465/2021: No ponto de vista técnico, de acordo com o PARECER TÉCNICO/SEPLAN/DU/NAPSI n° 033/2022 (fls. 87/88), o Decreto Municipal n° 18.602, de 30 de abril de 2020, e a Portaria Municipal n° 47.589/2019 não foram integralmente cumpridos para fins de abertura e instauração do processo de regularização fundiária de que trata a Lei Complementar n° 670/2019, **assim como não restou comprovada que a existência do núcleo urbano informal é anterior a 22/12/2016**, conforme exige também o art. 1° §2° da Lei Complementar n° 670/2019, de forma que a tramitação do presente processo de regularização fundiária encontra-se obstada perante o Município de Uberlândia. (grifou-se)

w) 13181/2021: Entretanto, no ponto de vista técnico, de acordo com o PARECER TÉCNICO/SEPLAN/DU/NAPSI n° 042/2022 e seu Anexo I (fls. 112/116), **não restou comprovada que a existência do núcleo urbano informal é anterior a 22/12/2016**, conforme exige o art. 1° §2° da Lei Complementar n° 670/2019, de forma que a tramitação do presente processo de regularização fundiária encontra-se obstada perante o Município de Uberlândia. (grifou-se)

x) 13407/2021: Entretanto, no ponto de vista técnico, de acordo com o PARECER TÉCNICO/SEPLAN/DU/NAPSI n° 044/2022 (fls. 962/966), o Decreto Municipal n° 18.602, de 30 de abril de 2020, e a Portaria Municipal n° 47.589/2019 não foram integralmente cumpridos para fins de abertura e instauração do processo de regularização fundiária de que trata a Lei Complementar n° 670/2019, **assim como não restou comprovada que a existência do núcleo urbano informal é anterior a 22/12/2016**, conforme exige também o art. 1° §2° da Lei Complementar n° 670/2019, de forma que a tramitação do presente processo de regularização fundiária encontra-se obstada perante o Município de Uberlândia. (grifou-se)

y) 1119/2022: No ponto de vista técnico, de acordo com o PARECER TÉCNICO/SEPLAN/DU/NAPSI n° 344/2022 (fls. 546/550), o Decreto Municipal n° 18.602, de 30 de abril de 2020 e a Portaria Municipal n° 47.589/2019 foram cumpridos para fins de abertura e instauração do processo de regularização fundiária de que trata a Lei Complementar n° 670/2019; **entretanto, não restou comprovada que a existência do núcleo urbano informal é anterior a 22/12/2016**, conforme exige também o art. 1° §2° da Lei Complementar n° 670/2019, de forma que a tramitação do presente processo de regularização fundiária encontra-se obstada perante o Município de Uberlândia. (grifou-se)

z) 6604/2022: De acordo com o PARECER TÉCNICO/SEPLAN/DU/NAPSI n° 419/2022 (fls. 131/143), o Decreto Municipal n° 18.602, de 30 de abril de 2020 e a Portaria Municipal n° 47.589/2019 não foram integralmente cumpridos para fins de abertura e instauração do processo de regularização fundiária de que trata a Lei Complementar n° 670/2019; **bem como não restou comprovada que a existência do núcleo urbano informal é anterior a 22/12/2016**, conforme exige também o art. 1° §2° da Lei Complementar n° 670/2019, de forma que a tramitação do presente processo de regularização fundiária encontra-se obstada perante o Município de Uberlândia. (grifou-se)

aa) 7666/2022: De acordo com o PARECER TÉCNICO/SEPLAN/DU/NAPSI n° 440/2022 (fls. 96/99), o Decreto Municipal n° 18.602, de 30 de abril de 2020, e a Portaria Municipal n° 47.589/2019 não foram integralmente atendidos para fins de abertura e instauração do processo de regularização fundiária de que trata a Lei Complementar n° 670/2019, **bem como não restou comprovada que a existência do núcleo urbano informal é anterior a 22/12/2016**, conforme exige também o art. 1° §2° da Lei Complementar n° 670/2019, de forma que a tramitação do presente processo de regularização fundiária encontra-se obstada perante o Município de Uberlândia. (grifou-se)

bb) 11286/2022: De acordo com o PARECER TÉCNICO/SEPLAN/DU/NAPSI n° 431/2022 (fls. 82/86) c/c o Parecer n° 091/2022 - Conferência de Arquivo Digital para análise de processo (fls. 79/80), no ponto de vista técnico, a Lei Complementar n° 670/2019 não se aplica ao núcleo urbano informal objeto dos presentes autos por força do seu art. 1° §3° "I", uma vez que parte do referido "núcleo urbano informal" está localizada dentro dos limites da Zona de Amortecimento do Parque Estadual do Pau Furado, bem como por força do seu art.

