

UNIVERSIDADE DE MARÍLIA

ANA GRÉCIA ALMEIDA RIZZO FONTANELA

**A REURB COMO INSTRUMENTO INDUTOR DE DESENVOLVIMENTO
SOCIOECONÔMICO NAS PEQUENAS CIDADES DO MARANHÃO**

.

MARÍLIA

2023

ANA GRÉCIA ALMEIDA RIZZO FONTANELA

**A REURB COMO INSTRUMENTO INDUTOR DE DESENVOLVIMENTO
SOCIOECONÔMICO NAS PEQUENAS CIDADES DO MARANHÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em
Direito da Universidade de Marília - UNIMAR, como
requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito,
sob orientação do Prof. Dr. Sérgio Victor Tamer

MARÍLIA

2023

F679r Fontanela, Ana Grécia Almeida Rizzo
A REURB como instrumento indutor de desenvolvimento
socioeconômico nas pequenas cidades do Maranhão / Ana
Grécia Almeida Rizzo Fontanela: UNIMAR, 2023.
146f.

Dissertação (Mestrado em Direito – Empreendimentos
Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social –
Empreendimentos Econômicos, Processualidade e Relações
Jurídicas) – Universidade de Marília, Marília, 2023.
Orientação: Prof. Dr. Sérgio Victor Tamer

1. Cidades Pequenas 2. Habitação Urbana 3. Lei de
Regularização Fundiária Urbana 4. Reflexos Socioeconômicos
da REURB I. Fontanela, Ana Grécia Almeida Rizzo

CDD – 341.374

ANA GRÉCIA ALMEIDA RIZZO FONTANELA

A REURB COMO INSTRUMENTO INDUTOR DE DESENVOLVIMENTO
SOCIOECONÔMICO NAS PEQUENAS CIDADES DO MARANHÃO

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília - UNIMAR, área de concentração Empreendimentos Econômicos, Processualidade e Relações Jurídicas, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito, sob orientação do Prof. Dr. Sérgio Victor Tamer

Aprovado em: ____/____/____

Coordenação do Programa de Mestrado de Direito

Considerações: _____

Dedico esta dissertação ao meu esposo e amigo de turma, **André**. O amor, a paciência e o apoio incondicional, que me deu foram fundamentais durante toda minha jornada acadêmica. Aos **meus filhos**, que têm sido fontes constantes de motivação, inspiração e encorajamento. A **minha mãe, irmãs, meu pai “In Memoriam”**. Agradeço por estarem ao meu lado, compartilhando cada desafio e celebrando cada conquista. Este trabalho é dedicado a vocês, em reconhecimento ao amor e apoio inabaláveis que sempre me proporcionaram. É um reflexo da dedicação, sacrifícios e apoio constantes que recebi ao longo dos anos. Dedico a vocês com gratidão e profundo amor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço profundamente à **Universidade de Marília - UNIMAR**, pela oportunidade de realizar este mestrado em Direito. A visão e compromisso com a excelência acadêmica têm sido fundamentais para minha formação e crescimento profissional.

Desejo expressar minha sincera gratidão ao meu professor-orientador, **Dr. Sérgio Victor Tamer** e coorientação da **Professora Lidiana Costa de Sousa Trovão**. Suas orientações especializadas, conhecimentos aprofundados, orientações e dedicações incansáveis foram fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho. Sou imensamente grata por suas disposições em compartilhar seus tempos e experiências, bem como, por suas paciências e incentivos contínuos.

A todos os professores do mestrado da UNIMAR, pelos processos cognitivos desenvolvidos no decorrer do curso, sem os quais não seria possível a realização desta dissertação.

Agradeço também a todos os colaboradores da UNIMAR, cuja contribuição e compromisso auxiliaram no meu caminhar acadêmico, bem como à amiga **Clara Kelliany Rodrigues de Brito**. Seus apoios logístico e administrativo foram significativos para o desenvolvimento deste trabalho.

Por fim, desejo estender meus agradecimentos a todos os que, de alguma forma, contribuíram para a conclusão desta dissertação, seja pelas discussões construtivas, pelo apoio emocional ou sugestões valiosas, cada contribuição foi significativa e apreciada.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

ANOREG/BR - Associação dos Notários e Registradores do Brasil

ARE – Agravo em Recurso Extraordinário

ARPENPR - Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais do Paraná

ART - Anotação de Responsabilidade Técnica

ART. – Artigo

ARTS - Artigos

CCB - Código Civil Brasileiro (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002).

CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano

CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano

CEF – Caixa Econômica Federal

CEJUSCs - Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania

CF/88 – Constituição Federal

CGJSP - Corregedoria Geral de Justiça de São Paulo

COHAB – Companhia de Habitação Popular

CONCID – Conselho da Cidade

CREA - Conselho Regional de Engenharia e Agronomia

CRF – Certidão de Regularização Fundiária

CTN – Código Tributário Nacional

Et. Al. - Expressões em latim, o significado “os outros”

FIES - Fundo de Financiamento Estudantil

FJP - Fundação João Pinheiro

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

ISVIMED - Instituto Social de Vivienda e Habitat de Medellín

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano

ITBI – Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis

LINDB - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

MIN. - Ministro

MG – Minas Gerais

MP – Medida Provisória

MPSC – Ministério Público de Santa Catarina

NSCGJSP - Normas de serviço da Corregedoria geral da Justiça de São Paulo

Nº. - Número

ODC - Outorga Onerosa do Direito de Construir

OODC - Outorga Onerosa do Direito de Construir

ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PIB - Produto Interno Bruto

PGR - Procuradoria-Geral da República

PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PVG – Planta de Valores Genéricos

REL. - Relator

REURB – Regularização Fundiária Urbana

REURB-E – Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico

REURB-I - Regularização Fundiária Urbana de Interesse Inominada

REURB-S – Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social

REURB-U - Regularização Fundiária Urbana de Interesse Unilateral

RJ – Rio Janeiro

RMGSL – Região Metropolitana da Grande São Luís

RRT - Registro de Responsabilidade Técnica

R\$ - Real (moeda brasileira)

Scielo – *Scientific Electronic Library Online*

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SPU - Secretaria do Patrimônio da União

STJ – Superior Tribunal de Justiça

STF – Supremo Tribunal Federal

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UTM - Universal Transversa de Mercator

ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

A REURB COMO INSTRUMENTO INDUTOR DE DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO NAS PEQUENAS CIDADES DO MARANHÃO

RESUMO: O presente trabalho objetiva compreender os reflexos socioeconômicos da Reurb nas pequenas cidades do Estado do Maranhão. O desenvolvimento deste tema e o percurso a ser seguido merecem atenção especial devido à conexão com a linha de pesquisa em empreendimentos econômicos, processualidade e relações jurídicas. Inicialmente, para contextualizar a temática, se faz necessário abordar os aspectos e efeitos no Direito Civil, Constitucional e Ambiental. O objetivo geral da pesquisa é a análise dos princípios delineados na Lei 13.465/2017, propondo uma reinterpretação das regras de preservação do meio ambiente, promovendo debates sobre o direito essencial à propriedade e a garantia do bem-estar máximo a todos os indivíduos, assegurando, desse modo, o direito à sustentabilidade. O estudo visa evidenciar, sob uma ótica jurídica, o direito econômico. Assim, busca-se responder a seguinte questão: quais são os meios legais disponíveis para garantir o cumprimento das políticas públicas em relação ao direito à moradia durante o progresso socioeconômico nas pequenas cidades do Maranhão? Essa problemática se origina em diferentes momentos históricos e se acentua devido ao êxodo rural, migrações, ausência de planejamento urbano e execução ineficaz de políticas públicas para o ordenamento do solo. Como hipótese, sugere a presença de irregularidades na posse de terras em uma área específica, especialmente em pequenas cidades do Maranhão, onde uma parte considerável dos imóveis está localizada em áreas rurais. Estas localidades carecem de infraestrutura básica, com uma predominância de culturas modestas e um PIB majoritariamente ligado à produção agrícola, com pouca influência da industrialização. A regularização urbana é vista como uma forma de reativar propriedades que permanecem inativas, alinhando-se com princípios constitucionais que enfatizam o direito à propriedade e sua função social, consoante acordos internacionais. Esta pesquisa demonstrará a consonância do tema com a Constituição Federal de 1988, que estipula garantias e obrigações quanto ao uso e função social da propriedade, assim como com as diretrizes estabelecidas em declarações da ONU sobre assentamentos humanos. Como metodologia de pesquisa, para o desenvolvimento da dissertação, foi utilizado o método lógico-dedutivo, traçando-se, inicialmente, o sistema de referência bibliográfica adotado para delimitar o objeto da pesquisa, baseado na coleta e revisão de artigos, obras jurídicas e demais materiais bibliográficos relacionados à temática apresentada. Conclui-se que a regularização fundiária se mostra como uma opção econômica mais prudente para as pequenas cidades. A solução para a regularização dos imóveis nessas cidades do Maranhão é o processo de Reurb, prevendo impactos imediatos na valorização dos bens e na transformação socioeconômica. Esse procedimento permitirá estudos que podem gerar novas oportunidades, como a atração de empresas, o impulso ao turismo e o fortalecimento do comércio local, além de promover melhorias na qualidade de vida, infraestrutura e segurança. Esta análise indica que a regularização implica em um processo constante de melhorias sociais, oferecendo acesso a serviços públicos de alta qualidade, representando uma chance única para avanços rápidos em termos sociais, ambientais e econômicos, desde que os gestores públicos estejam preparados e alinhados às diretrizes da regularização. Logo, a formalização das pequenas cidades no Maranhão representa um processo contínuo de aprimoramento e mudança social para as famílias anteriormente em condições precárias, agora com acesso a serviços públicos de qualidade. A preparação e familiarização dos gestores públicos com as diretrizes de regularização são fundamentais, oferecendo uma oportunidade singular para avanços rápidos em termos sociais, ambientais e econômicos.

Palavras-chave: Cidades pequenas. Habitação urbana. Lei de regularização fundiária urbana. Reflexos socioeconômicos da Reurb.

REURB AS AN INSTRUMENT TO INDUCE SOCIOECONOMIC DEVELOPMENT IN SMALL CITIES OF MARANHÃO

ABSTRACT: The present work aims to understand the socioeconomic consequences of Reurb in small cities in the State of Maranhão. The development of this theme and the path to be followed deserve special attention due to the connection with the line of research in economic enterprises, procedurality and legal relations. Initially, to contextualize the topic, it is necessary to address the aspects and effects in Civil, Constitutional and Environmental Law. The general objective of the research is to analyze the principles outlined in Law 13,465/2017, proposing a reinterpretation of the rules for preserving the environment, promoting debates on the essential right to property and guaranteeing maximum well-being for all individuals, ensuring, thus, the right to sustainability. The study aims to highlight, from a legal perspective, economic law. Thus, we seek to answer the following question: what are the legal means available to guarantee compliance with public policies in relation to the right to housing during socioeconomic progress in small cities in Maranhão? This problem originates in different historical moments and is accentuated due to rural exodus, migration, lack of urban planning and ineffective implementation of public policies for land management. As a hypothesis, it suggests the presence of irregularities in land ownership in a specific area, especially in small cities in Maranhão, where a considerable part of the properties are located in rural areas. These locations lack basic infrastructure, with a predominance of modest crops and a GDP mainly linked to agricultural production, with little influence from industrialization. Urban regularization is seen as a way of reactivating properties that remain inactive, aligning with constitutional principles that emphasize the right to property and its social function, in accordance with international agreements. This research will demonstrate the theme's consonance with the 1988 Federal Constitution, which stipulates guarantees and obligations regarding the use and social function of property, as well as with the guidelines established in UN declarations on human settlements. As a research methodology, for the development of the dissertation, the logical-deductive method was used, initially outlining the bibliographic reference system adopted to delimit the research object, based on the collection and review of articles, legal works and other bibliographic materials related to the topic presented. It is concluded that land regularization appears to be a more prudent economic option for small cities. The solution for regularizing properties in these cities in Maranhão is the Reurb process, foreseeing immediate impacts on the appreciation of assets and socioeconomic transformation. This procedure will allow studies that can generate new opportunities, such as attracting companies, boosting tourism and strengthening local commerce, in addition to promoting improvements in quality of life, infrastructure and security. This analysis indicates that regularization implies a constant process of social improvements, offering access to high-quality public services, representing a unique chance for rapid advances in social, environmental and economic terms, as long as public managers are prepared and aligned with the guidelines of regularization. Therefore, the formalization of small cities in Maranhão represents a continuous process of improvement and social change for families previously in precarious conditions, now with access to quality public services. The preparation and familiarization of public managers with the regularization guidelines are fundamental, offering a unique opportunity for rapid advances in social, environmental and economic terms.

Keywords: Small cities. Urban housing. Urban land regularization law. Socioeconomic reflections of Reurb.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. OS DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS	15
1.1 O DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL À MORADIA NO PLANO INTERNACIONAL	15
1.2 O DIREITO AO MÍNIMO EXISTENCIAL	17
1.3 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 FRENTE AO DIREITO À MORADIA	19
1.3.1 Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257/01	20
1.3.2 O Direito às Cidades Sustentáveis	22
1.3.3 O Direito à Propriedade	23
2. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: LEI 13.465 DE 2017	26
2.1 CONCEITO – REURB.....	27
2.2 OBJETIVOS DA REURB.....	30
2.2.1 Análise doutrinária da regularização fundiária.....	31
2.3 PRINCÍPIOS ASSEGURADOS PELA LEI 13.465/2017	40
2.4 MODALIDADES DA REURB.....	42
2.4.1 Forma de Reurb	49
2.5 VISÃO ORÇAMENTÁRIA - REURB S.....	56
2.6 ÁREAS SUJEITAS A REGULARIZAÇÃO	63
3. A INTEGRAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DA REURB	72
3.1 COMPETÊNCIA.....	75
3.2 ABERTURA	77
3.3 CLASSIFICAÇÃO DA REURB.....	80
3.4 PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	83
3.5 FASE DECISÓRIA	91
3.5.1 Notificação.....	92
3.5.2 Expedição da CRF	97
3.6 MEIOS DE CONTROLE ADMINISTRATIVO E JUDICIAL	102
4. A URBANIZAÇÃO NO ESTADO DO MARANHÃO	105
4.1 CIDADES PEQUENAS DO MUNDO	108
4.1.1 Cidades pequenas e tendências dos países em desenvolvimento	111
4.1.2 Planejamento urbano nas pequenas Cidades do Maranhão	115
4.2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO ESTADO DO MARANHÃO	117

4.2.1 Legislações sobre regularização fundiária no Estado do Maranhão.....	119
4.2.2 O Cadastro Territorial Municipal	122
4.2.3 A Planta de valores genéricos.....	123
4.2.4 O Imposto Predial Territorial Urbano - IPTU	125
4.2.5 O Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis - ITBI.....	127
CONCLUSÃO.....	130
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	135

INTRODUÇÃO

O presente estudo propõe-se analisar a REURB como instrumento indutor de desenvolvimento socioeconômico nas pequenas cidades do Maranhão. Esta dissertação se concentrará na regularização fundiária urbana, um tópico de extrema relevância e urgência no Brasil, que ganhou destaque mais uma vez com a promulgação da polêmica Lei 13.465/2017, também conhecida como Lei de Regularização Fundiária Rural e Urbana ou REURB. A regularização se apresenta como um instrumento essencial para corrigir irregularidades no processo de desenvolvimento das cidades, desempenhando um papel fundamental na realização dos direitos fundamentais.

Neste contexto, é fundamental conciliar essa perspectiva com as particularidades do processo de urbanização, que se caracterizam pela exclusão e marginalização de grandes segmentos da população, pela apropriação privada do espaço urbano pelas classes médias e ricas e pela negligência do Estado em cumprir suas obrigações e de promover o desenvolvimento urbano equitativo. Essa realidade foi constatada em irregularidades sistemáticas no setor imobiliário e em impasses relacionados à posse da terra. Trata-se, portanto, de um tema interdisciplinar que engloba políticas públicas e o desafio de garantir a dignidade humana em todas as suas dimensões.

Enfatizará, segundo a Constituição Federal de 1988, que os municípios têm competência, conforme o artigo 30, para criar legislação sobre questões de interesse local, complementando a legislação federal e estadual quando necessário. Além disso, a Constituição de 1988 atribuiu aos municípios a responsabilidade pelo ordenamento territorial, planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano.

A Constituição estabelece a competência conjunta de União, Estados, Distrito Federal e Municípios para melhorar as condições habitacionais e de saneamento (art. 23, inciso IX). Além disso, o texto aborda o direito de propriedade e suas relações históricas com os direitos fundamentais, incluindo o direito à propriedade, o mínimo existencial e outras proteções legais relacionadas. O direito à moradia, considerado um direito social fundamental, é garantido no art. 6º da Constituição, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 26 de 2000, bem como os arts. 170 e art. 182 do mesmo diploma legal, defendem respectivamente que a ordem econômica deve observar, dentre outros, o princípio da propriedade privada e pretende ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Esta pesquisa discutirá os fatores que influenciam a situação habitacional, os reflexos

econômicos, ambientais e sociais, destacando a necessidade urgente de revisão devido ao rápido crescimento de imóveis irregulares e à ineficiência das medidas públicas para combater o aumento da informalidade fundiária. Também abordará a Lei 13.465/2017, originada da Medida Provisória 759/2016, que trata da regularização fundiária rural e urbana, buscando resolver a irregularidade fundiária em propriedades públicas ou privadas e promover medidas para melhorar a regularização de assentamentos urbanos informais. A regularização de imóveis proporciona segurança jurídica aos proprietários. Além disso, na nova agenda urbana, a necessidade de abordar o direito à habitação nos Estados para melhorar as condições de vida nas cidades é destacada, incluindo discussões sobre núcleos urbanos consolidados, independentemente de sua localização dentro ou fora dos limites urbanos.

A administração pública tem o papel de criar políticas públicas para garantir moradia e acesso à terra. A Regularização Fundiária (Reurb) permite aos ocupantes exercer a cidadania, cumprindo a função social da propriedade, regulando a posse para benefício coletivo e promovendo segurança, felicidade e equilíbrio ambiental.

A problemática que aqui se destaca deve-se a inadequada ocupação do território, e, torna-se um tema relevante na gestão econômica dos municípios. Isso tem raízes na história, agravada pelo êxodo rural, migração, falta de planejamento urbano e políticas de ordenamento do solo ineficazes, atualmente, a maioria do território apresenta irregularidades habitacionais e fundiárias.

Neste contexto, a questão investigativa ressalta em uma análise temática com o intuito de abordar cientificamente a resolução da falta de formalização documental que gera impactos econômicos relevantes para os moradores de cidades pequenas. Trata-se de capital inativo que permanece sem utilização para as famílias, considerando a ausência de procedimento administrativo municipal, surge à possibilidade de notificação aos proprietários registrados, embora não seja explicitamente indicada no artigo 69 Lei 13.465/2017.

A nova legislação de regularização fundiária será avaliada para determinar se ela viola normas ambientais e direitos fundamentais, colocando em risco o acesso à moradia e à terra nas pequenas cidades do Estado do Maranhão.

Dentro dessa proposta, dar-se-á início ao estudo aos direitos fundamentais. A ideia de escrever este capítulo partiu da seguinte reflexão: da necessidade urgente de revisitar a questão da habitação, devido à rápida retenção de imóveis irregulares e à ineficiência das ferramentas públicas para conter o crescimento da informalidade fundiária. Mesmo com recursos públicos e apoio político municipal, há espaço para aprimorar a regularização

territorial, resultando em uma melhoria significativa nos índices de regularização fundiária e na qualidade de vida dos moradores.

O segundo e o terceiro capítulo examinarão a função social da posse no âmbito do Direito Civil Constitucional, destacando a conexão entre a Constituição e o Direito Civil, e fornecerá informações práticas sobre a Regularização Fundiária Urbana - REURB, conforme previsto na Lei 13.465 de 2017.

Por fim, o quarto e derradeiro capítulo abordará o campo do direito econômico, com ênfase em aglomerados subnormais, irregularidade fundiária, direitos fundamentais, direito de propriedade, Estatuto da Cidade, cadastro territorial e a planta genérica de valores, IPTU e ITBI, nas pequenas cidades do Estado do Maranhão, para assegurar a regularização fundiária, que tem demonstrado ser uma escolha econômica mais sensata para as pequenas cidades.

A promulgação da nova Lei de Regularização Fundiária trouxe mudanças dinâmicas significativas no ordenamento jurídico, o que requer uma reinterpretação de todos os conceitos e características jurídicas afetadas por essa excepcionalidade. Além das normas já existentes, a lei traz novas perspectivas ao processo administrativo de regularização fundiária, justificando uma análise aprofundada de suas características, natureza e definição desde o início até a conclusão do processo.

O estudo utilizará o método dedutivo apoiado em pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, incluindo doutrina nacional e artigos científicos relevantes.

1. OS DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

O direito à habitação e moradia surge como uma conquista histórica e também como um direito social de ancestralidade. A pesquisa explora o conceito de categorização em três dimensões de direitos fundamentais.

Na primeira dimensão, encontram-se os principais pilares fundamentais conhecidos dos direitos humanos, conforme assinala Bonavides (2013, p. 581), "profetizando até mesmo a sequência histórica de sua gradual institucionalização: liberdade, igualdade e fraternidade".

A segunda dimensão, de acordo com Sarlet (2011), trata do reconhecimento efetivo de direitos, conduzido do Estado uma postura conduzida para a realização da justiça social. Por outro lado, Bonavides (2013) observa uma introdução ao constitucionalismo do Estado Social.

A influência social desta segunda dimensão se reflete nas Constituições de 1793 e 1848 da França, na Constituição Brasileira de 1824, na Constituição Alemã de 1849, nas quais foram positivadas como liberdades e direitos do cidadão, bem como prestações sociais estatais, assistência social, saúde, educação, trabalho e moradia.

A terceira dimensão de direitos tem como fonte principal a relação com a Segunda Guerra Mundial (1939-1945); após o seu termo, especialmente devido ao rápido processo de industrialização e ao agravamento das questões econômico-sociais presentes na sociedade globalizada (BONAVIDES, 2013, p. 581).

Como relata Bonavides (2013), o propósito dos direitos fundamentais da terceira geração é proteger a coletividade e não apenas o indivíduo. Sarlet (2011) compreende o direito ao meio ambiente e à qualidade de vida com uma perspectiva voltada para a proteção coletiva.

Conforme Novelino (2009), a terceira geração de direitos está intrinsecamente ligada às noções de fraternidade e solidariedade, além de ter protegido no desenvolvimento, progresso, meio ambiente, autodeterminação dos povos e direito de propriedade.

1.1 O DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL À MORADIA NO PLANO INTERNACIONAL

No decorrer do processo de desenvolvimento da constituição, é observável que desde a Carta Magna Imperial de 1824 até a Carta Constitucional Federal de 1988, não se encontra explicitamente o reconhecimento do direito à habitação como um direito de cunho social. Somente por intermédio da Emenda Constitucional número 26, com data de 14 de fevereiro

de 2000, é que esse reconhecimento foi integrado ao conjunto de leis vigentes no Brasil. Isso ocorreu após um intervalo de 12 anos a partir da promulgação do texto original.

No contexto dos direitos humanos básicos relacionados com moradia e habitação, é pertinente citar certos países que estabelecem essa salvaguarda importante ao nível global:

Portugal	Constituição Federal de 1976	Artigo 65, I (PORTUGAL, 1976)
Espanha	Constituição Federal de 1978	Artigo 47 (ESPAÑA, 1978)
Colômbia	Constituição Federal de 1991	Artigo 51 (COLÔMBIA, 1991)
México	Constituição Federal de 1917	Artigo 4 (MÉXICO, 1917)

Dessa forma, é notável que muitas constituições incluem a moradia como um componente constitucional e um direito oficialmente estabelecido por lei.

No âmbito internacional, a Constituição da República Portuguesa, datada de 1976 e revista em 2005, aborda de maneira explícita os direitos de habitação e moradia em seu Artigo 65.º, com o seguinte conteúdo:

Habitação e urbanismo. 1. Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar. 2. Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado: a) Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social; b) Promover, em colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais; c) Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada; d) Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respectivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução. 3. O Estado adotará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria. 4. O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente por meio de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo, e procedem às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística. 5. É garantida a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território (PORTUGAL, 1976).

No âmbito global, a questão da habitação é considerada uma questão relevante na Declaração Universal dos Direitos do Indivíduo (art. 25) e no Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais (art. 11) (MENDES; BRANCO, 2017).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) reconhece o direito à moradia no seu Artigo XXV:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (ONU, 2015, p. 13).

Na trajetória histórica de desenvolvimento dos direitos de cunho social em âmbito global, é válido afirmar que os direitos sociais garantidos pelo meio das constituições tiveram sua gênese nas Cartas Sociais da Alemanha (1919) e do México (1917).

1.2 O DIREITO AO MÍNIMO EXISTENCIAL

O direito a uma moradia digna é um direito universal e fundamental, que deve ser estendido a todas as pessoas, independentemente de sua condição social, incluindo aqueles com recursos financeiros e aqueles em situação de vulnerabilidade, como indivíduos de baixa renda. Este direito é reconhecido tanto pela Constituição Federal de 1988, no artigo 6º, como um direito fundamental que visa ao bem-estar das pessoas, garantindo o acesso a uma habitação adequada e aos benefícios que dela resultam, quanto à Declaração Universal dos Direitos Humanos, conforme previsto no Artigo XXV:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (ONU. DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 2015, p. 13).

Dentro desse cenário, uma moradia digna não se limita apenas a um lar em excelentes condições, mas também deve atender aos requisitos essenciais para a dignidade humana. Isso implica fornecer uma infraestrutura adequada, condições de higiene básicas e a implementação de disposições públicas, incluindo a parcela de baixa renda na sociedade.

Nesse contexto, é responsabilidade dos Entes Federativos garantir a qualidade de vida da pessoa humana, estabelecendo políticas que promovam a habitação digna e o saneamento básico, conforme estipulado no artigo 23, item IX: “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” “IX – Promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”. (Vide ADPF 672). (“Art. 23, inc. IX da Constituição Federal de 88 – Jus Brasil”).

Como mencionado anteriormente, é responsabilidade do Estado garantir a aprendizagem da pessoa humana ao estabelecer estratégias habitacionais que os incluam na sociedade. No entanto, essa incumbência estatal não os obriga a construir residências para toda a população brasileira; ao invés disso, o direito à moradia pode ser efetivado por meio de iniciativas que possibilitem tal acesso, uma vez que os programas habitacionais estabeleceram "englobam medidas necessárias para evitar a falta de habitação, proibir despejos forçados e

dispensados, direcionar-se aos grupos mais e marginalizados, garantir a posse segura para todos e assegurar a sobrevivência da habitação de cada indivíduo" (BRASIL, 2013, p. 17).

Nesse âmbito, é importante destacar que o direito a uma habitação condigna se distingue do direito de posse, como explicado o compêndio "Por uma Cultura de Direitos Humanos":

O direito à moradia adequada é mais amplo do que o direito à propriedade, já que aborda direitos não relacionados à propriedade, visando a garantir que todos tenham um lugar seguro para viver em paz e dignidade, incluindo os não proprietários do imóvel." ("Direito à moradia adequada – UNESCO") Segurança da posse, um dos pilares do direito à moradia adequada, pode tomar uma variedade de formas, incluindo alojamento de aluguel, cooperativa de habitação, arrendamento, ocupação pelo dono, habitação de emergência ou assentamentos informais. (BRASIL, 2013, p.18).

Diante dessa situação, com o aumento da urbanização no Brasil na década de 60, conforme documentado pelos estudos do IBGE (2010), o acesso adequado aos espaços urbanos se tornou uma questão ampla relacionada à propriedade. Esse amplo desafio de escalada das desigualdades sociais, à medida que pessoas que antes viviam em áreas rurais migraram para os centros urbanos em busca de emprego, na tentativa de melhorar suas condições de vida. Como resultado, passou a integrar a população das cidades, desencadeando um processo de crescimento desordenado, necessitando de um planejamento estrutural de proteção. Portanto, "além de ser um direito social, é possível afirmar que a regularização habitacional é um pré-requisito para a plena realização de outros direitos consagrados na Constituição Federal.

Direito à habitação e moradia leva a uma ponderação do princípio do mínimo vital, elaborado pela doutrina e diretivas, uma vez que não está explicitamente previsto na legislação do Brasil, sendo delineado e explorado por alguns escritores em conjunto com o contexto constitucional.

A essência do mínimo existencial abrange os recursos essenciais necessários para uma vida digna, e essa noção já foi adotada em pronunciamentos judiciais, especialmente conforme a interpretação imposta pelo Supremo Tribunal Federal¹ (2011):

¹ O Supremo Tribunal Federal é o órgão de cúpula do Poder Judiciário, e a ele compete, precipuamente, a guarda da Constituição, conforme definido no art. 102 da Constituição da República. É composto por onze Ministros, todos brasileiros natos (art. 12, § 3º, inc. IV, da CF/1988), escolhidos dentre cidadãos com mais de 35 e menos de 65 anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada (art. 101 da CF/1988), e nomeados pelo Presidente da República, após aprovação da escolha pela maioria absoluta do Senado Federal (art. 101, parágrafo único, da CF/1988). Entre suas principais atribuições está a de julgar a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal, ou estadual, a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, a arguição de descumprimento de preceito fundamental decorrente da própria Constituição e a extradição solicitada por Estado estrangeiro. Mais informações, aconselha-se a consulta em: www.stf.jus.br.

A noção de “mínimo existencial”, que resulta, por ilicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV). (ARE 639337 AgR, Relator (a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-177 DIVULG 14-09-2011 PUBLIC 15-09-2011 EMENT VOL-02587-01 PP-00125).

O direito ao mínimo existencial, de acordo com Oliveira (2010, p. 301), efetivamente sustenta que: "trata-se, portanto, de um direito universal, têm todos, o direito de exigência do Estado de assistência que satisfaça suas necessidades básicas".

Pode-se argumentar que o princípio do mínimo existencial também está consagrado no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, e implica que todos os indivíduos devem ter a garantia de uma vida com qualidade, considerando um patamar mínimo para sua subsistência existencial.

O mínimo existencial está, portanto, inserido no contexto social e democrático da Constituição Federal de 1988. O Poder Público tem, portanto, a obrigação de garantir as condições mínimas de dignidade e sobrevivência para toda a coletividade.

Seguindo a perspectiva de Sarlet e Zockun (2016), na Alemanha, o Tribunal Federal Administrativo (Bundesverwaltungsgericht) e o Tribunal Constitucional Federal (Bundesverfassungsgericht) consideraram o direito do indivíduo a condições mínimas para uma vida digna. Esse conceito foi adotado no Brasil pelo Supremo Tribunal Federal, conhecido como mínimo existencial.

O plano diretor representa um acordo normativo fundamentado em princípios sociais e, nesse contexto, tem a responsabilidade de garantir a realização das necessidades básicas nas políticas públicas de habitação e o acesso ao direito de uma moradia digna.

Conforme Häberle (2003), o reconhecimento do direito ao mínimo existencial é considerado um instrumento fundamental para a preservação da dignidade da pessoa humana, estando intrinsecamente ligado aos valores do Estado Democrático de Direito como meio de concretização da justiça social.

1.3 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 FRENTE AO DIREITO À MORADIA

O direito à habitação encontra-se protegido na Carta Magna de 1988 e em legislações

subsequentes, como o Estatuto da Cidade de 2001, ambos desempenhando um papel fundamental no desenvolvimento e na organização das comunidades, almejando conferir certeza e passar ao direito à moradia, a um lar digno e aos direitos fundamentais.

A moradia constitui um direito de natureza social, incorporado ao rol dos direitos sociais presentes no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, acrescido em 14 de fevereiro de 2000, por meio da Emenda Constitucional nº 26. Contudo, exigências constitucionais já integravam o arcabouço legal previamente à reforma, como exemplificado pelos artigos 24, inciso IX, 170, inciso III, 182, parágrafo 2º, 183 e 191, todos componentes da Constituição Federal de 1988.

De acordo com Mendes e Branco (2017), o conceito de "moradia" deve ser percebido como um alvo das políticas públicas, configurando uma competência compartilhada entre a União, os Estados e os Municípios no sentido de promover iniciativas de edificação de habitações e aprimoradas as condições habitacionais e de saneamento básico (artigo 23.º, inciso IX, da CF/88).

A Constituição Federal de 1988, reconhecida como a "Constituição Cidadã", realçou a ênfase nas políticas e na administração urbana, notadamente nas esferas institucionais, políticas e sociais, concedendo aos municípios um papel de destaque nesse âmbito. Consoante o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2016), essa ênfase foi notória.

(...) conforme os seus Art. 30 e 182, o município deve legislar sobre os assuntos de interesse local, com obrigação sobre o espaço urbano, por meio de uma política de desenvolvimento urbano que tenha por objetivo as funções sociais da cidade, com adequado ordenamento territorial. O Art. 182 dispõe que a política urbana é responsabilidade do município e deve garantir as funções sociais da cidade e o desenvolvimento dos cidadãos. Estabelece, ainda, que o Plano Diretor Municipal é o instrumento básico do ordenamento territorial urbano, devendo definir qual deve ser o uso e as características de ocupação de cada porção do território municipal, fazendo com que todos os imóveis cumpram sua função social” (IBGE, 2016, p. 17).

Ressaltam Mendes e Branco (2017, p.595), que “a Constituição brasileira elenca a “moradia” como direito social (art. 6º), mas também indica que esta está incluída entre as “necessidades vitais básicas” do trabalhador e de sua família (art. 7º, IV).

1.3.1 Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257/01

O Estatuto da Cidade (2001), designado como Lei nº 10.257 no ano de 2001, regulamentou os preceitos delineados nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Estabeleceu um novo paradigma regulatório para a política e administração urbana do Brasil. Seu alicerce primordial está vinculada ao conceito de função social da propriedade.

A função social da propriedade constitui um princípio amplo, apoiado em várias nações ao redor do globo. Filho (2019) ressalta que a concretização da função social da propriedade urbana busca aprimorar e, num horizonte futuro, eliminar a zona de carência, especialmente no âmbito das metrópoles.

O Estatuto da Cidade direciona expressamente a responsabilidade ao poder público em seu artigo 39, ao contemplar e implementar componentes que promovam a qualidade de vida do contribuinte e do cidadão. Dessa forma, o referido artigo delimita:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei. (BRASIL, 2001).

Uma perspectiva acerca da função social da propriedade pode ser compreendida através da análise de Filho (2019), ao referir que:

O pressuposto constitucional, contudo, não afasta nem suprime o direito em si. Ao contrário, o sistema vigente procura conciliar os interesses individuais e sociais e somente quando há o conflito é que o Estado dá primazia a estes últimos. A função social pretende erradicar algumas deformidades existentes na sociedade, nas quais o interesse egoístico do indivíduo põe em risco os interesses coletivos (FILHO, 2019, p. 431).

O Estatuto urbano (2001) impulsiona como estratégia visando à inserção de níveis elevados de vida, e esses atributos que repercutem nos campos Constitucional, Tributário e Civil. O propósito da função social da propriedade é assegurar o interesse coletivo inerente à propriedade.

O Ente Municipal assume um papel central na regularização fundiária de sua jurisdição, por meio do desenvolvimento dos elementos voltados à ordenação territorial.

Seguindo a exposição de Ribeiro, constata-se que a implementação do Estatuto da Cidade gera, entre outras coisas, os seguintes progressos:

Promoção do uso coletivo da propriedade urbana; Angariação de receitas provenientes da atividade imobiliária, destinadas à redistribuição na cidade ou à execução de empreendimentos urbanos, mediante separação entre o direito de propriedade e o direito de construção; Regularização de núcleos urbanos informais; Governança democrática das áreas urbanas (RIBEIRO, 2015, p.38).

O Estatuto urbano (2001) também lista os Mecanismos legais e políticos (Artigo 4º, V) destinados à organização e administração do território, sobressaindo:

Desapropriação; Servidão administrativa; Limitações administrativas; Tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; Instituição de unidades de conservação; Instituição de zonas especiais de interesse social; Concessão de direito real de uso; Concessão de uso especial para fins de moradia; Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; Usucapião especial de imóvel urbano; Direito de superfície; Direito de preempção; Outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;

Transferência do direito de construir; Operações urbanas consorciadas; Regularização fundiária; Assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; Referendo popular e plebiscito; Demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; Legitimação de posse (ALFONSÍN, 2007, p.35).

Alfonsín (2007) aborda e analisa o sentido do Estatuto urbano (2001), com uma potencial estruturação no contexto da regularização fundiária, classificando-a em: 1) Regularização legal dos terrenos; 2) Revitalização urbana; e 3) Regularização urbanística dos assentamentos caracterizados pela informalidade.

No presente momento, a regularização fundiária tem ganhado novos aspectos legais e organizacionais com a introdução da Reurb, estabelecida pela Lei nº 13.465 de 2017.

Percebe Fernandes (2013, p.23), que "a responsabilidade pela formulação e promoção de políticas de regularização está diretamente vinculada à questão de quem detém o poder de regulamentar o uso do solo urbano". Assim sendo, nos limites territoriais municipais, a responsabilidade de buscar recursos e aprimorar a qualidade de vida dos habitantes recai sobre a competência do Município.

A Constituição Federal de 1988, em conjunto com o Estatuto urbano (2001), representa marcos importantes para fiscalizar e validar o direito à urbe e à habitação como direitos sociais fundamentais, inclusive no tocante ao direito à regularização fundiária de propriedades urbanas, atualmente ampliado pela Reurb (Lei Federal nº 13.465 de 2017).

Os fundos provenientes das iniciativas fundamentais, tais como o Programa de Impulso ao Progresso do Governo Federal, bem como os recursos locais, desempenham um papel de suma força para as localidades no processo de tornar urbanos os assentamentos carentes. Esta circunstância decorre da elaboração tanto do Plano Nacional de Habitação de Viés Social, quanto do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Maranhão, iniciado a mais de 12 anos, hoje desenvolvido pela Secretaria de Estado das cidades do Maranhão (SECID) por outros vários serviços e programas sociais e de inclusão.

1.3.2 O Direito às Cidades Sustentáveis

Com o crescimento das cidades e o desenvolvimento econômico, torna-se uma preocupação constante na abordagem dos desafios relacionados à sustentabilidade urbana e ambiental. O Estatuto da Cidade (2001) faz uma referência explícita ao conceito de sustentabilidade urbana:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as

seguintes diretrizes gerais: I – **garantia do direito a cidades sustentáveis**, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as **presentes e futuras gerações**. (BRASIL, 2001) (grifo original).

O Estatuto da Cidade (2001) também promoveu o estímulo à colaboração com o propósito de abordar questões nas áreas de interesse social urbano, como evidenciado no artigo 2º, item III da Lei nº 10.257 de 2001: "III – cooperação entre os poderes públicos, a iniciativa privada e os diversos segmentos da sociedade no processo de urbanização, conforme o interesse social" (ALVIM, 2014, p. 799).

No âmbito internacional, a noção de "cidades sustentáveis" começou a ganhar maior destaque por meio de debates suscitados após a Agenda 21, cujas origens remontam à Conferência Eco-92, realizada no Rio de Janeiro. Em 1996, uma discussão sobre assentamentos humanos voltou à pauta e foi incluída na segunda conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, conhecida como Habitat II (ALVIM, 2014, p. 799).

Posteriormente, ocorreu o evento Habitat III, a Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, realizada em Quito, Equador, de 17 a 20 de outubro de 2016. Nesse encontro, os países estabeleceram uma Nova Agenda Urbana, abordando questões relacionadas ao planejamento e à gestão do desenvolvimento espacial urbano.

A busca pela sustentabilidade continua a ser um obstáculo para as cidades:

A sustentabilidade somente será alcançada quando as ideologias que definem os destinos das cidades incorporarem ao desafio do desenvolvimento as prementes questões sociais e ambientais. Estas ideologias, entretanto, não poderão ser as dos interesses imobiliários e de mercado, pois estes nunca irão incorporar as questões sociais e ambientais de forma espontânea, devendo ser desta forma direcionadas pela legislação e pelo Poder Público (ROSSETO, 2003, p.55).

De acordo com Rosseto (2003) ao abordar o direito a cidades sustentáveis, é fundamental considerar os princípios estabelecidos na Lei n. 10.257/2001, uma vez que o direito à terra urbana, moradia, saneamento ambiental e infraestrutura urbana foi explicitamente definido e incorporado ao Estatuto da Cidade (2001).

Para atingir os objetivos da sustentabilidade, um dos fundamentos essenciais é o estabelecimento de um governo democrático capaz de viabilizar as metas almejadas com a sustentabilidade e a organização gerenciada do território, conforme destacado por Sachs (2004).

1.3.3 O Direito à Propriedade

Os direitos fundamentais consolidaram a noção de propriedade, sendo destacado como um direito primordial, na Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso XXII, e está vinculado à função social no inciso XXIII. Galiano e Filho (2017) argumentam que a visão contemporânea da propriedade não a considera mais um direito absoluto, diferente do que ocorreu no passado.

Por tais razões, a regulamentação legal vigente, em especial o artigo 1.228 do Código Civil de 2002, ao abordar o direito de propriedade, preserva uma linha de pensamento em consonância com o conceito de função social da propriedade.

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. § 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas(...) (BRASIL, 2002).

No contexto conceitual, assim sendo, o direito de propriedade se fundamenta no direito real de usufruir, fruir, dispor e reivindicar o bem, dentro dos limites gastos por sua função social, conforme ressaltado por Filho (2019, p. 1000).

Em âmbito internacional, é válido destacar que a Organização das Nações Unidas (2015) reafirma o compromisso com o direito à moradia adequada ao enunciar os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, com particular ênfase no ODS nº 11, que trata de Cidades e Comunidades Sustentáveis.

O estudo dos direitos fundamentais assume importância ímpar, especialmente quando se aborda a temática do urbanismo e o direito à habitação.

O Direito de propriedade também encontra sua inserção no atual Código Civil, conforme expresso no caput do art. 1.228, que estabelece: “O proprietário tem a prerrogativa de utilizar, fruir e dispor da coisa, e o direito de reaver o bem da posse injusta ou detenção de quem quer que seja” (BRASIL, 2002).

Atualmente, a busca pelo exercício do direito de propriedade se depara com complexidades. “O processo de regularização fundiária enfrenta desafios em decorrência das questões e procedimentos organizacionais que confrontam os municípios, muitas vezes devido à carência de um planejamento urbano adequado ou até mesmo por questões políticas” (TARTUCE, 2017, p. 630).

A subjacente à regularização fundiária é a obtenção do registro imobiliário dos bens.

Nesse sentido, Tartuce entendeu o conceito de registro imobiliário da seguinte maneira:

A concretização da aquisição da propriedade imóvel se dá por meio do registro imobiliário, um aspecto que se insere no âmbito do contrato, e é realizada no Cartório de Registro de Imóveis local, conforme as disposições dos artigos 1.º, IV, e 167 a 171 da Lei 6.015/1973, conhecida como Lei de Registros Públicos. (TARTUCE, 2017, p. 668).