1º §2º, **já que a parte restante não configura núcleo urbano informal consolidado em 22/12/2016**; razão pela qual a tramitação do presente processo de regularização fundiária encontra-se obstada perante o Município de Uberlândia. (grifou-se)

cc) 12917/2022: De acordo com o PARECER TÉCNICO/SEPLAN/DU/NAPSI nº 468/2022 (fls. 98/101), o Decreto Municipal nº 18.602, de 30 de abril de 2020, não foi integralmente atendido para fins de abertura e Instauração do processo de regularização fundiária de que trata a lei Complementar nº 670/2019, **bem como não restou comprovada que a existência do núcleo urbano informal é anterior a 22/12/2016**, conforme exige também o art. 1º §2º da Lei Complementar nº 670/2019, de forma que a tramitação do presente processo de regularização fundiária encontra-se obstada perante o Município de Uberlândia. (grifou-se)

dd) 14815/2022: De acordo com o PARECER TÉCNICO/SEPLAN/DU/NAPSI nº 607/2022 (fls. 121/125), o Decreto Municipal nº 18.602, de 30 de abril de 2020, não foi integralmente atendido para fins de abertura e instauração do processo de regularização fundiária de que trata a Lei Complementar nº 670/2019, **bem como não restou comprovada que a existência do núcleo urbano informal é anterior a 22/12/2016**, conforme exige também o art. 1º §2º da Lei Complementar nº 670/2019, de forma que a tramitação do presente processo de regularização fundiária encontra-se obstada perante o Município de Uberlândia. (grifou-se):

ee) 14722/2022: De acordo com o PARECER TÉCNICO/SEPLAN/DU/NAPSI nº 579/2022 (fls. 245/249), o Decreto Municipal nº 18.602, de 30 de abril de 2020, não foi integralmente atendido para fins de abertura e instauração do processo de regularização fundiária de que trata a Lei Complementar nº 670/2019, **bem como não restou comprovada que a existência do núcleo urbano informal é anterior a 22/12/2016**, conforme exige também o art. 1º §2º da Lei Complementar nº 670/2019, de forma que a tramitação do presente processo de regularização fundiária encontra-se obstada perante o Município de Uberlândia. (grifou-se)

ff) 19112/2022: De acordo com o PARECER TÉCNICO/SEPLAN/DU/NAPSI nº 066/2023 (fls. 116/119) c/c o Parecer nº 03/2023 - Conferência de Arquivo Digital para análise de processo (fls. 114/115), o Decreto Municipal nº 13.602, de 30 de abril de 2020, não

foi integralmente atendido para fins de abertura e instauração do processo de regularização fundiária de que trata a Lei Complementar nº 670/2019, **bem como não restou comprovada que a existência do núcleo urbano informal é anterior a 22/12/2016**, conforme exige também o art. 1º §2º da Lei Complementar nº 670/2019, de forma que a tramitação do presente processo de regularização fundiária encontra-se obstada perante o Município de Uberlândia. (grifou-se)

gg) 19954/2022: De acordo com o PARECER TÉCNICO/SEPLAN/DU/NAPSI nº 027/2023 (fls. 74/77) c/c o Parecer nº 162/2022 - Conferência de Arquivo Digital para análise de processo (fls. 69/70), o Decreto Municipal nº 18.602, de 30 de abril de 2020, não foi integralmente atendido para fins de abertura e instauração do processo de regularização fundiária de que trata a Lei Complementar nº 670/2019, **bem como não restou comprovada que a existência do núcleo urbano informal é anterior a 22/12/2016**, conforme exige também o art. 1º §2º da Lei Complementar nº 670/2019, de forma que a tramitação do presente processo de regularização fundiária encontra-se obstada perante o Município de Uberlândia. (grifou-se)

hh) 20862/2022: De acordo com o PARECER TÉCNICO/SEPLAN/DU/NAPSI nº 043/2023 (fls. 45/55) c/c o Parecer nº 164/2022 - Conferência de Arquivo Digital para análise de processo (fls. 41/42), o Decreto Municipal nº 18.602, de 30 de abril de 2020, não foi integralmente atendido para fins de abertura e instauração do processo de regularização fundiária de que trata a Lei Complementar nº 670/2019, **bem como não restou comprovada que a existência do núcleo urbano informal é anterior a 22/12/2016**, conforme exige também o art. 1º §2º da Lei Complementar nº 670/2019, de forma que a tramitação do presente processo de regularização fundiária encontra-se obstada perante o Município de Uberlândia. (grifou-se)

ii) 20942/2022: De acordo com o PARECER TÉCNICO/SEPLAN/DU/NAPSI nº 713/2022 (fls. 56/60), o Decreto Municipal nº 18.602, de 30 de abril de 2020, não foi integralmente atendido para fins de abertura e instauração do processo de regularização fundiária de que trata a Lei Complementar nº 670/2019, **bem como não restou comprovada que a existência do núcleo urbano informal é anterior a 22/12/2016**, conforme exige também o art. 1º §2º da Lei Complementar nº 670/2019, de forma que a tramitação do

presente processo de regularização fundiária encontra-se obstada perante o Município de Uberlândia. (grifou-se)

jj) 11395/2023: De acordo com o PARECER TÉCNICO/NAPCI/DU/SEPLAN nº 720/2023 e seu Anexo I (fls. 54/60) c/c o Parecer nº 013/2023 - Conferência de Arquivo Digital para análise de processo (fls. 37/38), no ponto de vista técnico, o “Manual de orientação para análise e aprovação de núcleos urbanos informais clandestinos ou irregulares - PROURBI no Município de Uberlândia e seus distritos”, anexo da Portaria SEPLAN nº 25, de 13 de julho de 2023, não foi integralmente atendido para fins de abertura e instauração do processo de regularização fundiária de que trata a Lei Complementar nº 670/2019, **bem como não restou comprovada a consolidação do núcleo urbano informal anterior ao marco temporal de 22/12/2016** conforme exigido pelo art. 1º §2º da Lei Complementar nº 670/2019. (grifou-se)

Dessa maneira, com a ilustração trazida acima, que tem por objetivo demonstrar o impacto das restrições indevidas e desconformes com a legislação federal no plano municipal, é possível observar que, dentre os processos já em tramitação que foram indeferidos, o marco temporal de 22 de dezembro de 2016 foi significativo, resultando no indeferimento de 36 dos 124 projetos – que significa um percentual de quase trinta por cento dos projetos encaminhados.

Conforme narrado no tópico anterior, ainda que a Lei Complementar nº 738/2022 tenha possibilitado a regularização dos núcleos urbanos informais consolidados oriundos de parcelamentos clandestinos e irregulares em áreas particulares, existentes no Município de Uberlândia até a data de publicação desta Lei Complementar, não alcançados pelas Leis Complementares nº 670, de 2 de maio de 2019 e suas alterações, e nº 671, de 6 de maio de 2019 e suas alterações, a problemática da restrição indevida da legislação municipal face à Lei Federal nº 14.365/2017 ainda não foi sanada.

Explica-se: quanto mais restritivos os critérios estabelecidos pelo município na instituição de sua legislação, maiores serão os embaraços criados para a regularização fundiária, marginalizando-se o referido instituto e desprovendo-lhe a efetividade idealizada pelo legislador.

Nesse sentido, conforme identificado no tópico anterior, merece destaque a própria motivação das alterações propostas pela Lei Complementar nº 714/2020, que se refere à

recomendação do Ministério Público do Estado de Minas Gerais no sentido de que o estabelecimento de critérios arbitrários à regularização fundiária, fora do que determina a Lei Federal nº 14.365/2017, é prejudicial ao próprio andamento da política urbana de regularização fundiária.

Cria-se, com efeito, um cenário de contraposição entre o plano normativo e o plano prático: a norma existe, mas é desprovida de capacidade de produzir efeitos precisos e conformes para com o objetivo de sua criação.

Se a Lei Federal nº 14.365/2017, assim, estabeleceu que a regularização fundiária realizada mediante, especificamente, legitimação fundiária, somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016, a extensão da vedação baseada no marco temporal a todos os institutos jurídicos cabíveis – expostos detalhadamente no item 3.3 dessa pesquisa – torna-se prejudicial à política urbana, pois estabelece critérios mais restritivos, que impedem a aplicação da lei federal.

Os dados encontrados, portanto, demonstram uma regulamentação restritiva da legislação federal por parte do município de Uberlândia, de modo que é possível afirmar que tal restrição constitui uma afronta à interpretação constitucional do direito à moradia, enquanto direito fundamental, conforme exposto anteriormente nessa pesquisa. Isso porque a disposição dificulta o acesso dos cidadãos que residem em locais considerados irregulares (e não passíveis de regularização) não apenas à moradia em sentido estrito, mas também em sentido amplo e de infraestrutura necessária à vida digna, percebendo-se conseqüentemente uma afronta ao direito à cidade. Trata-se, assim, de uma restrição que leva a um posicionamento inconstitucional, tendo em vista a natureza constitucional do direito à moradia.

Exemplificativamente, veja-se que, de forma diversa, o município de Juiz de Fora, também situado no Estado de Minas Gerais, definiu normas regulamentares e definição de procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico – REURB-e – de parcelamentos de solo comprovadamente implantados até 22 de dezembro de 2016, por meio do Decreto nº 15.010, de 04 de fevereiro de 2022 (Juiz de Fora, 2022).

A escolha do município de Juiz de Fora se torna compatível com o município de Uberlândia, tendo em vista que se trata de um município com população residente de 540.756 pessoas, conforme informações do IBGE, tornando-se, assim como Uberlândia, um dos maiores municípios do estado. Ademais, possui, ainda segundo informações do IBGE, área

territorial de 1.435,749 km² (possuindo o município de Uberlândia 4.115,206 km²), densidade demográfica de 376,64 hab/km² (enquanto Uberlândia possui densidade de 173,31 hab/km²), e índice de desenvolvimento humano municipal de 0,778 (sendo este último similar ao de Uberlândia, que figura com 0,789).

Em seu artigo 1º, § 2º, veja-se que o Decreto nº 15.010, de 04 de fevereiro de 2022 (Juiz de Fora, 2022), definiu a mesma extensão da legislação federal à municipal, determinando-se que:

(...) a REURB-e promovida **por meio da legitimação fundiária** somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes em 22 de dezembro de 2016, nos termos do disposto na Lei Complementar Municipal nº 090, de 07 de fevereiro de 2019, e neste Decreto. (Juiz de Fora, 2022, grifou-se)

Dessa maneira, a problemática não se encontra fundada no estabelecimento de um marco temporal, visto que a própria legislação federal o faz; e sim, está fundada no estabelecimento de novos critérios restritivos, como é o caso da extensão da vedação a todos os instrumentos de regularização fundiária. Da ilustração acima, exemplificativamente, observou-se o prejuízo de quase trinta por cento das regularizações, quanto aos processos em aberto no âmbito do município de Uberlândia.