A situação de direito de propriedade não pleno, ou a ausência de registro de propriedade imobiliária, é uma realidade bastante comum e afeta grande parte dos municípios. Conforme a perspectiva de Reis Filho (2012), o processo de ocupação do espaço urbano considera uma interligação entre a área física ocupada e o crescimento contínuo da população urbana, ressaltando, por conseguinte, a importância de avaliar e monitorar o desenvolvimento urbano em associação às questões sociais.

A dificuldade reside em enfrentar "as demandas crescentes geradas pelo progresso econômico, provocadas em um déficit acentuado na oferta de habitações, infraestrutura e serviços urbanos" (REIS FILHO, 2012, p. 42).

Sustenta-se que a legalização do patrimônio proporciona uma chance de obter crédito e fomentar a redistribuição de riqueza. Em determinadas circunstâncias, isso implica na obtenção de financiamento para propriedades urbanas, podendo até mesmo direcionar recursos para áreas rurais.

Nesse contexto, se torna mais adequado por meio de uma análise profunda e um compromisso com os princípios de conservação ambiental. Portanto, é totalmente justificado abordar esses aspectos no próximo capítulo.

2. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: LEI 13.465 DE 2017

Primeiramente, destaca-se o ponto inicial de que a atual lei federal referente à regularização fundiária (Lei nº 13.465/2017) e sua predecessora (Lei nº 11.977/2009) originaram-se da conversão de medidas provisórias. Essas medidas, conforme estipulado no artigo 62, parágrafo inicial, da Constituição Federal de 1988, deveriam ser emitidas somente em situações consideradas relevantes e urgentes.

Entre as várias violações normativas citadas, a falta de observância desses critérios na elaboração da Medida Provisória 759/2016, que originou o novo conjunto de regras para a regularização fundiária, foi destacada na ADI 5.771, apresentada pela Procuradoria-Geral da República (PGR):

A Lei 13.465/2017, além de ser fruto de medida provisória destituída dos requisitos constitucionais de relevância e urgência (art. 62, *caput*), afronta múltiplos princípios e regras constitucionais (...).

A doutrina e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal têm reconhecido, de forma excepcional, sindicabilidade dos requisitos de medida provisória pelo Poder Judiciário. Apesar da fluidez e indeterminabilidade dos conceitos de “relevância” e “urgência”, submetidos a análise discricionária inicial do chefe do Poder Executivo, há casos em que seu uso ocorre de forma nitidamente anômala, com excesso ou abuso do poder de legislar, a reclamar intervenção jurisdicional para censurar a norma (BRASIL, STF, ADI 5.771, 2017).

No contexto da inconstitucionalidade formal, a PGR ressaltou a falta de urgência na emissão da MP nº 759/2016, uma vez que não existiam elementos que comprovassem a necessidade imediata de sua criação. Pelo contrário, os extensos e sérios problemas fundiários no Brasil têm origens que remontam ao período colonial

Por uma questão metodológica, serão resumidamente apresentados os principais destaques da Lei 13.465/2017, mas, ao longo dos próximos capítulos, serão examinadas minuciosamente todas as características e informações específicas ao processo administrativo da regularização fundiária.

Dessa forma, enfatizam-se as seguintes alterações e adições legislativas:

Alterações na medida provisória 2.220, que aborda a concessão de uso especial para fins de moradia; Especialização das áreas registradas em comum, eliminando até mesmo a necessidade da outorga de escritura pública e flexibilizando, desde o início, o sistema do fôlio real; Inclusão do direito real de laje na lista dos direitos reais, juntamente com a previsão de abertura de matrículas; Introdução do tratamento do condomínio de lotes no Código Civil, com a aplicação, quando pertinente, seguindo as diretrizes condicionais para o condomínio edilício, ocorre uma ampliação excessiva do processo de regularização registral. Isso possibilita a criação de registros individuais para unidades residenciais que anteriormente não estariam incluídas nos registros existentes; Alterações na legislação 6.766/1979, tais como a imposição da responsabilidade pelo custeio das despesas de manutenção nos condomínios fechados (loteamentos), rompendo com as decisões judiciais anteriores condicionais pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e pelo Superior Tribunal de

Justiça (STJ); Tratamento específico referente aos conjuntos habitacionais não regulares, incluindo uma contribuição especial que representa a necessidade de obter certificados de habite-se no contexto da Reurb-S para sua regularização eficaz; Abordagem de um modelo de condomínio urbano simplificado, aplicável à residência coletiva, simplificando principalmente o procedimento de averbações de construções, que pode ser realizado com base em uma mera notícia do interessado, contendo informações sobre a área construída e o número da unidade imobiliária. Nesse caso, não é necessário apresentar certificados de ocupação e comprovar a quitação de impostos e contribuições previdenciárias; Regulamentação da arrecadação de propriedades desocupadas, segundo o disposto no artigo 1.276 do Código Civil; Modificação no texto do artigo referente à aquisição coletiva por usucapião no Estatuto da Cidade (artigo 10); Alteração na abordagem do consórcio imobiliário, abordado no Estatuto da Cidade e; Modificação na Lei 9.636/1998, que trata da venda de propriedades da União; Simplificou-se o termo dos contratos de enfiteuse em terras da marinha, através do processo de remissão (MACEDO, 2020, p.56)

Ante o exposto, conclui-se que, no âmbito de uma série de mudanças na legislação impactaram a regularização imobiliária, como a inclusão de novos direitos, como o direito real de laje, e a modificação de leis existentes, como a 6.766/1979 e a Lei 9.636/1998. Essas alterações facilitam a regularização de propriedades, simplificam procedimentos e impõem novas responsabilidades, representando um avanço significativo na questão registral e imobiliária.

2.1 CONCEITO - REURB

O dispositivo legal constante no artigo 11 da Lei 13.465/17 estabelece o significado da terminologia empregada, visando a contribuir para a compreensão da legislação e para a adoção das ferramentas preparadas durante o desenvolvimento do processo administrativo. Ou seja, o Artigo 11 dispõe o seguinte:

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 à 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 (BRASIL, 2017).

Existe uma diferenciação entre regularização de terras e desenvolvimento urbano de áreas não regulamentadas. Essa distinção é exposta por Edésio Fernandes, que afirma que o conceito de regularização fundiária está relacionado “às políticas de legalização fundiária das áreas e dos lotes ocupados informalmente”; já a urbanização dos assentamentos urbanos informais é o termo que define a “implementação de infraestrutura urbana e prestação de serviços públicos” (CORDEIRO, 2011, p. 6).

Sobre os assentamentos informais, Carlos José Cordeiro, dispõe que eles são resultados dos processos de desenvolvimento, legislação e gestão das áreas urbanas, e também de terras e regimes políticos elitistas (CORDEIRO, 2011, p.15).

Após introduzir as expressões e configurações empregadas pela Reurb, outro artigo relevante da Lei merece atenção, a saber, o artigo 19, o qual trata dos dispositivos da Reurb e estipula que: “O poder público poderá utilizar o procedimento de demarcação urbanística, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização do núcleo urbano informal a ser regularizado”.

A respeito desse assunto, o ponto 317 do Segmento XX das Diretrizes Extrajudiciais da Corregedoria Geral da Justiça Estado de São Paulo (NSCGJSP) estabelece que:

O procedimento de demarcação urbanística visa identificar imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direito inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação da matrícula destes imóveis, da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município (BRASIL, 2003).

Consoante o Art. 2º da Lei 13.465/2017, que alterou o Art. 19 da Lei n. 8.629/1993, houve preocupação inclusive na preservação de direitos em áreas rurais, onde o registro cartográfico das fronteiras urbanísticas deve ser acompanhado dos seguintes registros e cuidados:

Art. 19. O processo de seleção de indivíduos e famílias candidatos a beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária será realizado por projeto de assentamento, observada a seguinte ordem de preferência na distribuição de lotes: I Ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel, hipótese em que esta será excluída da indenização devida pela desapropriação; II Aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros,

assalariados, parceiros ou arrendatários, identificados na vistoria; III Aos trabalhadores rurais desentrosados de outras áreas, em virtude de demarcação de terra indígena, criação de unidades de conservação, titulação de comunidade quilombola ou de outras ações de interesse público; IV Ao trabalhador rural em situação de vulnerabilidade social que não se enquadre nas hipóteses previstas nos incisos I, II e III deste artigo; V Ao trabalhador rural vítima de trabalho em condição análoga à de escravo; VI Aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários em outros imóveis rurais; VII Aos ocupantes de áreas inferiores à fração mínima de parcelamento. § 1º O processo de seleção de que trata o caput deste artigo será realizado pelo INCRA com ampla divulgação do edital de convocação na internet e no Município em que será instalado o projeto de assentamento, bem como nos Municípios limítrofes, na forma do regulamento. § 2º Nos projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados, definidos em regulamento, o processo de seleção será restrito às famílias que já residam na área, observadas as vedações constantes do art. 20 desta Lei. § 3º Caso a capacidade do projeto de assentamento não atenda todos os candidatos selecionados, será elaborada lista dos candidatos excedentes, com prazo de validade de dois anos, a qual será observada de forma prioritária quando houver substituição dos beneficiários originários dos lotes, nas hipóteses de desistência, abandono ou reintegração de posse (BRASIL, 2017).

Além do referido registro cartográfico de delimitação das fronteiras urbanísticas, conforme estabelecido no artigo 2º da Reurb, o artigo 15 lista diversos outros meios que podem ser empregados para enriquecer o processo administrativo, incluindo:

Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos: I - A legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos desta Lei; II - A usucapião, nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), dos arts. 9º a 14 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e do art. 216-A da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973; III - A desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); IV - A arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); V - O consórcio imobiliário nos termos do art. 46 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; VI - A desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962; VII - o direito de Preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; VIII - a transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; IX - A requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do § 3º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); X - A intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; XI - A alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da alínea f do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; XII - a concessão de uso especial para fins de moradia; XIII - a concessão de direito real de uso; XIV - A doação; e. XV - A compra e venda.

O novo paradigma para a regularização de propriedades estendeu consideravelmente o alcance da atuação do setor público na identificação de áreas ocupadas de forma não autorizada. Dessa forma, foram instituídas ferramentas e dispositivos administrativos com o propósito de legalizar propriedades irregulares, tanto para residentes de recursos limitados quanto para ocupantes específicos que buscam empreendimento.

Pode-se afirmar que a Lei 13.465/2017 se deu em duas etapas: a primeira consiste no processo administrativo controlado pelo município para validar a declaração da posse ou da propriedade por meio da emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF)-

A segunda envolve o registro prévio da certidão de registro fundiário, no órgão competente de registro de imóveis, a fim de ser examinada e acreditada para a posterior emissão do título de domínio ao beneficiário.

2.2 OBJETIVOS DA REURB

Para compreender o significado de algumas normas da legislação da REURB, é fundamental esclarecer o verdadeiro sentido dos termos, como "objetivo", "diretriz" e "princípio".

Objetivo refere-se a uma finalidade específica ou meta a ser alcançada, representando uma direção clara para atingir um propósito específico ou objetivo almejado.

Diretrizes, conforme a explicação de Odete Medauar (2005, p.17), são direcionamentos reguladores, uma espécie de orientação ou instrução para a execução de um plano ou política, correspondendo, em termos legais, a normas, no sentido de regulamentações e princípios.

Por outro lado, princípio, segundo a definição de Celso Antônio Bandeira de Mello (2018), é o elemento central e fundamental de um conjunto, um modelo sólido, com influência essencial em várias áreas, interativamente como um guia de valores para interpretação e integração do sistema normativo, conferindo-lhe um caráter unificado e sentido consistente.

As definições de princípios de Robert Alexy (2015) e de Celso Antônio Bandeira de Mello (2018) “são uma concepção de princípios como diretrizes de alto grau de abstração, transferências de valores e comandos que visam à otimização”. Essas ideias formam uma bússola interpretativa do sistema normativo, onde os princípios possuem um alto nível de generalidade, conforme explica Robert Alexy (2015, p. 87).

Da mesma forma, Miguel Reale (1986, p.60) conceituou princípios como "verdades ou julgamentos fundamentais, que servem como base ou asseguraram a certeza a um conjunto de julgamentos organizados em um sistema de conceitos relacionados a uma determinada parte da realidade". Em outras palavras, o estudioso ancora-se na essência de validade de um sistema de conhecimento, considerando os princípios como pressupostos essenciais. Essa

reflexão se torna necessária devido à relação intrínseca entre os princípios estabelecidos na Lei 11.977/2009 e os objetivos na Lei 13.465/2017.

Em uma análise perspicaz, Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p.75-79) comparou o artigo 48 da Lei 11.977/2009 que “abordava os princípios, com o artigo 10 da Lei 13.465/2017, que tratava dos objetivos.” O argumento da jurista foi que houve uma ampliação dos propósitos relacionados ao direito social à moradia adequada, resultando na emergência da função social da cidade e da propriedade, bem como na promoção da eficiência e no desejo de criação de novos obstáculos.

Como se nota, apesar da lei anterior (11.977/2009) o termo "princípios" estar presente no artigo 48, na lei mais recente (13.465/2017), como mencionado anteriormente, o termo "objetivos" é utilizado, apresentando uma certa semelhança.

Conforme apontado por Luis Felipe Tegon Cerqueira Leite e Mariana Mencio (2019, p.32-33), podem-se extrair elementos fundamentais da leitura do artigo 10, a saber: o direito à moradia (inciso VI), a consensualidade (inciso V), a dignidade humana (inciso VII), a função social da propriedade (inciso VII), as funções sociais da cidade (inciso VIII), a eficiência na ocupação e no uso do solo (inciso IX) e a participação popular (inciso XII).

Antes de analisar a correspondência dos incisos com princípios, a Lei 13.465/2017, no artigo 9º, § 1º, envolvida explicitamente os princípios da regularização fundiária, exigindo que as políticas urbanas fossem formuladas com base nos princípios de sustentabilidade econômica, social, ambiental e ordenação territorial, movendo-se a uma ocupação eficiente do solo. Vale ressaltar que a Medida Provisória 759/2016, que precedeu essa lei, também continha princípios adicionais, como competitividade, eficiência energética e complexidade funcional.

No entanto, esses princípios foram removidos durante o processo de conversão da medida provisória em lei devido às críticas relacionadas à sua natureza capitalista, que poderiam prejudicar os objetivos sociais da lei.

2.2.1 Análise doutrinária da regularização fundiária

A análise doutrinária destaca que os princípios desempenham um papel fundamental, como guias interpretativos em diversas situações jurídicas, incluindo a regularização fundiária. A aplicação empírica desses princípios é essencial, uma vez que cada processo de regularização é único e apresenta desafios específicos.

A Lei 13.465/2017 é relevante aqui, pois não estabelece diretrizes previstas, em vez disso, utiliza princípios e objetivos (previstos nos artigos, 9º, § 1º e 10) como orientações para a aplicação da regularização fundiária. Isso enfatiza a importância dos princípios na interpretação e aplicação da lei.

Superando essas considerações, discuti a examinar os princípios em si, conforme estabelecido no artigo 9º § 1º da Lei 13.465/2017: princípio de sustentabilidade econômica, social, ambiental e ordenação do solo com eficiência de diretrizes territoriais. O princípio da sustentabilidade é uma diretriz geral relacionada à função social da cidade e da propriedade, conforme previsto no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Para Thiago Marrara (2007, p.186), “a função social da cidade está relacionada à função social da propriedade urbana, conforme previsto na Constituição Federal.”

De acordo com o jurista, a norma constitucional relativa à função social da cidade e da propriedade é de eficácia limitada, ou seja, requer a criação de diretrizes nos planos diretores locais e normas específicas para serem plenamente eficazes. Ele argumenta que essa norma tem duas facetas: uma direcionada à administração local (função social da cidade) e outra aos particulares (função social da propriedade).

O autor destaca a natureza interdisciplinar da sustentabilidade, que exige uma regularização fundiária capaz de concretizar direitos fundamentais. O princípio foi destacado na *Carta Mundial pelo Direito à Cidade*, aprovada no Fórum Social Mundial de 2005, e estabelece o:

Direito à Cidade, definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade e justiça social. É compreendido como um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere a legitimidade de ação e organização com base nos seus usos e costumes, para obterem o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado (...). O direito à cidade é interligado e interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente (...).²

O esclarecimento destaca a importância do direito à cidade sustentável e propõe uma nova abordagem desse direito que pode ser aplicada à regularização fundiária. Faz referência à "Carta de Atenas" de 1933, que descreve a cidade como um organismo funcional e orgânico.

A ideia é que a funcionalidade e a sustentabilidade devem ser consideradas na regularização fundiária para efetivar a Reurb. Isso implica uma necessidade de eficiência e opções territoriais, sendo este o último princípio fundamental.

² Carta Mundial pelo Direito à Cidade. Documento produzido através do Fórum Social das Américas - Quito - julho 2004, Fórum Mundial Urbano - Barcelona - setembro 2004 e V Fórum Social Mundial - Porto Alegre - Janeiro 2005.

Em resumo, uma regularização sustentável requer uma harmonia adequada entre a titulação formal e as transformações materiais, como pensado até agora.

Note-se que, em se tratando do princípio da ordenação territorial, conforme destacado por Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p.76), “está previsto no Estatuto da Cidade e visa a urbanização de maneira coerente, conforme as normas legais, envolve uma utilização adequada dos imóveis urbanos.”

Enfatiza Fernanda do Carmo (2016, p.99), que o ordenamento do território é uma política pública abrangente que abarca objetivos de organização territorial e desenvolvimento socioeconômico, com impacto em diversas áreas da vida social e econômica.

Afirma José Afonso da Silva (2010, p.177), que a ordenação territorial é de interesse dos municípios, embora à União e aos estados se reserve competência para atuar em algumas searas. Para ele, a “ordenação do solo caracteriza-se como um conjunto de medidas destinadas a realizar o conteúdo do plano urbanístico”.

É dessa forma que os municípios poderão atingir os objetivos da regularização, fazendo que realmente se concretize a simbiose de cidade formal e material, previa ou posteriormente, ao longo do desenrolar do processo administrativo da regularização.

Apesar da polêmica terminológica já exposta entre “objetivos” e “princípios”, o novel diploma (Lei 13.465/2017) estabeleceu no artigo 10 os objetivos.

O primeiro, localizado no inciso I, é “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”. Isto remete ao planejamento urbano e ordenação territorial.

Segundo Luis Felipe Tegon Cerqueira Leite e Mariana Mencio (2019, p.19-52), esse planejamento é um mandamento constitucional, citando abordagem de José Afonso da Silva (SILVA, 2010, p.88):

O planejamento, assim, não é mais um processo dependente da mera vontade dos governantes. É uma previsão constitucional e uma previsão legal. Tomou-se imposição jurídica, mediante a obrigação de elaborar planos, sendo os instrumentos consubstanciadores do respectivo processo.

Para um bom desenvolvimento de processo administrativo de regularização fundiária, é necessário que os gestores tenham um diagnóstico da informalidade territorial e jurídica para poderem efetuar um planejamento casuístico e personalizada para os mais de 5570 municípios e suas respectivas realidades.

Já o inciso II do artigo 10 prevê a criação de unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e a constituição de direitos reais em favor dos seus ocupantes.

Isto é, o reconhecimento do espaço excluído – já consolidado – da formalidade, integrando-o ao tecido urbano por meio de flexibilizações legais e aplicação do arcabouço jurídico.

Destacam Luis Felipe Tegon Cerqueira Leite e Mariana Mencio (2019, p.19-52), a importância da legislação urbanística municipal “que no espaço próprio da suplementação das normas gerais em função dos interesses predominantes locais, pode fazer a confrontação da regularização fundiária de acordo com o planejamento urbano”.

Os incisos III e IV do mesmo artigo, buscam a ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados, de modo a promover a integração social e a geração de emprego.

Priorizar a permanência dos ocupantes no espaço não é um preciosismo, na verdade, é para evitar a mudança abrupta das ocupantes para outro local totalmente desconectado daquele tecido urbano. É muito comum a realocação das pessoas em regiões periféricas e distantes de onde os ocupantes criaram seus vínculos com a Cidade.

Na visão de Luis Felipe Tegon Cerqueira Leite e Mariana Mencio (2019, p.19-52), a moradia não é um favor concedido pelos governantes, mas sim um direito transcendente³. Para os juristas, as relações afetivas, o estudo, o trabalho e o lazer são desenvolvidos na formação do ser humano pelo local de sua moradia. Inobstante o objetivo e a prioridade de manter os ocupantes no assentamento já consolidado, caso haja risco de desastres naturais, será necessário a realocação para um local seguro.

Os juristas ainda sustentam a noção de “regularização integral”, que retrata a abrangência terminológica de moradia, como um lugar não apenas para viver, mas também para proporcionar condições de integração social. Concorde-se com essa noção principalmente porque mora-se na cidade e não simplesmente em uma moradia desconectada da cidade legal, tanto do ponto de vista material como formal, e é somente com a efetivação

³ O antigo Platão foi o primeiro a reconhecer a diferença entre uma realidade imanente e uma transcendente em sua Filosofia, pois ele estabeleceu a distinção entre duas realidades: uma realidade material e sensível e outra realidade imaterial e suprassensível. Em geral, a imanência refere-se a algo que tem em si próprio o seu princípio e seu fim. A transcendência, por sua vez, faz referência a algo que possui um fim externo e superior a si mesmo. A imanência está ligada à realidade material, apreendida imediatamente pelos sentidos do corpo, e a transcendência está ligada à realidade imaterial, de uma natureza metafísica e puramente teórica e racional. Desde Platão, a Filosofia tenta lidar com a diferenciação dos dois conceitos, visto que são antagônicos e que suscitam a discussão acerca da validade de cada um ou da superioridade de um deles. Durante a Idade Média, a discussão acerca da validade de cada um desses conceitos dividiu o pensamento entre os filósofos neoplatônicos, como Agostinho, notadamente defensores da superioridade inquestionável da transcendência, e os filósofos aristotélicos, como Tomás de Aquino, que defendiam a validade da realidade imanente”. (PORFÍRIO, Francisco. “Imanência e transcendência”; *Brasil Escola*.) Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/filosofia/imanencia-transcendencia.htm>. Acesso em 28 de abril de 2023.

de todos os objetivos e princípios da Lei 13.465/2017 que concretizará a “regularização fundiária”⁴,

Os estudiosos também defendem a ideia de "regularização completa", que abrange a amplitude conceitual da habitação, não apenas como um lugar para residir, mas também como um espaço que proporciona condições de integração social. Concorde-se com essa abordagem, especialmente porque o objetivo é viver na cidade e não apenas em uma habitação isolada do contexto urbano - tanto do ponto de vista físico quanto legal. Somente com a efetivação de todos os objetivos e princípios estabelecidos na Lei 13.465/2017 será possível alcançar a "regularização fundiária abrangente.

O inciso V do artigo 10 prevê a possibilidade de extrajudicialização⁵ para estímulo à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade⁶. Em tese de doutorado sobre o

⁴ A adoção desse termo define a necessidade de análise da regularização fundiária nas duas acepções — aspecto formal, documentação e fôlio real, e aspecto material, infraestrutura essencial do empreendimento —, aspectos entrelaçados e contínuos, isto é, não há efetiva regularização sem fechar um círculo. No Dicionário Informal: “Giro completo - Ângulos Replementares - Dois ângulos são Replementares quando a soma de suas medidas é igual a 360°. Neste caso, cada um é o replemento do outro.

⁵ A extrajudicialização dos procedimentos judiciais consiste em fenômeno recente no direito brasileiro que possibilita ao legislador desafogar o poder judiciário, trazendo para o foro extrajudicial a competência para procedimentos de menor complexidade que não demandem julgamento de mérito, isto é, sejam de jurisdição voluntária, ou a chamada Administração Pública de Interesses Privados. São exemplos de extrajudicialização os seguintes procedimentos: a) a implementação do Inventário, Separação e Divórcio extrajudiciais, pela Lei 11.441/2007. Estes podem ser procedidos em Tabelionato de Notas, através de escritura pública, a qual tem plena eficácia, sendo título hábil para registro e levantamento de quaisquer bens ou valores depositados; b) a formação de cartas de sentença e formais de partilha extrajudiciais, introduzida pelo Provimento CG 31/2013. A parte interessada, assistida pelo advogado, poderá solicitar que a carta de sentença ou formal de partilha seja extraído em cartório de notas, mediante requerimento simples; c) a implementação, pelo Novo Código do Processo Civil, do procedimento de Usucapião Extrajudicial, que será processado nos cartórios do registro de imóveis, diante da apresentação de petição instruída por ata notarial lavrada por tabelião, atestando o tempo da posse e demais fatos relevantes que sejam evidenciados pelas partes; d) a adesão do Brasil à Convenção de Haia, convenção internacional para eliminação da exigência de legalização de documentos públicos estrangeiros. O apostilamento nos termos da convenção é feito nos cartórios de notas e de registro civil brasileiros. A extrajudicialização dos procedimentos é um meio legítimo para garantir a prestação jurisdicional voluntária em tempo hábil e de forma econômica para a parte e para o poder público, ainda descongestionando o poder judiciário, e, destarte, garantindo maior celeridade ao julgamento das causas de maior complexidade e que comportem objetos contenciosos.

⁶ As normas fundamentais do Código de Processo Civil preveem que o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos (art. 3º, § 2º). Além disso, enuncia-se que a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial (art. 3º, § 3º.) (BRASIL, 2015). Em monografia apresentada na pós-graduação lato sensu da Faculdade de Direito da USP de Ribeirão Preto, abordamos o referido tema: “A Lei n. 11.441/07 trouxe importante inovação e deu grande passo em direção ao descongestionamento do Poder Judiciário. Este diploma introduziu alterações no Código de Processo Civil, possibilitando a lavratura de separações, divórcios e inventários consensuais pelos notários. Bem verdade que até a edição dessa lei, apenas pela via judicial poderia ser feita, via essa extremamente congestionada. No ano da promulgação da Lei foi ainda instituído um Grupo de Estudos pela Portaria CG 01/2007, publicada no Diário Oficial de 11.01.2007, visando a implementação da Lei no âmbito notarial e suas implicações do registro civil das pessoas naturais. Esse grupo foi composto pelos seguintes integrantes: José Roberto Bedran, José Renato Nalini, Marcelo Martins Berthe, Márcio Martins Bonilha Filho, Vicente de Abreu Amadei, Vitore André Zilio Maximiano, Márcia Regina Machado Melaré e Paulo Tupinambá Vampré. Referido Grupo de Estudos elaborou

tema, Swarai Cervone de Oliveira (2011, p.125) aponta que os oficiais de cartório exercem parcela da jurisdição quando administram interesses privados, trazendo pacificação social.

A Lei 11.441/07⁷ que possibilitou a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa foi um enorme avanço no sistema normativo vigente, uma vez que autorizou os tabelionatos de notas a lavrar esses atos, o que, por sua vez, demonstra parcela de função jurisdicional sem que se elimine a fiscalização do Poder Judiciário, tendo em vista arquétipo do artigo 236 da Constituição Federal.

A exposição desses fenômenos mostra a possibilidade real da participação das serventias extrajudiciais, os cartórios, no cumprimento desse objetivo, enquanto atuam como verdadeiros agentes da regularização.

O inciso VII visa garantir a efetivação da função social da propriedade⁸. José Afonso da Silva (2010, p.73) ao analisar o princípio à luz da disciplina urbanística retrata que: “tem sido mal definido na doutrina brasileira, obscurecido, não raro, pela confusão que dele se faz com os sistemas de limitação da propriedade”.

Para o autor, não há confusão entre as limitações do exercício do direito da

importantes conclusões sobre aplicabilidade da lei. Destacam-se as seguintes conclusões: i) alternatividade quanto à escolha das vias judicial e extrajudicial; ii) possibilidade de desistência de uma das vias para a eleição da outra; iii) prescindibilidade da homologação judicial das escrituras públicas de inventário e partilha, bem como as de divórcio e separação consensual, as quais são títulos hábeis para o registro civil e o registro imobiliário. A Lei introduziu profunda mudanças na estrutura jurídica ao permitir que determinados atos como divórcio, separação e inventário fossem feitos diretamente nas serventias extrajudiciais.” Foi um movimento hipertrófico da atividade notarial e registral na medida que creditou a confiança desses atos para o extrajudicial (NOSCH, 2019).

⁷ Para José Afonso da Silva (2011, p.74-75): “essa concepção é que o intérprete tem que entender as normas constitucionais que fundamentam o regime jurídico da propriedade: sua garantia enquanto atende à sua função social”, “implicando uma transformação destinada a incidir seja sobre o fundamento mesmo da atribuição dos poderes ao proprietário, seja, mais concretamente, sobre o modo de aquisição, em que o conteúdo do direito vem positivamente determinado; assim é que a função social mesma acaba por posicionar-se como elemento qualificante da situação jurídica considerada, manifestando-se, conforme as hipóteses, seja como condição de exercício de faculdades atribuídas, seja como obrigação de exercitar determinadas faculdades de acordo com modalidades preestabelecidas”. Enfim, a função social manifesta-se na própria configuração estrutural do direito de propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens. Por isso é que se conclui que o direito de propriedade não pode mais ser tido como um direito individual. A inserção do princípio da função social, sem impedir a existência da instituição, modifica sua natureza.

⁸ Para José Afonso da Silva (2011, p.74-75): “essa concepção é que o intérprete tem que entender as normas constitucionais que fundamentam o regime jurídico da propriedade: sua garantia enquanto atende à sua função social”, “implicando uma transformação destinada a incidir seja sobre o fundamento mesmo da atribuição dos poderes ao proprietário, seja, mais concretamente, sobre o modo de aquisição, em que o conteúdo do direito vem positivamente determinado; assim é que a função social mesma acaba por posicionar-se como elemento qualificante da situação jurídica considerada, manifestando-se, conforme as hipóteses, seja como condição de exercício de faculdades atribuídas, seja como obrigação de exercitar determinadas faculdades de acordo com modalidades preestabelecidas”. Enfim, a função social manifesta-se na própria configuração estrutural do direito de propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens. Por isso é que se conclui que o direito de propriedade não pode mais ser tido como um direito individual. A inserção do princípio da função social, sem impedir a existência da instituição, modifica sua natureza.

propriedade em detrimento da função social que emerge do direito estrutural. Está ligada a um processo sinalagmático entre relação produtiva e propriedade. Concorde-se com a ideia e adicionam-se as lições de Miguel Reale (2003), uma vez que o tridimensionalismo do direito – fato, valor e norma – pode ser uma estrutura social axiológico-normativa para entender essa “obrigação” dos proprietários (SILVA, 2010, p.73).

Em sentido divergente, Thiago Marrara (2007, p.184) afirma que tanto a relação com a cidade, como a propriedade urbana privada, a função social desenha-se fundamentalmente “como a justificativa jurídica que legitima a criação de limitações ao exercício de propriedade, tendo em vista a necessidade de reduzir externalidades negativas e estimular positivas em benefício de uma coletividade maior”.

Na observação da sapiência desenvolvida pelos juristas, nota-se que a função social é um complexo normativo estrutural que se pode resumir em eventuais obrigações impostas ao proprietário de um direito, podendo ser uma limitação ou não, o que dependerá da ótica com que for analisada, isto é, avaliada pelo proprietário é um *múnus*, analisado pela coletividade é um benefício. Isso faz ainda mais sentido quando analisa-se a função social da cidade, pois a cidade retrata um aspecto coletivo de aglomeração humana com numerosas construções próximas entre si, com interligações *sui generis*.

Outra ideia, embora não muito comentada, é a de que a própria regularização fundiária é fundamento para o cumprimento da função social da propriedade⁹.

O inciso VII concretiza o princípio da ordenação territorial ao ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Sobre esse inciso, vale recordar Thiago Marrara (2007) ao expressar a obrigatoriedade das municipalidades de traçar uma política de desenvolvimento urbano em diploma legislativo próprio para garantir o bem-estar dos habitantes locais e permitir criar um “urbanismo”¹⁰ ciência multidisciplinar relacionado ao estudo e planejamento da cidade.

Para traçar esse diploma legislativo próprio, o jurista indica a necessidade de avaliação e discussão locais para criação das normas urbanísticas que atendam às necessidades locais,

⁹ A integração do princípio da função social da propriedade (ou nos confira conceitos de propriedade) importa em que se coloque sob contestação, por tímida e incompleta, a fórmula segundo a qual apenas não pode a propriedade ser usada de modo contrário à utilidade social. [...] verificamos que, algumas vezes, neles quem? Talvez a resposta esteja no trecho que você excluiu se inserem comandos voltados são somente à vedação do exercício da propriedade – para que não venha contrariar a utilidade social – mas à promoção do exercício da propriedade de modo mais compatível àquela utilidade (GRAU, 1983, p. 65).

¹⁰ Para Hely Lopes Meirelles: “Urbanismo é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade. Entendam-se por espaços habitáveis todas as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer das quatro funções sociais: habitação, trabalho, circulação, recreação” (2008, p.376).

de vez que copiar legislações de outros municípios, não levará a nenhum resultado prático, pois, cada município tem suas peculiaridades.

A esta obrigatoriedade de legislação “própria” elaborada por Thiago Marrara, adiciona-se a ideia de José Afonso da Silva sobre “coesão dinâmica”¹¹ da natureza das normas urbanísticas. Para Silva (2010, p. 59) essas ordenam os espaços habitáveis, e, “à medida que estes ficam mais complicados, também as normas urbanísticas adquirem complexidade, até chegar à formação de unidade substancial, quem sabe até adquirirem autonomia, formando um ramo autônomo do Direito”.

Para perscrutar o alcance terminológico de função social da cidade, Thiago Marrara (2007, p.182-187) com sobressalto doutrinário, abordou o termo no sentido de limitar tanto a gestão municipal sobre o patrimônio público, quanto a propriedade urbana em sentido estrito (público e privado) para cumprimento das finalidades coletivas definidas pelo próprio Estatuto da Cidade¹², direito à terra urbana, à moradia¹³, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. Assim, o autor destaca que a irradiação desse princípio pode ensejar obrigações de um proprietário em prol da coletividade quando não haja solução melhor para a concretização dos direitos supracitados.

Os próximos incisos, IX e X, do artigo 10, visam concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo e têm a função de prevenir a formação de novos núcleos urbanos informais. Os objetivos do artigo 10 têm intersecções com todo o arcabouço da regularização fundiária desenvolvido até o momento.

Pode-se sustentar, que o princípio da eficiência, que atualmente tem *status* constitucional¹⁴, de acordo com os ensinamentos de Maria Sylvia Zanella di Pietro (2017,

¹¹ Por essa razão é que denominamos coesão dinâmica a essa particularidade das normas urbanísticas, a fim de denotar que sua eficácia somente (ou especialmente) decorre de grupos complexos e coerentes de normas e tem sentido transformacionista da realidade. “É que ‘a norma urbanística, se tomada isoladamente, não oferece nenhuma imagem de possível mudança do real, em relação a determinado bem; ela precisa de um enquadramento global, numa visão dinâmica com outras normas, e mesmo com todo o sistema de normas urbanísticas que, somente no seu complexo, é idôneo a fornecer a visão real do tipo e da quantidade de mudança que, em relação àquele bem, pode e deve verificar-se” (SILVA, 2010, p.61).

¹² Art. 2. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 2001).

¹³ “A moradia adequada deve ser habitável, oferecendo aos seus habitantes o espaço adequado e protegendo-os do frio, da umidade, do calor, da chuva, do vento ou de outras ameaças à saúde, dos perigos estruturais e dos vetores de doença” (SAULE JUNIOR, 2004 p. 104).

¹⁴ Embora recentemente a EC 19/98 tenha ganhado roupagem constitucional-, Hely Lopes Meirelles (2016, p. 105) já citava a eficiência como “o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta

p.154) apresenta dois aspectos; o primeiro aspecto é subjetivo, focado na atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições com os melhores resultados; já no segundo, é em relação à estruturação e regulação da administração pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Para Irene Nohara (2021, p.121-122), a inclusão do princípio da eficiência a partir da Emenda Constitucional 19/1998 objetivou, por meio de uma reforma¹⁵, prosperar a estrutura organizacional administrativa e alçar níveis gerenciais¹⁶ encampando o emergente processo de industrialização. Para a autora, os resultados positivos devem estar agasalhados na satisfação dos cidadãos-administrados, que, em nosso escopo, são os ocupantes dos assentamentos informais.

A eficiência no processo de regularização será visível quando atingido a regularização 360º graus, ou integral conforme afirmam parte da doutrina, ou seja, tutelando os objetivos acima apresentado. Todavia, cabe uma sugestão legislativa, a inclusão do princípio da eficácia, isto é, o desdobramento da aplicação da eficiência, na medida que poderá desestimular os novos núcleos urbanos informais.

A eficiência está ligada ao fazer o certo, a obter resultados satisfatórios, como abordado por boa parte da doutrina. Já a eficácia é a virtude ou o poder de produzir determinado efeito, principalmente no futuro. Pode-se ser eficiente na deflagração do processo administrativo da regularização, mas ser ineficaz no controle da proliferação de novos núcleos. Acredita-se na diferenciação dos conceitos e na necessidade de formulação de suas definições, para que assim, obtenha-se amadurecimento dos princípios aplicáveis à regularização em todos os seus momentos.

Finalmente, os incisos XI, “conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher”, e XII, “franquear participação dos interessados nas etapas do processo de

em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos, para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”.

¹⁵ A reforma, empreendida por Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes, objetivou racionalizar e imprimir eficiência a máquina administrativa. Atualmente, costuma-se chamar o conjunto de ideias que permeou o ímpeto reformador da época em "modelo de gestão burocrático" (NOHARA, 2021, p.22-23).

¹⁶ O desenvolvimento das economias modernas e sua respectiva expansão administrativa do Estado Moderno com um modelo burocrático de administração contribuíram para desenho das seguintes características: caráter legal e regulamentos, processos, documentos formais, impessoalidade, hierarquia entre as autoridades, rotinas e procedimentos padronizados, competência técnica e meritocracia, especialização e profissionalização e previsibilidade de funcionamento. Essa submissão levou ao esforço hermenêutico máximo da legalidade, o crescimento do positivismo jurídico ajudou a exacerbar esse fenômeno. A burocracia é marcante na fase de formação e consolidação do direito administrativo, mesmo sendo tão evidente as raízes patrimonialistas e autoritárias. Globalização e internacionalização levaram a necessidade de uma desregulação e uma necessidade de competitividade transnacional, levando ao FMI e organizações mundiais (NOHARA, 2021, p.28-75).

regularização fundiária”. O primeiro busca isonomia material, considerando as condições diferentes da mulher em relação ao homem. Essa inclusão não é nova.

A Lei 11.977/2009, Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, já estabelecia em seu artigo 35 que "Os contratos e registros efetivados no âmbito do PMCMV serão formalizados, preferencialmente, em nome da mulher¹⁷".

Por fim, a publicidade e ampla divulgação das etapas do processo de regularização fundiária dever ser festejada e cobrada pelos participantes do processo administrativo. A medida é salutar, tendo em vista as consequências que a falta de impugnação ou manifestação, em qualquer fase do processo administrativo, pode gerar para o titular do direito atingido pela regularização, por exemplo, a não manifestação, pode ser interpretada como concordância.

2.3 PRINCÍPIOS ASSEGURADOS PELA LEI 13.465/2017

Em relação aos fundamentos assegurados pela Lei 13.465/2017, para o princípio da inviolabilidade da dignidade humana, conforme observado por Mário do Carmo Ricalde, a recente legislação estabelece que as autoridades públicas elaborarão e implementarão no contexto além das políticas urbanas correspondentes às suas atribuições, segundo os princípios de viabilidade econômica, equidade social, preservação ambiental e organização do espaço territorial. O Art. 9º, da Reurb, apresenta verdadeiras normas-princípios do microssistema, conforme abaixo:

Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. § 1º Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional. § 2º A Reurb promove a 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).

Este dispositivo pode ser empregado para restringir ações que limitam de qualquer maneira a garantia do direito de plena existência (DANTAS, 2023, p. 9), dado que concede ao

¹⁷ O Ministro Carlos Ayres Britto, quando do julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade – ADC 19/DF, mencionou que: "as mulheres são, quase que invariavelmente, o eixo em torno do qual gravitam os núcleos domésticos a que chamamos de família". (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 19/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Ayres Britto. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5719497> Acesso em: 29 agosto. 2023.

ocupante a oportunidade efetiva de exercer sua cidadania e de ter sua habitação, assegurando, desse modo, a inviolabilidade da dignidade da pessoa humana.

Mediante a avaliação dos elementos abrangentes da Reurb, torna-se compatível com os propósitos da legislação, os quais devem ser seguidos atentamente pelos Entes Autorizados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), conforme art. 10 da Lei 13.465 de 2017:

- a) 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; b) Criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas, direitos reais em favor dos seus ocupantes;
- c) 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; d) Promover a integração social e a geração de emprego e renda; e) Estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; f) Garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; g) Garantir a efetivação da função social da propriedade. h) Ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; i) Concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; j) Prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais; k) Conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; l) Franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária (MAUX, 2017, p. 28).

A legislação demonstra preocupação com os parcelamentos clandestinos de terras e tem como meta principal a promoção da regularização. Nesse sentido, estabelece uma série de alvos específicos visando garantir o direito à habitação, inclusive para a população em situação de vulnerabilidade, e reconhecer direitos reais, incluindo a titularidade feminina.

Entretanto, é fundamental ressaltar que a exploração excessiva do solo urbano, embora decorrente do crescimento da urbe e do sistema capitalista, pode gerar problemas, inclusive de cunho ambiental.

Após delinear os propósitos da Regularização Fundiária, é relevante enfatizar os sujeitos autorizados a realizar a solicitação. Com essa intenção, o legislador formulou o artigo 14 da lei, que especifica quem possui autorização.

Supostamente, o município figura como o principal agente legítimo a iniciar o procedimento administrativo de regularização fundiária. Contudo, também têm essa prerrogativa a União, os estados e o Distrito Federal, diretamente ou por meio de instituições da administração pública indireta; os beneficiários, de maneira individual ou coletiva, diretamente ou através de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, entidades sociais e organizações da sociedade civil de interesse público; proprietários de imóveis, loteamentos ou incorporadoras; a Defensoria Pública, em nome dos pacientes e gestantes, e o Ministério Público. Os Entes Autorizados possuem a capacidade de executar

todas as ações essenciais para a regularização fundiária, incluindo a possibilidade de solicitar os procedimentos de registro.

Geralmente, a Prefeitura emite um decreto para normatizar a regularização fundiária urbana naquela localidade específica. O requerente então apresenta uma petição à Administração Municipal, dando início a um procedimento administrativo.

Quanto à legitimação fundiária, observe-se que a obtenção da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) requer a colaboração de diversos profissionais antes de ser registrada no Cartório de Registro de Imóveis (CRI), culminando na regularização do imóvel.