Salienta-se, assim, que o próprio estabelecimento de novos marcos temporais, como é o caso da Lei Municipal nº 738/2022, não é capaz de sanar o problema, pois apenas atribui uma nova aparência à restrição à legislação federal.

Mais que isso, deve-se pensar criticamente o papel do poder público, sobretudo quanto ao seu poder de fiscalização, uma vez que tais núcleos não surgem consolidados: com efeito, a consolidação de novos núcleos irregulares demonstra a inércia do poder público em atuar em tempo hábil, de modo que o estabelecimento de critérios mais rígidos para regularização do núcleo irregular torna-se uma afronta ao próprio direito à moradia e à propriedade, nos termos explicitados nessa pesquisa.

Nesse capítulo, foi possível observar que o marco temporal de 22 de dezembro de 2016 foi significativo, sendo responsável pela rejeição de quase trinta por cento dos projetos encaminhados para a regularização fundiária. Assim, foi possível observar que as consequências da restrição envolvem a mitigação dos ideais de solidariedade, de cidadania, do direito à moradia e do direito à cidade, conforme conceitos desenvolvidos nos capítulos anteriores.

Além disso, observou-se a afronta da restrição aos objetivos de igualdade previstos no texto constitucional, confirmando-se a hipótese de pesquisa, de que o Município de Uberlândia, nas Leis Complementares Municipais nº 670/2019, 671/2019 e nº 738/2022, estaria, sob o pretexto de impedir a ocorrência de parcelamento desordenado do solo e invasões de propriedade pública e privadas, mitigando a responsabilidade do Poder Executivo Municipal quanto à fiscalização, obstaculizando a regularização fundiária de ocupações consolidadas após o marco temporal estabelecido na legislação, em prejuízo ao direito à moradia, restringindo indevidamente a aplicação da legislação federal.

5 CONCLUSÃO

Com o desenvolvimento da pesquisa, foi possível observar que a proteção dos direitos sociais implica na exigência de ações estatais, de modo que o direito à moradia depende de ações que venham a concretizá-lo e fomentá-lo, como é o caso da regularização fundiária.

Entretanto, foi possível pontuar que a regularização fundiária engloba, além de uma ação realizada face ao Estado, o direito particular, subjetivo e individual à propriedade, resguardado pelo ordenamento jurídico pátrio na condição de direito fundamental, bem como a realização de políticas urbanas próprias.

Conclui-se, assim, que tais políticas devem ser fixadas em atendimento às necessidades sociais, visto que a concretização dessas necessidades contribui para o alcance dos objetivos previstos no texto constitucional – tanto os fundamentais, como o direito à liberdade, quanto os sociais, como a saúde e educação, previstos respectivamente nos artigos 5º e 6º da Constituição –, que podem ser cumpridos por meio de um ambiente urbano digno e organizado.

Dessa maneira, foi possível reconhecer a relevância do ambiente urbano, por meio do qual os direitos previstos na Constituição podem ser cumpridos, compreendendo-se o chamado direito à cidade, que diz respeito não somente ao seu aspecto físico, mas também ao seu aspecto material, e no reconhecimento da cidade como meio de proporção de qualidade de vida para os seus cidadãos.

Foi possível concluir, nessa linha, que o direito à cidade se relaciona intrinsecamente ao direito à moradia, por uma perspectiva epistemológica que o compreende não apenas como uma construção física, mas relacionado ao acesso aos meios dignos de vida, com toda a infraestrutura que tal condição demanda, e por isso está associado à necessidade de uma cidade que atenda a esses requisitos.

Nessa linha, além de exigir-se do Estado uma ação concreta, é necessário que a realização dos institutos da regularização fundiária esteja alinhada com o direito à igualdade, inerente ao conteúdo dos direitos sociais mencionados, bem como que seja compatível com os objetivos constitucionais previstos no artigo 3º da Constituição.

Dessa forma, observou-se a necessidade de se destacar, também nas ações de regularização fundiária, o ideal de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem comum.

Assim, observou-se que a regularização fundiária urbana se relaciona com a concretização do direito à cidade, do direito à moradia e à atribuição da função social à propriedade urbana, sendo possível concluir que o poder público deve fixar regras de urbanização, edificação, uso e ocupação do solo que seja compatível também com a situação socioeconômica da população. É possível, portanto, salientar a importância dos instrumentos previstos no artigo 15 da Lei Federal nº 13.465/2017, bem como da estrutura legal e do procedimento administrativo previstos nessa legislação.

Observou-se o aspecto multidisciplinar da regularização fundiária, conectando-a ao direito à cidade, diante do ideal por ela proposto de uma combinação entre uma estrutura física, material, e a concretização da qualidade de vida dos seus habitantes, conseqüentemente relacionando-se à implementação ampla do direito à moradia, que não se restringe a ter uma propriedade, e do direito à cidade, que envolve toda infraestrutura mencionada.