2.4 MODALIDADES DA REURB

O artigo 13 da Reurb comporta duas modalidades de processo administrativo: a primeira é a "REURB-S", um procedimento voltado para a população de baixa renda.

Além da REURB-S, a Lei também apresenta a opção da "Reurb-E", que, ao contrário da primeira, abrange uma população que não se enquadra nem requer baixa renda (como grandes condomínios, loteamentos ou mesmo empreendimentos imobiliários maiores).

Além dos princípios previamente mencionados, há certos princípios do Direito Ambiental que devem ser justificados no processo de implementação da Reurb, tais como: o princípio da função socioambiental da propriedade; o princípio da manutenção de retrocesso ecológico/efeito *cliquet* ambiental; o princípio do equilíbrio ambiental; o princípio da prevenção e o princípio da participação popular na defesa do meio ambiente.

O primeiro destes, o princípio da função socioambiental da propriedade, deriva da supremacia do interesse público na preservação do meio ambiente em relação aos interesses individuais, presente no artigo 5º, incisos XXII e XXIII, em conexão com o artigo 170, incisos II e III, bem como no artigo 182, cabeça, e no artigo 186, II, da Constituição Federal.

O princípio da observação encontra-se estabelecido no artigo 225 da Constituição Federal, no sentido de que o Estado deve adotar medidas preventivas para evitar danos ambientais.

Como já anteriormente exigido neste estudo, o princípio de destinação social da propriedade constitui um dos axiomas essenciais para a manutenção da propriedade e garantia de moradia. Além disso, esse princípio direciona as atividades respiratórias, conforme estabelecido no artigo 170, III, da Constituição Federal.

Contudo, é relevante salientar que, ao cumprir o propósito social da propriedade, o detentor da mesma deve observar as normas do direito ambiental, sem restringir a chamada função socioambiental da propriedade, conforme o artigo 225.º da CF.

A respeito desse assunto, Eros Roberto Grau esclareceu que:

A admissão do princípio da função social (e ambiental) da propriedade tem como consequência básica fazer com que a propriedade seja efetivamente exercida para beneficiar a coletividade e o meio ambiente, não bastando apenas que não seja exercida em prejuízo de terceiros ou da qualidade ambiental (GRAU, 1983, p. 50)

De fato, o Superior Tribunal de Justiça respalda essa interpretação:

[...] É de elemental inferência, dessarte, que a obrigação de conservação é automaticamente transferida do alienante ao adquirente, independentemente deste último ter responsabilidade pelo dano ambiental. Mais a mais, a doutrina tem entendido, à luz do dispositivo referido, que a manutenção da área destinada à reserva legal é obrigação *propter rem*, ou seja, decorre da relação existente entre o devedor e a coisa, de modo que o ônus de conservação do imóvel é automaticamente transferido do alienante ao adquirente, independentemente deste último ter responsabilidade pelo dano ambiental. Eventual prejuízo deverá ser discutido, por meio de ação própria, entre o adquirente e o alienante que efetivamente provocou o dano. [...] (BRASIL, 2003).

Da mesma forma, é possível que, além do cumprimento dos critérios básicos da finalidade social da propriedade, a autoridade pública possa requerer do proprietário a adesão a diretrizes para a preservação do ambiente, sob a ameaça de transgredir o compromisso com a finalidade social da propriedade.

Por sua vez, o princípio da proteção do retrocesso ambiental, ou o efeito *cliquet*, pretende proteger o conjunto de normas - tanto constitucionais quanto infraconstitucionais - que já foram construídas e protegidas no sistema jurídico. Especialmente, ele procura salvaguardar as garantias dos direitos fundamentais, impedindo ou controlando atos que possam resultar na redução ou limitação dos níveis de já alcançados pelos direitos fundamentais.

O princípio da não regressão ambiental, também conhecido como vedação da evolução regressiva ou efeito *Cliquet*, impede que as leis gerais que estabeleçam um patamar mínimo de proteção sejam enfraquecidas por leis estaduais (SARLET, 2011, p. 146).

Frente a essa situação, a progressão dos direitos humanos só é possível se houver respeito à trajetória histórica consagrada, sem margem para regressões. De fato, a batalha contínua pela consecução de um ecossistema em equilíbrio ecológico não pode ser ignorada, assim como antes pode ser negligenciado o direito à habitação.

Nesse contexto, os direitos fundamentais devem ser respaldados por salvaguardados que já tenham sido oficialmente reconhecidos, levando em consideração as conquistas acumuladas pela sociedade ao longo do tempo.

Canotilho sublinhou que a consolidação de direitos reconhecidos traz consigo a legitimidade da confiança e a estabilidade jurídica, segundo as palavras do referido autor.

O homem necessita de segurança jurídica para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsavelmente a sua vida. Por isso, desde cedo se consideravam os princípios da segurança jurídica e proteção à confiança como elementos constitutivos do Estado de direito (CANOTILHO, 2010, p. 256).

No que diz respeito à estabilidade jurídica e ao princípio de salvaguardar a segurança delineada pelo autor, almeja-se garantir a firmeza das relações legais já infligidas. Em outras palavras, quando o direito se encontrar consolidado, não deve ser suprimido pelo legislador.

Os demais preceitos, a saber, o princípio do equilíbrio ecológico do meio ambiente e o princípio de envolvimento populares na preservação ambiental, serão tratados no próximo capítulo, para contextualizar em relação à Lei 13.465/2017. Considerando a linha argumentativa apresentada dessa dissertação, acredita-se que se alcançou a seguinte compreensão:

Durante muito tempo, as cidades foram desenvolvidas sem planejamento, gestão adequada e esforço para reduzir desigualdades. Isso decorreu do êxodo rural e de outros processos migratórios, originou-se de núcleos urbanos informais e núcleos urbanos informais consolidados. Os efeitos da urbanização falta de planejamento e falta de regularização de propriedades urbanas são evidentes no processo de ocupação e assentamento humano em pequenas cidades do Brasil e do Estado do Maranhão.

No entanto, houve um avanço legislativo com a introdução do Estatuto da Cidade em 2001, que estabeleceu normas para a regularização fundiária como um tema obrigatório no planejamento urbano e habitacional das cidades, conforme previsto na Constituição de 1988, nos artigos 182 e 183. Em meados de 2017, o processo de regularização fundiária urbana tomou um novo rumo, com a implementação da Reurb por meio de procedimento administrativo.

A pesquisa analisou os elementos trazidos pela Lei nº 13.465/2017 - Reurb - que disciplina a regularização fundiária em núcleos urbanos com ocupações informais. Ao longo dos anos, essas comunidades informais têm experimentado um significativo crescimento e expansão de seu território.

Partindo da análise sistêmica do nosso ordenamento, especialmente no que se refere ao Princípio da Simetria, aplicado aos entes federados, oriundo da atuação interativa e

integrativa, pode-se afirmar que há uma clara relação simbiótica entre a regulação das atividades urbanísticas e a atuação do Estado no domínio econômico (BRITO, 2023. p. 17)

Após coletar dados e analisar a legislação, a pesquisa concluiu uma mudança significativa no enfoque da regularização fundiária, conferindo aos municípios, principalmente os de menor porte, autonomia para conduzir o processo de regularização de imóveis informais presentes no cadastro territorial urbano. Dessa forma, reconhece-se o direito à moradia, conforme estabelecido no art. 6º da Constituição Federal de 1988, e o direito de propriedade, como descrito nos artigos 5º, incisos XXII e XXIII.

O indivíduo é o principal beneficiário do processo de regularização fundiária urbana, pois, ao final do procedimento administrativo, obtém segurança jurídica no registro imobiliário e a possibilidade de utilizar o imóvel regularizado como garantia para obter crédito junto a instituições financeiras, o que é recebido como uma grande vantagem.

A atualização da base cadastral imobiliária e a inclusão de novos imóveis regularizados na base cadastral tributária são benefícios adicionais para os imóveis regularizados, com destaque para o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).

O processo administrativo realizado sem interferência do poder judiciário, ou seja, tramitando diretamente na prefeitura municipal, é mais rápido em relação ao tempo de duração de um processo judicial. Isso possibilita a resolução de litígios de forma administrativa e consensual.

A resolução de conflitos fora da esfera judicial é incentivada em diversos países, buscando soluções sem a necessidade de intervenção judicial, por meio de métodos como a mediação e a conciliação, que produziram resultados reforçados.

A lei 13.465/2017 prevê a possibilidade de "mediação e conciliação, tanto na via judicial como na extrajudicial, inclusive para autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública", conforme estabelecido no art. 34.

Para garantir esse trânsito, é tolerar que a tramitação processual administrativa municipal observe e respeite sempre os princípios do contraditório, ampla defesa, celeridade e boa-fé dos envolvidos na regularização.

A pesquisa também apontou a economia de dados socioeconômicos nas Zonas Especiais de Interesse Social, e quando disponíveis, são frequentemente desatualizados. Portanto, sugere-se a criação e implementação de um Observatório de Regularização Fundiária, o qual seria incentivado e estabelecido pelo poder público para discutir e monitorar a situação social e a implantação da Reurb-s nas comunidades. Tomando como exemplo a

cidade de Itagimirim, na costa do descobrimento da Bahia, ela é o primeiro município do Brasil a alcançar 100% de regularização fundiária pela Reurb-S.

Esse feito foi obtido por meio de uma ação conjunta da Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça da Bahia (CGJ-TJ-BA), em parceria com a prefeitura e o Cartório de Registro de Imóveis, ocorrido na regularização de 2.539 matrículas em Itagimirim.

O Reurb-S refere-se à regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais, predominantemente ocupados pela população de baixa renda, como declarado no ato do Poder Executivo municipal. No âmbito do Reurb-S, independentemente de quem é o titular legal da área, os custos ficam a cargo do Poder Público.

É relevante destacar que a Lei da Reurb tem como beneficiário principal o indivíduo e enfrenta o desafio de ser implementado administrativamente para garantir o direito a uma moradia digna.

A regularização por meio do Reurb-S em pequenas cidades tem o potencial de transformar o ocupante informal em proprietário formal, garantindo-lhe segurança jurídica e valorizando sua propriedade.

Nessa senda, a sustentabilidade não é compreendida apenas como um conceito ambiental, mas sim como um direito que abrange todas as áreas da organização do desenvolvimento da sociedade. A sustentabilidade faz parte de uma abordagem sistêmica e busca o reequilíbrio ecológico internacional.

Sob a perspectiva da dimensão social da sustentabilidade, enfatiza-se a rejeição ao modelo de desenvolvimento que exclui, é insensível e injusto. Mais uma vez, fica evidente que o objetivo máximo da sustentabilidade é abordar e viabilizar o que é administrativo importante quando se trata de direitos humanos, indo além das fronteiras nacionais.

Enfim, as conquistas históricas do Direito Ambiental atual são resultados da globalização e das demandas do meio ambiente ao longo do tempo, todas alcançadas para garantir o equilíbrio e combater as transgressões ambientais.

O Estado desempenha um papel essencial no processo de globalização, porém, sua função de garantir os direitos fundamentais e dos direitos humanos enfrenta desafios. É cada vez mais evidente, especialmente diante da expansão do espaço econômico, que as violações de direitos não são causadas exclusivamente por ações do Estado, mas também por atores privados, como empresas, que agem muitas vezes diante da omissão do Estado como garantidor e fiscalizador esses direitos.

A evolução da concepção dos direitos humanos trouxe à tona a necessidade de garantir não apenas os direitos individuais, mas também assegurar condições mínimas respiratórias, sociais e ambientais para toda a humanidade.

A crescente importância da regularização fundiária como instituto corretivo da urbanização irregular é fruto de desordem, falta de fiscalização das autoridades, da insuficiência de políticas habitacionais e ainda da ineficiência legislativa para atingir todas as espécies de alteração espacial territorial.

Esse instituto jurídico é remédio de desvios administrativos, teve seu nascimento na Lei 11.977/2009, destacando-se pela simplificação dos paradigmas urbanísticos e ambientais com intuito de permitir que os assentamentos urbanos informais ganhassem efeitos jurídicos¹⁸. Aliás, essa lei é conhecida pela criação do Programa Minha Casa Minha Vida¹⁹, que financia a aquisição, produção ou reforma de imóveis urbanos ou rurais por população de baixa renda.

Conseguiu uma façanha no tocante 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”²⁰, conferindo concretude aos objetivos do Estatuto da Cidade e da Constituição Federal.

A referida lei rompeu um difícil e restrito paradigma até então previsto na Lei 6.766/1979, introduzindo flexibilizações, legitimando situações jurídicas consolidadas, sem olvidar da necessidade de o município atuar eficazmente em seu território para evitar o surgimento de novas ocupações informais, o que inclui, a adoção de verdadeira política de

¹⁸ Para Patrícia André de Camargo Ferraz (2014, p. 129) a regularização fundiária não tem só escopo de moradia, ela é responsável pelo desenvolvimento econômico e o combate as desigualdades, segundo a autora: “Em face dessas consequências no mundo fenomenológico, parece-nos que a RF (regularização fundiária) não pode ser vista com o exclusivo escopo de garantir segura moradia para os menos favorecidos. Ela se mostra como instrumento fundamental para o desenvolvimento econômico do País e de combate à pobreza. Isso porque a RF reflexamente ativa micromovimentações na economia em razão de investimentos de melhoria de imóveis e porque viabiliza acesso a financiamentos menos custosos para investimentos em pequenos negócios e na melhora da qualidade de vida do cidadão, bem como para aquisição regular desses imóveis, uma vez regularizados”.

¹⁹ Vale lembrar que esse instituto já apareceu em outras legislações, como a própria Lei 6.766/1979, o que indica inclusive a existência do problema na promulgação desse diploma.

²⁰ Ermínia Maricato (2000, p.123) em abordagem interdisciplinar sobre o tema regressa e reflete: “Após um século e meio de vida, a matriz de planejamento urbano modernista (e mais tarde funcionalista), que orientou o crescimento das cidades dos países centrais do mundo capitalista, passou a ser desmontada pelas propostas neoliberais que acompanham a reestruturação produtiva no final do século XX. Em se tratando de países da semiperiferia, como é o caso do Brasil e de outros países da América Latina, esse modelo, definidor de padrões holísticos de uso e ocupação do solo, apoiado na centralização e na racionalidade do aparelho de Estado, foi aplicado a apenas uma parte das nossas grandes cidades: na chamada cidade formal ou legal. A importação dos padrões do chamado “primeiro mundo”, aplicados a uma parte da cidade (ou da sociedade) contribuiu para que a cidade brasileira fosse marcada pela modernização incompleta ou excludente”.

desenvolvimento urbano, em geral, e de política pública de habitação, em particular.

A Lei nº 11.977/2009 foi um grande avanço. Dentre os principais destaques, vale mencionar: a possibilidade de redução de áreas públicas e do tamanho mínimo dos lotes, que se aplicava apenas aos assentamentos consolidados anteriormente à data de publicação da lei; os mecanismos que visam à segurança jurídica da posse, como a demarcação urbanística e a legitimação de posse e a usucapião administrativa.

Após 7 anos de promulgação, referido diploma foi expressamente revogado pela Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, mais tarde convertida na Lei 13.465/2017, conhecida como nova Lei de Regularização Fundiária (Reurb).

Com o advento da referida lei, foi alçado um arcabouço jurídico complexo para concretização dos direitos fundamentais, que abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam a referida regularização dos núcleos urbanos informais.

A Lei 13.465/2017 trouxe novos paradigmas, potencializando todo o exposto e reforçando o arcabouço já desenvolvido ao longo desse período, criando mais uma vez uma grande esperança de implementação. Destacando-se: modificações na medida provisória 2.220, que trata da concessão de uso especial; especialização das áreas registradas em comum, dispensando inclusive a outorga de escritura pública, flexibilizando assim o arquétipo notarial e registral.

A lei ainda introduziu o condomínio de lotes, no Código Civil, com a aplicação, no que couber, das mesmas regras do condomínio edilício, ao passo que hipertrofia a regularização registral, pois permite abertura de matrículas autônomas de unidades habitacionais que anteriormente não ingressariam na tábua registral, com o detalhe de toda acessoriedade dos benefícios de imóvel regular face ao sistema jurídico.

O novo diploma também modificou a Lei 6.766/1979, na medida em que obrigou o pagamento das despesas de conservação nos condomínios fechados (condomínio de lotes), afastando a jurisprudência consolidada do STF e do STJ; tratou especificamente dos conjuntos habitacionais informais, com contribuição especial de dispensa de certidões de habite-se no caso de Reurb-Social para sua efetiva regularização.

Incluiu, ainda, o condomínio urbano simples, com aplicação para habitações coletivas, facilitando especialmente, por exemplo, o processo registral de averbações de edificações, que poderá ser efetivada a partir de uma mera notícia, a requerimento do interessado, da qual constem a área construída e o número da unidade imobiliária, dispensada a apresentação de habite-se e de certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias.

Além disso, o legislador acertou ao incluir a usucapião como instrumento da Reurb no

artigo 15, II da Lei 13.465/2017. Aliás, cabe salientar que, durante muitos anos e hodiernamente, a usucapião é utilizada como instrumento de regularização de forma indireta. Toda vez que não é possível adequar a situação fática imobiliária à realidade idealística do legislador nos aspectos registraes, ela é utilizada como um instrumento legitimador de todas as irregularidades, o que ao longo desses anos sobrecarregou o Judiciário e criou panaceia jurídica para erradicação de inconformidade legal nas três perspectivas civil, urbanística e ambiental. A própria natureza do instrumento – trata-se de modalidade de aquisição originária da propriedade apresenta forte característica de “*janus*”, ou seja, sempre haverá um poder de mudança, baseado em um novo começo. A usucapião tem essa roupagem. É despreendida de qualquer vicissitude anterior. Nada é derivado e tudo é originário.

Retratar-se-ão todos os espaços passíveis de regularização e se apresentará um resumo dos mecanismos previstos na Lei 13.465/2017, com destaque especial para a usucapião extrajudicial, na tentativa de perscrutar à aplicabilidade prática desse instrumento, com objetivo de regularizar mitigando o enfrentamento dos entraves administrativos, lembrando que hoje, é possível uma deflagração de usucapião tanto na esfera judicial quanto administrativa, essa última através da ata notarial de usucapião extrajudicial, bem delineada no presente estudo.

A dialética empírica dos princípios na regularização fundiária é de suma importância, isto porque, cada espaço passível de regularização – será analisado adiante – é diferente, ou seja, ainda que o processo administrativo preveja um encadeamento necessário e útil para atingir o resultado – titulação formal e material –, cada processo terá suas vicissitudes, não restando dúvidas sobre a importância dos princípios e sua contribuição na aplicação dos mesmos.

É necessária uma análise da Lei 13.465/2017, visto que ela não arrola em suas normas fundamentais nenhuma diretriz, utilizando princípios e objetivos (artigo 9º, § 1º e 10) como normas norteadoras de aplicação da regularização fundiária.

2.4.1 Forma de Reurb

Forma é sinônimo de modalidade, modelo, categoria ou espécie. A Lei 13.465/2017 estabeleceu dois modelos no artigo 13²¹ e um terceiro modelo no artigo 69²², e a intelecção do

²¹ Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades: - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda,

sistema normativo possibilita uma quarta modalidade:

Reurb de interesse social (S) prevista no artigo 13, I; Reurb de interesse específico (E) prevista no artigo 13, II, Reurb inominada (I) prevista no artigo 69 e a Reurb unilateral (BRASIL, 2017).

O interesse da classificação da Reurb visa a identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação da infraestrutura essencial. Na Reurb social, a responsabilidade será do município competente, na Reurb de interesse específico, será definido no projeto.

Houve alteração estrutural nesse tema em relação à Lei 11.977/2009. Na lei atual, foram afastados os critérios de classificação previstos no artigo 47, inciso VIII da revogada lei. Na sistemática anterior, a área objeto de regularização fundiária de interesse social deveria estar ocupada, predominantemente, por população de baixa renda, preenchidos os requisitos para usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia. Além disso, a área deveria estar ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, cinco anos, por exemplo.

Por sua vez, a sistemática atual, a 13.465/2017, simplificou a classificação ao exigir apenas a predominância de população de baixa renda nos núcleos urbanos informais, enquanto à Reurb de interesse de específico, aplicam-se os demais casos não contemplados na Reurb de interesse social.

A Lei 13.465/2017 ab-rogou os critérios classificatórios, concentrando-se apenas na renda da população integrante do núcleo urbano informal. Por sua vez, o Decreto 9.310/2018²³ instituiu um teto máximo - não poderá ser superior ao quíntuplo do salário mínimo vigente no País -, e atribuiu a possibilidade de o município compor a definição da faixa de renda mínima, respeitando o referido teto.

João Pedro Lamana Paiva (2019, p.39-40) questiona em seu artigo eventual discriminação preconceituosa legislativa ao considerar o critério de predominância da pobreza. O autor funda-se no Decreto 6.135/2007, que dispôs sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, advogando como única opção possível esse critério. Funda-se principalmente pelas isenções e benefícios concedidos pela Reurb-S.

assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo (BRASIL, 2017).

²² Art. 69. As glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que não possuírem registro, poderão ter a sua situação jurídica regularizada mediante o registro do parcelamento, desde que esteja implantado e integrado à cidade, podendo, para tanto, utilizar-se dos instrumentos previstos nesta Lei (BRASIL, 2017).

²³ Art. 6º Para a classificação da Reurb na modalidade Reurb-S, a composição ou a faixa da renda familiar para definição de população de baixa renda poderá ser estabelecida em ato do Poder Público municipal ou distrital, consideradas as peculiaridades locais e regionais de cada ente federativo. Parágrafo único. A renda familiar prevista no *caput* não poderá ser superior ao quíntuplo do salário mínimo vigente no País (BRASIL, 2018).

Insta observar a expressão “predominantemente”, no caso da Reurb-S, para afastar qualquer tipo de interpretação negativa do acesso ao direito quando há diferentes classes sociais no núcleo urbano informal. A ideia é contemplar majoritariamente a população pobre, o que não significa que famílias que não se enquadrem em população de baixa renda não obterão a regularização. Esses casos serão analisados e eventualmente classificados hibridamente pela municipalidade responsável.

Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p.82) reforça a ideia desenvolvida acima fundando-se inclusive no Decreto 9.310/2018²⁴, pela possibilidade de no mesmo núcleo urbano informal ser classificado em interesse específico para uma porção e interesse social em outra, isso ocorre pelos níveis de renda familiar dentro do mesmo núcleo urbano informal.

A jurista ainda afirma a possibilidade de “desenquadramento” – situação que não está adequada a um determinado contexto – de parte do núcleo urbano informal já registrado pela Reurb-S quando verificadas algumas unidades pendentes de regularização. Caso o município identifique essa situação, poderá requerer a conversão ou a atribuição da Reurb-E para os beneficiários e, com isso, cobrar dos beneficiários proporcionalmente os custos para implantação da infraestrutura, bem como os emolumentos do registro de imóveis para titulação.

Note-se a importante função da classificação municipal, analisada no próximo capítulo, e todas as consequências financeiras, principalmente a de arcar com todos os custos de implementação da adequação interdisciplinar (civil, ambiental e urbanística). O município, ao classificar a Reurb de interesse social ou manter-se inerte ao ser solicitado por algum legitimado terá avultoso ônus e responsabilidade para a administração pública municipal.

Ademais, a Reurb-S cria uma espécie de ultra atividade tributária, já que os primeiros registros e averbações independem de comprovação tributária, afastando-se inclusive fiscalização registral no momento da qualificação do título. Vale ressaltar o impacto financeiro dessa medida, pois ela atinge a distribuição de recursos previstos nas leis estaduais que regulamentam a cobrança de emolumentos.²⁵

²⁴ Artigo 5º, § 4º No mesmo núcleo urbano informal poderá haver as duas modalidades de Reurb, desde que a parte ocupada predominantemente por população de baixa renda seja regularizada por meio de Reurb-S e o restante do núcleo por meio de Reurb-E. (Redação dada pelo Decreto nº 9.597, de 2018).

²⁵ Podemos citar, por exemplo, o Estado de São Paulo, que distribui as receitas obtidas por essa taxa nos termos da Lei 11.331/2001, da seguinte forma: “Artigo 19 - Os emolumentos correspondem aos custos dos serviços notariais e de registro na seguinte conformidade: I Relativamente aos atos de Notas, de Registro de Imóveis, de Registro de Títulos e Documentos e Registro Civil das Pessoas Jurídicas e de Protesto de Títulos e Outros Documentos de Dívidas: a) 62,5% (sessenta e dois inteiros e meio por cento) receitas dos notários e registradores; b) 17,763160% (dezessete inteiros, setecentos e sessenta e três mil, cento e sessenta centésimos e milésimos percentuais) são receita do Estado, em decorrência do processamento da arrecadação e respectiva

Ampliando ainda mais esse espectro, Paola de Castro Ribeiro Macedo, ressalta como:

a classificação municipal pode prejudicar os cofres públicos, especialmente no caso de São Paulo (Lei Estadual 11.331/2001), em que parte das receitas dos emolumentos são direcionados ao Estado, à Secretaria da Fazenda, à complementação dos atos gratuitos do registro civil, ao fundo especial de despesa do Tribunal de Justiça, fundo especial de Despesa do Ministério Público, à Santa Casa e ao município por meio do imposto sobre serviço (ISS) (MACEDO, 2020, p.82-83).

A Reurb-S, segundo Luciana Bedeschi é:

Uma atividade pública dotada de cooperativismo e integração social, cujo objetivo é muito maior que simplesmente a titulação formal, é transformar a irregularidade de lote de interesse social em regularidade com condições de acesso às formalidades legais. A autora sustenta a necessidade de promover, conforme a Constituição Federal, a redução das desigualdades sociais e regionais, segurança da posse, o direito à moradia e o direito à cidade. Até porque, direito à moradia não está diretamente ligado ao direito de propriedade. (BEDESCHI, 2019, p.216)²⁶

fiscalização; c) 13,157894% (treze inteiros, cento e cinquenta e sete mil, oitocentos e noventa e quatro centésimos de milésimos percentuais) são contribuição à Carteira de Previdência das Serventias não Oficializadas da Justiça do Estado; c) 9,157894% (nove inteiros, cento e cinquenta e sete mil, oitocentos e noventa e quatro centésimos de milésimos percentuais) são contribuição à Carteira de Previdência das Serventias Não Oficializadas da Justiça do Estado; (NR) - Alínea c com redação dada pela Lei nº 15.855, de 02/07/2015. c) 9,157894% (nove inteiros, cento e cinquenta e sete mil, oitocentos e noventa e quatro centésimos de milésimos percentuais) são contribuição à Secretaria da Fazenda; (NR) - c com redação dada pela lei nº 16.877, de 19/12/2018. d) 3,289473% (três inteiros, duzentos e oitenta e nove mil, quatrocentos e setenta e três centésimos de milésimos percentuais) são destinados à compensação dos atos gratuitos do registro civil das pessoas naturais e à complementação da receita mínima das serventias deficitárias; e) 3,289473% (três inteiros, duzentos e oitenta e nove mil, quatrocentos e setenta e três centésimos de milésimos percentuais) são destinados ao Fundo Especial de Despesa do Tribunal de Justiça, em decorrência da fiscalização dos serviços; e) 4,289473% (quatro inteiros, duzentos e oitenta e nove mil, quatrocentos e setenta e três centésimos de milésimos percentuais) são destinados ao Fundo Especial de Despesa do Tribunal de Justiça, em decorrência da fiscalização dos serviços; (NR)- Alínea e com redação dada pela Lei nº 15.855, de 02/07/2015. f) 3% (três por cento) são destinados ao Fundo Especial de Despesa do Ministério Público do Estado de São Paulo, em decorrência da fiscalização dos serviços; (NR) - Alínea f acrescentada pela Lei nº 15.855, de 02/07/2015. II Relativamente aos atos privativos do Registro Civil das Pessoas Naturais: a) 83,3333% (oitenta e três inteiros, três mil e trezentos e trinta e três centésimos de milésimos percentuais) são receitas dos oficiais registradores; b) 16,6667% (dezesseis inteiros, seis mil seiscentos e sessenta e sete centésimos de milésimos percentuais) são contribuição à Carteira de Previdência das Serventias não Oficializadas da Justiça do Estado. b) 16,6667% (dezesseis inteiros, seis mil seiscentos e sessenta e sete centésimos de milésimos percentuais) são contribuição à Secretaria da Fazenda; (NR) - Alínea b com redação dada pela Lei nº 16.877, de 19/12/2018. Parágrafo único - São considerados emolumentos, e compõe o custo total dos serviços notariais e de registro, além das parcelas previstas neste artigo, a parcela dos valores tributários incidentes, instituídos pela lei do município da sede da serventia, por força de Lei Complementar Federal ou Estadual. (NR) - Parágrafo único acrescentado pela Lei nº 15.600, de 11/12/2014. Parágrafo único - São considerados emolumentos, e compõem o custo total dos serviços notariais e de registro, além das parcelas previstas neste artigo: 1 - a parcela dos valores tributários incidentes, instituídos pela lei do município da sede da serventia, por força de lei complementar federal ou estadual; 2 - a parcela destinada à Carteira de Previdência das Serventias Notariais e de Registro - Carteira das Serventias em montante correspondente a 4,8% (quatro inteiros e oito décimos percentuais) sobre o valor da parcela prevista na alínea “a” do inciso I deste artigo.” (NR) 2 - A parcela destinada à Secretaria da Fazenda em montante correspondente a 4,8% (quatro inteiros e oito décimos percentuais) sobre o valor da parcela prevista na alínea “a” do inciso I deste artigo. (NR) - Parágrafo único com redação dada pela Lei nº 16.346, de 29/12/2016, entrando em vigor em 90 dias a contar da data de sua publicação e produzindo efeitos a partir do exercício financeiro seguinte ao de sua publicação. - Item 2 com redação dada pela lei nº 16.877, de 19/12/2018.

²⁶ Essa ideia foi desenvolvida por Perlingieri (2008, p. 888): “o [...] direito à moradia, como direito ao acesso à propriedade da moradia, é um dos instrumentos, mas não o único, para realizar a fruição e a utilização da casa. Como direito existencial pode-se satisfazer também prescindindo da propriedade da moradia, incidindo, em maneira decisiva, sobre as relações de uso, de moradia e de aluguel”.

Na Reurb-E, trata-se de critério econômico. Ela é aplicável aos casos em que a população não é predominantemente pobre. É necessário o cumprimento de todos os requisitos já ditos e que serão desenvolvidos no próximo capítulo. O mais importante é a responsabilidade de implantação de infraestrutura e tudo que reverbera nesse processo, como aspecto econômico, ambiental e civil.

Finalmente, a Reurb-I, a inominada, segundo Paola de Castro Ribeiro Macedo, essa denominação foi utilizada pelo registrador João Pedro Lamana Paiva (2019)²⁷.

Esta modalidade está vaticinada no artigo 69 da Lei 13.465/2017, que prevê a possibilidade de as glebas parceladas para fins urbanos antes de 19 de dezembro de 1979, que não possuem registro, terem sua situação jurídica regularizada mediante o registro do parcelamento, desde que este esteja implantado e integrado à cidade, podendo, para tanto, utilizar-se dos instrumentos previstos na Lei 13.465/2017.

Para isso, o interessado requererá ao oficial do cartório de registro de imóveis a efetivação do registro do parcelamento, munido dos seguintes documentos:

Planta da área em regularização assinada pelo interessado responsável pela regularização e por profissional legalmente habilitado, acompanhada da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) ou de Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), contendo o perímetro da área a ser regularizada e as subdivisões das quadras, lotes e áreas públicas, com as dimensões e numeração dos lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica, se for o caso, dispensada a ART ou o RRT quando o responsável técnico for servidor ou empregado público; Descrição técnica do perímetro da área a ser regularizada, dos lotes, das áreas públicas e de outras áreas com destinação específica, quando for o caso; documento expedido pelo município, atestando que o parcelamento foi implantado antes de 19 de dezembro de 1979 e que está integrado à cidade. (BRASIL, 2017).

Vale destacar que nessa modalidade há uma mitigação nas exigências das duas outras modalidades, isto porque, há dispensa legal da apresentação do projeto de regularização fundiária, de estudo técnico ambiental, de certidão de regularização fundiária (CRF) ou de quaisquer outras manifestações, aprovações, licenças ou alvarás emitidos pelos órgãos públicos.

Denota-se, portanto, simplificação do planejamento urbanístico nessa modalidade. A

²⁷ Para João Pedro Lamana Paiva (2019, p. 26.): “A Regularização Fundiária Urbana Inominada (Reurb-I) trata-se da regularização de loteamentos antigos (anteriores a 19 de dezembro de 1979), já implantados de acordo com a legislação vigente, antes mesmo do advento da atual Lei de Loteamentos (Lei 6.766/1979). Está disciplinada no artigo 69, parágrafos 1º e 2º, da Lei 13.465/2017. Chama-se de regularização “inominada” porque tanto na legislação anterior (Lei 11.977/2009), como na atual (Lei 13.465/2017), o legislador não atribuiu uma denominação específica a ela. Entretanto, contemplou-a como uma modalidade autônoma, distinta das demais (Reurb-S e Reurb-E).”

justificativa para ausência do projeto de regularização fundiária²⁸ perpassa pela limitação temporal, em outras palavras, a aplicação dessa modalidade acontece apenas nos loteamentos ou parcelamentos irregulares anteriores a 1979. Enquanto para as outras modalidades – social e interesse específico – a limitação é 2016, aqui haverá necessidade de comprovação da consolidação temporal.

Note-se no *caput* do artigo 69 dois critérios importantes: o primeiro, já ressaltado, é a limitação temporal de 1979; o segundo é que *esteja implantado e integrado à cidade*. José Afonso da Silva (2011, p.309) ao discorrer sobre mobiliário urbano e elementos integrantes do espaço urbano, cita a Lei Paulista - artigo 6º, VIII, da Lei 14.223/2006 - com a seguinte definição: “mobiliário urbano é o conjunto de elementos que podem ocupar o espaço público, implantados, direta ou indiretamente, pela Administração Municipal”.

O autor fundamenta-se nas funções urbanísticas de transporte e mobilidade urbana, ornamentação da paisagem e ambientação urbana, área de lazer, serviços de utilidade pública, atividade empresarial e à infraestrutura. É possível depreender que a expressão *implantado e integrado à cidade* significa haver uma intersecção de todas essas funções urbanísticas, de modo a fornecer utilidade e habitabilidade²⁹ a toda coletividade.

Avança na pesquisa da Reurb-I, Paola de Castro Ribeiro Macedo³⁰ explica:

Ao passo da necessidade municipal demonstrar a existência do parcelamento ilegal antes de 1979, por meio de seus cadastros e arquivos. É possível, segundo a autora, com edificações na maior parte das unidades imobiliárias, serviços públicos, arruamento e demais mobiliários urbanos, a demonstração da predominância consumativa dessa divisão espacial territorial.

²⁸ O Decreto 9.310/2018: Art. 21. A Reurb obedecerá às seguintes fases: § 2º A elaboração do projeto de regularização fundiária é obrigatória para qualquer Reurb, independentemente do instrumento que tenha sido utilizado para a titulação, exceto: I Na hipótese prevista no art. 69 da Lei nº 13.465, de 2017, e II Quando se tratar de núcleos urbanos já regularizados e registrados em que a titulação de seus ocupantes se encontre pendente.

²⁹ José Afonso da Silva (2011, p.328) adverte sobre o processo de loteamento: “cabe advertir que o processo de loteamento se subordina a dois tipos de normas jurídicas: as urbanísticas e as civis. As primeiras são de competência municipal e visam a assegurar aos loteamentos os equipamentos e as condições mínimas de habitabilidade e conforto, bem como harmonizá-los com o plano diretor do Município, para o correto desenvolvimento urbano; as normas civis são de competência exclusiva da União (CF, art. 22,1), que dela se utilizou, editando o Decreto-lei 58, de 10.12.1937, e seu Regulamento, constante do Decreto 3.079, de 15.9.1938, e Decreto-lei 271, de 28.2.1967 - legislação, essa, substituída pela Lei 6.766, de 19.12.1979 visando a garantir a existência das áreas loteáveis e assegurar a regularidade das alienações dos lotes, para o quê estabeleceu os instrumentos formais necessários ao loteamento e os registros convenientes à seriedade dessas transações imobiliárias, sem afetar, e até reforçando, os aspectos urbanísticos a cargo da legislação municipal”.

³⁰ A autora assertivamente explora a responsabilidade de quem deve emitir o ato administrativo e afasta qualquer tipo de entrave na qualificação registral: “De qualquer forma, a atribuição para a verificação da data de implantação do núcleo é do Município. Se houver declaração formal de que o núcleo estava implantado antes de 1979 e está integrado à cidade, não caberá questionamento por parte do Registro de Imóveis, nem se houver alienações de frações ideais ou contratos de gaveta com data posterior, pois deverá ser realizado apenas o controle de legalidade formal das aprovações de órgãos competentes. Somente poderá ser questionada a veracidade do ato administrativo do Município, na via jurisdicional” (MACEDO, 2020, p.204).

Afirma que “não basta que na referida data existissem apenas algumas poucas edificações no local, que somente teriam sido consolidadas posteriormente, é preciso que a maioria do núcleo tenha sido implantada antes da Lei de Parcelamento do Solo Urbano” (MACEDO, 2020, p.204 205).

Em outras palavras, não é porque o legislador dispensou especificamente a apresentação do projeto de regularização fundiária, do estudo técnico ambiental, da CRF e quaisquer outras manifestações, aprovações, licenças ou alvarás emitidos pelos órgãos públicos que se pode “DISPENSAR” automaticamente as notificações realizadas pelos registradores imobiliários.

Esse, inclusive, foi o entendimento da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo³¹ colacionado por Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p.205) em sua obra.

Cabe salientar que nessa modalidade de Reurb a titulação será feita com o registro dos instrumentos disponíveis, sejam particulares ou públicos, cabendo ao oficial registrador qualificar os títulos à luz da juridicidade registral e civil cumulativamente com a fiscalização do recolhimento de eventuais tributos. Como modalidade autônoma de Reurb, aqui não se discute quem deva arcar com os custos de todo o processo administrativo, será responsabilidade dos beneficiários. Infelizmente, em âmbito Estadual, a Corregedoria do Estado de São Paulo estabeleceu a Reurb Inominada como gênero de alguma das espécies, social ou interesse específico, permitindo a situação jurídica de Reurb inominada com interesse social, por exemplo.

Por fim, aborda-se a Reurb Unilateral. Essa denominação identifica uma modalidade de regularização fundiária pouco difundida entre os operadores do direito, a regularização deflagrada individualmente. Define-se essa modalidade como ato ou processo administrativo/judicial deflagrado unilateralmente pelo beneficiário para obter a titulação formal sem necessariamente implementar adequações urbanísticas ou ambientais. A definição

³¹ CSMSP, Ap. nº. 1001229-85.2018.8.26.0506, rel. Geraldo Francisco Pinheiro, j. em 15/08/2019. Registro de Imóveis – Dúvida julgada procedente – Registro de regularização fundiária – Condomínio de frações ideais a que foram atribuídas áreas certas – Regularização que tem por objeto lotes intercalados, situados dentro das quadras em que dividida a gleba – Ausência da anuência de todos os coproprietários das frações ideais – Requisitos técnicos para a elaboração da planta e dos memoriais descritivos – Dispensa da apresentação das licenças para o registro, com fundamento na implantação do parcelamento do solo antes da vigência da Lei nº 6.766/79 – Registros das vendas das frações ideais iniciados no ano de 1984. Declaração municipal que não permite verificar que toda a gleba foi objeto de parcelamento irregular, ou clandestino, implantado e consolidado antes da vigência da Lei de Parcelamento do Solo Urbano – Recurso a que se nega provimento. (...) Observo que as notificações dos titulares de domínio e dos confrontantes é prevista para o registro da Certidão de Regularização Fundiária, ou seja, para o registro da Regularização Fundiária Urbana (Reurb) inclusive quando promovida pelo Poder Público (arts. 31 e 44, § 6º, da Lei nº 13.465/2017), e não é afastada para os parcelamentos implantados e consolidados antes de 19 de dezembro de 1979, pois o art. 69 da Lei nº 13.465/2017 somente dispensa, nessa hipótese, as licenças, alvarás e autorizações dos órgãos públicos competentes” (MACEDO, 2020, p. 205).

elencar ato, processo administrativo ou processo judicial porque poderão ser utilizados, além dos quinze instrumentos previstos no artigo 15 da Lei 13.465/2017, outros que poderão ter registrabilidade e adequação em relação ao núcleo urbano informal. Cite-se como exemplo, condomínio urbano simples, condomínio de lotes, direito real de laje e principalmente a usucapião.

O objetivo da reflexão sobre essa modalidade é levantar a necessidade da participação de agentes públicos na formulação de políticas públicas para formalização desses títulos, que não podem estar adstritos apenas aos aspectos notariais, registrais e civilísticos. É necessário um esforço ainda maior dos operadores do direito para que se possa desenvolver um arcabouço jurídico imanente, possível de afetar essas regularizações individuais, para uma solução interdisciplinar que tutele os aspectos urbanísticos e ambientais. De outra forma, pode-se estar diante de um cenário caótico de regularização, sem o mínimo de preocupação com a função social da cidade³².

Finalmente, é necessária a harmonização de moradia e propriedade, a fim de romper a ideia automática de dependência uma da outra, buscando novas alternativas para implementação de todos os objetivos, diretrizes e princípios, independentemente da modalidade de Reurb (S, E, I ou U). Além disso, também é de suma importância o conhecimento dos quinze (15) instrumentos apresentados a seguir, localizados no artigo 15 da Lei 13.465/2017, que servem para a efetivação da regularização fundiária e são aplicáveis a todas as modalidades de Reurb e ainda à modalidade individual ou unilateral.

2.5 VISÃO ORÇAMENTÁRIA - REURB S

A execução, pelo Estado, das responsabilidades e obrigações que lhe cabem constitucionalmente, está condicionada à administração de recursos, os quais podem ser adquiridos de diferentes maneiras. De acordo com o art. 165 da Constituição Federal de 1988, o planejamento orçamentário é guiado pelo princípio da programação e deve englobar todos os programas de ação do governo, incluindo as políticas e metas econômicas a serem alcançadas.

Cito neste trabalho três das possíveis fontes de recursos: Orçamento Geral da União

³² Nelson Saule Junior (1999, p. 76) ao refletir sobre as funções sociais da cidade, chega à seguinte conclusão: “As funções sociais da cidade se configuram como interesses difusos, sendo que essas funções serão desenvolvidas de forma plena quando houver a redução das desigualdades sociais, erradicação da pobreza, promoção da justiça social e melhoria da qualidade de vida urbana, de modo que todos tenham o direito à cidade mediante o acesso a moradia, transporte público, saneamento, cultura, lazer, segurança, educação e saúde.

(OGU), OUC - Operação Urbana Consorciada e os recursos próprios dos municípios, cujos resgates serão realizados com o passar dos anos em forma de tributos aos munícipes.

O que poucos gestores públicos dos Estados, municípios e do Distrito Federal sabem é que os mesmos por meio de emendas parlamentares podem adquirir os recursos do Orçamento Geral da União (OGU) para Ação de Apoio à Regularização Fundiária em Áreas Urbanas tidas como núcleos informais ocupados por população de baixa renda, o chamado Programa Moradia Digna.

Outro recurso brilhantemente, que deve ser instituído por lei municipal especial, está disposto nos artigos 32, 33 e 34 do Estatuto da cidade, a OUC - Operação Urbana Consorciada. Trata-se de conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental, adotando medidas tais como a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras a serem contempladas e outras mais constantes no §2º do Art. 32 do Estatuto da cidade.

Já a tributação desempenha um papel primordial no que diz respeito à captação de recursos e à forma de sua distribuição, a ponto de se afirmar que a verdadeira função do Direito Tributário consiste em “obter, de modo justo, os recursos necessários para o orçamento de cada ente federativo (TIPKE;YAMASHITA, 2005, p.39).

Marphy e Nagel entendem que:

O sistema tributário, por meio da “repartição entre público e privado”, determina a proporção de recursos da sociedade que estará sob o controle do governo e, conseqüentemente, a parcela da propriedade pessoal que será deixada ao livre arbítrio dos indivíduos. A outra função relevante seria a “distribuição”, através da qual se determina o modo de divisão do produto social entre os indivíduos, tanto sob a forma de propriedade privada, quanto por meio de benefícios oferecidos pela ação pública (MARPHY *et. al.*, 2005, p.101).

Contudo, impõe-se observar que “o Direito Tributário e o Direito Financeiro são especialidades jurídicas que se comunicam, mas não se confundem” cuidando o primeiro de “uma dentre as várias espécies de receitas estatais sobre as quais versam as finanças públicas (a receita tributária)”, enquanto o segundo tem como objeto a gestão e a aplicação de recursos públicos (ABRAHAM, 2015, p.265). Porém, ambos atuam na realização do que se pode denominar de “justiça fiscal em sentido amplo, oferecendo ao cidadão e aos governos os

mecanismos necessários para a criação de uma sociedade mais digna e justa” (ABRAHAM, 2015, p.265-266).

Para o direito financeiro, todo e qualquer dinheiro que ingresse nos cofres públicos, independentemente do título, denomina-se “entrada”, havendo, porém, alguns autores que denominam em entradas provisórias de “ingresso” ou definitivas (OLIVEIRA, 2010, p.118-124). As entradas podem ser provisórias (depósitos para garantia de uma proposta ou contrato, cauções, fianças) ou definitivas (tributos, preços, etc.), constituindo-se em receita pública apenas as últimas, por somente elas permanecerem em definitivo nos cofres públicos, para o custeio dos serviços públicos e da estrutura estatal.

A categorização, em termos de fonte, separa as receitas do governo em receitas originárias e receitas derivadas. As primeiras englobam as entradas não tributárias, provenientes de relações de direito privado e de direito público disponível, enquanto as receitas públicas derivadas consistem em entradas provenientes da arrecadação de impostos e de outras relações de direito público.

A Lei nº 4.320, de 17.03.1964, conhecida como a Lei Geral dos Orçamentos³³, estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Além disso, a promulgação da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, representou um poderoso reforço na busca pela eficiência e eficácia da utilização dos recursos públicos, dotando a execução do orçamento de maior transparência fiscal (ABRAHAM, 2015, p.268).

Conforme estabelecido no artigo 9º do texto legal nº 4.320/64, as receitas provenientes de impostos são receitas derivadas, criadas pelas entidades de direito público, englobando os tributos, as tarifas e contribuições, de acordo com a constituição e as leis atuais em assuntos financeiros, sendo o seu rendimento destinado ao financiamento de atividades gerais ou específicas realizadas por essas entidades.

Destaca-se aqui a função financeira do tributo, “traduzida no fato de sua exigência e cobrança visarem, fundamentalmente, fazer face às despesas públicas” (NABAIS, 2005, p.131).

³³ Com o advento da Lei nº 4.320/1964, abandona-se o “orçamento tradicional”, cujo processo orçamentário é dissociado dos processos de planejamento e programação, e institui-se o modelo orçamentário de orçamento-programa, “que contempla, além das informações financeiras sobre as receitas e despesas, os programas de ação do Estado, pela identificação dos projetos, planos, objetivos e metas, fundamental para o planejamento governamental”

Para Godoi (2005, p.157), “o financiamento dos gastos públicos expressa um dever de solidariedade, como projeção do princípio da repartição equitativa dos encargos públicos.”

O Estado Tributário, que surgiu no final do século XVIII e passou por várias fases e períodos, abrangendo desde abusos até vantagens injustas, reconhece atualmente o imposto como obrigação fundamental da cidadania, no contexto da igualdade de todos perante a lei. Isso independe da ideologia do Estado Tributário - “Estado mínimo com baixa arrecadação e alta desigualdade social ou um Estado com pesados tributos progressivos e desconcentradores de renda” (GODOI, 2005, p.154), onde seu funcionamento regular depende da instituição de tributos.

Por outro lado, as denominadas “receitas públicas originárias”, oriundas de atividades empresariais desenvolvidas pelo então Estado Socialista Empresário, que se “tornou incompetente para exercê-las, são estranhas à filosofia do Estado Fiscal, o que culminou na preponderante reserva da atividade econômica empresarial às forças produtivas do mercado” (GODOI, 2005, p.153-154; TIPKE; YAMASHITA, 2005, p.39).

Entretanto, a estabilidade das finanças do governo não se limita ao cumprimento do conjunto de regulamentos tributários e financeiros sobre a criação, controle e coleta dos fundos públicos. É necessário, também, seguir as leis sobre a administração e utilização dos recursos financeiros do Estado, que deve ser baseada no conceito de distribuição justa das despesas públicas.

Para financiamento do custo público, a despesa pública (ou gasto público) pode ser conceituada tanto para designar o conjunto dos dispêndios do “ente estatal para o funcionamento dos serviços públicos, quanto para se referir à aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da autoridade pública competente, desde que com autorização legislativa para a execução de um determinado fim” (OLIVEIRA, 2010, p.274-278).

A determinação de realizar despesas envolve um aspecto de natureza política e requer a observância de um procedimento estrito. Após a formulação de um plano de ação, o gestor o detalha no orçamento, devendo especificar as origens dos recursos. Ao efetuar as despesas, nenhuma delas pode ser realizada sem a autorização legislativa e o processo de licitação, exceto nos casos de dispensa e impossibilidade de licitação. O controle das despesas também envolve o empenho, considerado como a ação emitida pela autoridade competente que cria a obrigação de pagamento para o Estado.

No contexto de recessão econômica, as finanças dos governos municipais sofrem um impacto negativo maior, não apenas pelo aspecto volátil das receitas, cujas bases fiscais (da arrecadação própria e das transferências constitucionais e legais) “são mais dependentes dos

ciclos econômicos, mas também porque a estrutura dos gastos é permanentemente rígida, com elevado peso das rubricas obrigatórias, como gastos de pessoal e políticas públicas essenciais, que apresentam baixa margem de discricionariedade para ajustes” (ORAIR, 2016, p.234).

A Lei nº4.320/1964 classifica as despesas públicas em correntes (que se subdividem em despesas de custeio e transferências) e de capital (que se subdividem em investimentos, inversões financeiras e transferências de capital) (OLIVEIRA, 2010, pp.277-278).

Uma questão particularmente relevante em matéria tributária é a destinação do produto da arrecadação dessa fonte de receitas. Conforme ressaltado por Marco Aurélio Greco:

O controle efetivo dos orçamentos públicos – tanto no que se refere à correta aplicação dos recursos arrecadados a título de tributo, quanto ao cumprimento das prioridades e destinações previstas constitucionalmente –, decorre da solidariedade social e traduz a demanda da sociedade brasileira acerca do controle real (e não meramente virtual) sobre a aplicação das receitas tributárias (GRECO, 2005, p.183-184)

Em um cenário de recursos públicos escassos para atender a uma crescente e urgente demanda por serviços públicos na promoção dos direitos da sociedade, o orçamento, um importante instrumento de controle da receita e despesa, deve ser totalmente pautado na legalidade para assegurar a gestão das finanças públicas. Isso inclui a possibilidade de questionar a constitucionalidade da lei orçamentária por meio de controle concentrado, além da intervenção do Poder Judiciário em questões relacionadas aos direitos fundamentais no orçamento, superando o tradicional dogma da reserva do possível.

Com efeito, o orçamento público é uma ferramenta de controle e um meio de “concreção das políticas públicas constitucionalizadas ou legisladas, bem como aquelas prometidas à população com base no ordenamento jurídico” (DOMINGUES, 2015, p.104).

Orientando-se pelo “princípio da distribuição equitativa do gasto público”, o orçamento exige aprovação do conteúdo material, de cifras e de verbas relacionadas a interesses geralmente conflitantes da sociedade, desde que legitimada por decisões políticas fundamentadas. Ele também incorpora não só o restrito controle da aplicação das despesas, mas também a necessária revisão anual para readequação da carga tributária ao financiamento das políticas públicas (DOMINGUES, 2015, p.104).

Todos os princípios relacionados à tributação justa e à distribuição equitativa dos recursos públicos têm impacto na atividade financeira-orçamentária, que é um verdadeiro meio para realizar direitos.

O reconhecimento, pelo STF, do caráter vinculativo às normas orçamentárias, e o novo entendimento já sedimentado na Corte Superior no tocante ao cabimento do controle

abstrato das leis orçamentárias podem ser atribuídos, conforme lição de Marcus Abraham:

Ao suposto conteúdo político e não normativo, baseado no entendimento de serem tais normas atos de efeito concreto, específico e de caráter individual. Para o autor, as leis orçamentárias “não são dotadas, como a generalidade das leis, de efeitos abstratos, genéricos e impessoais” (ABRAHAM, 2015, p.271).

Nessa perspectiva, o Supremo Tribunal Federal tem proferido decisões no sentido de conferir um alto nível de concretização às normas programáticas, que expressam as legítimas expectativas dos cidadãos em relação aos direitos sociais de alta importância, permitindo a perfeita associação do "mínimo existencial" com a "cláusula da reserva do possível". Destaca-se a dupla finalidade do Estado, que consiste no dever de obter recursos para aplicá-los em políticas públicas previstas nos objetivos fundamentais da Constituição brasileira, sendo proibidos quaisquer obstáculos que revelem manipulação de ordem administrativo-financeira que possam frustrar os legítimos direitos que garantem as condições mínimas de vida dos indivíduos.

Portanto, a concretização dos direitos essenciais da coletividade, especialmente em um contexto de extrema desigualdade econômica, depende, em grande parte, da aplicação e gestão eficaz dos mecanismos tributários suficientes e necessários para a captação de recursos. Além disso, é necessário utilizar instrumentos urbanísticos capazes de distribuir de forma equitativa os encargos e benefícios decorrentes da urbanização.

O interesse em investigar os instrumentos tributários e urbanísticos surge da conscientização acerca das demandas por políticas públicas equitativas e da constatação de um movimento global que busca a disseminação ampla na utilização de mecanismos econômicos em benefício da comunidade (SMOLKA, 2014, p.2), em especial da população urbana mais pobre. A realização de seus direitos não deve se restringir à concessão e ao registro do direito à posse ou à propriedade, mas deve abranger as melhorias urbanísticas e ambientais das áreas urbanas mais precárias, incluindo as infraestruturas fundamentais, a fim de proporcionar aos seus habitantes uma melhor qualidade de vida e condições habitacionais adequadas.

A interação entre o aumento caótico da população nas cidades, a ineficaz política de habitação e a ausência de planejamento urbano adequado resultou em uma série de sérias irregularidades na ocupação do espaço urbano. Ao mesmo tempo, observou-se uma considerável valorização dos bens imobiliários, causada por elementos externos que não estão relacionados a investimentos diretos e exclusivos de seus proprietários.

Essa valorização tem sido gerada, em grande medida, pelos “múltiplos processos de urbanização, sem que tenha havido, como contrapartida, em favor do Poder Público, a captura

de ganhos de mais-valia, seja por meio da cobrança de impostos com funções urbanísticas, seja por instrumentos urbanísticos propriamente ditos” (COSTA *et al*, 2017, p 10-15).

Nesse sentido, a ideia de captura de valorização do solo urbano visa direcionar, em favor da sociedade, uma parcela ou a totalidade dos acréscimos de valor da terra, gerados não diretamente pelos donos das propriedades, mas sim por investimentos públicos em infraestrutura ou por mudanças administrativas nas leis e regulamentos que regem o uso do solo urbano. Trata-se de um “mecanismo potencialmente poderoso de financiamento”, que poder ser obtido por meio de uma grande variedade de instrumentos (SMOLKA, 2014, p.2).

A defesa da utilização dos instrumentos tributários e urbanísticos aplicáveis no contexto da REURB-S, “para financiar as demandas por habitação, infraestrutura e serviços sociais básicos de responsabilidade dos governos municipais, compreendidas nas dimensões dominial-registral, urbanística e socioambiental” (CORREIA, 2018, p.23), como forma de promover o direito social humano da moradia digna, também pressupõe a superação dos valores em face dos positivismos (convencionalmente chamada de “virada kantiana”).

É importante ressaltar que o objetivo deste estudo é concentrar-se em mecanismos para recuperar parte dos acréscimos de valor da terra estabelecidos no Estatuto da Cidade, cujos fundamentos de aplicação não sejam tão impactados pelas desacelerações do desempenho econômico do país, a fim de assegurar fluxos de receita mais estáveis que possam, pelo menos, diminuir a falta de continuidade no financiamento da infraestrutura urbana e da habitação para a população de baixa renda.

Especificamente no que concerne aos instrumentos de “recuperação de mais-valias urbanas” – compreendida como o “retorno à comunidade dos incrementos de valor da terra decorrentes de ações alheias aos investimentos diretos dos proprietários” (SMOLKA, 2014, p. 8) – impõe-se aplicar o princípio que veda o enriquecimento sem causa, previsto nos arts. 884 a 886, do CCB.

Destaca-se, ainda, a função social do direito de propriedade, na medida em que se trata da retomada de parte do incremento do valor do imóvel urbano gerado pelo investimento público ou por outras intervenções alheias aos investimentos diretos dos proprietários, com a finalidade de financiar a infraestrutura urbana (SMOLKA, 2014, p.5-8), assegurando-se, assim, a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, *ex vi* do art. 2º, inciso IX, do Estatuto da Cidade.

Independentemente do nível de participação do governo municipal e do setor privado, as diretrizes e princípios que orientam as intervenções no espaço público, por meio da utilização de instrumentos tributários e urbanísticos, apontam como principal objetivo o

financiamento de políticas públicas que priorizem o direito à moradia digna da população urbana economicamente desfavorecida.

O princípio da equitativa distribuição dos encargos e benefícios urbanísticos, por sua vez, é estabelecido como base para instituir tributos sobre quaisquer valorizações geradas pelas intervenções estatais, especialmente quando expressamente previstos como instrumentos da política urbana pelo Estatuto da Cidade.

A competência de grande alcance constitucional para implementar a política urbana, por meio de planos de ordenamento e planejamento do uso e ocupação do solo, foi atribuída aos municípios, e isso só será efetivado por meio da harmoniosa combinação desses instrumentos de planejamento com os mecanismos tributários e urbanísticos.

É importante destacar que certos mecanismos de recuperação de valorização da terra se enquadram na categoria de tributos (como o IPTU e a contribuição de melhoria). No entanto, outros, embora sejam rotulados como impostos, taxas e contribuições em outros países da América Latina, são considerados no Brasil como exações ou contrapartidas regulamentadas pelo direito de construir ou pelo uso da propriedade imobiliária. No que diz respeito à arrecadação, o ingresso das receitas dessas exações consta do orçamento geral dos Municípios, embora o produto obtido da recuperação da mais-valia possa tomar forma de compensações em espécie, como bens e serviços (SMOLKA, 2014, p.20).

Desse modo, o fortalecimento e reequilíbrio das finanças municipais, sobretudo nos maiores Municípios, incluindo as capitais dos Estados, devem passar tanto pela gestão eficaz e responsável dos impostos de sua competência, quanto pela “recuperação das inversões públicas das quais tenha resultado valorização de imóveis urbanos³⁴” (SMOLKA, 2014, pp.21-22), por meio da maior utilização dos instrumentos urbanísticos, conforme previsão do Estatuto da Cidade .

Com relação a isso, Rodrigo Orair (2016, p.233-234) destaca a ampliação das responsabilidades, ao reger as finanças, após o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, que passou a exigir um maior esforço de arrecadação dos tributos de competência municipal, sobretudo após a desaceleração econômica que o país vem atravessando desde 2011, o que desencadeou um decréscimo das transferências intragovernamentais. Como comumente observado, as dificuldades financeiras enfrentadas pelos municípios decorrem da instabilidade de grande parte de suas fontes de receita, que consistem principalmente em impostos locais e transferências constitucionais e legais, cujas bases de incidência são

³⁴ BRASIL. Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), art. 2º, inciso XI.

suscetíveis às flutuações econômicas, sem mencionar a estrutura inflexível dos gastos sob sua responsabilidade.

Apesar de reconhecer a importância de outras categorias de instrumentos que regulam o uso da propriedade privada e do solo urbano, este estudo propõe uma abordagem abrangente de certos instrumentos tributários e urbanísticos - como o IPTU, o IPTU progressivo no tempo, a contribuição de melhoria e a outorga onerosa do direito de construir (OODC ou ODC) - que podem ser aplicados, principalmente no contexto intraurbano das grandes cidades brasileiras, com foco em particularidades observadas na legislação do poder público municipal das capitais dos estados do Sudeste brasileiro.

2.6 ÁREAS SUJEITAS A REGULARIZAÇÃO

A denominação “imóveis passíveis de regularização”, utilizada por Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p. 93) define objetos imobiliários regularizáveis. No entanto, logo de início, terminologicamente prefere-se “espaços passíveis de regularização”, isso porque, o termo “imóveis”, pode levar à ideia de formalização ou à limitação do potencial hermenêutico em detrimento de “espaços”.

Mas qual seria o sentido específico de “espaços” passíveis? Houve uma mudança significativa nos espaços imobiliários da regularização fundiária, segundo Vitor Frederico Kümpel e Carla Modina Ferrari (2020, p.2173) a regularização fundiária urbana superou após as alterações legislativas das Leis 11.977/2009³⁵ e 13.465/2017³⁶, que transformaram o paradigma de “assentamentos irregulares” em “núcleos urbanos informais”. A lei anterior era mais limitada, um instituto de exceção, irradiando exclusivo para os assentamentos de fato que eram integrados à cidade formal. Para os juristas “a Lei 13.465/2017 alterou substancialmente o significado de regularização fundiária para torná-la aplicável a todos os núcleos urbanos informais”.

Assim, para prosseguir, faz-se necessário delimitar o alcance do significado de núcleo urbano informal, que, segundo a Lei 13.465/2017 nos incisos I e II do artigo 11, é

³⁵ Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017) (BRASIL, 2009).

³⁶ 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 (BRASIL, 2017).

“assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento (FMP³⁷) 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, dotado de clandestinidade e/ou irregularidade de a titulação de seus ocupantes”.

Nesse sentido, Vitor Kümpel e Carla Ferrari (2020, p.2174) elencaram quatro elementos imprescindíveis para a identificação dos núcleos urbanos informais: “(i) deve se tratar de assentamento urbano; (ii) sua destinação deve ser urbana; (iii) independentemente de sua localização ser qualificada ou inscrita como rural; (iv) as unidades imobiliárias integrantes devem ser inferiores à FMP”.

Pode-se concluir que núcleo urbano informal é o espaço – imóvel, para parte da doutrina – passível de regularização. Dogmáticamente, de acordo com o Código Civil, “os imóveis são o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente” (artigo 79 da Lei 10.406/2002).

De qualquer forma, a opção pelo termo *espaço* parece mais ampliativa e mais acessível ao ordenamento jurídico. Isso porque as novas formas de propriedade – não tradicionais – vêm rompendo o paradigma estático de classificação das edificações e do solo³⁸, determinando, assim, opção terminológica mais apropriada.

Em vista disso, João Camilo Rodrigues de Oliveira (2015, p.16) defende que: “é certo que no ordenamento jurídico nacional não existe apenas uma forma de se estruturar a propriedade imobiliária, é preciso perscrutar, então, quais são as distintas modalidades presentes na legislação”. Nota-se assim, preocupação com o limite e alcance da expressão “imóvel”.

Em vista de todo exposto, defende-se a opção pelo termo “espaços” em detrimento de “imóveis”, para que se afaste qualquer tentativa frustrada de subsunção de algum tipo

³⁷ Fração mínima de parcelamento é a menor porção destacável de uma área rural nos termos da legislação municipal. Assim, caso seja cindido o imóvel rural – dentro da fração prevista –, a área remanescente deve manter esse “mínimo”, só assim, será efetivada a função social da propriedade rural.

³⁸ Segundo João Camilo Rodrigues de Oliveira (2021, p.16-26), ao discorrer sobre a propriedade: “A propriedade, de conteúdo enucleado no artigo 1.228 do Código Civil é, portanto, a única modalidade de direito real de gozo sobre coisa própria no direito brasileiro. Assentado este ponto, é preciso expor, brevemente, se ela comportaria, em harmonia com determinado critério, alguma subdivisão, isto é, se seria possível aludir a um conceito de propriedade imobiliária lato sensu e às respectivas figuras decorrentes, segundo uma ratio específica. Pense-se na seguinte questão: não é possível afirmar que todos os bens imóveis sejam organizados segundo uma idêntica conformação substancial e formal. A propriedade que sobre eles impera não prescinde de algum grau de adaptação estrutural: com efeito, não se poderia igualar, em termos formais e materiais, a situação jurídica do proprietário de unidade autônoma em condomínio edilício com aquela do proprietário de um imóvel ordinário.” O autor visa identificar as nuances de cada tipo de propriedade e sua difícil classificação estática, ainda mais com as novas modalidades, laje, multipropriedade e condomínio urbano simples.

imobiliário inexistente e dificulte sua concretização, presente ou futura.

É preciso mencionar, antes da exposição dos espaços em espécie, dois recortes limitativos da regularização fundiária, o temporal e edificatório. O primeiro refere-se ao limite temporal, dezembro de 2016³⁹, legitimador da regularização fundiária — os núcleos urbanos informais formados após essa data não têm legitimidade para regularizar-se pela Lei 13.465/2017.

O segundo trata da necessidade da existência de construções sobre a área a ser regularizada. Caso não tenha construções, não há o que discutir sobre regularização fundiária urbana.

Finalmente, apresenta-se os espaços em espécie nos termos da classificação doutrinária da jurista Paola de Castro Ribeiro Macedo:

Imóvel situado em área urbana ou em área rural; Imóvel com área inferior ao mínimo estabelecido pela Lei 6.766/1979; Imóvel residencial de uso misto; Imóvel de domínio público, domínio privado ou sem proprietários definidos; Área ambientalmente sensível; Área de risco; Área usucapida no projeto de regularização fundiária; Terreno de marinha (MACEDO, 2020, p.93-104).

Primeiro espaço passível de regularização resolveu uma questão tormentosa da Lei de Regularização Fundiária antecessora, porque possibilita a regularização fundiária de área inscrita como rural, desde que tenha incorporado traços urbanos, eliminando, assim, a possibilidade de entraves cadastrais (conflito entre a natureza urbana e rural).

O avanço legislativo desse tema indica equivocadamente um avanço total do conjunto, o que não acontece, infelizmente, nem tudo é evolução. A Lei 11.977/2009 estabelecia critérios demográficos – mínimo de 50 habitantes por hectare; critérios mínimos de infraestrutura – malha viária implantada e, no mínimo, dois dos seguintes equipamentos públicos:

a) Drenagem de águas pluviais urbanas; b) Esgotamento sanitário; c) Abastecimento de água potável; d) Distribuição de energia elétrica; ou e) Limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos⁴⁰ (BRASIL, 2009).

Para Paola de Castro Ribeiro Macedo:

Essa ausência de critérios direcionados à análise municipal de aptidão para regularização fundiária, pode ter custo e gerar um processo administrativo inconveniente e inoportuno ao interesse público, visto que o município pode arcar com altos custos para uma pequena parcela da população. Essa hipótese, aliás, pode concretizar regularização fundiária urbana em uma região urbanizada desconectada da conurbação (MACEDO, 2020, p.125-127)

³⁹ § 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).

⁴⁰ Artigo 47 inciso II, Lei 11.977/2009.

De qualquer forma, deflagrado o processo administrativo, na fase registral, conforme o Decreto 9.310/2018 no seu artigo 3º, § § 13 e 14, após a qualificação positiva do oficial registrador, que também verificará se a área rural é inferior à fração mínima de parcelamento (FMP), os municípios e o Distrito Federal poderão efetuar o cadastramento das novas unidades imobiliárias, para fins de lançamento dos tributos municipais e distritais.

O próprio registrador imobiliário notificará o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), o Ministério do Meio Ambiente e a Secretaria da Receita Federal do Brasil para que cancelem, parcial ou totalmente, os respectivos registros existentes, o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e demais cadastros de imóvel rural, obtendo assim, os registros das unidades imobiliárias regularizadas.

Na própria qualificação registral, o registro da certidão de regularização fundiária (CRF) independe de prévia mudança do cadastro rural para cadastro urbano. A Corregedoria do Estado de São Paulo editou provimento administrativo nesse sentido⁴¹

Afirma Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p.95), “que essa alteração possibilitou um efeito regularizatório nos sítios de recreio, condomínios de chácaras e clubes de campo localizados fora do perímetro ou da expansão urbana onde foi comercializado lotes inferiores a FMP.”

Geralmente revestidos de negócio jurídico de frações ideais em condomínio civil irregular e com pulsantes características de informalidade e/ou fraude ao parcelamento do solo urbano, caraterizado por um verdadeiro condomínio *pro diviso*⁴², como por exemplo os loteamentos irregulares e loteamentos clandestinos⁴³.

⁴¹ A própria Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, editou especificamente em âmbito administrativo: “300. Uma vez registrada a CRF que tenha por objeto gleba cadastrada como rural, o Oficial de Registro de Imóveis, após o registro da CRF, notificará o Incra, o Ministério do Meio Ambiente e a Secretaria da Receita Federal do Brasil para que esses órgãos cancelem, parcial ou totalmente, os respectivos registros existentes no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e nos demais cadastros relacionados a imóvel rural, relativamente às unidades imobiliárias regularizadas”. Cap. XX da Egrégia Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo.

⁴² A *composse pro-diviso* se refere à situação em que os possuidores têm direito à posse de todo o bem e delimitam as áreas para o seu exercício, ou seja, as áreas de uso de cada um (STOLZE; PAMPLONA FILHO, 2019).

⁴³ Francisco Eduardo Loureiro nesse sentido, aborda o tema trazendo importantes reflexões de Diógenes Gasparini (2005, p. 128-131): “Loteamentos clandestinos seriam aqueles que não obtiveram a aprovação ou autorização administrativa dos órgãos competentes, incluídos aí não só a Prefeitura, como também entes Estaduais e Federais, quando necessário. Loteamentos irregulares seriam aqueles aprovados pela Prefeitura e demais órgãos Estaduais e Federais, quando necessário, mas não executados, ou executados em descompasso com a legislação ou com atos de aprovação. Os loteamentos irregulares podem estar, ou não, registrados. Às vezes, encontram-se formalmente perfeitos, porque contêm os respectivos processos todos os documentos e autorizações necessárias ao parcelamento. Fisicamente, porém, as obras previstas podem não ter sido executadas, ou executadas em desacordo com o próprio projeto, ou em ofensa a outras normas cogentes correlatas ao

Em sentido oposto à factibilidade da regularização rural acima exposta, o debate acalora-se quando Victor Carvalho Pinto aduz que:

Mesmo com a previsão legal, será necessário alterar o plano diretor municipal para ampliar o perímetro urbano, incluindo esse espaço passível de regularização na zona de expansão. Para o autor, “o parcelamento de imóveis rurais à margem da legislação urbanística é um fenômeno que compromete a capacidade do município de ordenar o território urbano” (PINTO, 2017, p. 162)

De fato, essa reflexão é importante, principalmente no que toca ao custo operacional da expansão de toda a infraestrutura pública, principalmente dos serviços essenciais pois a capilarização urbanística pode gerar insustentabilidade econômica da prestação dos serviços e ocasionar outros problemas urbanísticos.

Seguindo a classificação de Macedo:

O item (ii), “área inferior ao mínimo estabelecido pela Lei 6.766/1979”, pode ser resumido pelo artigo 70 da Lei 13.465/2017 ao afastar sua aplicação nas regularizações fundiárias, salvo disposto nos artigos 37, 38, 39, no caput e nos §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 40 e nos artigos 41, 42, 44, 47, 48, 49, 50, 51 e 52 da lei. (Procedimento de intervenção do município em loteamentos irregulares ou clandestinos e tipos penais especiais previstos na Lei 6.766/1979) (MACEDO, 2020, p.95).

A Lei 6.766/1979 prevê em seu artigo 4º, dentre outros requisitos urbanísticos para loteamento, áreas destinadas a sistemas de circulação; implantação de equipamento urbano e comunitário; espaços livres de uso público proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo Plano Diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem; área mínima de 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes.

Avançando para o item (iii), está-se diante do uso misto de espaços residenciais, comerciais ou industriais. A Lei 13.465/2017, no § 4º do artigo 13 permite aos municípios e ao Distrito Federal, na Reurb, o uso misto de atividades como forma de promover a integração social, a geração de emprego e renda no núcleo urbano informal regularizado.

parcelamento. Via de regra, se pode falar em uma graduação dos vícios que maculam o parcelamento do solo. O loteamento clandestino, assim, padeceria de vícios mais graves do que o loteamento meramente irregular. Faltam ao primeiro não só o registro, ou a implantação de acordo com as normas de regência, mas a própria aprovação urbanística. Muitas vezes, porém, a irregularidade fática não guarda exata simetria com a irregularidade jurídica. Pode perfeitamente ocorrer do loteamento clandestino ser passível de regularização, ao contrário do loteamento meramente irregular. Basta pensar na hipótese do loteamento que, embora clandestino, respeite, fisicamente, regras de caráter urbanístico, tais como largura das ruas, tamanho dos lotes, índice de ocupação e reserva de espaço para implantação de equipamentos públicos. Ao revés, pode ocorrer de loteamento meramente irregular ser implantado em total desacordo com o projeto e o registro, de tal modo que sua regularização implique em profunda mutação (muitas vezes impossível de ser obtida) da realidade física existente.” Disponível em: <https://www.tribunaonline.com.br/boletins/detalhes/3667> acesso em 21/05/2023.

É indissociável a hibridez de destinação do zoneamento urbano⁴⁴ no núcleo urbano informal e natural a proliferação de atividades comerciais que atendam as demandas da população local.

Note-se que, deflagrado o processo administrativo de regularização fundiária, há maior possibilidade de planejamento e controle das áreas já consolidadas e das futuras que, direta ou indiretamente, serão atingidas, aumentando as chances de eficiência no uso e ocupação do solo.

Já nas hipóteses de regularização individual, como por exemplo, o processo de usucapião administrativa unilateral, que será analisado neste capítulo, todo o processo de titulação não perscruta nenhum tipo adequação urbanística e ambiental.

Sobre o item (iv), “domínio público, domínio privado ou sem proprietários definidos”, é de suma importância a leitura do artigo 19 § 2º da Lei 13.465/2017, uma vez que o auto de demarcação urbanística poderá abranger uma parte ou a totalidade de um ou mais imóveis inseridos no domínio privado com proprietários não identificados, em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores, de domínio privado objeto do devido registro no registro de imóveis competente, ainda que de proprietários distintos ou ainda de domínio público.

Na Reurb-E, 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. Na Reurb-S de imóveis públicos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, e suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio, ficam autorizados a reconhecer o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária, instrumento que será apresentado em seguida.

Questão tormentosa é a regularização fundiária promovida pela municipalidade em face de áreas de titularidade da União sob gestão da Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

⁴⁴ Segundo José Afonso da Silva (2010, p.236-237) “O zoneamento, ainda num sentido abrangente, consiste na repartição do território municipal à vista da destinação da terra, do uso do solo ou das características arquitetônicas. Sob o primeiro aspecto, cuidar-se-á de dividir o território do Município em zona urbana, zonas urbanizáveis, zonas de expansão urbana e zona rural - o que define a qualificação urbanística do solo, conforme já estudamos antes. Quanto ao segundo, tratar-se-á de dividir o território do Município em zonas de uso o que consubstancia o zoneamento de uso ou funcional. Relativamente ao terceiro, cogitar-se-á de fixar as características que as construções deverão ter em cada zona (zoneamento arquitetônico) o que tem aplicação especial nas zonas de proteção histórica”. Art. 5º A Reurb compreende duas modalidades: § 6º A regularização fundiária de núcleos urbanos informais constituídos por unidades imobiliárias não residenciais poderá ser feita por meio de Reurb-E.

Segundo o artigo 93-A do Decreto 9.310/2018, para que o município promova a Reurb em áreas da União⁴⁵ sob gestão da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, é necessária a prévia formalização da transferência da área ou a celebração de acordo de cooperação técnica ou de instrumento congênere com a referida Secretaria (Incluído pelo Decreto nº 9.597, de 2018).

Para fins da Reurb, não há necessidade de prévia desafetação, nos termos artigo 71 da Lei 13.465/2017, ficando dispensadas a desafetação e as exigências previstas no inciso I do caput do artigo 17 da Lei 8.666/1993. Isto ficou mantido mesmo com a recente alteração legislativa no campo das licitações (Artigo 76, alínea “g” da Lei 14.133/2021).

No entanto, cabe destacar que a regularização fundiária não se aplica aos núcleos urbanos informais situados em áreas indispensáveis à segurança nacional ou de interesse da defesa, assim reconhecidas em decreto do Poder Executivo federal (§ 5, artigo 11 da Lei 13.465/2017).

Finalmente os itens (v) e (vi)⁴⁶, “áreas ambientalmente sensíveis e áreas de risco”, em que a Reurb observará o disposto nos artigos. 64 e 65⁴⁷ da Lei nº 12.651/2012, que torna

⁴⁵ Segundo o Portal da Ministério da Economia, que explica o processo de intervenção pública – o que esse traço quer dizer regularização fundiária, as orientações são as seguintes: “As ações de regularização fundiária conduzidas pela Secretaria do Patrimônio da União – SPU – baseiam-se no princípio constitucional da garantia da função social da propriedade e na garantia do direito à moradia de famílias que ocupam com fins residenciais áreas da União. A SPU pode atuar de forma direta ou indireta: na forma direta a SPU transfere o direito sobre o imóvel ou autoriza o uso diretamente ao beneficiário final da política pública; na forma indireta, transfere o imóvel de sua propriedade para um agente intermediário, como o município, que receberá o imóvel com o encargo de promover as ações à titulação do beneficiário final. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/regularizacao-fundiaria#:~:text=As%20a%C3%A7%C3%B5es%20de%20regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fundi%C3%A1ria, fins%20residenciais%20%C3%A1reas%20da%20Uni%C3%A3o.> Acesso em 12 de agosto de 2023.

⁴⁶ § 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso. § 3º No caso de a Reurb abranger área de unidade de conservação de uso sustentável que, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, admita regularização, será exigida também a anuência do órgão gestor da unidade, desde que estudo técnico comprove que essas intervenções de regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior. § 4º Na Reurb cuja ocupação tenha ocorrido às margens de reservatórios artificiais de água destinados à geração de energia ou ao abastecimento público, a faixa da área de preservação permanente consistirá na distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima maximorum (BRASIL, 2017).

⁴⁷ Art. 64. Na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017) § 1º O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas.

§ 2º O estudo técnico mencionado no § 1º deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos: I - caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada; II Especificação dos sistemas de saneamento básico; III Proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações; IV -

obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais no núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou municípios em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

O item (vii), penúltimo neste rol exemplificativo, são áreas já usucapidas anteriormente ao projeto de regularização fundiária. Segundo Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p.114), a titulação dessas áreas acentuou-se após a Lei 11.977/2009; ao analisar o projeto de regularização fundiária de determinado bairro, é aferível uma série de titulações individuais, obtidas por meio de declaração de usucapião ou outro instrumento passível de aquisição de propriedade formal anterior. A Lei 13.465/2017 e o Decreto 9.310/2018 tutelaram parcialmente esse entrave (Artigo 36, V e artigo 31, § 8º).

recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; V Comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso; VI Comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e VII - garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água. Art. 65. Na regularização fundiária de interesse específico dos assentamentos inseridos em área urbana consolidada e que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Art. 65. Na regularização fundiária de interesse específico dos núcleos urbanos informais inseridos em área urbana consolidada e que ocupem Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. (Redação dada pela Medida Provisória nº 759, de 2016) Art. 65. Na Reurb-E dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017) § 1º O processo de regularização ambiental, para fins de prévia autorização pelo órgão ambiental competente, deverá ser instruído com os seguintes elementos: § 1º O processo de regularização fundiária de interesse específico deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior e ser instruído com os seguintes elementos: (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017) I A caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área; II A identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área; III A especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos; IV A identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas; V A especificação da ocupação consolidada existente na área; VI A identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico; VII A indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; VIII A avaliação dos riscos ambientais; IX A comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e X A demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber. § 2º Para fins da regularização ambiental prevista no caput, ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, será mantida faixa não edificável com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado. § 3º Em áreas urbanas tombadas como patrimônio histórico e cultural, a faixa não edificável de que trata o § 2º poderá ser redefinida de maneira a atender aos parâmetros do ato do tombamento. (BRASIL, 2012)

Por fim, o item (viii) da classificação das áreas proposta por Macedo, os “terrenos de marinha”⁴⁸, constituindo-se por uma faixa de terra de 33 metros de profundidade, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831.

É possível a regularização fundiária nessas áreas da União, desde que não estejam localizadas em área indispensável para a segurança nacional. Esse rol é meramente exemplificativo; é bem possível que o administrador público possa lidar com novas figuras de direito de propriedade, devendo socorrer-se dos objetivos, princípios e diretrizes da regularização fundiária.

⁴⁸ Art. 2º São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831: Os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés; Os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés. Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo a influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros pelo menos, do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano.

3.A INTEGRAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DA REURB

Neste tópico, serão abordadas as fases do processo administrativo da Lei 13.465/2017, alterada pela Lei 14.620/2023, fases essas previstas nos artigos 28 a 33 da lei.

Antes de ingressar nas fases propriamente ditas, faz-se uma delimitação do sentido específico dos vocábulos que refletem o objetivo do trabalho, para que assim possa atender padrões científicos. Assim, será perquirido a diferença de “procedimento administrativo” e “processo administrativo”⁴⁹.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello processo administrativo “é instrumento de garantia dos administrados ante as prerrogativas públicas, ou melhor, “um instrumento de garantia para os administrados diante das prerrogativas públicas”(MELLO, 2018, p. 498)

Para José do Santos Carvalho Filho (2019, p. 157) “o processo administrativo é uma sequência de atividades interligadas da administração, com previsão legal, que visam alcançar determinado resultado final”.

O próprio sumário do autor posiciona topograficamente o tema “Procedimento Administrativo” dentro do tema “Ato Administrativo”, justamente por defender que o procedimento é constituído pela prática de vários atos dentro de uma sistemática contínua e encadeada, não somente por pessoas públicas – *lato sensu* –, mas também por terceiros e particulares em colaboração com o Estado -cartórios-, por exemplo.

Sem longas digressões históricas sobre o instituto, é necessário destacar as leis estaduais pretéritas e a Lei Federal 9.784/1999, que hipertrofiou o estudo do processo administrativo. As leis estaduais, São Paulo (Lei 10.777/1998)⁵⁰ e Sergipe⁵¹ (Lei Complementar 33/1996) demonstravam nas ementas sérias dúvidas sobre o termo adequado, processo ou procedimento.

⁴⁹Para Maria Sylvia Zanella di Pietro (2017, p.849): “O vocábulo processo, etimologicamente, tem o sentido de marcha para a frente, avanço, progresso, desenvolvimento; seria, na linguagem de José Frederico Marques, um “fenômeno em desenvolvimento”. O processo é sempre forma, instrumento, modo de proceder. Assim, pode-se falar em processo num sentido muito amplo, de modo a abranger os instrumentos de que se utilizam os três Poderes do Estado – Judiciário, Legislativo e Executivo para a consecução de seus fins. Cada qual, desempenhando funções diversas, se utiliza de processo próprio, cuja fonte criadora é a própria Constituição”.

⁵⁰ LEI Nº 10.177, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1998 Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual Disponível em: [http://www.usp.br/drh/novo/legislacao/doe1998/lei10177.html#:~:text=Lei%2010.177%2F98&text=Artigo%201%C2%BA%20%2D%20Esta%20lei%20regula,n%C3%A3o%20tenham%20disciplina%20legal%20espec%C3%ADfica.&text=Artigo%203%C2%BA%20%2D%20Os%20prazos%20fixados,prevalecem%20sobre%20os%20d%20esta%20lei](http://www.usp.br/drh/novo/legislacao/doe1998/lei10177.html#:~:text=Lei%2010.177%2F98&text=Artigo%201%C2%BA%20%2D%20Esta%20lei%20regula,n%C3%A3o%20tenham%20disciplina%20legal%20espec%C3%ADfica.&text=Artigo%203%C2%BA%20%2D%20Os%20prazos%20fixados,prevalecem%20sobre%20os%20d%20esta%20lei.). Acesso em 21 agosto de 23.

⁵¹ LEI COMPLEMENTAR Nº 33 DE 26 DE DEZEMBRO DE 1996 Institui o Código de Organização e de Procedimento da Administração Pública do Estado de Sergipe. Disponível em: https://setc.se.gov.br/images/arquivos/lei_comp_33.pdf Acesso em 21 agosto de 23.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello 2018, p. 498), “processo ou procedimento administrativo é uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos que caminham para um resultado final e conclusivo, indicando ausência de distinção dos conceitos, na medida em que o autor em sua definição infere que são as mesmas coisas.”

Há um encadeamento dos atos com certa continuidade. Ainda que excepcionalmente possa ser mitigada a continuidade absoluta, há um claro encadeamento para um resultado final.

A Lei 13.465/2017, no Capítulo III, definiu como opção terminológica “Do Procedimento Administrativo”, na medida em que os congressistas optaram por escolher a denominação “procedimento” em vez de “processo”.

Muitos autores ainda divergem sobre o sentido dessas expressões. Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2018, p. 500), a nomenclatura mais comum no Direito Administrativo Brasileiro é “procedimento”, expressão inserida na Lei de Regularização Fundiária (13.465/17).