Diante da necessidade de organização da convivência entre indivíduos fixados em um mesmo local, pautando-se nos valores dos direitos fundamentais do direito à moradia e do direito à cidade, voltou-se a atenção ao objeto específico de estudo, acerca das limitações que a legislação municipal de Uberlândia impõe à regularização fundiária de núcleos consolidados existentes na cidade, ao estabelecer novos critérios limitadores em desconformidade com o disposto na Lei Federal, e em descompasso com o direito fundamental à moradia e à propriedade.

Com base nesse problema, foi verificado se a determinação da Lei Municipal nº 670/2019 de que só é possível regularizar os núcleos informais comprovadamente existentes até 22 de dezembro de 2016, traz limitações à aplicabilidade da Lei Federal nº 13.465/2017 e conseqüentemente ao direito à moradia, uma vez que a Lei Federal apenas restringe o uso do instrumento da legitimação fundiária após esse marco temporal.

Diante dessa ótica, com o objetivo de demonstrar o impacto das restrições indevidas e desconformes com a legislação federal no plano municipal, foi possível observar que, dentre os indeferimentos, o marco temporal de 22 de dezembro de 2016 foi significativo, resultando no indeferimento de 36 dos 124 projetos apresentados – que significa um percentual de quase trinta por cento dos projetos encaminhados. Resta, portanto, demonstrada a desconformidade das conseqüências da restrição para com os ideais de solidariedade e de cidadania, além do direito à moradia e cidade, tendo em vista que a disposição, ao estabelecer maiores restrições do que a legislação federal, reduz a eficácia desses direitos.

A desconformidade se verifica, especialmente, quanto aos objetivos de igualdade previstos no texto constitucional e explicitados anteriormente, salientando-se que existe a possibilidade de uma regulamentação conforme a legislação federal, como no caso do município de Juiz de Fora, que também possui grande relevância socioeconômica no estado de Minas Gerais, conforme demonstrado.

Assim, conclui-se que restou confirmada a hipótese de pesquisa, de que o Município de Uberlândia, nas Leis Complementares Municipais nº 670/2019, 671/2019 e nº 738/2022, estaria, sob o pretexto de impedir a ocorrência de parcelamento desordenado do solo e invasões de propriedade pública e privadas, mitigando a responsabilidade do Poder Executivo Municipal quanto à fiscalização, obstaculizando a regularização fundiária de ocupações consolidadas após o marco temporal estabelecido na legislação, em prejuízo ao direito à moradia, restringindo indevidamente a aplicação da legislação federal.

Por conseguinte, conclui-se que o próprio estabelecimento de novos marcos temporais, como é o caso da Lei Municipal nº 738/2022, não é capaz de sanar o problema, pois apenas atribui uma nova aparência à restrição à legislação federal, formando-se a crítica no sentido de que a continuidade na consolidação de novos núcleos irregulares demonstra a inércia do poder público em atuar em tempo hábil. Assim, conclui-se que o estabelecimento de critérios mais rígidos para regularização do núcleo irregular torna-se uma afronta ao próprio direito à moradia e à propriedade, nos termos explicitados nessa pesquisa.

Por conseguinte, consoante raciocínio desenvolvido na pesquisa, foi possível concluir que qualquer legislação que venha a regulamentar o instituto da regularização fundiária, enquanto ação do poder público, por tratar também dos direitos à moradia, à propriedade, e à cidade, não pode fazê-lo de modo a aumentar as desigualdades sociais já marcantes – mas deve, ao contrário, buscar reduzi-las e combater-las, sem que se imponham maiores restrições dos que as já previstas na legislação federal quanto à regularização fundiária.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, B. O significado do estatuto da cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, R. et al. **Regularização fundiária de assentamentos urbanos informais**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

ALFONSIN, J. T. A função social da cidade e da propriedade privada urbana como propriedades de funções. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 7, n. 13, p. 219–244, 2021. DOI: 10.55663/RBDU13.alfonsin. Disponível em: <http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/rbdu13alfonsin>. Acesso em: 18 jan. 2023.

ALMEIDA, Florisvaldo Cavalcante de. **O papel do Estado-membro no planejamento metropolitano diante do ordenamento jurídico urbanístico brasileiro**. 2013. 208 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.

AMARAL, Gustavo; MELO, Danielle. Há direitos acima dos orçamentos? In: **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. Org. Ingo Wolfgang Sarlet; Luciano Benetti Timm; Ana Paula Barcellos... [et. al]. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

ANTUNES, Paulo Bessa. **Direito ambiental**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BALBIM, Renato. AVANÇOS RECENTES NO QUADRO NORMATIVO FEDERAL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. **Planejamento e Políticas Públicas**, [S. l.], n. 34, 2022. Disponível em: [//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/176](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/176). Acesso em: 12 jul. 2023.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: O princípio da dignidade da pessoa humana**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação. **Interesse Público - IP**, Belo Horizonte, ano 14, n. 76, nov./dez. 2012.

BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos Teóricos e Filosóficos do Novo Direito Constitucional Brasileiro. **Revista da EMERJ**, v.4, n.15, 2001. p. 11-47.

BARROSO, Luís Roberto. **O Novo Direito Constitucional Brasileiro**: Contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil. 3ª reimpressão. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2014.