No Brasil, a expressão “processo”⁵² tem muita semelhança com a definição de Jean Rivero, na medida em que é utilizada mais para casos contenciosos, uma espécie de “tribunal administrativo”, a título de exemplo, os processos tributários e os processos disciplinares dos servidores públicos.

Ainda para Celso Antônio Bandeira de Mello (2018, p. 500), ‘o termo adequado é processo, sendo procedimento a modalidade ritual de cada processo, adicionando, ainda, a importante noção’, com base nos ensinamentos da Maria Sylvia Zanella di Pietro (2017, p.851): “o procedimento é o conjunto de formalidades que devem ser observadas para a prática de certos atos administrativos; equivale a rito, a forma de proceder; o procedimento se desenvolve dentro de um processo administrativo”.

Com a doutrina exposta, Hely Lopes Meirelles (2016, p.818), corrobora com a doutrina exposta no tocante a diferenciação terminológica entre “Processo e procedimento -

⁵² Para Maria Sylvia Zanella di Pietro (2017, p.850-851): “A expressão processo administrativo, na linguagem corrente, é utilizada em sentidos diferentes: 1. num primeiro sentido, designa o conjunto de papéis e documentos organizados numa pasta e referentes a um dado assunto de interesse do funcionário, do administrador ou da administração; 2. é ainda usado como sinônimo de processo disciplinar, pelo qual se apuram as infrações administrativas e se punem os infratores; nesse sentido é empregado no artigo 41, § 1º, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, quando diz que o servidor público estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado, mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa ou mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa; 3. em sentido mais amplo, designa o conjunto de atos coordenados para a solução de uma controvérsia no âmbito administrativo; 4. como nem todo processo administrativo envolve controvérsia, também se pode falar em sentido ainda mais amplo, de modo a abranger a série de atos preparatórios de uma decisão final da Administração”.

Processo é o conjunto de atos coordenados para a obtenção de decisão sobre uma controvérsia no âmbito judicial ou administrativo; procedimento é o modo de realização do processo, ou seja, o rito processual”.

No mesmo sentido da discussão semântica, José Marcelo Ferreira Costa aponta que:

O processo administrativo está umbilicalmente ligado às atividades desenvolvidas pelo Estado no exercício regular da função administrativa, perscrutando uma relação jurídica interpessoal dotada de juridicidade, para aplicação/criação do direito, já o procedimento administrativo é o encadeamento lógico-material de atos e fatos jurídicos à medida que se desenvolve a relação processual, do início ao fim (COSTA, 2004, p 58).

Independentemente da opção semântica, é inegável que todo ato administrativo é produto de um processo ou procedimento administrativo. No entender de José dos Santos Carvalho Filho (2019, p.157), o procedimento regular é condição de eficácia e validade do ato final. Geralmente é dividido em fases, de modo que em cada uma delas pode haver a verificação da legalidade e seus respectivos controles.

O autor ainda destaca estudos sobre a procedimentalização da atividade administrativa trajeto percorrido pela administração para consecução dos seus fins – enaltecendo a juridicidade de parâmetros normativos que vinculam agentes e interessados.

Assim, o autor ressalva que o procedimento administrativo impede o círculo autoritário da ação estatal, desenvolve a cooperação administrativa e irradia-se como instrumento de democratização e de inserção do cidadão no seio do Estado.

No mesmo sentido, Thiago Marrara desenvolveu:

Com sapiência sobre o fenômeno da processualização, e afirmou que as transformações na administração pública, como a regulação, a agencificação e a deslegalização hipertrofiaram o processo administrativo, principalmente pela preocupação da sociedade e do mercado – o capital – com a forma, o conteúdo e o impacto das decisões estatais (MARRARA, 2019, p.87-88).

Nesse contexto, não se sabe se a opção legislativa pelo vocábulo “procedimento”, em seu capítulo III, teve o condão de afastar eventual discussão terminológica, ou seja, qual o real alcance hermenêutico da escolha.

Assim, optou-se, no presente trabalho, por não tratar as expressões como sinônimas⁵³,

⁵³ Não há confusão terminológica, segundo Maria Sylvia Zanella di Pietro (DI PIETRO, 2020, p.851): “Não se confunde processo com procedimento. O primeiro existe sempre como instrumento indispensável para o exercício de função administrativa; tudo o que a Administração Pública faz, operações materiais ou atos jurídicos, fica documentado em um processo; cada vez que ela for tomar uma decisão, executar uma obra, celebrar um contrato, editar um regulamento, o ato final é sempre precedido de uma série de atos materiais ou jurídicos, consistentes em estudos, pareceres, informações, laudos, audiências, enfim, tudo o que for necessário para instruir, preparar e fundamentar o ato final objetivado pela Administração”.

alinhando o entendimento dos autores citados processo como arcabouço das funções administrativas e procedimento como metodologia (estrutura lógica encadeada) para atingimento do resultado final.

Paola de Castro Ribeiro Macedo resume:

O procedimento administrativo perante o município nas seguintes etapas: instauração (de ofício ou a requerimento de um legitimado); instrução (apresentação de documentos, elaboração de projetos e todo rol previsto na lei); defesa (se houver impugnações) e decisão motivada (decisão de aprovar ou não a Reurb, com a expedição da CRF) (MACEDO, 2020, p. 191)

Essas etapas do procedimento administrativo podem ser classificadas em necessárias e eventuais. As necessárias são: deflagração, instrução, decisão e exteriorização. Por sua vez, “as eventuais, que nem sempre se fazem presentes, podem ser: integrativa e recursiva” (COSTA, 2004, p, 341-364).

Superadas as discussões semânticas, o processo administrativo da regularização fundiária urbana está sistematizado no artigo 28 da Lei da Reurb e envolve os seguintes procedimentos, que serão analisados a seguir:

Deflagração do processo;
Classificação do ato jurígeno;
Notificação,
Elaboração e avaliação do projeto regularizatório e
Decisão conclusiva pela municipalidade (BRASIL, 2017).

Além disso, há uma determinação da autoridade administrativa. Esse pronunciamento é o ato oficial que atesta a regularização, ou seja, indica de maneira solene e pública a conclusão do processo de REURB, após o cumprimento de todos os trâmites exigidos pela lei. Essa A divulgação deve ser formal e pública, seguindo os mesmos procedimentos da publicidade oficial do município, como a publicação no diário oficial.

3.1 COMPETÊNCIA

A competência para promover a regularização fundiária é dos municípios, e, assim, faz-se necessário breves considerações do arquétipo constitucional de competências.

A criação, a organização e a supressão de distritos é competência dos municípios, com observância da legislação estadual nos termos do artigo 30, IV da Constituição Federal.

Também é competência municipal, promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano – artigo 30, VIII da Constituição Federal. Por relacionar-se com o direito urbanístico,

o ordenamento territorial está sujeito a normas federais e estaduais (artigo 24, I da Constituição Federal).

As normas das entidades políticas diversas União e Estado-membro – deverão, entretanto, ser gerais, em forma de diretrizes, sob pena de tornarem inócua a competência municipal, que constitui exercício de sua autonomia constitucional.

Nota-se, assim, que a Lei 13.465/2017 configura-se como norma geral, ou melhor, segundo Thiago Marrara e André Simionato Castro (2019, p.93), “os estados e municípios poderão complementá-las com normas mais detalhadas”

Apesar da competência concorrente dada pelo art. 24, I, da Constituição Federal em direito urbanístico, trata-se de matéria de interesse local, de competência municipal, e deve ser elaborada legislação específica, com base inclusive em características locais.

Sobre o tema, o STF já se manifestou algumas vezes⁵⁴. Em julgado recente:

Essa autonomia revela-se primordialmente quando o Município exerce, de forma plena, sua competência legislativa em matéria de interesse da municipalidade, como previsto no art. 30, I, da CF. Por isso, toda interpretação que limite ou mesmo vede a atuação legislativa do Município deve considerar a primazia do interesse da matéria regulada, de modo a preservar a essencial autonomia desse ente político no sistema federativo pátrio." RE 1.052.719 (rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 25-9-2018, 2ª T).

A própria Súmula Vinculante 38-STF clarifica, por exemplo, a competência municipal para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial.

Por essa lógica, todos os 5570 municípios deveriam ter uma lei específica sobre a regularização fundiária. Essa lei deve tratar do arquétipo administrativo do processo de regularização fundiária levando em consideração as circunstâncias fáticas e de direito do respectivo município. Sabe-se que a realidade de cada município é muito diferente, o que invariavelmente dificulta uma legislação única para aplicação em todo território nacional.

Por tudo isso, é preciso perguntar-se, caso o município não tenha lei que discipline o interesse local, qual é a legislação aplicável?

Não havendo lei municipal, será a aplicada a Lei 13.465/2017 e, caso haja necessidade de utilização analógica para questões de processo, será aplicada subsidiariamente a Lei 9.784/1998.

Chama atenção o objetivo do artigo 1º da Lei 9.784/1998 no tocante à proteção dos administrados. A referida lei concretizou inciso LV do artigo 5º da Constituição Federal, uma

⁵⁴ ADI 478, rel. min. Carlos Velloso, j. 9-12-1996, P, DJ de 28-2-1997, ADI 512, rel. min. Marco Aurélio, j. 3-3-1999, P, DJ de 18-6-2001. Outros correlatos: ADI 3.731 MC, rel. min. Cezar Peluso, j. 29-8-2007, P, DJ de 11-10-2007; ADI 3.691, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-8-2007, P, DJE de 9-5-2008 e RE 702.848, rel. min. Celso de Mello, j. 29-4-2013, dec. monocrática, DJE de 14-5-2013.

vez que assegurou vários direitos aos administrados nas suas relações jurídicas com a administração federal, principalmente o contraditório e a ampla defesa.

Note-se que a referida lei tem âmbito nacional, sempre em caráter subsidiário à legislação do município e do estado. Maria Sylvia Zanella di Pietro (2017) argumenta que “embora a lei tenha o nome de “processo administrativo”, não contém apenas normas de processo, mas fundamentalmente normas de direito de material com vetor principiológico constitucional.”

A jurista ainda afirma que a lei não estabeleceu um rito específico, fases com encadeamento lógico, como ocorre, por exemplo, nos Códigos de Processo Civil e Processo Penal. Na verdade, trouxe “normas básicas” sobre o processo administrativo no âmbito da administração pública federal direta e indireta.

Por fim, resta claro a aplicação subsidiária da Lei de Processo Administrativo 9.784/1999 no tocante à irradiação dos princípios e à aplicação do encadeamento procedimental na medida da sua compatibilidade analógica, destacando-se principalmente os meios de interposição de recursos.

3.2 ABERTURA

O artigo 28 da Lei 13.465/2017 inaugura o processo administrativo, prevendo como etapa necessária a deflagração pelos legitimados ao município em que se situa a área regularizável (artigos 28 e 32). Esta deve ser feita por algum dos entes legitimados, relacionados no artigo 14⁵⁵ da Lei da Reurb (públicos ou privados) e no artigo 7º do Decreto 9.310/2018, para iniciar o processo administrativo, que desencadeará uma série de procedimentos. O inciso I do artigo 28 da lei estabelece “requerimento dos legitimados”, requerimento é sinônimo de solicitação, pedido. No entanto, cabe destacar que o município

⁵⁵ Dos Legitimados para Requerer a Reurb Art. 14. Poderão requerer a Reurb: I A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; II Os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana; III Os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; IV A Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e V O Ministério Público. § 1º Os legitimados poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro. § 2º Nos casos de parcelamento do solo, de conjunto habitacional ou de condomínio informal, empreendidos por particular, a conclusão da Reurb confere direito de regresso àqueles que suportarem os seus custos e obrigações contra os responsáveis pela implantação dos núcleos urbanos informais. § 3º O requerimento de instauração da Reurb por proprietários de terreno, loteadores e incorporadores que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou os seus sucessores, não os eximirá de responsabilidades administrativa, civil ou criminal.

integra a administração pública indireta, assim, pode instaurar, de ofício, a regularização fundiária, tanto em sua vertente social quanto específica.

Os demais legitimados poderão deflagrar seus requerimentos diretamente à municipalidade competente. A Lei da Reurb não exigiu nenhum tipo de pertinência temática para a administração indireta na elaboração do requerimento.

Destaca Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p.173-174), que ‘os legitimados são pessoas ou entes autorizados não só a solicitar a regularização fundiária, mas também a promover o regular andamento dos procedimentos administrativos perante a municipalidade competente.’

Para ela, são entes regularizadores, e podem ser divididos em públicos ou privados, mas sempre agirão no interesse de um núcleo urbano. Caso o interesse seja particular, existem outras medidas, por exemplo, a usucapião extrajudicial.

Todos os atos dos legitimados devem estar pautados na utilidade da regularização. A ideia é que os legitimados tenham mesmo proatividade para a solução e cumprimento de eventuais exigências, tanto do município quanto do Oficial de Registro de Imóveis e demais órgãos integrantes da regularização.

Caso essa proatividade gere custos, nos casos de Reurb E, poder-se-á pleitear o ressarcimento de toda as despesas nas fases do processo administrativo, em direito de regresso, em face dos responsáveis pela implantação dos núcleos urbanos informais, nos termos do artigo 14 § 2º da Lei 13.465/2017.

Michely Freire Fonseca Cunha (2019, p.36-37), aprofunda o debate sobre o rol de legitimados. De acordo com a autora, aplica-se extensivamente o rol de legitimados, por exemplo, a deflagração da Reurb social (S) ou específica (E) por companhias de abastecimento de água.

A Lei 13.465/17 não exige um lapso temporal de constituição da pessoa jurídica, mas obriga a irradiação da pertinência temática, isto é, o objeto da cooperativa deve estar relacionado com as áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária.

Além das pessoas jurídicas de direito público, União, estados, Distrito Federal e municípios, ou entidades da administração pública indireta, que terão um viés na classificação da Reurb S, surgem também no rol os beneficiários individuais ou coletivos que podem atuar diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, as associações de moradores, fundações, organizações sociais, os proprietários dos imóveis, as loteadoras ou incorporadoras, as 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.

A Corregedoria do Estado de São Paulo, por meio das Normas de Serviço dos Cartórios Extrajudiciais, incluiu no rol dos legitimados a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab) e a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), para acabar com eventuais dúvidas sobre as cooperativas habitacionais.

É importante ressaltar que não há necessidade de haver pedido coletivo para iniciar o processo, é possível pedido parcial para sua deflagração.

Cabe uma pergunta nesse início de processo: caso algum “interessado” não previsto no rol de legitimados apresente requerimento por escrito à municipalidade, qual será a consequência processual e o resultado jurídico da solicitação?

Uma pergunta que pode surgir é: caso algum “interessado” que não esteja previsto no rol de legitimados apresente um requerimento por escrito à municipalidade, qual será a consequência processual e o resultado jurídico da solicitação?

A princípio será indeferido o requerimento, no entanto, isso pode gerar uma atuação de ofício pela municipalidade. Caso a municipalidade verifique a necessidade de regularização, poderá ela de ofício instaurar.

Ainda sobre o termo “legitimados”, Thiago Marrara (2019, p.167-171) apontou acerto nesta escolha em vez do termo “interessados”, ao analisa-los na Lei 9.784/1999. Para ele, os legitimados abarcam maior espécie de atores junto à administração pública. Assim, a opção do legislador no inciso I do artigo 28 da Lei 13.465/2017 foi acertada.

Outra questão tormentosa é a legitimidade da Defensoria Pública. É extremamente difícil verificar a hipossuficiência em um núcleo urbano informal, pois é comum termos miscigenação de faixas econômicas, o que não impediria a pertinência temática desse órgão constitucional independente.

Para Luiza Lins Veloso:

A Defensoria serve de instrumento de concretização dos Direitos Humanos e alcança, assim, uma visão coletiva e não mera atuação individual, resultando em acesso à tutela metaindividual. As disposições Constitucionais somadas à Lei 13.465/2017 deixam claro o objetivo de participação da Defensoria Pública nos processos administrativos e judiciais que reverberem o direito de moradia da população hipossuficiente (VELOSO, 2019, p.194).

Além disso, é possível, no mesmo processo de regularização fundiária, a hibridez das classificações, com os consequentes resultados inerentes ao arcabouço jurídico respectivo.

Por fim, o requerimento que contenha defeitos ou falta de documentos para o regular

desenvolvimento do procedimento administrativo, poderá ser sanado pela própria municipalidade, isto é, o órgão competente para processamento do processo administrativo não poderá indeferir de plano sem o devido esforço em pesquisas em seu acervo documental, ou outras atividades que visem sanar, ratificar ou complementar o requerimento.

Nesse requerimento propriamente dito será formulado um pedido de instauração perante o município, que dará início ao processo administrativo de regularização fundiária.

3.3 CLASSIFICAÇÃO DA REURB

O requerimento deverá conter a modalidade de Reurb desejada, social, específica ou inominada. Para a classificação da Reurb-S (social), a composição ou a faixa de renda familiar poderão ser estabelecidas por ato do Poder Público municipal ou distrital, observadas as peculiaridades locais.

A renda familiar não poderá ser superior ao quádruplo do salário mínimo vigente, de acordo com o Decreto 9.310/2018, no parágrafo único do artigo 6º. O Decreto, no entanto, possibilitou à municipalidade estabelecer por meio de mérito discricionário o mínimo para subsunção na modalidade social.

O estabelecimento da faixa de renda, além de observar as peculiaridades locais, deverá atentar ao consequencialismo administrativo, isto é, o processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas e prospectar, assim, todas os efeitos dessa estipulação, aplicando um verdadeiro planejamento tributário e administrativo.

Isso porque, na modalidade S da Reurb, toda a elaboração e o custeio do projeto, e da implantação da infraestrutura, se necessário, serão de responsabilidade do município. Ou seja, o gestor público que não prognosticar corretamente a faixa, poderá criar passivo de extrema complexidade ao município.

Alteração importante nesse tema foi feita pela Medida Provisória 996/2020, convertida em Lei 14.118/2021 que incluiu no § 2º do artigo 33 da Lei 13.465/2017, a faculdade dos legitimados para promover, às suas expensas, o custeio do projeto e demais documentos técnicos, a fim de agilizar o procedimento e promover maiores oportunidades para efetivação da regularização fundiária.

Ainda sobre a solicitação da Reurb-S, o legitimado deverá requerer:

A instauração da Reurb em uma das modalidades nos termos do artigo 13, inciso I e II da lei; O deferimento ou indeferimento da modalidade no prazo máximo de 180 dias, sob pena, caso o município fique inerte, de automática fixação da modalidade pleiteada pelo legitimado, sem prejuízo de futura revisão (§ 3º do artigo 30 da Lei

13.465/2017);⁵⁶

Elaboração do Projeto de Regularização Fundiária e do Projeto Urbanístico nos termos do artigo 35 e 36 da Lei 13.465/2017, ou ainda, e se for o caso, a aprovação do projeto com a definição do responsável pela infraestrutura, já que a gleba objeto da regularização pode ser formada por área de titularidade de ente público e particular, nos termos do inciso III do artigo 28 cumulado com artigo 33 da Lei 13.465/2017; A realização pela municipalidade das obras de infraestrutura essenciais, para regularização; Eventual elaboração de estudos técnicos em áreas situadas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei nos termos do artigo 39 da Lei 13.465/2017; Eventual estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior decorrente da adoção das medidas nele preconizadas nos termos do artigo 64 e 65 da Lei 12.651/2012; O processamento da Reurb, com a expedição das notificações e editais necessários. (BRASIL, 2012).

Assim, após análise do requerimento, haverá emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e de eventual Título de Legitimação Fundiária. Juntamente com o Projeto de Regularização Fundiária, será encaminhado para o competente registrador imobiliário, nos termos do artigo 28, VII da Lei 13.465/2017.

Vale ressaltar que para expedição da CRF as obras de implantação de infraestrutura essencial⁵⁷, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, não precisam estar prontas⁵⁸, podendo ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb, desde que os prazos estejam definidos e as intervenções especificadas (artigo 36, § 3º, da Lei 13.465/2017).

É necessário anexar os documentos que comprovem a natureza jurídica dos legitimados e todos os outros documentos que se façam necessários para a análise do pleito.

Quando o núcleo urbano informal for de população de média ou alta renda, a modalidade de Reurb não poderá ser a social, mas a específica. No requerimento, serão apresentados praticamente os mesmos documentos já mencionados, com acréscimo dos

⁵⁶ Infraestrutura urbana pode ser descrita como o conjunto das instalações necessárias às atividades humanas, tais como rede de esgotos e de abastecimento de água, energia elétrica, coleta de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado'. (ELOY, E. J. S.; CARDOSO, L. R. A, 2011). Disponível em: http://www.pcc.usp.br/files/text/publications/BT_00566.pdf. Acesso em 28 agosto 2023.

⁵⁷ Segundo Luis Felipe Tegen Cerqueira Leite e Mariana Mencia (2017, p.44) a Lei 13.465/2017 ao introduzir a terminologia inovou o sistema normativo, que sempre se referia a infraestrutura básica, como definida na Lei 6.766/1979. A Lei considera a essencialidade da infra quando: Para fins desta Lei, considera-se infraestrutura essencial os seguintes equipamentos: Possui sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual; rede de energia elétrica domiciliar; soluções de drenagem, quando necessário; e outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais.

⁵⁸ Com advento da Lei 14.118/2021 e sua Instrução Normativa Nº 2, de 21 de janeiro de 2021 que regulamenta o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, integrante do Programa Casa Verde e Amarela, destinado ao atendimento de necessidades habitacionais e a garantia da segurança na posse de moradia de famílias de baixa renda iniciou-se um debate sobre sua precariedade, Isadora Guerreiro alerta sobre a possível privatização e precarização da regularização, principalmente pelo programa de titulação não considerar a execução da infraestrutura urbana. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/normativa-da-regularizacao-fundiaria-do-casa-verde-e-amarela-mais-problemas-a-vista/> acesso em 11 agosto de 2023.

documentos necessários a provar os direitos reais envolvidos, do rascunho dos ocupantes com potencialidade de titulação, do cronograma de obras, se necessário, e do termo de responsabilidade pela elaboração das obras.

O projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir os parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público, quando for o caso.

O legitimado na Reurb-E terá a responsabilidade pela deflagração na serventia imobiliária. Em ambos os casos, Reurb-S e Reurb-E, a municipalidade terá 180 dias para classificar e fixar a modalidade.

Na Reurb-E, diferentemente da Reurb-S, que é responsabilidade do município, o legitimado deverá apresentar o projeto de regularização fundiária com o levantamento planialtimétrico e cadastral georreferenciado, subscrito por profissional competente e acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado.

O solicitante deverá:

- Apresentar planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível e estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental;
- Elaborar o projeto urbanístico com os memoriais descritivos juntamente com a proposta de soluções para as questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;
- Elaborar o projeto urbanístico com os memoriais descritivos, incluindo propostas de soluções para questões ambientais, urbanísticas e reassentamento dos ocupantes, quando necessário;
- Efetuar estudo técnico e estudo ambiental para situações de risco e para as previstas na lei ambiental, quando for o caso, e, finalmente,
- Apresentar cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária com o termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico. (BRASIL, 2017).

O efetivo requerimento não só inicia o processo administrativo, mas também marca o início da regularização e estabelece uma série de efeitos jurídicos para os ocupantes do núcleo, como por exemplo, a garantia perante o Poder Público, aos ocupantes dos núcleos urbanos informais situados em áreas públicas a serem regularizadas, da permanência em suas respectivas unidades imobiliárias, preservando-se as situações de fato já existentes até o eventual arquivamento definitivo do procedimento.

3.4 PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Os requisitos mínimos do projeto de regularização fundiária estão previstos nos incisos dos artigos 35⁵⁹ e 36 da Lei 13.465/2017.

Para Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p.165-166), não obstante a simplificação dessa lei indicada pelo legislador, essa não é necessariamente a conclusão pessoal da jurista, após análise detalhada. Em outras palavras, a nova Lei de Regularização Fundiária foi mais rígida em relação a sua antecessora. Isso pode ser verificado ao analisar a parcialmente revogada Lei 11.977/2009, e comparar o artigo 51 com as disposições da Lei 13.465/17.

A jurista Macedo destaca que:

A lei anterior exigia alguns elementos mínimos, como a especificação das áreas ou lotes que seriam regularizados, das edificações que seriam relocadas, as vias de circulação existentes ou projetadas, as outras áreas destinadas a uso público, se possível, as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei e as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica (MACEDO, 2020. p.165).

Complementando esse raciocínio, é possível verificar na exigência do georreferenciamento medida gravosa que dificulta sua execução, já que, a anterior, não mencionava tal requisito, e nem mesmo a Lei de Parcelamento do Solo a exige para novos parcelamentos do solo.

É possível verificar preocupação com a titulação formal e não material – situação que promove a regularização no papel administrativo, mas sem ingresso no sistema registral, nem alteração fática – a Lei 13.465/17 perquiriu esse objetivo metafísico - no entanto, como já mencionado acima, os artigos 35 e 36 com maiores níveis de exigência, perquirindo assim uma regularização com duas vertentes, a formal/registral e a material/física.

⁵⁹ Art. 35. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo: - Levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado; - Planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível; - Estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental; IV - projeto urbanístico; - Memoriais descritivos; - Proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso; - Estudo técnico para situação de risco, quando for o caso; - Estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso; - Cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e - Termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo. Parágrafo único. O projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público, quando for o caso.

Para Luciana Nicolau Ferrara e Rosana Denaldi (2019, p.70-79), “com advento da Lei 13.465/2017 foi possível verificar certo protagonismo no projeto de regularização fundiária, tendo em vista seus vetores urbanísticos e sociais”. Segundo as autoras, o Decreto 9.310/2018, que fez correções de redação e conteúdo e conferiu maior importância ao instituto no processo de regularização fundiária.

A elaboração do projeto de regularização fundiária é obrigatória para qualquer Reurb, independentemente do instrumento que tenha sido utilizado para a titulação, exceto na regularização fundiária inominada, hipótese prevista no artigo 69 da Lei 13.465/2017, e quando se tratar de núcleos urbanos já regularizados e registrados cujos ocupantes estejam com a titulação pendente (§ 2º do artigo 21 do Decreto).

Na elaboração do projeto de regularização fundiária, ficará dispensada a apresentação da Anotação de Responsabilidade Técnica - ART ou do Registro de Responsabilidade Técnica – RRT quando o responsável técnico for servidor ou empregado público. A inexistência de lei municipal específica que trate de medidas ou posturas de interesse local, aplicáveis a projetos de regularização fundiária urbana não impedirá a deflagração e o regular desenvolvimento do processo administrativo.

A partir da instauração da Reurb, o município ou o Distrito Federal deverá aprovar o projeto de regularização, sua elaboração e o custeio da implantação da infraestrutura essencial

A Reurb-S será operada sobre área de titularidade de ente público, cabendo ao referido ente público ou ao município, ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar o projeto de regularização fundiária, nos termos do ajuste que venha a ser celebrado, e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária.

Já na Reurb-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados, afastando-se de início os custos para a administração pública direta. No entanto, na Reurb-E sobre áreas públicas, se houver interesse público, o município ou o Distrito Federal poderão elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, com cobrança posterior a seus beneficiários.

Essa alteração final foi incluída pelo Decreto 9.597/2018 e, para as autoras Luciana Nicolau Ferrara e Rosana Denaldi (2019, p.73), abriu-se uma possibilidade de onerar o Poder Público.

Por essa razão, a MP 996/2020, convertida na Lei 14.118/2021, limitou essa possibilidade, uma vez que previu na Reurb-E que a regularização fundiária será contratada e

custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados. Na Reurb-E “sobre áreas públicas, se houver interesse público, o município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários” (Medida Provisória nº 996/2020 convertida em Lei 14.118/2021, artigo 33, § 1º, II e III).

Ou seja, com esse sobressalto legislativo, ainda que o município ou Distrito Federal deflagre a elaboração e o custeio do projeto de regularização com a respectiva implantação da infraestrutura essencial⁶⁰, haverá posterior cobrança aos seus beneficiários, impedindo assim um desvio de finalidade pública.

Voltando aos elementos necessários para o projeto de regularização fundiária, o artigo 30 do Decreto 9.310/2018 dispõe:

Art. 30. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo: - levantamento planialtimétrico e cadastral com georreferenciamento, subscrito por profissional legalmente habilitado, acompanhado de ART ou de RRT, que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado; (Redação dada pelo Decreto nº 9.597, de 2018) - Planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou das transcrições atingidas, quando possível; - Estudo preliminar das desconformidades e das situações jurídica, urbanística e ambiental; Projeto urbanístico; V - memorial descritivo; Proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso; Estudo técnico para situação de risco, quando for o caso; VIII - estudo técnico ambiental, quando for o caso; Cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e - Termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, para cumprimento do cronograma físico, definido no inciso IX. § 1º Na regularização de núcleo urbano informal que já possua a infraestrutura essencial implantada e para o qual não haja compensações urbanísticas ou ambientais ou outras obras e serviços a serem executados, fica dispensada a apresentação do cronograma físico e do termo de compromisso previstos nos incisos IX e X do caput. § 2º Na hipótese a que se refere o § 1º, constará da CRF que o núcleo urbano regularizado já possui a infraestrutura essencial definida no § 1º do art. 31 deste Decreto e que não existem compensações urbanísticas ou ambientais ou outras obras e serviços a serem executados. § 3º O projeto de regularização fundiária considerará as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público. § 4º Na Reurb-S, cabe à concessionária ou à permissionária de serviços públicos, mediante provocação do Poder Público competente, a elaboração do cronograma físico de implantação da infraestrutura essencial e a assinatura do termo de compromisso para cumprimento do cronograma. (Incluído pelo Decreto nº 9.597, de 2018.)

⁶⁰ Conforme dito no capítulo II, ao tratar dos objetivos e princípios, a Lei 13.465/2017 estatui que os responsáveis pela implementação das obras e serviços firmarão termo de compromisso (Artigo 35, X) que nos termos do artigo 21 p 1º, do Decreto nº 9.310/2018 tem força de título executivo extrajudicial. Ou seja, mesmo que a titulação formal acontece previamente, sem a conclusão das obras, há instrumento para forçosamente cumprir o disposto na Lei.

Logo de início, identifica-se que a descrição da área a ser regularizada deverá ter levantamento planialtimétrico e cadastral georreferenciado, subscrito por profissional competente e acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica — ART ou Registro de Responsabilidade Técnica — RRT, que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado.

O georreferenciamento consiste na verificação da forma, dimensão e localização do imóvel por meio de métodos de levantamento topográfico. Esse processo resulta na definição dos limites, das características e confrontações de cada imóvel. Essas definições são feitas por meio da descrição das coordenadas dos vértices limitantes referenciadas no Sistema Geodésico Brasileiro.

No caso de imóvel rural, estas coordenadas devem ter precisão posicional fixada pelo Incra, por meio do Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF⁶¹. No caso de imóvel urbano, não é necessário.

Como já dito, a Lei 11.977/2009 não exigia requisitos tão complexos para especialização do núcleo urbano informal, o que realmente indica uma maior dificuldade na delimitação da área e das unidades regularizáveis.

Os levantamentos topográficos georreferenciados serão realizados conforme as normas técnicas para serviços topográficos da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, o disposto no Decreto 89.817/1984 e as normas técnicas da Diretoria do Serviço

⁶¹ O Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) é uma ferramenta eletrônica desenvolvida pelo Incra e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário —MDA para subsidiar a governança fundiária do território nacional. Por ele são efetuadas a recepção, validação, organização, regularização e disponibilização das informações georreferenciadas de limites de imóveis rurais, públicos e privados. O projeto SIGEF foi apresentado pela Câmara Técnica de Ordenamento Territorial, Regularização Fundiária e Gestão Ambiental do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu —PDRS Xingu. O desenvolvimento do projeto é coordenado pela SERFAL/MDA, com especificação em parceria com o Incra, que contribuiu com o conhecimento previamente acumulado para o projeto de certificação automatizada e-Certifica. Por meio do SIGEF são realizadas a certificação de dados referentes a limites de imóveis rurais (§ 5º do art. 176 da Lei 6.015/1973) e a gestão de contratos de serviços de georreferenciamento com a administração pública, compreendendo: Credenciamento de profissional apto a requerer certificação; Autenticidade de usuários do sistema com certificação digital, seguindo padrões da Infraestrutura de Chaves Públicas (ICP-Brasil)[1]; Recepção de dados georreferenciados padronizados, via internet; Validação rápida, impessoal, automatizada e precisa, de acordo com os parâmetros técnicos vigentes; Geração automática de peças técnicas (planta e memorial descritivo), com a possibilidade de verificação de autenticidade online; Gerência eletrônica de requerimentos relativos a parcelas: certificação, registro, desmembramento, remembramento, retificação e cancelamento; Possibilidade de inclusão de informações atualizadas do registro de imóveis (matrícula e proprietário) via internet, permitindo a efetiva sincronização entre os dados cadastrais e registrais; Gestão de contratos de serviços de georreferenciamento com a administração pública, com acesso para órgãos públicos, empresas, responsáveis técnicos e fiscais; Pesquisa pública de parcelas certificadas, requerimentos e credenciados. Disponível em: <https://sigef.incra.gov.br/documentos/manual/#h.69kro5ec40it> acesso em 06 agosot de 2023.

Geográfico do Exército Brasileiro, e serão acompanhados de ART ou de RRT.

É necessária uma reflexão mitigadora em face da Lei 6.766/1979, que trata do parcelamento do solo urbano: como é que para os loteamentos urbanos devidamente aprovados, não é exigido o georreferenciamento, e para o processo de regularização fundiária, que deveria ter um esforço hermenêutico flexibilizado, é exigido?

O inciso II do artigo em análise, exige a planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou das transcrições atingidas, quando possível. A medida é extremamente salutar, uma vez que as informações da cadeia filiatória auxiliarão no direito de propriedade e segurança registral de acordo com os princípios da especialidade objetiva e subjetiva.

O inciso III trata do projeto urbanístico, que deverá indicar no mínimo - as áreas ocupadas; o sistema viário e as unidades imobiliárias existentes e projetadas; as unidades imobiliárias a serem regularizadas e suas características; a área, as confrontações, a localização, o nome do logradouro e o número da designação cadastral, se houver; as unidades imobiliárias edificadas a serem regularizadas e suas características, a área dos lotes e das edificações, as confrontações e a localização.

Na localização, é necessário o nome do logradouro e o número da designação cadastral, quando for o caso; as quadras e as suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada; as medidas de adequação para a correção das desconformidades, quando necessárias; as medidas necessárias à adequação da mobilidade, da acessibilidade, da infraestrutura e da relocação de edificações; as obras de infraestrutura essenciais, quando necessárias, e outros requisitos que sejam definidos pelo Poder Público municipal ou distrital (artigo 31 Decreto 9.310/2018).

O Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais - GRAPROHAB⁶², órgão

⁶² Para a elaboração do Projeto, deverão ser observados a Lei Federal nº 6.766/79, sua alteração (Lei Federal nº 9.785/99), e os itens abaixo: 1. Projeto em escala 1:1.000, sendo aceitas outras escalas (comerciais, ex.: 1:500, 1:200), caso necessário. O Projeto Urbanístico deverá estar vinculado à Certidão de Conformidade da Prefeitura Municipal por meio de alguma codificação, tal como número da Certidão, número do Processo da Prefeitura, etc., acompanhado de carimbo e assinatura do representante da Prefeitura. 2. Delimitação gráfica do perímetro da área total do empreendimento, apresentando todos os dados existentes, tais como: metragens lineares das linhas do perímetro, rumos ou azimutes, quando existentes na matrícula, identificação dos nomes dos proprietários das áreas vizinhas, etc. Apresentar, também, curvas de nível de metro em metro, com identificação das linhas mestras a cada 5 (cinco) metros, representação gráfica do norte magnético com data (NM) ou norte verdadeiro (NV) e identificação dos pontos de estaqueamento, a cada 20 (vinte) metros, e dos cruzamentos das vias projetadas. Apresentar também o projeto urbanístico, referenciado com as coordenadas UTM, e indicação dos usos/interferências nos recursos hídricos através de suas coordenadas UTM. 3. Todas as áreas resultantes do projeto de parcelamento do solo, deverão ser identificadas com suas características e confrontações, localizações, área, logradouro, número e sua designação cadastral, se houver, tal como fixado no item 3 do inciso II, do § 1º do art. 176 da Lei Federal 10.267/2001. 4. Indicação das faixas non aedificandi em linha tracejada nas porções

integrante da Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo, no Manual de Aprovação de Projetos Habitacionais, prevê como requisitos do projeto urbanístico para aprovação de loteamentos, desmembramentos e conjuntos habitacionais, que podem ser analisados analogicamente para o processo administrativo de regularização.

Juntamente com o projeto, deverá ser elaborado o memorial descritivo, que é um documento que especifica todo o projeto a ser realizado, apresenta uma relação de todos os itens da regularização, das edificações, alterações e eventuais medidas compensatórias, de acordo com os estudos preliminares das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental. Basicamente, o memorial serve para explicar em caracteres (texto) o que está no projeto.

O Manual de Aprovação de Projetos Habitacionais lista os elementos mínimos do memorial descritivo e justificado do empreendimento, dividindo-se em seis capítulos⁶³: Identificação; Descrição da gleba; Caracterização do loteamento; Especificação do sistema viário; Infraestrutura e Assinaturas.

De acordo com o Decreto 9.310/2018, o memorial descritivo do núcleo urbano informal deve conter no mínimo a descrição do perímetro do núcleo urbano, com indicação resumida de suas características; a descrição técnica das unidades imobiliárias, do sistema viário e das demais áreas públicas que componham o núcleo urbano informal; a enumeração e a descrição dos equipamentos urbanos comunitários e dos prédios públicos existentes no núcleo urbano informal e dos serviços públicos e de utilidade pública que integrarão o domínio público com o registro da regularização e, quando se tratar de condomínio, as descrições técnicas; os memoriais de incorporação e os demais elementos técnicos previstos na Lei 4.591/1964 .

É válido lembrar que o memorial não é o projeto em si. O memorial tem o objetivo de contar pormenorizadamente todo o desenvolvimento do projeto.

projetadas exceto quando essas faixas coincidirem com o viário, para obras de saneamento e drenagem. 5. Indicação do sentido de escoamento das águas pluviais. 6. Indicação das vias públicas, dos raios de curvatura bem como de seu desenvolvimento. 7. Indicação das larguras das ruas e dispositivos de retorno. 8. Representação gráfica das ruas adjacentes oficiais (existentes ou projetadas) que se articulam ou confrontam com o plano de loteamento. Vias projetadas que terminam em Área Verde, Sistema de Lazer e Área Institucional, obrigatoriamente devem ser dotadas de dispositivo de retorno. Atender ao exposto no inciso IV do artigo 4º da Lei Federal nº 6.766/79, alterada pela Lei Federal nº 9.785/99, que dispõe acerca da necessidade de articular as vias do loteamento com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizar-se com a topografia local. 9. Indicação das faixas não edificáveis sob as linhas de alta tensão, adutoras, coletoras de esgoto, oleodutos ou gasodutos limítrofes ou no interior dos empreendimentos, bem como as áreas situadas ao longo das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, determinadas pelas empresas responsáveis.

⁶³ Manual Completo disponível em: <http://app.habitacao.sp.gov.br/ManualGraprohab/9MemorialDescritivoJustificativo.html> Acesso em 11 de agosto de 2023.

O inciso V do artigo 28 do Decreto vai mais longe que a Lei 13.465/17; exige as descrições técnicas das unidades imobiliárias, o que fará muito sentido na fase registral, em que se abordará a necessidade de atendimento à especialidade objetiva no competente registro de imóveis. No entanto, isso gera altos custos para os promoventes da regularização fundiária.

Como se observa, essa previsão prestigia o fólio real¹⁸⁸, resultando em segurança jurídica imobiliária, porém, pode se tornar algo utópico ou de difícil concretização. Para Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p.167), “se a descrição georreferenciada do imóvel ou de suas unidades não é necessária nem para registrar um novo loteamento de acordo com a Lei 6.766/1979, por que seria cabível no âmbito da regularização fundiária que, por definição, deveria ser mais desburocratizante.”

Além disso, inúmeros municípios ao longo de toda a extensão territorial não têm profissionais habilitados para a execução desse múnus. A autora advoga outras maneiras menos custosas para a descrição do imóvel urbano que também trazem segurança, como por exemplo a Universal Transversa de Mercator⁶⁴ (UTM).

Voltando à discussão do aumento de exigências do Decreto 9.310/2018 em face da Lei 13.465/2017, parece ser suficiente apenas a área externa, sem a necessidade de georreferenciamento individual de cada unidade habitável. Cabe ressaltar que, o artigo 47 dessa lei cria uma cláusula geral que possibilita a definição de padrões dos memoriais descritivos, das plantas e das demais representações gráficas, inclusive as escalas adotadas e outros detalhes técnicos, na medida em que esses padrões seguirão as diretrizes estabelecidas pela autoridade municipal ou distrital competente, as quais serão consideradas atendidas com a emissão da CRF. Esse é um ponto que será destacado na qualificação registral, deste trabalho.

Por fim, cabe mencionar a interação do processo administrativo com a legislação ambiental, uma vez que os artigos 64 e 65 da Lei 12.651/2012 trataram do tema. Esta foi alterada pela Lei 13.465/2017⁶⁵, que dispôs que na Reurb-S dos núcleos urbanos informais

⁶⁴ Vitor Frederico Kumpel e Carla Modina Ferrari (2020, p.114): “baseados na doutrina alemã, traçam a origem da adoção do fólio real, isto é, a utilização de páginas específicas para cada bem imóvel, de modo a nelas centralizar a busca das informações sobre a situação jurídica de direito das coisas, à baixa idade média alemã, mencionando o exemplo das pioneiras cidades de Danzig e Munique”. Universal Transversa de Mercator (UTM) utiliza um sistema de coordenadas cartesianas bidimensional para dar localizações na superfície da Terra. É uma representação de posição horizontal, isto é, é utilizada para identificar os locais na Terra independentemente da posição vertical, mas difere do método tradicional de latitude

⁶⁵ A aprovação municipal da Reurb corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária e, na hipótese de o Município ter órgão ambiental capacitado, à aprovação ambiental. (Redação dada pela Lei nº 14.118, de 2021) § 1º Considera-se órgão ambiental capacitado o órgão municipal que possua em seus quadros ou à sua disposição profissionais com atribuição técnica para a análise e a aprovação dos estudos referidos no art. 11, independentemente da existência de convênio com os Estados ou a União. § 2º Os estudos referidos no art.

que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana.

O referido projeto deve incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior. Esse estudo deverá conter, no mínimo, a caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada, a especificação dos sistemas de saneamento básico, a proposição de intervenções para prevenção e controle de riscos geotécnicos e de inundações, a recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização, a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso, a comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta e a garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água.

Na Reurb-E, a Lei 13.465/2017, manteve a necessidade de demonstração de melhoria das condições ambientais e das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, e de habitabilidade após a regularização, com a instrução da caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área, a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área.

Além disso, a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana do saneamento básico implantados, da ocupação consolidada, e de outros serviços e equipamentos públicos, a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas.

No tocante à regularização ambiental prevista no *caput*, ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, será mantida faixa não edificável com largura mínima de 15 metros de cada lado e, caso alguma área seja tombada – meio de intervenção do Estado na propriedade privada para proteção de interesse cultural ou ambiental – como patrimônio histórico e cultural, a faixa não edificável poderá ser redefinida de maneira a atender aos parâmetros do

11 deverão ser elaborados por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, conforme o caso, os elementos constantes dos arts. 64 ou 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. § 3º Os estudos técnicos referidos no art. 11 aplicam-se somente às parcelas dos núcleos urbanos informais situados nas áreas de preservação permanente, nas unidades de conservação de uso sustentável ou nas áreas de proteção de mananciais e poderão ser feitos em fases ou etapas, sendo que a parte do núcleo urbano informal não afetada por esses estudos poderá ter seu projeto aprovado e levado a registro separadamente. § 4º A aprovação ambiental da Reurb prevista neste artigo poderá ser feita pelos Estados na hipótese de o Município não dispor de capacidade técnica para a aprovação dos estudos referidos no art. 11. (BRASIL, 2017).

ato do tombamento.

Por fim, o projeto de regularização fundiária, que integra também a CRF, é uma espécie da pós-eficacização de Pontes de Miranda. Trazendo a produção eficaz para terceiros, regularizar é corrigir, construir condições de possibilidade da validade jurídica do ato, negócio, processo ou norma, implementando toda interdisciplinaridade inerente aos aspectos urbanísticos e ambientais.

3.5 FASE DECISÓRIA

Após o requerimento, haverá um processamento administrativo, fase na qual a municipalidade emitirá uma decisão sobre a instauração do Processo Administrativo de Regularização Fundiária Urbana.

A primeira formalidade é fixar, no prazo de 180 dias, de maneira fundamentada e após os devidos estudos, a modalidade de Reurb, social ou específica, e analisar o pedido para deferimento ou indeferimento, com vistas à reformulação, se for o caso, ou, ainda, determinar a instauração da Reurb, justificando a necessidade ou não da demarcação urbanística.

O descumprimento do prazo máximo de 180 dias para deferimento ou indeferimento da modalidade, penaliza o ente, no caso de inércia, e implica em automática fixação da modalidade pleiteada pelo legitimado, sem prejuízo de futura revisão (§ 3º do artigo 30 da Lei 13.465/17). O legislador acertou em implementar o silêncio administrativo positivo, sancionando, assim, a administração que não cumprir seu dever.

Para Thiago Marrara:

O ordenamento jurídico brasileiro, há décadas, reage contra omissões processuais ilícitas da administração pública por meio de esforço hermenêutico constitucional e legal do dever de decidir por normas que conferem ao silêncio das autoridades administrativas o efeito de produzir atos administrativos fictícios. Para o jurista, a Lei de Liberdade Econômica inovou ao adotar o silêncio positivo como regra geral diante da violação, pela Administração Pública Federal, de prazos de análise de solicitação de atos liberatórios de atividade econômica (MARRARA, 2020, p.27).

Dessa forma, o silêncio positivo obriga a municipalidade a deliberar e, ainda que não o faça naquele momento, a prosseguir no procedimento, com a possibilidade de revisão posterior da decisão fictícia.

Esse dever decisório está previsto no artigo 32 da Lei 13.465/2017 e no artigo 24 do Decreto 9.310/2018 e deve ser assinado pelo Prefeito ou por quem de direito.

Irene Nohara (2018, p.391-392) reforça o dever de decidir na medida em que anota um cenário lamentável nas repartições públicas, de reiterada prática de engavetamento de

requerimentos. Apesar da garantia constitucional, a Lei 9.784/1999 acertou em enfatizar esse direito já expresso na Constituição. Assim, a decisão deve ser explícita, expressa e devidamente motivada, observados os prazos legais.

No mesmo sentido, Adilson Abreu Dallari (2020, p.118-120) faz menção “à Lei 13.655/2018, que acrescentou alguns artigos na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB). Esses artigos afetam diretamente a conduta das autoridades no mérito discricionário das decisões.”

É necessário que a motivação indique situações concretas e não simplesmente terminologias abstratas, como por exemplo, “interesse público”. É obrigatório ao administrador prognosticar as consequências práticas da decisão, além de ajustar a finalidade e a projeção de medidas alternativas para consecução do ato.

Nesse ponto, o município terá que estabelecer um critério temporal de início dos processos administrativos de regularização fundiária. Isso porque, para os instaurados até 22 de dezembro de 2016, há possibilidade de escolha do arquétipo jurídico do processo administrativo da lei anterior ou da lei nova, de acordo com o melhor interesse público, ou seja, opta-se pela aplicação da Lei 11.977/2009 ou pela aplicação da Lei 13.465/2017, como prevê o artigo 75 desta.

3.5.1 Notificação

Despachada pelo município a instauração da Reurb com a devida fundamentação, será solicitada pela municipalidade ao Registro de Imóveis a realização de buscas e a expedição de certidões para verificar o acervo registral, encampado nos princípios da especialidade objetiva e subjetiva

Ao proceder às buscas necessárias para determinar a titularidade do domínio dos imóveis objeto da regularização, tanto em seu acervo, quanto no registro de imóveis e até em pesquisa nos tabelionatos de notas da circunscrição, o município deve notificar os confinantes e terceiros eventual ente interessados, da apresentação da impugnação no prazo de trinta dias, contado a partir da data de recebimento da notificação.

A notificação pode ser por via postal ou ainda pelo Registro de Títulos e Documentos, que muitas vezes é cumulado com o Registro de Imóveis. Nas cidades menores, os cartórios cumulam determinadas especialidades previstas na Lei 8935/1994. Acredita-se nesse formato, ainda que onere um pouco o Poder Público Municipal, visto que o resultado da notificação extrajudicial é mais efetivo e revestido de fé pública.

A municipalidade ainda fará a notificação por meio da publicação de edital, com prazo de trinta dias, do qual deverá constar, de forma resumida, a descrição da área a ser regularizada, para que os proprietários, os confrontantes não encontrados ou que se recusaram a receber as notificações possam impugnar a regularização no prazo de 30 dias.

A não manifestação dos interessados será interpretada como concordância com o prosseguimento da Reurb. Mais uma vez vale as lições de Thiago Marrara, (2020, p.11) já que “o silêncio da administração pública consiste em uma conferência de efeitos jurídicos ao decurso do prazo decisório.”

Por meio dessa ficção jurídica, prestigia-se as relações intersubjetivas imediatas, no sentido de que os que não se manifestam, ou porque não têm nenhum tipo de interesse, ou não têm sua esfera de direito atingida.

Em sentido oposto, caso haja impugnação de qualquer interessado, o município pode prosseguir com a regularização da parte não impugnada, pode ainda optar por alterar o projeto, acatando as impugnações, rejeitar de início as impugnações por considerá-las infundadas ou ainda adotar procedimento extrajudicial de composição de conflitos.

Ao rejeitar as impugnações infundadas, deverá o ato administrativo fundamentado¹⁹⁴ demonstrar as razões pelas quais assim as considerou, e dar seguimento à Reurb se o impugnante não apresentar recurso no prazo de quinze dias, contados da data da notificação da decisão de rejeição. Com a interposição do recurso administrativo poderá iniciar o procedimento extrajudicial de composição de conflitos.

O Decreto 9.310/2018, nos incisos do § 12 do artigo 24, trouxe um rol exemplificativo de situações que indicam infundadas impugnações: I - não indicar, de forma plausível, onde e de que modo a Reurb avança na propriedade do impugnante; II - não apresentar motivação, ainda que sumária; ou III - versar sobre matéria estranha ao procedimento da Reurb em andamento.

A sistemática dos incisos, muito festejados nos processos de retificação de área, foram corretamente implementados, favorecendo assim os legitimados para o regular desenvolvimento do processo administrativo. É inevitável que surgirão outros tipos de impugnação infundada, mas a ideia é que o ato administrativo baseado no consequencialismo, fundamente de forma concreta a impertinência da impugnação, para que assim, gradualmente avancem no objetivo regularizatório.

Ainda sobre as ações possíveis da municipalidade em face de impugnação, foi inserida a possibilidade de deflagrar um procedimento extrajudicial de composição de conflitos. O artigo 27 do Decreto 9.310/2018 versou que os municípios e o Distrito Federal poderão criar

câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local, inclusive mediante celebração de ajustes com os tribunais de justiça estaduais que detenham competência para dirimir conflitos relacionados à Reurb.

Não há como negar a complexidade de a administração municipal organizar um órgão desse tipo para solução dos casos; isso demanda servidores capacitados e treinamento. Ainda que possam celebrar convênio com os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania CEJUSCs ou com as câmaras de mediação credenciadas perante os tribunais de justiça, o atendimento é precário.

O primeiro problema é a falta de câmaras e de conhecimento técnico específico para a solução das impugnações, a qual demanda um profissional imparcial e com extremo conhecimento fundiário.

O segundo problema é que muitos municípios não contam nem com fórum, imagine com centros desse tipo, o que inviabiliza o procedimento extrajudicial de composição de conflitos nos mais de 5.570 municípios do Brasil.

Buscando solucionar esta lacuna, a Lei 14.711/2023 inseriu brilhantemente na Lei 8.935/1994, em seu Art. 7-A, a competência, sem exclusividade ao Tabelião de atuar como árbitro, mediador ou conciliador.

Não há como discordar de que as serventias extrajudiciais são dotadas de extrema capilaridade nacional, além de independência e competência jurídica para auxiliar nos impasses fundiários, o que gera uma grande economia para o erário público.

A Lei Federal 8.935/1994 estabelece que cada sede municipal disponha de um Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais e cada município de significativa extensão territorial, de um oficial em cada sede distrital (artigo 44, § 2º e § 3º).

Essa previsão garante uma capilaridade extraordinária em nível nacional. Segundo José Renato Nalini, em artigo do jornal O Estado de São Paulo veiculado na ARPENPR:

[...] “O Estado é ausente na maior parte dos vilarejos, dos distritos, dos povoados nas diversas unidades federadas. Nesses lugares não há delegado de polícia, nem policial militar, muito menos juiz. Mas ali está o registrador civil, única presença estatal, a servir como conselheiro, como orientador, como pacificador”.

Nesse contexto, todo município conta com um cartório, especificamente um registro civil das pessoas naturais cumulado com o tabelionato de notas, ou seja, mesmo onde não haja qualquer representação do Estado, há um cartório.

Segundo o IBGE⁶⁶, o Brasil possui 5.570 cidades, da pequena Serra da Saudade (MG), a menos populosa do Brasil, com apenas 781 habitantes, a metrópole como São Paulo e seus mais de 12 milhões de moradores, amparadas por 13.627 cartórios, segundo pesquisa publicada pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil - ANOREG/BR⁶⁷

Os Registradores civis somam 7.653 cartórios em funcionamento de acordo com o Portal da Transparência⁶⁸, prestando um serviço público de qualidade, onipresente para toda a sociedade brasileira.

Ainda na pesquisa da ANOREG/BR, a maior capilaridade do país são os cartórios. A título de exemplo, o número de lotéricas é de 13.241; agências dos correios, 12.362; igrejas, 10.802 e delegacias, 4.283.

Os cartórios em geral estão ligados à intersubjetividade. Verifica-se uma interface de concretização de direitos fundamentais em seus serviços públicos delegados pelo Estado no microsistema constitucional do artigo 236 com a sociedade podendo sim contribuir nos processos administrativos de regularização fundiária.

Aliás, para Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p.190-191), o Provimento nº 67/2018 do Conselho Nacional de Justiça, atualmente substituído pelo provimento 149/2023 do próprio Conselho Nacional de Justiça, possibilita a realização da mediação ou conciliação perante o registrador imobiliário. A autora ainda cita que no sistema anterior, a Lei 11.977/2009 previa o registrador como responsável por promover a tentativa de acordo entre o impugnante e o poder público (artigo 57, § 9).

Para autora, é o registrador que tem de fato, todas as condições de mediar ou conciliar uma autocomposição de conflitos, pois é ele que tem independência funcional, imparcialidade e conhecimento técnico jurídico necessário para encaminhar as partes pelo caminho da melhor composição.

Além disso, é o destinatário final da qualificação e registro. Imagine um acordo em alguma câmara ou centro de conflito que não se preocupe com os aspectos registrais, poderá ser qualificado negativamente ao ser prenotado na serventia registral e tornar-se um atraso desnecessário e nada conveniente ao processo administrativo.

Ultrapassadas ou esvaziadas as impugnações, se for o caso, o município proferirá decisão fundamentada para aprovar o projeto nos termos do artigo 12 da Lei 13.465/2017,

⁶⁶ Disponível em: <http://www.anoregpr.org.br/artigo-estado-registro-civil-precisa-de-mais-atencao-por-jose-> . Acesso em 21 de agosto de 2023.

⁶⁷ Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2020/04/Cart%C3%B3rio-em-> . Acesso em 21 de agosto de 2023

⁶⁸ Disponível em: <https://transparencia.registrocivil.org.br/cartorios> . Acesso em 21 de agosto de 2023.

recentemente alterado pela Lei 14.118/2021, uma vez que a aprovação municipal da Reurb corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária e, na hipótese de o município ter órgão ambiental capacitado, à aprovação ambiental.

Na decisão administrativa, o município deverá fixar²⁰¹ o cronograma físico dos serviços de implementação e compensação urbanística; indicar as intervenções a serem executadas, se for o caso, conforme o projeto de regularização fundiária aprovado; apresentar o termo²⁰² de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico; expedir a Certidão de Regularização Fundiária – CRF, que deverá acompanhar a lista de ocupantes das unidades imobiliárias e seus respectivos direitos reais (artigo 41, VI da Lei 13.465/2017).

Nem sempre a decisão terá natureza instauradora, excepcionalmente, pode ser denegatória, e, nesses casos, deverá ser técnica e legalmente fundamentada de modo a permitir, quando possível, a reformulação do projeto e a reavaliação do pedido de aprovação.

Para Michely Freire Fonseca Cunha (2019, p.47) essa modalidade de decisão denegatória é excepcional e limita-se aos casos restritos.

A autora aponta que um dos casos para denegação do pedido de regularização fundiária, é a hipótese de ausência de consolidação do núcleo, aplicável assim ainda a legislação pertinente, seja a Lei do Parcelamento do Solo Urbano (6.766/1979) ou a Lei 4.591/64, Lei de Incorporação Imobiliária, ou ainda a legislação municipal que trata de parcelamento e edificação.

Outra possibilidade de indeferimento é a regularização fundiária que tenha por objeto imóvel acima da fração mínima de parcelamento ou ainda imóvel que esteja cumprindo a função social da propriedade rural. Essa interpretação é contrário *sensu* ao inciso I do artigo 11 da Lei 13.465/2017, pois autoriza a regularização, ainda que em área rural, mas abaixo da fração mínima de parcelamento e em área consolidada.

Eventualmente os imóveis podem estar irregulares por falta de cumprimento de atos registrais ou notarias. É muito comum haver imóveis ainda em transcrição²⁰³, sem a devida abertura de matrícula, contrato de gaveta ou ainda escrituras lavradas há muito tempo sem as condições de registro.

Nesse contexto de ausência de formalidade legal nos negócios jurídicos de constituição de direitos reais, surge a figura da transferência *per saltum*, uma preocupação tributária. São os casos em que as partes celebram contratos de gaveta, nunca levam a registro e nem se revestem de forma pública. Acontecem inúmeras sucessões de proprietários dominiais, o que resulta em descompasso com a realidade registral e uma ausência de

cumprimento legal/tributário, por exemplo, recolhimento de impostos.

Infelizmente, muitos operadores do direito interpretam de forma deturpada a Lei de Regularização Fundiária, para que se irradiem formas alternativas e equivocadas que visam evasões fiscais e facilitação de acesso registral. Nesses casos, há necessidade do poder público municipal, repreender os atos volitivos tendentes a enviesar à aplicabilidade da lei.

Por fim, a decisão administrativa deve ser muito bem fundamentada, como já apontado, especialmente sobre o já enfrentado “consequencialismo” ou “planejamento administrativo”.

Para José Vicente Santos de Mendonça:

As consequências jurídicas e administrativas devem ser certas e prováveis e não apenas plausíveis, são estados imediatos e imediatamente futuros associados à interpretação ou à aplicação do Direito. É importante destacar que o administrador deve indicar as consequências mais relevantes, seja em termos econômicos, político-administrativos ou sociais (MENDONÇA, 2018, p.45-56).

Para o autor, o cumprimento dessa exigência necessita técnicas de diálogo intra e extraprocessuais que minimizem a assimetria informacional. Essa consequência não é palpite nem achismo, trata-se de derivação lógico-jurídica ou cogitação empiricamente sustentada.

Finalmente, será expedida a CRF com uma espécie de resumo de todos os procedimentos administrativos, o que será analisado a seguir.

3.5.2 Expedição da CRF

A Certidão de Regularização Fundiária – CRF - é o ato administrativo de conclusão de todo o processo administrativo perante a municipalidade competente. Essa certidão é dotada de registrabilidade, na medida em que é hábil ao ingresso no Registro Imobiliário.

Certidão⁶⁹ vem do latim *CERTIFICATIO*, “ato de atestar, tornar certo”, de *CERTUS*, “seguro, fixo, determinado, garantido”, derivado de *CERNERE*, “distinguir, decidir”, originalmente “peneirar, separar”. Para Michaelis⁷⁰, Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa, “é documento que tem fé pública, emitido por escrivão ou tabelião, com o qual se certifica algo como verdadeiro; atestado, certificado”: “Aquilo era como a certidão de nascimento de uma ação social de grande valor, e ninguém mais do que Paladino deveria ser o pai”.

Walter Ceneviva (2010, p. 92) afirma que a expressão vem do latim, *certitudine*

⁶⁹ Disponível em: <https://origemdapalavra.com.br/palavras/certidao/> Acesso em 06 de agosto de 2023.

⁷⁰ Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/busca?id=AKG4> Acesso em 06 de agosto de 2023.

(certeza). É instrumento emitido pelo registrador para afirmar ato ou fato, ou não ocorrência constante de seus registros. Essa ação de certificar é assegurada a quem a lei atribui tal função para confirmar um fato jurígeno relevante.

A Lei 13.465/17 definiu a CRF em dois momentos distintos:

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se: 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 à 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; o nome do núcleo urbano regularizado; (grifo nosso) Art. 41. A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é o ato administrativo de aprovação da regularização que deverá acompanhar o projeto aprovado e deverá conter, no mínimo: grifo nosso. I - O nome do núcleo urbano regularizado; II - a localização; - A modalidade da regularização; - As responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma; V - a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver; VI - A listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o número de inscrição no cadastro das pessoas físicas do Ministério da Fazenda e do registro geral da cédula de identidade e a filiação.

É necessário identificar a natureza jurídica da CRF, e se há conflito ou não com a Lei 13.465/2017. Observe-se que, no primeiro momento, a CRF é identificada como “documento expedido pelo Município” e, no segundo, como “ato administrativo de aprovação da regularização”.

Para Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p. 196), “a CRF não tem natureza de ato administrativo, mas apenas de repositório material do ato de aprovação praticado anteriormente pelo município.”

A autora prefere definir como documento em vez de ato administrativo, ao passo que afasta a definição de ato administrativo. Essa opção faz sentido ao ponderar-se sobre sua irradiação e sobre o controle administrativo ou judicial. É inegável que todo ato administrativo é produto de um processo ou procedimento administrativo.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2018, p.379), “o ato administrativo é um ato jurídico, pois trata-se de declaração que produz efeitos jurídicos. Para o autor, é espécie de ato jurígeno marcado por características que especificam no gênero, atos jurídicos.”

Não deixa de ser uma declaração do Estado no exercício de suas funções, revestida de suas prerrogativas públicas. Para o autor, é manifestação mediante providências jurídicas complementares a legislação, afim de dar cumprimento, sujeitos ao controle administrativo e judicial.

Em sentido oposto à complexidade do ato administrativo, a definição de “documento” segundo o dicionário Michaelis é qualquer escrito ou impresso que fornece uma informação

ou prova, usado para esclarecimento de algo. Ou seja, o alcance do termo “documento” em relação ao arcabouço jurídico é muito mais limitado do que o de “ato administrativo”.

É imprescindível que a CRF tenha natureza de ato administrativo para que possa se irradiar o consequentialismo jurídico ou planejamento administrativo propriamente dito.

Ao analisar o artigo 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, José Vicente Santos Mendonça, propõe que:

O consequentialismo jurídico é, por sua vez, postura interpretativa que considera como elemento significativo da interpretação do direito as consequências de determinada opção interpretativa, visto que o Poder Municipal deverá avaliar seu mérito nas decisões de instauração e expedição da CRF (MENDONÇA, 2018, p.47).

Para o autor, as consequências jurídicas e administrativas devem ser certas e prováveis e não apenas plausíveis, são estados imediatos e imediatamente futuros associados à interpretação ou à aplicação do Direito. Esse corolário não é palpite e nem achismo, trata-se de derivação lógico-jurídico ou cogitação empiricamente sustentada.

Por outro lado, para Thiago Marrara:

É fundamental refletir criticamente sobre esse suposto ineditismo. Para o autor, o consequentialismo é planejamento, e ponto. A exigência do planejamento estatal justifica-se na própria existência de um Estado Democrático de Direito, uma vez que um Estado pautado na organização e eficiência, e na consecução de metas públicas adotará critérios prévios para prognóstico dos resultados. Ainda afirma que o planejamento não se coaduna com o autoritarismo. Na verdade, o Estado que dispensar o planejamento e os estudos científicos que auxiliam na tomada de decisões e na projeção dos efeitos de cada ato administrativo, tenderá, na prática, a tornar-se arbitrário pela negação dos desejos da população inscritos na Constituição Federal e incapaz de fato e de direito de concretizar os interesses públicos primários sob sua tutela (MARRARA, 2011, p. 02).

Em sentido oposto, caso entenda-se que o termo mais correto para identificar a natureza jurídica da CRF é simplesmente “documento”, é possível afastar toda a ideia desenvolvida até agora sobre o consequentialismo na regularização dos atos. Até porque “documento” tem um potencial hermenêutico muito mais limitado do que o próprio ato administrativo.

Assim, é possível afirmar que a CRF é um ato administrativo complexo que acompanha os principais atos administrativo decisórios e todos os procedimentos de importância para a efetivação do direito. É importante salientar que a CRF é um procedimento administrativo que integra o processo administrativo.

A Certidão de Regularização Fundiária é um documento expedido pelo município ao final do processo da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado; do termo de compromisso relativo à sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado

devidamente qualificados, e dos direitos reais que lhes foram conferidos.

Dentre o rol de atos que integram a CRF, deverão constar os instrumentos de regularização fundiária, do artigo 15 da Lei 13.465/2017, devendo essa informação constar no instrumento indicativo de direito real constituído e a listagem dos ocupantes a serem beneficiados. Estes deverão ser encaminhados ao cartório de registro de imóveis, juntamente com a CRF ou em momento posterior.

Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p. 199) “define a listagem de ocupantes como instrumento de concessão ou reconhecimento de direitos reais ou de posse sobre as unidades imobiliárias resultantes da Reurb.”

A outorga é unilateral feita pelo município em favor dos moradores de um núcleo urbano informal regularizado. No caso da legitimação fundiária, a CRF ingressa no registro da aquisição de propriedade, dispensadas a apresentação de 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, admite-se que o poder público atribua domínio por legitimação fundiária aos ocupantes que não tenham constado da listagem inicial, mediante cadastramento complementar.

Com isso, não há prejuízo dos direitos de quem haja constado na listagem inicial, caracterizando-se uma espécie de cindibilidade ulterior registral – tema que será tratado no próximo capítulo.

Segundo o Decreto 9.310/2018 no artigo 10, § 1º, o mínimo de informações na Reurb-S é nome completo, estado civil e número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF. Destaca-se a importância da municipalidade em obter a qualificação completa dos ocupantes para concretização da especialização subjetiva.

Nas demais classificações de regularização fundiária será o nome do ocupante, o estado civil, a profissão, o número de inscrição no CPF, o número da carteira de identidade e a filiação (artigo 38, VI do Decreto 9.310/2018).

É possível verificar mais uma flexibilização quando se fala de Reurb-S, em detrimento da classificação específica, essa é a razão teleológica mesmo, a ideia é sempre pautada na titulação formal/registral, efetuando assim, uma releitura da especialidade subjetiva, analisada mais à frente.

Paola de Castro Ribeiro Macedo aponta:

A listagem como instrumento flexibilizador do procedimento de titulação e especialização subjetiva. A titulação individual é ideal, mas muitas vezes não é factível; é tão complexo esse processo que inviabiliza a regularização. Assim, pode

ser realizado de forma global e não individual, o que resulta em um processo administrativo mais célere e conciso.

Na própria listagem é possível ainda outorgar direitos reais de legitimação de posse, legitimação fundiária e os quinze instrumentos previstos no artigo 15 da Lei 13.465/2017, desenvolvidos no capítulo II (MACEDO, 2020, p.199).

Ademais, é possível especializar frações ideais quando se trata de imóvel sujeito a regime de condomínio geral a ser dividido em lotes com indicação, na matrícula, da área deferida a cada condômino, assim, o município poderá fazer a indicação de forma individual ou coletiva, as unidades imobiliárias correspondentes às frações ideais registradas, sob sua exclusiva responsabilidade, especializando-se assim as áreas registradas em comum.

É muito importante essa atividade do município. Ainda que tenha um controle posterior pelo Ministério Público, pelo Poder Judiciário ou por eventual interessado, o município tem o poder inclusive de dispensar a outorga de escritura pública para perfazimento do negócio com indicação de quadra e lote.

Ou seja, as novas matrículas das unidades imobiliárias serão abertas mediante requerimento de especialização formulado pelos legitimados de que trata esta lei, caso a informação da listagem não conste do projeto.

O tema da escritura pública e da atividade notarial como auxiliar no processo administrativo de regularização fundiária será desenvolvido no próximo capítulo, mas é necessário apenas uma ressalva crítica nesse momento.

A escritura pública para Leonardo Brandelli é:

O instrumento notarial pelo qual o notário recebe a vontade manifestada pelas partes para que preste assessoria e formalize o ato jurídico adequado; é o ato por meio do qual o tabelião recebe a vontade das partes, qualifica de forma jurídica essa vontade e cria o instrumento adequado a dar roupagem jurídica a ela e a seus consequentes efeitos (BRANDELLI, 2011, p.373-391).

A escritura pública é o título público formado por um notário (tabelião de notas), que atua na condição de assessor jurídico das partes, orientado pelos princípios e regras de direito, pela prudência e pelo acautelamento, captando a vontade das partes e formalizando-a com as devidas intervenções imparciais para formação do negócio jurídico, revestido de fé pública e com o devido prognóstico dos efeitos jurídicos.

Note-se a importante função na formalização desse título e nos efeitos que reverberam em todo o ordenamento, aliás, o notário é profissional de direito, atua com imparcialidade e contribui para a segurança jurídica.

Como dito alhures, a listagem de ocupantes deve reconhecer os direitos reais e apresentar inclusive eventual minuta do instrumento-padrão indicativo do direito real

constituído, além da declaração de posse dos originais arquivados e devidamente subscritos pelos beneficiários, nos termos das Normas da Egrégia Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo.

Indo além, Paola de Castro Ribeiro Macedo sustenta:

Ser muito custoso e difícil para a municipalidade desempenhar essa função de verificação da roupagem jurídica de cada unidade imobiliária. Para a autora, nesse caso, o município seria responsável pela regularização fundiária do solo, de forma global, como já foi dito, e os interessados deflagrariam individualmente na serventia registral seus títulos. Esse seria o objetivo final mesmo, a titulação aos verdadeiros donos (MACEDO , 2020, p. 201).

Não é impossível, mas nos parece utópico atribuir essa função ao registrador. Quem atua diuturnamente na seara registral depara-se com sérios desequilíbrios e com a falta de uniformidade na qualificação registral dos oficiais de registro, tanto no plano estadual quanto federal, na interpretação do direito.

Enfim, de forma objetiva, nesse momento é necessário refletir sobre a atribuição de novas responsabilidades à atividade notarial e registral nesse processo. É possível afirmar a melhoria nesse processo se os títulos puderem ser revestidos de fé pública, no aspecto intrínseco e no extrínseco.

3.6 MEIOS DE CONTROLE ADMINISTRATIVO E JUDICIAL

A ideia desse tópico é tratar dos meios de controle no processo administrativo de regularização fundiária, em suas vertentes administrativa e judicial. Os expedientes ou recursos disponíveis na seara registral serão explorados no próximo capítulo.

Como já foi dito, a lei municipal deve prever as fases do processo administrativo e, em face de possíveis irresignações, os expedientes recursais para revisão e eventual reforma das decisões administrativas.

A Lei 13.465/2017, norma geral em processo administrativo de regularização fundiária, foi silente no quesito de recursos. No entanto, aplicou bem o silêncio administrativo, uma vez que implicou a automática fixação da modalidade de Reurb indicada pelo legitimado em seu requerimento, bem como o prosseguimento do procedimento administrativo, sem prejuízo de futura revisão dessa classificação pelo município, mediante estudo técnico que a justifique.

Caso o município fixe de forma diferente o pedido do legitimado, há possibilidade de recurso ou eventual judicialização? Imaginando que essa decisão deva ser pautada em um planejamento de impacto financeiro?

Essa revisão, mediante estudo técnico e com a devida roupagem administrativa, deve ser deflagrada por interessado e ser dirigida à autoridade que proferiu a decisão. A legislação local deve prever expressamente o prazo para verificação e processamento.

Note-se que há necessidade de um estudo técnico para revisão do ato administrativo – decisão ou silêncio. Luis Manuel Fonseca Pires (2013, p.205-211), “ao analisar o direito comparado sobre discricionariedade técnica, observou uma especial atenção para a aplicação dos conceitos jurídicos indeterminados, na medida em que se exige um filtro interpretativo de critérios técnicos e científicos na produção do ato administrativo.”

O autor discorda da parte da doutrina administrativa em que as apreciações técnicas caracterizam uma espécie de discricionariedade administrativa. Para ele, “se estão sujeitas ao pleno controle judicial, não há que se falar em “conveniência e oportunidade” para que se afaste o controle do Judiciário. Isto é, toda e qualquer questão técnica e científica, em última análise, é irrestritamente controlável pelo Judiciário” (PIRES, 2013, p.205-211).

Em relação à judicialização, caso ainda irresignado o interessado, é possível a impetração de mandado de segurança – artigo 15 da Lei 12.016/2009 – uma vez que autoriza a suspensão da liminar, ou da sentença. Isso sem dúvida é um bom exemplo de características do consequencialismo, pois não haverá análise do mérito do julgador, apenas das consequências da decisão, impedindo a produção de efeitos imediatos. Importante ressaltar que o consequencialismo está ligado ao planejamento, e que isso sempre existiu ou deveria como dito alhures. Voltando à impugnação administrativa como meio de controle do processo administrativo, inicialmente prevista no arquétipo municipal aplicável, e, não havendo, analogicamente à da Lei 9.784/1999 ou ainda da Lei 13.105/2015.

O Recurso Administrativo é regularmente estudado pela doutrina administrativista como forma de controle dos atos administrativos. Assevera José dos Santos Carvalho Filho, a respeito do assunto, que: “Recursos administrativos são os meios formais de controle administrativo, através dos quais o interessado postula, junto a órgãos da administração, a revisão de determinado ato administrativo” (FILHO, 2019, p. 1017).

Além disso, detalhar os possíveis recursos administrativos, hierárquicos, próprios ou impróprios, por exemplo na hipótese de impugnação do requerimento, a lei determina que seja empregado meio extrajudicial de solução de conflitos (artigo 31, § 3º), aqui também como técnica para evitar as delongas que decorreriam de processos judiciais, focando especialmente na capacidade dos Registros de Imóveis competentes para apurar e propor soluções consensuais, além do necessário parecer sobre o retrato jurídico.

Caso a Reurb abranja imóveis situados em mais de uma circunscrição imobiliária, o

procedimento será conduzido por cada um dos Oficiais dos Registros de Imóveis competentes. Em linha com o artigo 43, § único da lei, o Provimento nº 51/2017 da Corregedoria Geral de Justiça de São Paulo -CGJSP determina que “o trâmite se iniciará perante o oficial da circunscrição em que estiver a maior porção do núcleo urbano regularizado e, após o registro da CRF, o agente promotor iniciará o procedimento nos cartórios competentes pelas demais áreas urbanas envolvidas” (ESTADO DE SÃO PAULO, 2017).

O controle judicial será feito de acordo com as consequências inerentes ao ato ou decisão, rompendo o paradigma de retórica principiológica e atingindo um viés prático. Além disso, como a revisão judicial é posterior, quem vê depois vê melhor, contando com certo benefício no momento da invalidação.

Por último, o capítulo 4 e seus subtemas tratarão do núcleo das cidades pequenas do Estado do Maranhão com tradições simples, onde a maioria dos municípios mais prósperos está nas áreas agrícolas. Ao contrário de outros lugares, as indústrias não desenvolveram significativamente para a urbanização. Portanto, a regularização das áreas urbanas é vista como uma maneira de revitalizar um patrimônio há muito tempo descuidado.

4. A URBANIZAÇÃO NO ESTADO DO MARANHÃO

No contexto brasileiro, por meio da promulgação do Decreto Lei nº 311, em 02.03.1938, foi estabelecida a categorização de zonas rurais e urbanas para os municípios.

No Brasil, assim como em toda a América Latina, a dinâmica de urbanização emergiu como um intensificamento do êxodo rural e dos movimentos migratórios. A partir dessa intersecção, os centros urbanos foram configurados. Segundo dados do IBGE (2010) a partir de um levantamento censitário, constatou-se a confirmação de uma população de 11.465.644 indivíduos que habitam áreas caracterizadas como núcleos urbanos não regulamentados.

Os fatores que apoiaram o processo de urbanização no país nem sempre derivaram de motivações voltadas para o desenvolvimento. Alguns elementos desses estão associados a fatores como o êxodo rural, condições precárias de vida no campo e métodos de mecanização na agricultura e na pecuária, conforme destacado por Da Silva (2015).

Nos primeiros anos do século XXI, foram observados processos de reconfiguração das estruturas arquitetônicas e urbanas preexistentes nas zonas circundantes ao Centro Histórico da cidade de São Luís. Essa expansão da trama urbana culminou na conurbação da porção leste com as cidades vizinhas, São José de Ribamar e Paço do Lumiar, ocasionando uma concentração de ocupações em áreas carentes de infraestrutura urbana. Além disso, o crescimento da cidade também ocorreu em direção ao oeste, em direção ao Distrito Industrial, promovendo a ligação entre a região central e o Porto de Itaqui, o que acelerou o processo de degradação ambiental de ocupações não regulamentadas (IBGE, 2000).

A empreitada de erigir estruturas contemporâneas numa urbe antiga, marcada pela herança colonial barroca, gera um contraste entre a simplicidade do modernismo e a estética arquitetônica contemporânea. Entretanto, essa nova paisagem urbana não conseguiu atender às necessidades essenciais de serviços urbanos, que seriam fundamentais para a coesão social e a manutenção da qualidade de vida da população.

De acordo com Espírito Santo (2006), ‘São Luís, nos primeiros anos do século XXI, assumiu uma configuração policêntrica, constituída por territórios interconectados, nos quais se manifestam estruturas ambientais urbanas’. A criação de centros comunitários promoveu o crescimento do setor de serviços. ‘Em 2000, dos 196.868 domicílios particulares da cidade, 20,28% não possuíam acesso à rede geral de abastecimento de água’ (IBGE, 2000).

Entre os anos de 2000 e 2010, São Luís experimentou a influência de migrações vindas de diversos estados, inclusive de outros países, impulsionando as taxas de aumento populacional e urbanização, como resultado das transformações prematuras. Esse crescimento

demográfico propiciou uma continuidade territorial entre os municípios da região metropolitana, sobretudo entre os municípios de São José de Ribamar e Paço do Lumiar.

De acordo com os dados coletados pelo Censo Demográfico de 2022, constata-se que no referido ano, a Região Metropolitana de São Luís (RMGSL) abrigava uma população de 1.037.775 indivíduos (correspondente a 13,7% da população total do estado), estendendo-se por uma área de 217º km² (representando 2,8% da extensão territorial maranhense). A densidade demográfica nessa região era de 1.779,87 habitantes por quilômetro quadrado, enquanto o Produto Interno Bruto (PIB) alcançou a cifra de R\$ 20 bilhões (equivalente a 38,8% do PIB estadual). Tais indicadores explicitam uma notável concentração de riqueza e população numa parcela reduzida do território (IBGE, 2022).

Na primeira década do século XXI, em São Luís, foi observado um significativo impulso no setor imobiliário, traduzido na construção de condomínios de alto padrão, que gerou na expansão vertical da cidade, notadamente nos bairros de maior prestígio, tais como Calhau, Ponta da Areia e Renascença. Nessas localidades, foi promovida a infraestrutura urbana pela iniciativa privada, com respaldo estatal direcionado para a camada mais afluentes da população.

Houve, também, uma reconfiguração da divisão do solo urbano, manifestada pelo independente de complexos residenciais horizontais, incrementando a quantidade de edificações na cidade.

Conforme analisado por Burnett:

A edificação de torres em São Luís se manifesta em três contextos urbanos distintos: em áreas de baixa densidade, onde se verificam, a exemplo da Ponta do Farol e do Renascença I; em regiões de alta densidade, onde tais construções são concentradas; e em áreas desocupadas, como a faixa delimitada pelas avenidas Litorânea e dos Holandeses, estendendo-se por todo o trajeto da Ponta do Farol ao Olho d'Água.

O incremento do número de veículos no início do século impulsionou o poder público a empreender melhorias nas vias de circulação, materializadas por meio da construção dos viadutos da Cohama, Cohab, Calhau e Franceses. Além disso, foram desenvolvidas as avenidas Litorânea, Contorno da Lagoa da Jansen e Ferreira Gullar, bem como estabelecida a ligação de São Luís com os municípios de Paço do Lumiar e São José de Ribamar (BURNETT, 2012, p 230.)

Em 11 de outubro de 2006, foi promulgado o segundo Plano Diretor de São Luís, elaborado de maneira colaborativa, conforme preceito constitucional, através da promulgação da Lei n. 4.669/2006. Em seu Artigo 1º, estabelece-se como o principal instrumento normativo e orientador da estratégia de desenvolvimento urbano e rural, com um foco na sustentabilidade socioambiental. Além disso, o Plano Diretor define políticas municipais abrangendo a ordenação urbana e rural, o manejo do solo em áreas urbanas e rurais, a mobilidade e acessibilidade, a habitação, a preservação integrada, o ambiente e saneamento

ecológico. Além disso, “foram efetuadas referentes ao uso e ocupação do solo, infraestrutura e delimitação espacial das atividades socioprodutivas no âmbito dos limites urbanos da cidade” (BURNETT, 2012, p 231.)

A concepção do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) pelo Governo Federal é uma iniciativa habitacional do governo federal do Brasil, criada pelo presidente Lula em março de 2009. Gerenciado pelo Ministério das Cidades, o programa oferece subsídios e taxas de juros reduzidas para tornar mais acessível a aquisição de moradias populares, tanto em áreas urbanas quanto rurais, com o objetivo de combater o déficit habitacional no País. Desde a sua criação, o programa já entregou mais de 6 milhões de habitações.

Após a desestruturação do Minha Casa, Minha Vida no governo passado, desde janeiro de 2023, com o início do Novo governo Federal, o programa está de volta para garantir moradia digna para quem mais precisa. Além disso, o novo programa traz uma série de melhorias, como o aprimoramento das especificações dos imóveis, aumento do limite máximo de renda para a Faixa 1, taxas de juros mais baixas e aumento do subsídio. A qualidade de vida das famílias é uma prioridade e os imóveis contratados a partir de agora serão construídos com varanda nos apartamentos, ganchos para redes e estrutura prevista para instalação de ar-condicionado.

Só no ano de 2018 foram entregues mais de 10 mil unidades habitacionais em 37 empreendimentos e foram retomadas mais de 16 mil unidades em 48 empreendimentos. A previsão para os próximos seis meses é de entregar mais 9 mil e retomar a construção de 21 mil unidades. Até 2026, a meta é contratar 2 milhões de novas moradias pelo programa (CEF, 2018).

O programa Minha Casa, Minha Vida integra o novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado pelo Governo Federal em 11 de agosto de 2023. O programa faz parte do eixo Cidades Sustentáveis e Resilientes e será responsável por R\$ 345,4 bilhões em investimentos, sendo R\$ 316,7 bilhões até 2026 e R\$ 28,7 bilhões após. (MINISTÉRIO DA CIDADE, 2023)

Os primeiros complexos habitacionais do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) foram atribuídos nas regiões pertencentes aos municípios de São José de Ribamar e Paço do Lumiar (Residencial Nova Terra, Cajueiro, Nova Aurora, Recanto Verde). Posteriormente, a expansão alcançou as áreas periféricas da cidade de São Luís, notadamente na Zona Rural, em proximidade ao Distrito Industrial e ao Porto de Itaqui (Ribeira, Piancó I a VI, Amendoeira, Santo Antônio, Vila Maranhão), conforme apontamentos de Costa, Gomes e Adriano (2019, p. 201)

A edificação de conjuntos residenciais não se coaduna com a disponibilidade de serviços públicos necessários. “Os condomínios são edificados, em sua grande parte, em regiões distantes, destituídas de infraestrutura para saneamento ambiental (tratamento de esgoto, abastecimento de água e manejo de resíduos sólidos), ausentes de redes educacionais e de saúde, ficaram em condições de vida insalubres para uma população residente” (COSTA, *et. al*, 2019, p. 202).

O Plano Diretor foi objeto de reexame após quase uma década, impulsionado pela exigência de revisão imposta pelo Estatuto das Cidades, bem como pela atualização da Lei de Zoneamento. Dentre “os elementos preeminentes sujeitos a revisão, incluem-se as modificações nos limites de altura e nas distâncias entre edificações” (COSTA, *et. al*, 2019, p. 202).

De acordo com Costa, Gomes e Adriano (2019, p. 204), no início de 2019, ocorreram 13 consultas públicas destinadas à revisão do Plano Diretor de 2006, com deliberações conduzidas por órgãos e representantes da Administração Municipal, bem como por outros segmentos da sociedade, mediante reuniões técnicas no âmbito do Conselho da Cidade (CONCID).

4.1 CIDADES PEQUENAS DO MUNDO

Em uma perspectiva global, a UN-HABITAT (2016) identificou como principais questões relacionadas ao progresso urbano nas últimas duas décadas, considerando que as transformações nos âmbitos econômico, social e cultural representam uma quebra em relação aos modelos predominantes no século XX.