BERCOVICI, G. **A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro**. Revista de Direito Sanitário, [S. l.], v. 3, n. 1, p. 13-28, 2002. DOI: 10.11606/issn.2316-9044.v3i1p13-28. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/81291>. Acesso em: 27 dez. 2023. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v3i1p13-28>

BEZERRA DE MELO, Marco Aurélio. Direito à Moradia como Direito da Personalidade. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 75, p. 131-157. jul-set. 2016.

BOSELLI, Karine Maria Famer Rocha. **Regularização fundiária de interesse social da Lei n.º 11.977/2009**. 2012. Monografia de Especialização (Especialização em Direito Notarial e Registral) - Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 23 jun. 2023.

BRASIL. **Constituição de 1946**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em 18 jan. 2023.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em 19 jan. 2023.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.868, de 10 de novembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm. Acesso em 20 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 5883**. Requerente: Diretoria Nacional do Instituto de Arquitetos do Brasil. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200>. Acesso em 20 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 5771**. Requerente: Procurador-geral da República. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5255150>. Acesso em 20 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 5787**. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5277531>. Acesso em 20 jul. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CARDOSO, Patrícia de Menezes. **Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: função social e regularização fundiária**. 2010. 260 p. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito do Estado) área de concentração Direito Urbanístico, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Propriedade, Política Urbana e Constituição. **Revista da EMERJ**, v. 6, n. 23, 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade, 5ª edição**. Grupo GEN, 2013. *E-book*. ISBN 9788522476862. Acesso em: 10 jul. 2023.

CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: Fundamentos, aspectos práticos e propostas.** NALINI, Jose R.; LEVY, Wilson. **Regularização Fundiária.** Grupo GEN, 2013. *E-book*. ISBN 978-85-309-5194-8. Acesso em: 10 jul. 2023.

CEPES. Uberlândia: **Painel de informações municipais** (2011). Instituto de Economia - IE: UFU, 2011.

CINTRA, Antônio Octávio. Planejando as cidades: política ou não política. In: CINTRA, Antônio Octávio; e HADDAD, Paulo Roberto (Orgs.). **Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. A eficácia dos direitos fundamentais sociais. **Revista Crítica Jurídica**, v. 22, p. 17-29, 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos.** 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CORRÊA, Cláudia Franco. Instrumentos de Regularização Fundiária nas favelas. In: AZEVEDO, Fábio Oliveira; MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Direito Imobiliário: Escritos em Homenagem ao Professor Ricardo Pereira Lira.** São Paulo: Atlas, 2015. p. 630-646.

COURTIS, Christian; GARGARELLA, Roberto. CEPAL. El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promessas e interrogantes. Serie Políticas sociales n° 153. Santiago de Chile: **Publicación de las Naciones Unidas.** Novembro. 2009. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6162/S0900774_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 24 jun. 2023.

DA SILVA, José Afonso. Aplicabilidade das normas constitucionais. **Pensar - Revista de Ciências Jurídicas**, v. 2, n. 1, p. 7-22. 1993.

DA SILVA, Virgílio Afonso. **Direitos Fundamentais.** São Paulo: Malheiros Editores LTDA., 2ª ed. 2010.

DA SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro.** 6ª ed. São Paulo: Malheiro, 2010.

DE ASSIS, Luiz Gustavo Bambini. A evolução do direito de propriedade ao longo dos textos constitucionais. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 103, p. 781-791, 2008.
<https://doi.org/10.11606/issn.2318-8235.v103i0p781-791>

DE CASTRO, Matheus Felipe; SAUER, Tais Mirela. A Regularização Fundiária Urbana como Instrumento Eficaz do Princípio da Função Social da Propriedade e a Ideologia Constitucionalmente Adotada. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, v. 2, n. 1, p. 98-115.
<https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2525-989X/2016.v2i1.502>

DOS SANTOS HILÁRIO, Alessandra Danielle Carneiro et al. Direito ao Desenvolvimento e Direito à Cidade: Uma Proposta de Categorias de Direitos Humanos Universais como Pressupostos de Cidadania. **Conpedi Law Review**, v. 1, n. 2, p. 226-254, 2016. https://doi.org/10.26668/2448-3931_conpedilawreview/2015.v1i2.3383

FACHIN, Luiz Edson. Da propriedade como conceito jurídico. **Revista dos Tribunais**, ano 76, v. 621, p. 16-39, jul. 1987.

FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea**: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

FERNANDES, Edésio. Desafios da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, v. 9, n. 49, p. 177-187, 2010.

FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FERNANDES, Edésio. **in Política Nacional de Regularização Fundiária**. Revista de Direito Imobiliário- IRIB- n° 56. Ano 27. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, pp. 252 e 348; Betânia de Moraes Alfonsin, in *Direito à Moradia - Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas Cidades Brasileiras*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas: IPPUR: FASE, 1997.

FERRO, Rodrigo Rage. **Regularização fundiária urbana**: instrumento de proteção de direitos fundamentais. 2019. 140f. Mestrado - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2011

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional e inadequação de moradias no Brasil**. Belo Horizonte. 2019. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1MgenDRYIfH10aYirjRYIKwJGHwIxulGq/view>. Acesso em 04 fev. 2024.

GOMES, Orlando. Significado da evolução contemporânea do direito de propriedade. **Rev. Faculdade Direito Universidade Federal Minas Gerais**, 1953.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

IBGE. Diretoria de Pesquisas, **Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. 2009. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/default.shtm>. Acesso em 20 jul. 2023.

JUIZ DE FORA. Decreto nº 15.010, de 04 de fevereiro de 2022. **Regulamenta a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (REURB-e) de que trata a Lei Complementar nº 090, de 02 de fevereiro de 2019, com as alterações introduzidas pela**

Lei Complementar nº 137, de 23 de junho de 2021, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/j/juiz-de-fora/decreto/2022/1501/15010/decreto-n-15010-2022-regulamenta-a-regularizacao-fundiaria-urbana-de-interesse-especifico-reurb-e-de-que-trata-a-lei-complementar-n-090-de-02-de-fevereiro-de-2019-com-as-alteracoes-introduzidas-pela-lei-complementar-n-137-de-23-de-junho-de-2021-e-da-outras-providencias>. Acesso em 20 jan. 2024.

JÚNIOR, Nelson Saule; LIBÓRIO, Daniela Campos. Questões chave sobre a noção jurídica do direito à cidade. **Revista de Direito da Cidade**, v. 13, n. 3, p. 1466-1494, 2021. <https://doi.org/10.12957/rdc.2021.43832>

LEIS MUNICIPAIS. **Legislação Municipal de Uberlândia/MG.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/mg/uberlandia>. Acesso em 20 jan. 2024.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** 5ª ed. São Paulo: Centauro, 2008.

LIBÓRIO, Daniela Campos. **Elementos de Direito Urbanístico.** São Paulo: Manole, 2004

MASTRODI, Josué; BATISTA, Ana Carolina. Existe um direito fundamental à posse? Estudo sobre a relativização do conceito de propriedade imobiliária urbana em face do direito de moradia. **Revista de Direito da Cidade**, v. 7, n. 4, p. 1527-1554, 2015. <https://doi.org/10.12957/rdc.2015.20907>

MASTRODI, J.; ROSMANINHO, M. D. O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA E A EXISTÊNCIA EFETIVA DA RESERVA DO POSSÍVEL. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, [S. l.], v. 14, n. 14.1, p. 113–134, 2013. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/317>. Acesso em: 20 jul. 2023.

MAUX, Felipe Gustavo Barbosa. **Regularização Fundiária Urbana (Reurb) – conceitos, objetivos, pressupostos e efetivação registral.** 2017, disponível em <http://www.anoregrn.org.br/noticia/regularizacao-fundiaria-urbana-reurb-conceitos-objetivos-pressupostos-e-efetivacao-registral/5065>. Acesso em 14 jul. 2023.

MELO, Marcelo Augusta Santana de. O direito à moradia e o papel do registro de imóveis na regularização fundiária. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais/IRIB, Ano 33, n. 69, jul.-dez. 2010.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário.** 7ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

NAKATANI, Paulo; FALEIROS, Rogério Naques; VARGAS, Neide César. Histórico e os limites da reforma agrária na contemporaneidade brasileira. **Serviço Social & Sociedade**, p. 213-240, 2012. <https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000200002>

NEVES, Marcelo. Entre subintegração e sobreintegração: a cidadania inexistente. **Dados**, v. 37, n. 2, p. 253-276, 1994.

NONES, Nelson. Direito de propriedade e função social: evolução histórico-jurídica. **Revista Jurídica (FURB)**, [S.l.], v. 13, n. 25, p. 108-126, nov. 2009. ISSN 1982-4858. Disponível em: <<https://bu.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/1602>>. Acesso em: 17 jan. 2023.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direito como trunfos contra a maioria**. Coimbra Editora. 2006.

NUNES, L. A. de P. A construção da esfera pública no planejamento urbano. Um percurso histórico na cidade de Santos. **Cadernos Metr pole**, [S. l.], n. 21, 2011. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/5964>. Acesso em: 16 jan. 2024.

OLIVEIRA, Samuel Menezes; BRANDÃO, André da Fonseca. Regulariza o fundiária urbana: princípios específicos da Lei n. 13.465/2017 e o princípio da preven o   forma o de ocupa es irregulares. In: RECH, Adir Ubaldo; DE ALMEIDA, Juliana Cainelli; RAVANELO, Tamires (Org.). **Direito urbanístico-ambiental**. Caxias do Sul, RS: Educus, 2019.

PARSIERI, Flávio. **Eficácia e vincula o dos direitos sociais – Reflexões a partir do direito   moradia**. São Paulo: Saraiva, 2012.

PEDRA, Adriano Sant'Ana; FREITAS, Rodrigo Cardoso. A fun o social da propriedade como um dever fundamental. **REVISTA DA FACULDADE DE DIREITO DA UFMG**, n. 66, p. 53-74, 2015.

PEREIRA, Florence Rocha Verçosa. **Saúde pública e controle social**: um estudo de caso do conselho municipal de saúde de Uberlândia CMSU no período de 1991 - 2013. 2013. 139 f. Disserta o (Mestrado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2013.

PEREIRA, Gislene. Das ordena es ao ordenamento: a trajetória do direito de propriedade no Brasil. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, v. 23, 2021. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202105pt>

PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do Direito Civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

RECH, Adir Ubaldo. Direito ambiental, políticas públicas e desenvolvimento socioecon mico: instrumentos jurídicos de tutela do meio ambiente. In: RECH, Adir Ubaldo; MARIN, Jeferson; AUGUSTIN, Sérgio (Org.). **Direito ambiental e sociedade**. Caxias do Sul, RS : Educus, 2015. Disponível em: www.ucs.br/site/midia/arquivos/E-book-Direito-ambiental-sociedade.pdf. Acesso em 14 jul. 2023.

RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz. Metr poles, reforma urbana e desenvolvimento nacional. In: RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (Orgs.). **As metrópoles e a questão social brasileira**. 2^a ed. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

RICALDE, Mário do Carmo. **Regulariza o Fundiária Rural e Urbana**. Impactos da lei n  13.465/2017. 1^a ed. Campo grande: Contemplan. 2018.

ROLNIK, Raquel. Exclusão territorial e violência. **São Paulo em perspectiva**, v. 13, p. 100-111, 1999.

<https://doi.org/10.1590/S0102-88391999000400011>

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

ROLNIK, Raquel. Moradia é mais que um objeto físico de quatro paredes. **Revista eletrônica e-metropolis**. Rio de Janeiro, ano 2, n. 5, p. 38-42, junho 2011.

ROSEVALD, Nelson. Aquisição e Perda da Posse de Bens Imóveis – Estado Da Arte. In: AZEVEDO, Fábio Oliveira; MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Direito Imobiliário: Escritos em Homenagem ao Professor Ricardo Pereira Lira**. São Paulo: Atlas, 2015. p. 269-297.

SÁNCHEZ, Fernanda. A reinvenção das cidades na virada de século: agentes, estratégias e escalas de ação política. **Revista de sociologia e política**, p. 31-49, 2001.

<https://doi.org/10.1590/S0104-44782001000100004>

SANTANA, Jair Eduardo. **Competências legislativas municipais**. – 2. ed., rev., atual. e ampl. – Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 7ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang Sarlet; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: **Direitos fundamentais: orçamento e "reserva do possível"**. Org. Ingo Wolfgang Sarlet; Luciano Benetti Timm; Ana Paula Barcellos... [et. al]. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

<https://doi.org/10.30899/dfj.v1i1.590>

SARLET, Ingo Wolfgang. Comentários ao art. 6º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar; STRECK, Lenio L.(Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de direito constitucional**. 4ª ed. ampl., incluindo novo capítulo sobre princípios fundamentais – São Paulo: Saraiva, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito de seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia. **RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. n. 20. dez./jan./fev. 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos sociais como direitos fundamentais no âmbito da constituição federal brasileira de 1988. **Anuario iberoamericano de justicia constitucional**, n. 13, p. 427-466, 2009.

SARMENTO, Daniel. A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos. **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, p. 553-586, 2008.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

SCHEID, Cintia Maria. O Direito à Moradia e à Regularização Fundiária nos Assentamentos Urbanos Informais. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGDir./UFRGS**, Porto Alegre, v. 4, n. 7, out. 2014. ISSN 2317-8558. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/50846/31662>. Acesso em: 19 jul. 2023. <https://doi.org/10.22456/2317-8558.50846>

SCHREIBER, Anderson. **Função social da propriedade na prática jurisprudencial brasileira**. Recurso eletrônico. Disponível em: <http://www.schreiber.adv.br/downloads/funcao-social-da-propriedade-na-pratica-jurisprudencial-brasileira.pdf>. Acesso em 19 jul. 2023.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico**. 8. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

STEINMETZ, Wilson Antônio. **A vinculação dos particulares a direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores. 2004.

TAUFNER, Domingos Augusto. Os pressupostos necessários para a elaboração legislativa municipal em matéria de Direito Urbanístico. In: **XV Congresso Nacional do CONPEDI–Manaus**. 2006.

TEPEDINO, Gustavo. Crise de fontes normativas e técnicas legislativas na Parte Geral do Código Civil de 2002. **Revista Forense**, ano 98, v. 364. nov-dez. 2002.

TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. A garantia da propriedade no direito brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, ano VI, n. 7, 2005.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Seminário Direitos Humanos das Mulheres: A Proteção Internacional**. Evento Associado à V Conferência Nacional de Direitos Humanos. Dia 25 de maio de 2000. Câmara dos Deputados, Brasília, DF. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/cancadotrindade/cancado_bob.htm. Acesso em 21 jan. 2024.

UBERLÂNDIA. **Mensagem ao Projeto de Lei Complementar Nº 01833/2020**. 2020. Disponível em: <https://www.camarauberlandia.mg.gov.br/>. Acesso em 20 jan. 2024.

VICHI, Bruno de Souza. **Política urbana: sentido jurídico, competências e responsabilidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2007

VIANNA, Alice Nohl. Lei Federal nº 13.465/2017: regularização fundiária urbana ou política de registro de propriedade em massa. **R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU**. Belo Horizonte, ano 5, n. 8, p. 25-62, jan./jun. 2019. <https://doi.org/10.55663/rbdu.v5i8.620>