Entre os desafios persistentes nas pequenas cidades estão: crescimento acelerado das áreas urbanas; modificações nos padrões familiares; aumento do número de indivíduos residentes em favelas e outros assentamentos informais; e dificuldades na oferta de serviços públicos. Como consequências desses problemas emergentes, que também estão relacionados às novas exigências de governança e finanças, destacam-se: mudanças climáticas; incremento da exclusão e disparidades; inseguro e alto índice de migração internacional.

Nesse contexto, também exemplifica que "a privação da liberdade econômica pode conduzir à privação da liberdade social, assim como a privação da liberdade social pode, de forma semelhante, gerar a privação da liberdade econômica" (PNUD, 2022, p. 21).

A interação recíproca entre as carências enfatizadas no relatório é a urbanização acelerada, que resulta na marginalização dos indivíduos mais desfavorecidos nas zonas

urbanas (PNUD, 2022), os quais são excluídos do contexto urbano legalizado, privados de acesso ao mercado e às oportunidades fornecidas pelas cidades, o que reforça a pobreza e dificulta a superação dessa condição.

De acordo com o mesmo relatório, os movimentos migratórios para países mais desenvolvidos, o envelhecimento da população, o aumento da classe média, entre outros fatores, confere uma dinâmica multidimensional à população mundial, estimada em atingir 9,7 bilhões até 2050.

Acredita-se que dois terços da população habitarão áreas urbanas, sendo 85% desses indivíduos pertencentes a regiões em desenvolvimento. Até 2030, estima-se a existência de 41 megalópoles com mais de 10 milhões de habitantes. No entanto, a urbanização desordenada acarreta diversos efeitos negativos, como pressão sobre a infraestrutura e comprometimento da qualidade de vida dos aproximadamente 880 milhões de pessoas que vivem em favelas. É importante ressaltar também a previsão de que 40% da expansão urbana ocorrerão nessas localidades.

No entanto, mesmo levando em consideração os dados mencionados anteriormente, o Relatório de Desenvolvimento Humano 2022 inclui a urbanização como uma nova fronteira do desenvolvimento (PNUD, 2022), visto que as cidades são importantes geradoras de riqueza (PNUD, 2022). Apesar de representarem, “apenas 54% da população mundial, as cidades são responsáveis por 80% do Produto Interno Bruto (PIB)” (UN-HABITAT, 2022, p. 06).

A premissa de que a prosperidade dos países está diretamente ligada à prosperidade de suas cidades se deve ao fato de que o rápido crescimento econômico e desenvolvimento social também estão relacionados à urbanização.

O PIB nacional é diretamente influenciado pelas cidades mais urbanizadas, que abrigam mais empresas, estão localizadas em mega regiões que impulsionam fortemente a economia e possuem uma densidade populacional mais alta, reduzindo os custos de transação e viabilizando os investimentos públicos em serviços e infraestrutura.

A suposição de que a prosperidade das nações está intrinsecamente ligada à prosperidade de suas cidades baseia-se no fato de que o rápido crescimento econômico e desenvolvimento social também estão associados à urbanização. O Produto Interno Bruto (PIB) nacional é diretamente afetado pelas cidades mais urbanizadas, que abrigam um maior número de empresas, estão localizadas em megacidades que impulsionam fortemente a economia, possui uma densidade populacional mais elevada, o que reduz os custos de transação e viabiliza os investimentos públicos em serviços e infraestrutura.

De acordo com a ONU-Habitat:

Durante todo o mês de outubro, o ONU-Habitat estimula que países, cidades, comunidades, indivíduos e instituições debatam como melhorar a qualidade de vida nas áreas urbanas. Por isso, o mês é conhecido globalmente como outubro Urbano. O período se inicia com o Dia Mundial do Habitat na primeira segunda-feira do mês e se encerra com o Dia Mundial das Cidades, celebrado em 31 de outubro. Em 2023, o Dia Mundial do Habitat terá como tema “Economias urbanas resilientes: cidades como motores de crescimento e recuperação”. E o Dia Mundial das Cidades “Financiando um futuro urbano sustentável para todas as pessoas” (ONU-Habitat, 2023). Para promover o debate sobre os temas do outubro Urbano, o escritório do ONU-Habitat no Brasil criou, em 2018, o Circuito Urbano: uma iniciativa para dar visibilidade e apoio institucional a eventos organizados por diversos atores em todo o país. Desde então, a iniciativa já apoiou a realização de mais de 750 eventos, levando o Brasil à liderança dos países que celebram o outubro Urbano. Em 2023, a sexta edição do Circuito Urbano será centrada no tema “Investindo em futuros urbanos: cooperação para resiliência do Sul Global” e os eventos poderão ser relacionados a quatro linhas temáticas: Planejamento urbano integrado; Financiamento e investimento; Inclusão social e econômica; Economia circular (ONU-Habitat, 2022)

As cidades têm a possibilidade de fazer com que os países sejam mais ricos porque oferecem economias de escala e proximidade, o que gera melhor produtividade. O crescimento econômico pode transformar centros urbanos em eficazes “guerreiros contra a pobreza” se os benefícios e as oportunidades são redistribuídos (sic) através de políticas adequadas. As cidades também podem reduzir a pobreza rural de forma significativa (ONU-HABITAT, IPEA, 2023, p. 06)

Além das zonas urbanas proporcionarem oportunidades significativas de emprego, tanto formal quanto informal, elas também são responsáveis por uma parcela considerável de novos empregos no setor privado. “Entre 2006 e 2012, os 750 principais centros urbanos do mundo criaram 87,7 milhões de empregos no setor privado, o que representa 58% de todos os novos empregos desse setor em 129 países” (UN-HABITAT, 2016, p. 08). Além dos benefícios econômicos, como emprego, crescimento do setor agrícola, produção e prestação de serviços, a urbanização também promove mudanças sociais positivas, como governança, democracia, garantia de direitos, importância da funcionalidade das ocupações humanas e formação de grupos sociais e culturais (ONU-HABITAT, IPEA, 2010).

Segundo a ONU, milhões de pessoas que tiveram acesso à urbanização conseguiram escapar da pobreza. Isso ocorreu por meio de níveis mais altos de produtividade, aumento de renda, oportunidades de emprego, melhoria da qualidade de vida, melhores condições de educação e saúde, além de investimentos públicos significativos em infraestrutura e serviços. O exemplo mais emblemático é o Leste Asiático, onde o aumento da urbanização nas últimas três décadas e meia coincidiu com uma notável redução da pobreza. “Além disso, as áreas rurais geralmente se beneficiam do poder transformador da urbanização, uma vez que há um

aumento na demanda por produtos rurais, o que pode impactar na redução da pobreza rural e na geração de empregos não agrícolas nas áreas rurais” (UN-HABITAT, 2016, p. 08).

Conforme mencionado anteriormente, há uma expectativa de que 40% da expansão urbana nas cidades do mundo ocorram em favelas e áreas semelhantes (PNUD, 2022), tornando urgente a promoção de políticas habitacionais eficazes que visem incluir a população mais vulnerável e propensa a viver em habitações informais.

Chama-se atenção especial para o fato de que os benefícios da urbanização mencionados anteriormente convergem em direção aos funcionamentos destacados por Rao (2018) por meio da aquisição de propriedade, como capacitação dos mais vulneráveis, melhorias nas habitações, estímulo às atividades agrícolas e fortalecimento do capital social. De certa forma, pode-se argumentar a existência de uma relação de reforço mútuo entre a urbanização e a aquisição de propriedade no que diz respeito ao aumento de oportunidades e escolhas nas cidades, promovendo a melhoria humana e social caracterizada pela abordagem das capacitações.

4.1.1 Cidades pequenas e tendências dos países em desenvolvimento

Afirma Abramo (2007), que as cidades da América Latina foram estabelecidas com base na articulação social de três lógicas distintas: mercado, Estado e necessidade. Essas diferentes lógicas, tanto individuais quanto coletivas, levaram ao desenvolvimento da ocupação informal do solo e à formação de assentamentos consolidados, nos quais o mercado informal da terra se faz presente, influenciando as diversas formas de uso do solo.

Sob outros argumentos, a cidade, como um espaço gerador de oportunidades e liberdades, também nega essas condições a muitas pessoas, que permanecem excluídas e marginalizadas na sociedade urbana. Existe uma divisão urbana, que, embora resulte de demarcações invisíveis (por exemplo, áreas altas ou baixas da cidade), é claramente evidente em muitos países em desenvolvimento, manifestando-se nos diversos usos do solo mencionados anteriormente. Essas demarcações não seguem uma lógica espacial, mas sim socioeconômica (ONU-HABITAT, IPEA, 2010, p.27), uma realidade observável em cidades brasileiras. Fernandes menciona a divisão entre cidade formal e informal, resultante das "relações contraditórias entre regras oficiais e não oficiais e entre os mercados imobiliários urbanos formais e informais"

Na urbe segregada, os cidadãos mais prósperos habitam em conjuntos residenciais privados, ocupando áreas tidas como legítimas, nas quais a infraestrutura é ornamentada com

parques e jardins. Em contrapartida, os menos privilegiados predominam em regiões informais, assentamentos e periferias, com infraestrutura precária, habitações vencidas e serviços públicos deficientes, além de economia de espaços culturais e recreativos.

A exclusão abrange esferas sociais, culturais e econômicas, devido a diversos pretextos. Alguns são incontroláveis pelos excluídos, como gênero, etnia e idade, enquanto outros são em certa medida controláveis como habitar em favelas ou ter renda mais baixa, pertencendo a determinado estrato social. “A construção de cidades harmoniosas, inclusivas e sustentáveis tem sido adiada devido à falta de reconhecimento do potencial de contribuição oferecido ao desenvolvimento por aqueles que vivem à margem da sociedade.” (ONU-HABITAT, IPEA, 2010).

Em 2010, o ONU-HABITAT observou duas tendências de grande importância que poderiam tanto reduzir quanto agravar a divisão urbana. A primeira delas é a formação de aglomerações urbanas pela fusão de cidades. Essa união não se limita apenas ao aspecto físico, podendo abranger também os sistemas sociais e psicológicos. Com o potencial de sustentar o desenvolvimento da economia regional e global, as cidades integrantes dessas regiões devem expandir suas sustentáveis com outras que não estão tão desenvolvidas e urbanizadas, de modo a permitir que elas também participem desse processo, maximizando os benefícios gerados pela urbanização.

Outra tendência consiste na ocupação de áreas suburbanas, como as chamadas cidades-satélites. A periferia pode atrair pessoas em busca de habitação com custos mais acessíveis, bem como aqueles que buscam regiões menos densamente povoadas e com melhor qualidade de vida. Isso inclui tanto aqueles que não possuem recursos para sustentar os custos de viver na sociedade urbana, quanto aqueles que possuem recursos financeiros para evitar os efeitos adversos da urbanização que impactam o bem-estar.

Nos países em desenvolvimento, o fenômeno acontece, sobretudo, como uma forma de escapar da má governança, da falta de planejamento e de acesso ruim aos serviços e instalações. Pobres e ricos procuram refúgio fora da cidade, gerando ainda mais divisão do espaço físico e social (...). As cidades também devem garantir direitos aos pobres urbanos, junto como solo acessível com serviços e a segurança da posse, se o objetivo é evitar ainda mais periferização (ONU-HABITAT, IPEA, 2010, p. 05).

Verificadas as tendências conforme mencionadas por Fernandes (2011), ao tratar da regularização dos assentamentos irregulares na América Latina, foram ressaltados diversos desafios a serem confrontados. Comumente, a ocupação ilegal de terrenos públicos ou

privados se inicia por meio de edificações precárias, desprovidas de qualquer infraestrutura elementar como iluminação pública, abastecimento de água e pavimentação de vias.

Com o decorrer do tempo, a quantidade de construções cresce, algumas das estruturas mais simples passam por aprimoramentos com materiais de construção mais resistentes e começam a ter acesso a serviços públicos. Isso incentiva a construção de mais habitações, até que uma comunidade seja estabelecida, com residências e estabelecimentos comerciais, fortalecendo o sentimento de segurança fundamentado na posse efetiva, ainda que não formal.

A ocupação de indivíduos envolvidos em invasões tende a ser considerada mais precária em comparação com aqueles que obtiveram propriedades ilegalmente por meio de loteamentos. Isso se deve ao fato de que, no primeiro caso, não há posse documentada, enquanto no segundo caso pode existir algum tipo de comprovante de compra e venda do imóvel, o que pode resultar em certa tolerância por parte das autoridades durante o processo de regularização, ao contrário do que ocorre com os assentamentos informais que persistem por anos sem serem regularizados.

Efetivamente, a passagem do tempo tem um efeito desfavorável (dificultando a provisão de serviços públicos, infraestrutura urbana e titulação), no entanto, ao decorrer dos anos, a posse precária consolidada pode levar à aquisição da propriedade, como por exemplo, por meio da usucapião. Fernandes também aborda outros elementos relacionados à informalidade na América Latina (2011), englobando aspectos sociojurídicos da informalidade.

Embora existam diversas modalidades de ocupação nos países latino-americanos, todas infringem as legislações que regem o uso do solo, a coletiva, o planejamento, o registro e as normas de construção. Os defensores do pluralismo jurídico minimizam a ilegalidade.

Nessa situação, o sistema jurídico cede lugar ao reconhecimento de direitos de emergência de práticas sociais, como a formação de uniões com o objetivo de estabelecer uma família, o que confere certos direitos, como o casamento civil. Mesmo sendo não oficiais, existem direitos e uma compreensão bem estabelecida de justiça dentro dos próprios assentamentos. Isso permite a realização de transações e cobrança de taxas por parte das "autoridades" dos assentamentos, que conduzem procedimentos de registro não formais. Grupos socioeconômicos que conseguem defender seus direitos e interesses em relação à terra de maneira eficaz possuem o privilégio do sistema jurídico.

Uma maneira adicional de reconhecer os assentamentos é por meio da garantia de outros direitos aos indivíduos, já que a ausência de direitos completos sobre a terra frequentemente está relacionada à falta de recursos financeiros, baixo nível de alfabetização,

educação limitada, falta de informações, orientações e serviços jurídicos para acessar o sistema judiciário.

A ausência de um documento de posse dificulta o exercício dos direitos fundamentais de cidadania. É desafiador para os habitantes sem um endereço obter acesso a crédito em instituições financeiras e estabelecimentos comerciais. Eles não conseguem comprovar sua residência no município ou garantir a inviolabilidade de sua moradia (art. 5º, inc. XI, da Constituição Federal).

Exclusão do processo de urbanização: carência de serviços públicos essenciais, infraestrutura e áreas coletivas. Ausência de presença de instituições governamentais, como a Polícia e o Corpo de Bombeiros.

A existência em assentamentos informais acarreta a desvalorização dos moradores perante a sociedade, que os excluem do mercado de trabalho legalizado e até mesmo do espaço físico, por meio da construção de barreiras. A marginalização social, em conjunto com a prescrição comercial, propicia o envolvimento em práticas delituosas, como o tráfico de entorpecentes.

As cidades divididas exibem concentrações precárias, com estreitas e ausência de espaços públicos, o que resulta em perigos constantes para a segurança e meio ambientes (a falta de acesso à água canalizada leva à ocupação de áreas próximas a grandes reservatórios de água). Os riscos para a saúde derivam da infecção devido às condições sanitárias forçadas e à falta de cumprimento dos regulamentos urbanísticos, como ventilação, sistema de esgoto e alta densidade populacional.

Os partidos políticos se beneficiam da ausência de definição de direitos, manipulando a situação. Essa condição de indefinição torna os moradores ansiosos durante os períodos eleitorais, nos quais são feitas promessas de resolução para os problemas nos assentamentos informais, mas que têm a tendência de perdurar.

Há a inexistência de reconhecimento da condição de agentes por parte das autoridades governamentais. Isso resulta em custos financeiros elevados para a gestão urbanística e em uma perda significativa de arrecadação tributária pelos municípios que tributam as propriedades. Essa situação também dificulta a oferta de serviços públicos nos assentamentos. Além disso, existem casos em que os assentamentos são alvo de atenção, mas os serviços públicos não são disponibilizados sob a justificativa de que são informados. Por outro lado, há aqueles que reivindicam o direito de pagar impostos como meio de exigir a prestação desses serviços.

Quando se aborda as razões que levam à informalidade das terras e, conseqüentemente, contribuem para a persistência de diversas privações, podem ser identificadas as seguintes causas: conexão entre o setor imobiliário e o sistema político; sistema jurídico que favorece a elite e perpetua formas discriminatórias; falta de consideração pela realidade do acesso à habitação; desrespeito ao princípio da função social da propriedade; tentativas de planejamento governamental frustrada devido a leis ou precedentes que protegem o direito individual de propriedade; especulação imobiliária que resulta em muitos “imóveis desocupados devido aos altos custos de indenização exigidos; baixo nível de renda; despesas de registro; falta de áreas com infraestrutura pública adequada; escassez de habitações destinadas ao interesse social; clientelismo político, entre outros fatores” (FERNANDES, 2013).

Os assentamentos precários são principalmente “fruto da marginalização socioespacial histórica, das desigualdades econômicas e da distribuição desigual de vastas riquezas em áreas com infraestrutura limitada, ocupados de maneira ilegal, violando as regulamentações de parcelamento e uso do solo em regiões privilegiadas” (FERNANDES, 2013).

Assim sendo, os aspectos macroeconômicos que iniciaram para a carência não são os únicos fatores determinantes das questões urbanas nas cidades. Essas questões estão conectadas à maneira como o financiamento da infraestrutura urbana é realizado, à administração do solo e à delimitação dos direitos de propriedade (SMOLKA, 2014).

Um aspecto fundamental a ser ressaltado em relação à indefinição desses direitos é que a ausência de regulamentação do solo, que afeta principalmente o direito de propriedade (e outros direitos, como mencionado anteriormente), possibilita a perpetuação de práticas tradicionais ou em privilégios iniciais de uso e ocupação irregulares, em uma série de irregularidades jurídicas que englobam desde o modo de habitar, transacionar até trabalhar.

Em uma análise inicial, nota-se que a informalidade institucionalizada resulta em várias dificuldades para o avanço local (urbano).

Para promover a redução das disparidades, é fundamental definir áreas específicas no planejamento urbano municipal, garantindo moradias nas zonas designadas. Os assentamentos urbanos consolidados

4.1.2 Planejamento urbano nas pequenas Cidades do Maranhão

Para melhor compreender o âmbito do Direito Econômico, necessário destacar que a Corregedoria Geral da Justiça do Maranhão (CGJ-MA) recebeu o Prêmio "Solo Seguro" da

Corregedoria Nacional de Justiça por práticas inovadoras de regularização fundiária urbana e rural em 92 municípios do Maranhão, beneficiando 25.361 famílias, e contribuindo para aperfeiçoar a Regularização Fundiária Urbana e Rural e combater ocupações clandestinas de terras (BARBOSA 2023).

O caminho ainda é bastante longo, pois o Maranhão, conforme censo do ano de 2022 conta com a população de 6.775.805 pessoas, distribuídos em 217 municípios, com área da unidade territorial de 329.651,496km², desta 1.544,71km² está como área urbanizada conforme pesquisa do ano de 2019, e com índice de Desenvolvimento Humano (IDH) apurado em 2021 de 0,676.

A Regularização Fundiária Urbana (Reurb) é de responsabilidade das prefeituras, permitindo que elas elaborem políticas habitacionais para conceder à população acesso à documentação formal de suas propriedades. A regularização fundiária é vista como uma obrigação social dos gestores públicos, pois proporciona autonomia aos cidadãos e impulsiona o crescimento econômico e social.

Um estudo do Ipea demonstrou que a renda per capita de lares no Rio de Janeiro aumentou entre 20% e 30% após seis anos de regularização, destacando o impacto positivo da Reurb no desenvolvimento econômico e pessoal.

Em cidades menores, a importância da regularização é ainda mais significativa, já que a falta dela resulta na perda de receitas consideráveis, afetando a cobrança adequada do IPTU” A regularização fundiária é ainda mais vital para cidades menores, onde cerca de 80% dos municípios do país têm menos de 20 mil habitantes, mas representam 18% da arrecadação potencial do IPTU. Isso significa que mais de 80% desse imposto não está sendo recolhido adequadamente, evidenciando as consequências iniciais da falta de regularização de propriedades urbanas (BARBOSA, 2023, p. 2).

Para alcançar benefícios sociais, ambientais e econômicos significativos deve-se aplicar urgentemente políticas públicas de regularização fundiária. Além disso, a irregularidade fundiária afeta a economia local, já que a formalização de bairros no sistema de registro de propriedade contribui para a geração de impostos, empregos e renda por meio de comércios regulares, como o ISS e o ITBI. A ausência de regularização também resulta na privação dos moradores de áreas irregulares de serviços públicos essenciais, como educação, saneamento, água tratada, pavimentação de ruas e segurança.

Do ponto de vista jurídico, a inação por parte dos gestores municipais em lidar com a irregularidade fundiária pode levar a problemas legais, uma vez que a regularização é de responsabilidade das autoridades municipais, e a negligência nesse aspecto pode resultar em processos por improbidade administrativa, devido à renúncia de receita.

A regularização fundiária é uma escolha economicamente mais eficaz para as cidades, em comparação com alternativas como o programa Minha Casa, Minha Vida, que tem um custo estimado de R\$ 130 mil por unidade habitacional (BARBOSA, 2023, p. 2). Em contraste, a regularização de propriedades em áreas urbanas informais tem um custo médio de R\$ 1,5 mil, oferecendo a vantagem de manter os moradores em áreas já consolidadas, onde há um senso de pertencimento cultural e geográfico.

Considerando as projeções da ONU de uma população urbana de 9,7 bilhões de pessoas em 2050, com 40% vivendo em assentamentos ou favelas, a regularização fundiária está alinhada com a agenda 2030 da Organização para fornecer habitação segura, adequada e acessível (BARBOSA, 2023, p. 2).

A regularização oferece um caminho contínuo e substancial para a prosperidade e a transformação social, permitindo que famílias anteriormente à margem da sociedade acessem serviços públicos de qualidade. Portanto, é fundamental que os gestores públicos se capacitem e compreendam as regras de regularização, pois isso representa uma oportunidade única

No Brasil, conforme relata Fernandes (2001, p.34), os municípios do país têm resultados significativamente superior na melhoria de áreas ocupadas de forma irregular do que na sua regularização. No entanto, a regularização fundiária urbana representa um desafio específico para os gestores e o planejamento urbano.

4.2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO ESTADO DO MARANHÃO

De acordo com o Ministério das Cidades (2017)⁷¹, mais de 50% dos imóveis urbanos no Brasil apresentam algum tipo de situação irregular. Isso se traduz em cerca de 100 milhões de pessoas residindo em imóveis com pendências legais. O termo “irregularidade fundiária” está fortemente relacionado às classes mais desfavorecidas, conforme destacado por Smolka (2003). Essas características da informalidade urbana resultam, principalmente, da pobreza, da miséria, da exclusão social e da falta de planejamento urbano, uma vez que o valor do solo urbanizado geralmente não está ao alcance da população menos abastada. Neste sentido, afirma Alfonsín que:

Regularização fundiária é um processo conduzido em parceria pelo Poder Público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma

⁷¹ Ministério das Cidades Secretaria Nacional de Programas Urbanos Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos. Apresentação da Reurb. Regularização Fundiária Urbana MP 759/2016.

intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania (ALFONSÍN, 2007, p.78).

A regularização fundiária passou a ser reconhecida como uma das principais diretrizes da política urbana brasileira com a introdução promovida pela Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, popularmente conhecido como Estatuto da Cidade (ROSENFELDT, 2012, p. 54).

É relevante observar que esta ênfase foi posteriormente fortalecida por meio da política do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, instituída pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, o que representou outro avanço significativo nas políticas de inclusão e regularização fundiária.

O processo de regularização urbana e o direito à moradia são, em parte, produtos de análise e interpretação de múltiplas variáveis. Esta-se diante de um desafio em que “os gestores da administração pública em países da América Latina, principalmente no nível municipal, enfrentam dificuldades para garantir a regularização fundiária em áreas urbanas” (SMOLKA; LARANJEIRA, 2008, p.64).

De acordo com o Ministro da Justiça da Colômbia, conforme relatado em sua revista "Não tinha direito não tinha nada" (2016), um exemplo bem sucedido de regularização fundiária urbana com integração social e sustentabilidade é encontrado na cidade colombiana de Medellín.

Nessa região, a administração pública adota um modelo de gestão fiduciária por meio do Instituto Social de Vivienda e Habitat de Medellín — ISVIMED⁷². Essa abordagem envolve a implementação de projetos relacionados à gestão habitacional e à regularização, bem como ao planejamento urbanístico do território.

Os programas de desenvolvimento habitacional em Medellín abrangem diversas áreas, incluindo acompanhamento social, fortalecimento do sistema de habitação, melhorias e integração socioespacial, gestão de terrenos para habitação social, construção de novas moradias e regularização fundiária urbana com planejamento.

De acordo com o informativo de qualidade de vida de Medellín (2016), com base nos

⁷² A instituição apresentada como ISVIMED - Instituto Social da Habitação e do Habitat de Medellín é o órgão responsável pela gestão da habitação de interesse social no Município de Medellín, levando à solução das necessidades habitacionais; especialmente dos assentamentos humanos e grupos familiares em situação de pobreza e vulnerabilidade, envolvendo os diferentes atores públicos, privados e comunitários na gestão e execução de novos projetos de construção habitacional, titulação e legalização, melhoria habitacional, melhoria do meio ambiente, reassentamento, apoio social, gestão imobiliária e outras atividades abrangentes de moradia e habitat no contexto municipal e rural urbano e regional. Disponível em: <http://isvimed.gov.co/quienes-somos/isvimed/?pos=1> <. Acesso em 24 de out de 2023.

anos de 2012-2015, a cidade se destacou em investimentos urbanos e sociais. Esse planejamento habitacional bem-sucedido reflete em números, nos quais a cada \$100 (cem pesos) investidos pelo município de Medellín, \$8,5 (oito pesos e cinquenta centavos) são direcionados para a população vulnerável da cidade, promovendo uma melhoria significativa em sua condição de vida urbana e social.

No Brasil, como observado por Fernandes (2011, p.34), “os municípios têm progresso maior sucesso na melhoria dos assentamentos informais do que na sua legalização, de uma forma generalizada principiamente das pequenas cidades.”

É relevante destacar que o conjunto legal é o fundamento desta investigação, que optou pela Regularização Fundiária Urbana (Reurb) da Lei nº 13.465/2017. É o que passa ser estudado no próximo item a regulamentação fundiária no Estado do Maranhão, sob a ótica da promoção dos progressos humanos e econômicos.

4.2.1 Legislações sobre regularização fundiária no Estado do Maranhão

No âmbito Federal a Constituição Federal 1988 em seus artigos 182 e 183, delineou a importância de a propriedade atender ao interesse social e definir a criação de planos diretores municipais. Além disso, destacou a obrigatoriedade do parcelamento do solo e da construção em determinadas situações, localizadas as condições para a usucapião de áreas urbanas de até 250m² e proibiu a usucapião de imóveis públicos. A regulamentação desses artigos da Constituição Federal estabelece as diretrizes:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. -Planejamento da cidade -Uso e ocupação do solo urbano (BRASIL, 1988)

Nesse cenário delineado pela Constituição Federal de 1988 (artigos 184 a 191), busca-se, mesmo que de forma limitada, abordar as questões fundiárias envolvendo os bens rurais do Estado do Maranhão, discriminados e registrados em nome do Estado, apresenta-se um resumo das legislações relacionadas à regularização fundiária no Estado Maranhense.

Base legal - Considerações Constitucionais, o Artigo 1º, III, da Constituição Federal enfatiza a dignidade da pessoa humana; o Artigo 5º trata do direito à propriedade; e o Artigo 6º aborda o direito à moradia;

Estatuto da Cidade (Lei de 2001) – Regulamentou os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece como diretrizes gerais da política urbana no Brasil. No

Artigo 2º, I, enfatizou a importância de garantir o direito às cidades sustentáveis, com inclusão do direito à habitação;

Medida Provisória 2.220 (2001) - Essa medida provisória trouxe inovações ao introduzir a concessão de uso especial para ocupantes de imóveis públicos com até 240m². Além disso, a mesma medida criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU);

Lei 11.124/05 - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Essa lei é responsável pela criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), institui o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e estabelece a formação do Conselho Gestor do FNHIS;

Lei 11.481/07 - Esta legislação confere à Secretaria do Patrimônio da União a responsabilidade pela identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens pertencentes à União, bem como pela regularização das ocupações nesses imóveis. Ela também estabelece medidas específicas para a regularização fundiária de interesse social em propriedades da União;

Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 - Aborda o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

Introduz o conceito de regularização fundiária, incorporando medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com o objetivo de regularizar assentamentos irregulares e efetivar a titulação de seus ocupantes, garantindo assim o direito social à moradia, as funções fundamentais da propriedade urbana e a preservação do meio ambiente;

Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 - Regula a regularização fundiária tanto em áreas rurais como urbanas, conhecidas como Reurb. Modifica o texto da Lei nº 11.977, revogando suas disposições relativas à regularização fundiária urbana. Além disso, registre novos instrumentos de regularização fundiária urbana e transfira a responsabilidade para os estados e municípios de regulamentos a questão urbana.

No âmbito Estadual Maranhão, segue o resumo, iniciando-se pela Lei nº 11.140 de 23 de outubro de 2019 - Estabelece o Programa de Regularização Fundiária Urbana no Estado do Maranhão (REURB-MA) e a criação do Fundo Estadual Imobiliário - FEI. Autoriza o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Maranhão - IPREV/ MA a transferir a gestão de imóveis para o Maranhão Parcerias - MAPA, estabelece disposições relacionadas à Empresa Maranhense de Administração de Recursos Humanos e Negócios Públicos - EMARHP e promove alterações na Lei nº 10.521, de 19 de outubro de 2016, e na Lei nº 11.000, de 02 de abril de 2019.

Medida Provisória Nº 295 DE 26/06/2019 - Estabelece o Programa de Regularização Fundiária Urbana no Estado do Maranhão (REURB-MA) e a criação do Fundo Estadual Imobiliário - FEI, aborda questões relativas à Empresa Maranhense de Administração de Recursos Humanos e Negócios Públicos - EMARHP, e promove modificações na Lei nº 10.521, de 19 de outubro de 2016, e na Lei nº 11.000, de 02 de abril de 2019.

A questão da falta de regularização fundiária urbana que impacta as habitações é particularmente comum nas regiões metropolitanas.

O problema da regularização fundiária urbana é um desafio substancial para os gestores e envolve:

O termo “regularização” envolve a conformidade com as leis, e “fundiária se refere à propriedade da terra. Elaborar políticas de regularização fundiária para assentamentos informais tem se marcado uma tarefa complexa para os administradores nos últimos anos (NUNES, 2007, p.22).

De acordo com informações fornecidas pela Fundação João Pinheiro (FJP)⁷³ em 2015, cerca de 47,1% das moradias com situação fundiária não regularizada no Brasil são habitadas por famílias com renda de até três salários mínimos.

Na esfera Municipal a Lei Nº 7420 DE 02/05/2023 - Estabelece as diretrizes para a Regularização Fundiária Urbana no âmbito do Município de São Luís, conforme a Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, e o Decreto Federal nº 9.310, de 2018, além de contemplar outras medidas regulatórias.

Lei municipal que estabelece normas e diretrizes aplicáveis à REURB-E:

As situações de aplicação: não é indicado para pessoas de baixa renda e não utilizado para fins residenciais;

As classificações de impostos: baseado no valor venal do imóvel e o processo de resgate do aforamento;

Parte do procedimento administrativo da Reurb-E;

Determinação de responsabilidade pelos custos:

Abrange a elaboração de projetos, compensações urbanísticas e ambientais possíveis, bem como a instalação de infraestrutura;

⁷³A Fundação João Pinheiro é uma instituição de pesquisa e ensino vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. Ela é uma fonte de conhecimento e informações essenciais para o desenvolvimento do estado e do país, caracterizando-se pela constante inovação na produção de estatísticas e na criação de indicadores econômicos, financeiros, demográficos e sociais.

Vantagens: ação para estimular o crescimento econômico e o registro proporciona visibilidade, confiabilidade e progresso econômico;

Impactos nos municípios: aumento da receita, incluindo IPTU, ISS e ITBI, Reurb-E transforma a propriedade em bem público, com cobrança de valor justa ao particular e resgate do aforamento: foro (5 anos), IPTU (5 anos), pensões (10 anos), Laudêmio (2,5% do valor de mercado).

Beneficiários: titulares do direito de propriedade dos imóveis, possibilidade de obtenção de crédito junto a instituições financeiras, qualificação para inscrição no FIES e acesso a serviços essenciais como água, eletricidade, saneamento, saúde e infraestrutura básica.

Por fim, evidencia-se que esses institutos adquiriram independência jurídica, diferenciando-se do conceito de posse previsto pelo Código Civil.

4.2.2 O Cadastro Territorial Municipal

Conforme indicado por Silva e Araújo (2017), o Brasil, com seus 5.561 municípios, enfrenta desafios significativos na melhoria de seus sistemas de registro. De acordo com Silva (2006), o país necessita de uma diretriz nacional abrangente para a gestão cadastral de áreas urbanas. Erba (2007) observa que, na América Latina, assim como na maioria das nações enviadas, os registros iniciais foram concebidos principalmente com o propósito de cumprir objetivos fiscais e de coleta de impostos

Hochheim (1993) define o cadastro como um registro público que abrange todas as áreas de terrenos e imóveis em uma região específica. Haesbaert (2006) examina o território sob perspectivas jurídicas, políticas, culturais e econômicas. De acordo com a Federação Internacional (MAZZA)⁷⁴, o cadastro é descrito como um 'registro público de informações sistematicamente organizadas relacionadas às áreas territoriais de um país ou distrito, com base no levantamento de seus limites.

O conceito de cadastro é amplo e pode englobar informações relacionadas ao

⁷⁴ A Federação Internacional de Geômetras, FIG, é uma organização não-governamental, reconhecida pelas Nações Unidas e Banco Mundial, de associações de membros nacionais e cobre toda a gama de campos profissionais dentro da comunidade global de levantamentos. Ele fornece um fórum internacional para discussão e desenvolvimento com o objetivo de promover práticas e padrões profissionais. Informações segundo site oficial da entidade. FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DE GEÔMETRAS – FIG. Disponível em < <http://www.fig.net/index.asp>. Acesso em. 25 de outubro de 2023.

território, planejamento, controle e processo de tomada de decisões. Em 2009, o Ministério das Cidades distribuiu o Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM) por meio da Portaria Ministerial nº 511/2009, com o objetivo de estimular os municípios a melhorar e valorizar seus registros. O cadastro pode ser interpretado de diversas maneiras, como um instrumento de planejamento, organização, ambiental, multifuncional e econômico, com foco na tributação específica para garantir as receitas municipais

Além de servir como um elemento de organização territorial, o cadastro pode ser considerado um componente importante da receita municipal, de acordo com a perspectiva de Carrazza (2012, p.127). É notável a definição constitucional das receitas municipais na atual Constituição, que distribuem que “Os Municípios têm direito subjetivo à autonomia, e, portanto, ao pleno e livre exercício de suas competências tributária” (BRASIL, 1988). Além disso, a Constituição confirma que a administração municipal tem o direito de contestar judicialmente qualquer ato normativo que viole seu direito de regular, de acordo com a regulamentação constitucional, a criação de tributos como o IPTU, ISS, ITBI e outros impostos vinculados a taxas e contribuições de melhoria.

Segundo as palavras de Costa (2015, p. 289), “os tributos podem se desdobrar em categorias como impostos, taxas e contribuições de melhoria”. No contexto municipal, a Constituição Federal de 1988 estabelece a competência em matéria tributária para a instituição de tributos da seguinte maneira:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: I - impostos; II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas. § 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte. (BRASIL, 1988).

Os valores gerados pelos impostos exclusivos do município ou compartilhados suplementares para o montante de receita da localidade. A coleta regular de tributos destaca a relevância da equidade.

4.2.3 A Planta de valores genéricos

O cálculo do IPTU é baseado na situação do imóvel no ano anterior, utilizando o valor do metro quadrado obtido a partir da Planta de Valores Genéricos (PVG). Qualquer alteração

nos valores genéricos requer um processo legislativo. A norma ABNT NBR nº 14.653-2:2011 estabelece as parâmetros técnicos e de engenharia necessários para determinar o valor venal do imóvel.

Conforme Averbeck (2003), o processo de avaliação de imóveis deve ser considerado como uma demanda que reflete as características essenciais da população que reside na cidade, juntamente com o modelo que será incorporado à avaliação. A busca pelo valor individual de cada propriedade é fundamental, sendo crucial que seja atualizado, a fim de proporcionar confiança aos contribuintes, através da aplicação de avaliação em massa, que seja plenamente cumprido.

De acordo com Liporoni (2014), “a Planta de Valores Genéricos faz parte do sistema de informações do Cadastro Municipal e serve como base de cálculo para o IPTU e ITBI.”

Conforme o estabelecido pelo Ministério das Cidades, por meio do programa nacional de capacitação das cidades:

A Norma Brasileira de Avaliações de Bens (NBR 14.653), recomenda a aplicação do método comparativo nos trabalhos de avaliação de imóveis, no qual o valor de mercado do bem é identificado por meio de tratamento técnico dos atributos dos elementos comparáveis, constituintes da amostra de dados (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013. p.29).

É importante observar que a criação da Planta de Valores é uma tarefa realizada por um profissional de engenharia devidamente qualificado, de acordo com o que estipula a Lei nº 5.194 de 1966, conforme seu artigo 12:

Na União, nos Estados e nos Municípios, nas entidades autárquicas, paraestatais e de economia mista, os cargos e funções que exijam conhecimentos de engenharia, arquitetura e agronomia, relacionados conforme o disposto na alínea " g " do Ed. extra 27, somente poderão ser exercidos por profissionais habilitados de acordo com esta lei. Art. 13. Os estudos, plantas, projetos, laudos e qualquer outro trabalho de engenharia, de arquitetura e de agronomia, quer público, quer particular, somente poderão ser submetidos ao julgamento das autoridades competentes e só terão valor jurídico quando seus autores forem profissionais habilitados de acordo com esta lei (BRASIL, 1966).

Conforme descrito por Silva *et. al.* (2002), em suas orientações, são enumeradas algumas etapas fundamentais que devem ser levadas em consideração ao realizar a avaliação em propriedades: análise, diagnóstico, pesquisa, planejamento, fornecimento de dados, processamento de informações, verificação e execução, e comunicação. Com o intuito de garantir um resultado equitativo e de alta qualidade, abrangendo aspectos fiscais, sociais e econômicos.

Martins e Godoy (2012), fazendo referência a Berrini, ressaltam a relevância e complexidade do sistema de avaliação de propriedades:

Nenhum método de avaliação é exato, sendo alguns mais trabalhosos do que outros, e alguns mais bem fundamentados do que outros, e disso resulta, (...) que o máximo que um avaliador, sincero e leal, pode aspirar, é encontrar um valor provável que muito se aproxime do valor de mercado, sendo este valor de mercado o efeito de fatores vários e variáveis, a maior parte dos quais de origem psicológica e, portanto, não suscetíveis de serem medidos e comparados (MARTINS; GODOY. 2012, p.368).

Möller (1995) ensina que as Plantas de Valores Genéricos devem incluir valores unitários para terrenos e edifícios, considerando o padrão construtivo e as características do solo. Conforme a Prefeitura de São Luis (2017), esses são os critérios empregados no cálculo do IPTU:

Não que se refira ao cálculo do IPTU, é importante considerar tanto a base de cálculo quanto a alíquota do imposto. A base de cálculo é determinada pelo valor venal do imóvel, que, por sua vez, é calculado com base na Planta Genérica de Valores Imobiliários do Município, conforme previsto em legislação específica; Na avaliação, diversos critérios são levados em consideração, tais como as dimensões do terreno, topografia, localização, área construída, tipo e padrão de construção, ano de construção e a presença de infraestrutura urbana, incluindo redes de água, esgoto, iluminação e pavimentação.

Atualmente, o Município utiliza a Planta Genérica de Valores definida pela Lei 4.570 de 2005. Os dados são coletados pela Superintendência da Área de Cadastro, e, em seguida, pela Secretaria Municipal da Fazenda (SEMFAZ), aplica a alíquota percentual, para se chegar ao valor do imposto.

Esta pesquisa se concentrará nos impostos fiscais IPTU e ITBI, pois estão mais relacionados ao objeto de estudo.

4.2.4 O Imposto Predial Territorial Urbano - IPTU

O Imposto Predial Territorial Urbano é uma subcategoria de tributo, com a municipalidade como a entidade arreadora, “tem como fatos geradores a propriedade, o domínio útil, ou a posse do bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na Lei Civil, localizado na zona urbana do Município”(PAULSEN, 2017, p. 359).

Portanto, o conceito se alinha com a definição estabelecida no Código Tributário Nacional - Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, uma vez que a aplicação do IPTU não se restringe a propriedades formalmente registradas ou com matrícula no registro de imóveis. Nesse sentido, a simples posse do imóvel já estabelece a base para a cobrança do imposto correspondente. Os artigos 32 e 34 do CTN estabelecem o seguinte:

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona

urbana do Município. [...] Art. 34. Contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título. (BRASIL, 1966).

No entanto, para entender as questões relacionadas à responsabilidade tributária e à aplicação do tributo, é essencial examinar o Código Civil Brasileiro (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), que estabelece as normas para a aquisição de propriedade. O Direito de propriedade regula as relações entre indivíduos e também as relações dos possuidores com as entidades públicas:

A aquisição da propriedade pode decorrer das situações previstas no Código Civil: (i) usucapião (arts. 1.238 a 1.244); (ii) registro de título (arts. 1.245 a 1.247); e (iii) por acessão (arts. 1.248 a 1.259). A “sucessão hereditária” também pode ser considerada como modo de aquisição, pela circunstância de o Código Civil preceituar que “aberta a sucessão, o domínio e a posse da herança transmitem-se desde logo aos herdeiros legítimos e testamentários” (art. 1.784). (PAULSEN, 2017, p. 360).

Logo, a aquisição de propriedade implica automaticamente em uma obrigação tributária. Os imóveis, incluindo prédios, terrenos e casas, são classificados como bens imóveis por natureza. Quando localizados em áreas municipais, estão sujeitos a obrigações tributárias, incluindo a incidência do IPTU, a menos que se beneficie de isenções ou incentivos fiscais.

Conforme as lições de Mazza (2015), o IPTU é um tributo que só deve ser cobrado após o período de anterioridade anual, ou seja, apenas no ano seguinte à sua publicação. também destaca o princípio da anterioridade:

Nesse caso, tais tributos podem ser cobrados sempre em primeiro de janeiro seguinte ao da sua publicação ao ato normativo que os tiver instituído ou majorado, independente do intervalo mínimo de noventa dias, são eles: o imposto de renda, bem como alterações na base de cálculo do IPTU (mudança na planta genérica de valores que implique aumento real no imposto) [...]. (MAZZA, 2015, p. 210).

O Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) segue as diretrizes condicionais do Código Tributário Nacional. O Artigo 33 do CTN determina que a base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel. Além disso, o Parágrafo único ressalta que, ao calcular a base, não se deve considerar o valor dos bens móveis mantidos no imóvel, seja de forma permanente ou temporária, quando destinados à utilização, exploração, embelezamento ou conveniência, muitas vezes conforme a legislação local (BRASIL, 1966):

Segundo Paulsen:

o valor venal é previsto pela prefeitura municipal, obedecendo às regras e princípios de engenharia de avaliação, por meio de uma aplicação de normas e métodos específicos. Isso é feito considerando todas as áreas urbanas, caso a caso, levando em conta consideração os diversos elementos que compõem e estruturam os imóveis urbanos (Paulsen, 2016, p. 38).

Por outro lado, Sabbag (2017) enfatiza a importância do princípio da capacidade contributiva para garantir uma equidade vertical entre os contribuintes mais necessários e compartilha sua visão sobre essa equidade vertical:

A Equidade Vertical: Os contribuintes que possuam desigual capacidade de pagar deverão contribuir com diferentes quantidades pecuniárias, distintas aos cofres do Estado. É a ideia do “tratamento desigual para os desiguais”. Aqui despontam os critérios de concretização do postulado da capacidade contributiva, v.g. a progressividade a seletividade, entre outros. Assim, indivíduos com rendas maiores deverão contribuir, proporcional e equitativamente com mais recursos do que aqueles que possuem menores rendimentos. Objetivo dessa forma de tributação não é o de inverter a posição das classes de renda, mas reduzir as diferenças entre elas, por sinal, exageradamente grande no Brasil. (SABBAG. 2017. p.157).

De acordo com Silva (2014), o IPTU desempenha um papel fundamental na regulação e no ordenamento da cidade, proporcionando uma tributação justa e envolvendo com base na propriedade, desde que sejam seguidas as regras condicionais pelas leis locais e pelo plano diretor. Isso visa garantir o cumprimento da função social da propriedade urbana.

A introdução do IPTU Social está relacionada ao poder de tributação, uma prerrogativa do governo e uma decisão política, conforme enfatizado por Carazza (2012):

Quem cria tributos pode, por igual modo, aumentar a carga tributária (agravando a alíquota ou a base de cálculo da exação), diminuí-la (adotando o procedimento inverso) ou, até suprimi-la, por intermédio da não tributação pura e simples. Pode, ainda, isentar tributos. Tudo vai depender de uma decisão política, a ser tomada, de regra (há exceções), pela própria entidade tributante.(CARRAZA 2012, p. 976).

Com a introdução do IPTU Social, a Prefeitura passa a receber valores que, de outra forma, não receberia devido à inscrição em dívida ativa ou à prescrição, uma vez que os contribuintes não continham condições de pagar o valor antes da aplicação desse benefício social. Além do IPTU, é fundamental ressaltar o ITBI como uma fonte essencial de arrecadação tributária municipal.

4.2.5 O Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis - ITBI

A competência para instituir o ITBI pertence aos municípios. O Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis - ITBI não pode ser aplicado em casos de desapropriação e usucapião, uma vez que, nessas situações, não ocorra a transmissão da propriedade, mas sim a aquisição originária.

O artigo 156 da Constituição Federal de 1988 determina que:

Compete aos Municípios instituir impostos sobre: [...] II - Transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; [...] § 2º O imposto previsto no inciso II: I - Não incide sobre a

transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens ou direitos decorrentes de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica, salvo se, nesses casos, a atividade preponderante do adquirente for a compra e venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil; II - Compete ao Município da situação do bem (BRASIL, 1988).

Conforme Sabbag (2017), a base de cálculo para o ITBI é o valor venal dos bens imóveis transmitidos. Além disso, o ITBI incidirá sobre os direitos reais cedidos (art. 38 do CTN), e as classificações de cálculo é o valor de mercado.

O Código Tributário Municipal também estipula, em seu art. 285, que: “O imposto será calculado à alíquota de três por cento” (Conforme a Redação dada pela Lei Complementar nº 480/2013).

A pessoa responsável pelo pagamento desse tributo, conhecida como sujeito passivo, normalmente é o comprador ou o cessionário, de acordo com o que estabelece o art. 282 do Código Tributário Municipal (Lei Complementar 07/1997): O contribuinte do imposto é o adquirente ou cessionário do bem ou direito transmitido ou cedido (Conforme a Redação dada pela Lei Complementar nº 328/2008).

Assim, o que se almeja é demonstrar a concordância do tópico apresentado com a Constituição Federal de 1988, que, no artigo 5º, inciso XXII, assegura o direito de propriedade. Além disso, no inciso XXIII do mesmo artigo, estipula que a propriedade deve atender à sua função social, seguindo os princípios estabelecidos na Agenda 2030 da ONU, que busca garantir assentamentos humanos sustentáveis.

A Lei 13.465, de 11 de julho de 2017, que resultou da conversão da Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016, regula a regularização fundiária, tanto rural quanto urbana. Essa nova legislação trata da questão da irregularidade fundiária de propriedades, seja em terras públicas ou privadas. Ela visa abordar e implementar medidas relacionadas aos aspectos urbanísticos, ambientais e sociais para melhorar os índices de regularização fundiária em áreas urbanas informais, contribuindo para sua reurbanização e reconhecimento. A regularização dessas propriedades proporciona aos seus proprietários a segurança jurídica de suas posses.

A estratégia de regularização fundiária urbana (REURB-S) desenvolvida no Maranhão resultou na concretização de aproximadamente 5 mil registros de propriedades em 10 municípios maranhenses nos últimos anos, por meio de colaboração técnica entre o Governo do Estado, os municípios e os cartórios de registro de imóveis. Destacando-se entre os projetos executados, o programa 'Minha Terra' representa a principal iniciativa dessa política

pública, contando com a participação de 64 municípios em todo o Estado (REURB (2021, p. 36).

No Maranhão, foi utilizado, inicialmente, na regularização fundiária de imóveis urbanos (REURB-S), como sugestão segue nome de alguns municípios: de Lagoa Grande, Santo Antonio dos Lopes, Arame, Caxias e Imperatriz. Previu-se a capacitação dos servidores municipais para a efetivação dos cadastros dos imóveis, em parceria com a Escola de Governo e as prefeituras municipais (REURB (2021, p. 37).

Conforme previsto na Lei 13.465/2017, é de responsabilidade do município classificar a modalidade da REURB, seja como interesse social ou interesse específico. Essa classificação possui duas consequências diretas em relação ao financiamento da REURB. Primeiramente, determinar quem será responsável pela execução ou adaptação das obras de infraestrutura essenciais.

Em segundo lugar, definir a isenção das taxas e custos notariais e de registro a favor daqueles que recebam a titularidade das unidades imobiliárias regularizadas.

A legislação é clara sobre as responsabilidades de financiamento na regularização fundiária. Na REURB-S, cabe ao poder público municipal ou ao Distrito Federal, quando aplicável, cuidar tanto do planejamento quanto à execução da infraestrutura essencial.

Em uma atualização recente pela Lei 14.118/2021, foi introduzida a possibilidade de que os legitimados financiem os projetos, documentos técnicos e obras de infraestrutura para regularizar a propriedade (ver § 2º, art. 33 da Lei 13.465/2017)

A regularização fundiária é uma das áreas essenciais dos Planos Diretores, sendo uma responsabilidade atribuída aos municípios não apenas em termos de financiamento. Conforme previsto na Lei 13.465/17, embora as zonas especiais de interesse social (ZEIS) não sejam obrigatórias para o processo da REURB, elas têm o potencial e a necessidade de servir como instrumento de planejamento, garantindo a transparência e o controle na classificação prévia das diferentes tipologias de REURB (2021, p. 4)

Quando se trata de urbanização e regularização, as ZEIS têm o papel de identificar e delimitar áreas prioritárias não apenas do ponto de vista das normas urbanísticas, que definem possíveis aplicabilidades de parâmetros específicos, mas também para o planejamento financeiro e a execução das obras de infraestrutura. O mapeamento e a demarcação das ZEIS possibilitam várias coisas: a identificação prévia das áreas enquadradas como REURB-S, uma previsão dos territórios que precisam de intervenção, a estimativa da quantidade de habitações irregulares e da população residente, a classificação das intervenções em diferentes tipologias - sejam urbanizações simples ou complexas - e a identificação de assentamentos que possuam

áreas de proteção ambiental ou áreas de risco.

Em síntese, há possibilidade de parceria, financiamento e participação da comunidade por meio de doações, bem como o uso de recursos públicos provenientes de impostos locais (como IPTU, ISSQN, ITBI) e a existência de um Fundo Nacional também está presente.

CONCLUSÃO

Durante um longo período, as cidades se desenvolveram sem um planejamento adequado, cuidando de uma gestão eficiente e sem esforços direcionados para atenuar as disparidades sociais. Isso se originou na maioria devido à migração em massa do campo para a cidade, resultando na formação de núcleos urbanos informais, tanto em estágios iniciais como já consolidado.

A urbanização sem planejamento e a falta de documentação da propriedade urbana têm impactos visíveis na ocupação e assentamento nas pequenas cidades do país. No entanto, houve avanços legislativos, como o Estatuto da Cidade, que se tornou obrigatório incluir a regularização fundiária no planejamento urbano e habitacional, conforme previsto na Constituição de 1988, artigos 182 e 183.

Sob o enfoque da economia política, notou-se ao longo dos séculos a consolidação de um padrão no país, caracterizado pela concentração de renda e poder político, privilegiando uma elite que se beneficia de um sistema predominantemente patrimonialista, em detrimento da maioria da população. Isso resultou no agravamento dos índices de pobreza e desigualdade social à medida que o país se afastava de suas raízes agrárias.

Os efeitos prejudiciais dessa abordagem são notados principalmente no contexto urbano, onde existe uma clara discrepância de privilégios e marginalização. Nesse contexto, o ambiente urbano abriga duas realidades distintas: a área formal da cidade, que conta com uma gama de instalações e serviços de infraestrutura urbana, e a região informal, caracterizada por habitações precárias, a falta de ordenamento urbano e o desrespeito às normas ambientais e de construção. Esses assentamentos informais, com seu ambiente caótico, abrigam uma população segregada espacialmente, composta pelos indivíduos economicamente mais vulneráveis do país.

No que se refere à regularização fundiária, a análise da trajetória normativa revela avanços e recuos nos aspectos legais dessa significativa intervenção capaz de impactar a realidade social e o cenário urbano desses assentamentos. Historicamente, há uma busca pelo reconhecimento da função social da posse como base para diversos mecanismos empregados na regularização legal e urbanística das áreas urbanas ocupadas por populações de baixa renda, visando, conforme previsto em lei, a conversão da posse legítima em título de propriedade.

No entanto, a proteção legal da posse, visando ao fornecimento de habitação adequada por meio de programas habitacionais e melhorias na infraestrutura e no ambiente urbano,

enfrenta limitações financeiras e econômicas das entidades governamentais. O direito à moradia digna representa uma justa demanda por construir uma sociedade livre de marginalização e das profundas disparidades que permeiam a sociedade. Em busca da realização dos direitos expressos na Constituição, especialmente aqueles que garantem a dignidade humana, um robusto conjunto de leis foi estabelecido para orientar as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, além de buscar uma distribuição mais justa dos benefícios sociais.

No Brasil, cerca de metade dos imóveis urbanos apresenta algum tipo de informalidade ou irregularidade fundiária, afetando aproximadamente cem milhões de pessoas que residem em imóveis irregulares, privados de uma estrutura urbana e excluídos do potencial econômico da propriedade formal. No entanto, a nível municipal, opera um sistema tributário que amplia as disparidades socioeconômicas devido a uma tributação desigual, beneficiando os detentores de grandes fortunas e capital em detrimento das classes economicamente desfavorecidas. Além disso, os municípios, em razão da informalidade documental, não estão obtendo receitas tributárias dos imóveis que ali estão localizados.

Em 2017, a regularização fundiária urbana foi impulsionada por uma abordagem administrativa chamada Reurb, conhecida como a Lei 13.465/2017, dinâmica, um novo modelo de regularização, focalizado na integração eficaz entre a titulação formal e a absorção de áreas rurais passíveis de regularização fundiária.

Segundo o Ministério das Cidades, esse novo marco legal, a Lei 13.465/2017, foi considerado um processo desburocratizado ao simplificar, agilizar e destravar os procedimentos de regularização fundiária urbana. Isso amplia as oportunidades de acesso à terra urbanizada para a população de baixa renda, promovendo uma maior inclusão urbana. Além disso, impulsiona o crescimento do mercado imobiliário com novos registros, gerando desenvolvimento econômico.

O estudo examinou a Lei nº 13.465/2017, que define diretrizes para regularizar áreas com ocupações informais em zonas urbanas e de núcleos com características urbanas localizadas em zonas rurais. Essa Lei Federal redefine o Direito Fundamental à Propriedade, assegurando aos cidadãos o direito de regularizar e proteger suas propriedades por parte do Município onde estão localizadas. A legislação atual referente à Reurb surgiu para atender à necessidade de garantir aos moradores de loteamentos clandestinos ou irregulares a segurança de propriedade, moradia e acesso a todos os benefícios de um proprietário, transformando bens imóveis invisíveis em verdadeiros patrimônios capitais.

A dimensão social do direito à moradia ao cidadão prevê uma mudança significativa no enfoque da regularização fundiária, dando às autoridades municipais autonomias de dirigir a regularização de propriedades informais dentro de seus territórios. Isso libera o direito à moradia, conforme previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, e o direito à propriedade, conforme descrito nos artigos 5º, incisos XXII e XXIII.

Nesse contexto, o foco recai sobre o indivíduo como o principal beneficiário da regularização fundiária urbana, pois ao final do processo, ele obtém segurança jurídica em relação à propriedade, o que lhe permite usar o imóvel regularizado como garantia para obter crédito junto a instituições financeiras, o que é considerado um grande benefício.

A atualização do registro de propriedades e a adição de novas propriedades regularizadas ao registro tributário traz outra vantagem, com destaque para o aumento da arrecadação do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). Além disso, o processo administrativo, sem a necessidade de intervenção do sistema judicial, ou seja, administrado pela prefeitura municipal, é mais eficiente em termos de duração em comparação a processos judiciais. Isso permite a resolução de disputas de forma ágil e consensual.

Nesse contexto, observa-se a promoção da resolução de conflitos, durante e após o processo de REURB fora do âmbito judicial, incentivada por muitos países, buscando soluções por meio de métodos como a mediação e conciliação, garantindo paz social.

Essas abordagens visam solucionar questões sem a necessidade de intervenção do sistema judiciário, sendo importante notar que a mediação e a conciliação podem ser aplicadas tanto no sistema judiciário como em processos extrajudiciais, incluindo a autocomposição de conflitos na administração pública, conforme estipulado no artigo 34 da Lei 13.465/2017.

Após esta análise, pode-se concluir que a eficácia da tramitação administrativa municipal depende da observância dos princípios do contraditório, ampla defesa, celeridade e boa-fé por parte das partes envolvidas na regularização.

No que diz respeito aos dados socioeconômicos, aponta-se para a escassez de informações, especialmente quando se trata de Zonas Especiais de Interesse Social, e, quando disponíveis, esses dados são frequentemente desatualizados.

Portanto, sugere-se a criação e implementação de um Observatório de Regularização Fundiária, que poderia ser promovido e implementado pelas autoridades públicas em colaboração com entidades como Serventias Extrajudiciais, CREA, Poder Judiciário, Ministério Público, Associações locais e outras instituições interessadas, envolvendo

debatedores e monitorar o panorama social e a implementação da Reurb em pequenas cidades do Estado do Maranhão.

A implementação de novos métodos de administração, juntamente com a adoção de tecnologias de informação e comunicação avançadas, resulta em uma transformação significativa no uso do portal de geoprocessamento municipal, permitindo a divulgação dos locais que estão passando pelo processo de regularização.

A Regularização Fundiária Urbana (Reurb) é uma responsabilidade das prefeituras, de acordo com a Lei 13.465, de 11 de julho de 2017, que concede maior autonomia aos gestores públicos na formulação de políticas habitacionais específicas para auxiliar a população na proteção da documentação oficial de suas propriedades.

A casa é um dos ativos mais valiosos para as pessoas, e a regularização fundiária deve ser encarada como um compromisso social dos gestores públicos, proporcionando maior independência aos cidadãos e, consequentemente, estimulando o crescimento econômico e social.

Logo, a Lei da Reurb tem como foco principal o indivíduo e enfrenta seu principal desafio na concretização dos processos administrativos que asseguram o direito a uma habitação digna no local onde o cidadão se sente melhor acolhido, bem como, proporciona maior segurança aos mesmos com a análise de riscos ambientais realizada pelo poder público, evitando que famílias sejam vítimas de acidentes naturais tais como desmoronamentos e enchentes.

A regularização por meio das Reurbs pode, sempre que possível, transformar ocupantes informais em proprietários formais, proporcionando-lhes segurança jurídica e valorização de suas propriedades. Isso é, evidente melhora ao integrar suas propriedades ao sistema formal de registro de propriedade, demonstrando que o Reurb é uma ferramenta essencial para o progresso econômico e pessoal do cidadão. A importância da regularização é ainda mais evidente em cidades menores.

Isso evidencia um dos primeiros impactos decorrentes da ausência de regularização de propriedades urbanas. Em uma escala macroeconômica, os desafios da irregularidade fundiária ultrapassaram a simples falta de arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), que normalmente é mais baixo em áreas menores. Quando um bairro é oficialmente registrado como propriedade, ele passa a integrar formalmente a economia local.

Uma empresa com licença de funcionamento regular contribui com o Imposto Sobre Serviços (ISS), cria empregos e gera renda para a comunidade, sem mencionar a arrecadação do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) quando das transações onerosas desses

imóveis. Além disso, existem desafios relacionados à prestação de serviços públicos, uma vez que os moradores de áreas irregulares enfrentam restrições no acesso a serviços e direitos básicos, como educação (escolas e creches), saneamento, fornecimento de água tratada, coleta de lixo, pavimentação de ruas, segurança e outros serviços públicos básicos.

Ora, se um bairro não possui uma existência formal, o poder público enfrenta dificuldades na implementação adequada de políticas e no cuidado de dados precisos sobre o perfil da população. Do ponto de vista jurídico, o gestor municipal também pode se deparar com desafios significativos.

Dado que a regularização é uma iniciativa de responsabilidade do governo municipal, encarregada da administração do espaço urbano, um agente público que negligência a irregularidade fundiária em uma determinada área pode estar sujeito a ações judiciais por improbidade administrativa, uma vez que isso equivale a uma renúncia de receita.

Portanto, conclui-se que a regularização fundiária tem demonstrado ser uma escolha econômica mais sensata para as pequenas cidades. Para ilustrar, o custo estimado de uma unidade habitacional do programa Minha Casa, Minha Vida é em média R\$ 130 mil, enquanto a regularização de uma propriedade em um núcleo urbano informal tem um custo médio de R\$ 1,5 mil. Isso oferece a vantagem de integrar o morador a uma área que já está urbanisticamente consolidada e que já possui um senso de pertencimento cultural e geográfico.

A ONU projeta que até 2050, cerca de 9,7 bilhões de pessoas viverão em áreas urbanas, com 40% delas residindo em assentamentos informais ou favelas. As serventias extrajudiciais em todo o país, por meio do Registro de Imóveis do Brasil, estão alinhadas com os objetivos da Agenda 2030 da Organização, que visa garantir o acesso à habitação segura, adequada e acessível à população.

Tem-se a certeza que a regularização de imóveis nas pequenas cidades do Maranhão, mediante o processo da REURB, em curto prazo, impulsionará a valorização patrimonial e transformará socialmente e economicamente a vida dos habitantes daquela localidade. Com a regularização de imóveis o poder público fará estudos sociais e ambientais que poderão inclusive abrir novas portas tais como, atrair empresas que gerarão emprego e renda, exploração turística, impulsionar o comércio local com obtenção de créditos ou até mesmo torna-se um bom lugar para morar, haja vista a infraestrutura e a segurança.

Feita essa análise, foi possível concluir que a regularização das pequenas Cidades do Estado do Maranhão implica em um processo contínuo e sólido de melhoria e mudança social para famílias, que anteriormente viviam na obscuridade e agora têm acesso aos serviços

públicos de alta qualidade. É fundamental que os administradores públicos se preparem e se familiarizem com as diretrizes de regularização, pois isso representa uma oportunidade excepcional para obter avanços rápidos em termos sociais, ambientais e econômicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAHAM, Marcus. *A nova dimensão do direito financeiro para as finanças públicas no Brasil*. In: MORAES, Carlos Eduardo Guerra de; RIBEIRO, Ricardo Lodi (Coordenação). QUEIROZ, Luís Cesar Souza de; GOMES, Marcus Lívio (Organização). *Finanças públicas, tributação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015.
- ABRAMO, Pedro. *A cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas*. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos Regionais* [S.l.], v. 9, n. 2, p. 25-57, nov. 2007.
- AFONSO DA SILVA, José. *Direito Urbanístico e Meio Ambiente*. In: MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Org.). (Doutrinas essenciais): *Direito Ambiental III*. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 1177-1186.
- ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2015.
- ALFONSIN, B. de M. *O Significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil*. In: Rolnik. Raquel, et al (org.). *Regularização Fundiária Plena: Referências Conceituais*. Ministério das Cidades, Brasília-DF, 2007.
- AMADEI, V, A, ALMEIDA PEDROSO, A.G e BARROS MONTEIRO FILHO. *Primeiras Impressões sobre a Lei n. 13.465/17 São Paulo*. “Sistematização e Teoria da Regularização Fundiária, 2017”. Disponível em: http://www.arisp.com.br/lei_n13465_2017.pdf. Acesso em 20 out. 2023.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. São Paulo: Malheiros. 2008.
- ÁVILA, Paulo Coelho; FERREIRA, Frederico Poley Martins. *A insegurança da posse do solo em Minas Gerais*. *urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana, Curitiba*, v. 8, n. 2, maio/ago. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692016000200197&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 junho de 2023.
- ALVIM; CAMBLER, José Manuel de Arruda. Everaldo Augusto. *Estatuto da Cidade*. 1. ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 799 págs. ano 2014.
- AVERBECK, E. A. *Os Sistemas de Cadastro e Planta de Valores no Município: Prejuízos da Desatualização*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, 2003. 200p.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 34ª edição. São Paulo: Malheiros, 2018.
- BARBOSA, Helena. *Projetos de regularização fundiária da CGJ-MA recebem Prêmio Solo Seguro Direito à Moradia. Folha de São Paulo*. Disponível em: [file:///C:/Users/Dell/Desktop/2023/Monografia%202023/Dra.%20Gr%C3%A9cia/Final/Final/Portal%20do%20Poder%20Judiciario%20do%20Estado%20do%20Maranh%C3%A3o%20\(TJMA\).html](file:///C:/Users/Dell/Desktop/2023/Monografia%202023/Dra.%20Gr%C3%A9cia/Final/Final/Portal%20do%20Poder%20Judiciario%20do%20Estado%20do%20Maranh%C3%A3o%20(TJMA).html). Acesso em: 18 de out de 2023.

BEDESCHI, Luciana. *Qualificar a Participação da Comunidade na Regularização Fundiária de Interesse Social: Elementos Normativos Complementares*. In: Regularização Fundiária Urbana. LEITE, Luis Felipe Tegen Cerqueira; MENCIO, Mariana (Coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BRAGA FILHO, Edson de Oliveira, et al (Coord) *Mecanismos legais para o desenvolvimento sustentável*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BRANCO, Paulo Gustavo; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2017.

BRANDELLI, Leonardo. *Teoria geral do direito notarial*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRAGA FILHO, Edson de Oliveira, et al (Coord) *Mecanismos legais para o desenvolvimento sustentável*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BRASIL. *Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p. BRASIL.

BRASIL. *Código Tributário Nacional*. Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm. Acesso em 15 out. 2023.

BRASIL. Estatuto da Cidade, *Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho do ano de 2001: Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos*. 2 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

BRASIL, Lei Federal nº 5.194 do ano de 1966. *Regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo, e dá outras providências*. Matéria com acesso e ainda disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5194.htm. Acesso em 15 out. 2023.

BRASIL. *Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018*. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm. Acesso em: 12 out.. 2023.

BRASIL. *Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2019*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/l11977.htm. Acesso em: 27out. 2023.

BRASIL. Reurb. Lei Federal nº 13.465 de 2017. *Dispõe sobre a Regularização Fundiária Rural e Urbana*. Disponível para consulta em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2017/lei/l13465.htm <acesso em 09 out. 2023.

BRASIL, Lei nº 14.711, de 30 de outubro de 2023. *Dispõe sobre o aprimoramento das regras de garantia, a execução extrajudicial de créditos garantidos por hipoteca, a execução extrajudicial de garantia imobiliária em concurso de credores, o procedimento de busca e apreensão extrajudicial de bens móveis em caso de inadimplemento de contrato de alienação fiduciária, o resgate antecipado de Letra Financeira, a alíquota de imposto de renda sobre rendimentos no caso de fundos de investimento em participações qualificados que envolvam titulares de cotas com residência ou domicílio no exterior e o procedimento de emissão de debêntures; altera as Leis nºs 9.514, de 20 de novembro de 1997, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.476, de 28 de agosto de 2017, 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 9.492, de 10 de setembro de 1997, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 12.249, de 11 de junho de 2010, 14.113, de 25 de dezembro de 2020, 11.312, de 27 de junho de 2006, 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e 14.382, de 27 de junho de 2022, e o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969; e revoga dispositivos dos Decretos-Lei nºs 70, de 21 de novembro de 1966, e 73, de 21 de novembro de 1966.* Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14711.htm. Acesso em: 01 dez.2023.

BRASIL. *Provimento Nº 149 de 30/08/2023*. Ementa. Institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça - Foro Extrajudicial (CNN/ CN/CNJ-Extra), que regulamenta os serviços notariais e de registro. Fonte DJe/CNJ nº 207/2023, de 4 de setembro de 2023, p. 7-242.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (ARE 639337 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-177 DIVULG 14-09-2011 PUBLIC 15-09-2011 EMENT VOL- 02587-01 PP-00125). Disponível no site www.stf.jus.br. Acesso: 15 de out. de 2023.

BRITO, Clara Kelliany Rodrigues de. OS IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS DECORRENTES DO CONTRATO DE SHOPPING CENTER NAS CIDADES. Dissertação de mestrado, Repositório do PPGD da Universidade de Marília- Unimar, 2023.

BURNETT, F. L. *São Luís por um triz: escritos urbanos e regionais*. São Luís: Ed. UEMA, 2012. 114p. Disponível em: <https://www.athuar.uema.br/wp-content/uploads/2017/11/L.-BURNETT-S%C3%A3o-Luis-por-um-triz-escritos-urbanos-e-regionais.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2023

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e a teoria da Constituição*. 3ªed. Coimbra: Almedina, 2010.

CARMO, Fernanda. *Princípios constitucionais do ordenamento do território*, Sociologia, Problemas e Práticas [Online], NE | 2016/2017, Disponível em: <http://journals.openedition.org/spp/2620>. Acesso em 10 out de 2023.

CARRAZA Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*, 29ª ed., Malheiros, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

CENEVIVA, Walter. *Lei dos registros públicos comentada*. 20.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CEF. Caixa Econômica Federal. *Habitação – Minha Casa Minha Vida – Empreendimentos: banco de dados*. [2018?]. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/site/paginas/downloads.aspx>. Acesso em: 28 abr 2023.

CORDEIRO, Carlos José. *Usucapião Especial Coletivo: Abordagem sobre o estatuto da Cidade*. Belo Horizonte: Del Rei, 2011.

CORREIA, Direito da regularização fundiária urbana e autonomia municipal: conversão da medida provisória nº 759/2016 na lei federal nº 13.465/2017. In: CORREIA, Arícia Fernandes (Org.). *Direito da regularização fundiária urbana sustentável: pesquisa, teoria e prática sobre a lei federal nº 13.465/2017*. Juiz de Fora: Editar Editora Associada Ltda., 2018.

COSTA, M. A.; GOMES, A. M. I. S.; ADRIANO, H. S. R. Política nacional de desenvolvimento urbano: ambivalências, tensões e contradições. In: STEINBERGER, M. (org.). *Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais*. Brasília, DF: Ler Editora, 2019.

COSTA, José. *O aspecto semântico do processo e do procedimento no direito administrativo brasileiro*. R. Dir. Adm., Rio de Janeiro, 237, p. (341-364,), Jul./Set. 2004.

COSTA. Nelson Nery. *Direito Municipal Brasileiro*. 7ªed. 2015. Editora Forense. Rio de Janeiro, 2015.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. *Manual de Regularização Fundiária Urbana REURB*. Editora Juspodivm. Salvador/BA, 2019.

DALLARI, Adilson Abreu, *Processo administrativo brasileiro: estudos em homenagem aos 20 anos da Lei Federal de Processo Administrativo / Eurico Bitencourt Neto, Thiago Marrara (Coord.)*. – Belo Horizonte: Fórum, 2020.

DANTAS, Miguel Calmon. *Direito fundamental ao máximo existencial*. Salvador, 2011. p. 9. Disponível em: encurtador.com.br/wTUZ4 Acesso em 10 de maio de 2023.

DA SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 6ª ed. Ver. Atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

DA SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*. Ver Malheiros Editores, São Paulo. 2015.

DENALDI, Rosana e FERRARA Luciana. *O projeto de regularização fundiária urbana: requisitos e aplicação frente às demandas da urbanização de interesse social*. In: *Regularização Fundiária Urbana*. LEITE, Luis Felipe Tegen Cerqueira; MENCIO, Mariana (Coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

DINIZ, Maria Helena e SANTIAGO, Mariana Ribeiro. *Função Social e Solidária da Posse*. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

DOMINGUES, José Marcos. *Atividade financeira e direitos sociais*. In: MORAES, Carlos Eduardo Guerra de; RIBEIRO, Ricardo Lodi (Coordenação); QUEIROZ, Luís Cesar Souza de; GOMES, Marcus Lívio (Organização). *Finanças públicas, tributação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015.

ELOY, E. J. S.; CARDOSO, L. R. A. *Parâmetros e conceitos dos custos de infraestrutura em uma cidade média*. São Paulo: EPUSP, 2011. 15 p. (Boletim Técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil, BT/PCC/566).

ESPÍRITO SANTO, J. M. (Org.). *São Luís: uma leitura da cidade*. São Luís: Instituto de Pesquisa de Planificação da Cidade (INCIP), 2006.

FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de direito administrativo* 31. Ed. revista. Atualizada. E ampliada. – São Paulo: Editora Atlas, 2019.

FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Editora Del Rey. 2001. 627p.

FERNANDES, Edésio; *ESTATUTO DA CIDADE, MAIS DE 10 ANOS DEPOIS: razão de descrença, ou razão de otimismo?* Rev. UFMG, Belo Horizonte, v. 20, n.1, p.212-233, jan./jun. 2013.

FERRAZ, Patrícia André de Camargo. *Regularização Fundiária e Desenvolvimento Econômico Sustentado*. In: Regularização Fundiária. NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Coord.). São Paulo: Forense, 2014.

GODOI, Marciano Seabra de. *Tributo e solidariedade social*. In: Solidariedade social e tributação. Coordenadores: Marco Aurélio Greco e Marciano Seabra de Godoi. São Paulo: Dialética, 2005.

GRAU, Eros Roberto. *Direito urbano*. São Paulo: Revista dos Tribunais.1983.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1998 Interpretação e Crítica*, São Paulo: RT, 1990.

GRAU, Eros Roberto. *Por que estudar filosofia do direito? Aplicações da filosofia do direito nas decisões judiciais*. 1ª. ed. Brasília: ENFAM, 2011, p.43. Disponível em: <file:///C:/Users/Tha%C3%ADs/Desktop/3286-12237-1-PB.pdf>. Acesso em maio de 2023.

GRECO, Marco Aurélio. *Solidariedade social e tributação*. In: Solidariedade social e tributação. Coordenadores: Marco Aurélio Greco e Marciano Seabra de Godoi. São Paulo: Dialética, 2005.

HÄBERLE, PETER. *El Estado Constitucional*. Tradução de Héctor Fix- Fierro. México: Universidad Nacional Autónoma de México, ano de 2003.

HAESBAERT, R. *O mito da desterritorialização*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2006.

HOCHHEIM, Norberto. *Análise econômica do cadastro técnico multifinalitário in O cadastro técnico multifinalitário e o sistema tributário*. Curso ministrado no 1º COBRAC - Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário, Florianópolis, 07 a 10 de agosto de 1994.

IBGE 2018. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25278-ibge-divulga-as-estimativas-da-populacao-dos-municipios-para-2019>>. Acesso em: 12 out de 2023.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico 2010: resultados da amostra, Maranhão, Municípios*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=>. Acesso em: 15 ago. 2023.

IBGE, *Censo demográfico 1940-2010. Até 1970 dados extraídos de: Estatísticas do século XX*. Rio de Janeiro: IBGE, 2007 no Anuário Estatístico do Brasil, 1981, vol. 42, 1979.

IBGE. CENSO DEMOGRÁFICO DE 2010. *Sinopse do Censo Demográfico de 2010*. Publicação online sendo disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8>. Acesso em: 14 jun de 2023.

IBGE. CENSO DEMOGRÁFICO DE 2010. *Aglomerados Subnormais Informações Territoriais*. Cartografia temática. Sendo disponível em <https://censo2010.ibge.gov.br/agsn/> e com acesso em: 14 jun de 2023.

IBGE. CENSO DEMOGRÁFICO DE 2010. *Aglomerados Subnormais Primeiros Resultados*. Conteúdo consolidado em 259p, sendo disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd_2010_aglomerados_subnormais.pdf. Acesso em 14 jun de 2023

IBGE. CENSO DEMOGRÁFICO DE 2022. *Aglomerados Subnormais Primeiros Resultados*. Conteúdo consolidado em 259p, sendo disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd_2010_aglomerados_subnormais.pdf. Acesso em: 14 jun de 2023

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: características gerais dos domicílios e dos moradores (PNAD Contínua)*, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/bibliotecacatalogo?view=detalhes&id=2101707>. Acesso em: 14 jun de 2023

IBGE. *Evolução da divisão territorial do Brasil 1872-2010*, Disponível em: ftp://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/estrutura_territorial/evolucao_da_divisao_territorial_do_brasil_1872_2010/evolucao_da_populacao_segundo_os_municipios.pdf. Acesso em: 14 jun de 2023.

KÜMPPEL, Vitor Frederico, e FERRARI, Carla Modina, *Tratado Notarial e Registral – vol. 5 - Ofício de Registro de Imóveis*, tomo I, São Paulo, YK, 2020.

LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana. *Princípios e Objetivos da Regularização Fundiária Urbana*. In: Regularização Fundiária Urbana. LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (Coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

LIPORONI, A. S. *Avaliação em massa com ênfase em planta de valores*. In: IBAPE/SP Engenharia de Avaliações. 2ª. ed. v. 2, 2014. p. 664.

MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. *Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismo de Titulação dos Ocupantes V*. In: Alberto Gentil de Almeida Pedroso (Org.). (Direito Imobiliário). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020

MARICATO, Ermínia. *As ideias fora do lugar, e o lugar fora das ideias*. In: ARANTES, Otilia Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos. Coleção Zero à esquerda, Petrópolis, Vozes, 2000.

MARRARA, Thiago e Simionato, André, *O processo administrativo de regularização fundiária urbana na Lei 13.465/2017*, in Silveira Marchi, Eduardo C., Kümpel, Vitor Frederico, e Ávila Borgarelli, Bruno de (coord.), *Regularização Fundiária Urbana – Estudos sobre a Lei n.º 13.465/2017*, São Paulo, YK, 2019.

MARRARA, Thiago. *Atividade de planejamento na administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa*. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, nº 27, jul./set. 2011

MARRARA, Thiago. *Bens públicos, domínio urbano, infraestruturas*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MARRARA, Thiago; NOHARA, Irene Patrícia. *Processo administrativo: Lei 9.784/1999 comentada*. 2 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo. Thomson Reuters Brasil, 2018

MARTINS; GODOY. Ives Granda da silva; Mayr. *Tratado de Direito Municipal*. Vol. 2. Ed. Quartier Latin. 2012. São Paulo: 925 págs.

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 maio de 2023

MAZZA, Alexandre. *Manual de Direito Tributário*. 2. ed. Editora Saraiva, São Paulo, 675 págs. ano 2016.

MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Org.). *Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Novos aspectos da função social da propriedade, in *Revista de Direito Público*. p. 3. Disponível em: <https://doi.org/10.48143/rdai/08.cabm>. Acesso em 09 de jun. de 2023.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 25ª. ed. 2018

MENDES Gilmar Ferreira, BRANCO Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. – 12. ed. rev. e atual. – São Paulo: Editora Saraiva, 2017. – (Série IDP). 1651.p.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. Art. 21 da LINDB - Indicando consequências e regularizando atos e negócios. *Revista de Direito Administrativo*, v.277, Rio de Janeiro, p. 43-61, nov. 2018.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Programa Capacidades. Avaliação em Massa de Imóveis para Fins Fiscais: Discussão, Análise e Identificação de Soluções para Problemas e Casos Práticos*. Disponível em <http://www.capacidades.gov.br/noticia/60/avaliacao-em-massa-de-imoveis-para-fins-fiscais>. Acesso em: 14 jun de 2023. Site Institucional. Ministério das Cidades. Brasil. 2017. 118p.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Capacidades: Programa Nacional de Capacitação das Cidades*. Dicionário. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/dicionario>. Acesso em: 14 jun de 2023.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. *Plano Nacional de Habitação*. 2009. Disponível em: Acesso em: 14 jun de 2023.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários*. Brasília: 2010. Disponível para consulta no site institucional em: <http://www.capacidades.gov.br/blog/download/id/86/post/677/midia/152> 11 Acesso em: 14 jun de 2023

MINISTÉRIO DAS CIDADES. SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. *PAC Urbanização de assentamentos precários. Apresentação*. Alessandra Vieira. Rio de Janeiro. 2015. Disponível em: <https://www.abecip.org.br/download?file=alessandra-d-avila-brasil.pdf>. Acesso em: 14 jun de 2023.

MÖLLER, L. F. C. *Planta de valores genéricos: avaliação coletiva de imóveis para fins tributários*. Porto Alegre: Sagra-DC Luzzatto, 1995.

NABAIS, José Casalta. *Solidariedade Social, Cidadania e Direito Fiscal*. In: *Solidariedade social e tributação*. Coordenadores: Marco Aurélio Greco e Marciano Seabra de Godoi. São Paulo: Dialética, 2005.

NOHARA, I. P.; AMOROSO, H. V. A. E. Tutela dos bens imóveis públicos e a salvaguarda das garantias constitucionais fundamentais: Guarantee of public property and the protection of fundamental constitutional guarantees. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura | RDAI*, São Paulo: Thomson Reuters | Livraria RT, v. 5, n. 18, p. 45 70, 2021. DOI: 10.48143/rdai.18.ipn. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/nohada2021>. Acesso em: 8 jun. 2023.

NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia*. Atlas. 2019.

NOHARA, Irene. *Processo administrativo eletrônico*. In: Marrara, Thiago; Bitencourt, Eurico (org.). *Processo administrativo brasileiro: estudos em homenagem aos 20 anos da Lei Federal de Processo Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

NOSCH, Thomas, “*Família multiespécie e dissolução conjugal extrajudicial com custódia de animais sencientes*”, 2019, Monografia, (Especialização), Universidade de São Paulo, USP, Faculdade de Direito de Ribeirão Preto.

NOVELINO, Marcelo. *Direito. Constitucional*. São Paulo: Editora Método, 2009, 3 ed.

NUNES, Jordana Coimbra. *Sistema de Informações Geográficas de apoio ao Cadastro Técnico Multifinalitário, em ações de Regularização Fundiária, no Município de Caaporã/PB*. Monografia de Conclusão do Curso Superior de Geoprocessamento, CEFET-PB, João Pessoa, 2007.

OLIVEIRA, David Barbosa. *A solidariedade intergeracional do patrimônio cultural imaterial*, 2010. Disponível em: <http://br.vlex.com/vid/solidariedade-intergeracional-ocircimaterial-213395637>, acesso em 11 de jun de 2023.

OLIVEIRA, Fabio Corrêa Souza de. *Morte & vida da Constituição Dirigente*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

ONU. *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em 8 maio de 2023.

OLIVEIRA, Swarai Cervone, “*Jurisdição voluntária: perspectiva atual à luz da teoriageral e da instrumentalidade do processo civil reflexos sobre o âmbito de aplicação da discricionariedade judicial*”, 2011, Tese, (Doutorado), Universidade de São Paulo, USP, Faculdade de Direito de São Paulo.

ONU. *Resolução da Assembleia das Nações Unidas, nº 217 de 10/12/1948 / PE - Poder Executivo Federal*. Publicado no DO em 10 dez 1948. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-217-1948_94854.html. Acesso em: 8 maio de 2023.

ORAIR, Rodrigo Octávio. *Dilemas do financiamento das políticas públicas nos municípios brasileiros: uma visão geral*. In: COSTA, M. A. (Org.). *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana*. Brasília: Ipea, 2016. p. 233-264.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *World Cities Report 2016*. p. 01. Disponível em: <http://wcr.unhabitat.org/main-report/>. Acesso em: 06 nov. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *World's Cities in 2018*. p. 01. Disponível em: https://www.un.org/en/events/citiesday/assets/pdf/the_worlds_cities_in_2018_data_booklet.pdf. Acesso em: 06 nov. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU. *Agenda 2030 para O Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/> Acesso em: 14 jun de 2023.

PAIVA, A. S. de. *Barbárie ecológica, direito à saúde e dengue: (des)configurações de uma doença socioambiental na cidade do Natal-RN*. 2016. 145f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte,

Natal, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/22265>. Acesso em: 25 out. 2023.

PAIVA, João Pedro Lamana. *Usucapião Extrajudicial de acordo com o Provimento nº 65/2017 CNJ*. Disponível em: <https://doi.org/10.48143/rdai.18.ipn>. Acesso em 08 out. 2023.

PAIVA, João Pedro Lamana; BURTET, Tiago Machado. *Regularização Fundiária Urbana, Lei 13.465/17 e Decreto 9.310/2018*. Porto Alegre: Colégio Registral do Rio Grande do Sul, 2019. 65/2017 CNJ. Disponível em: Acesso em 08 de out de 2023.

PAIVA, João Pedro Lamana; BURTET, Tiago Machado. *Regularização Fundiária Urbana, Lei 13.465/17 e Decreto 9.310/2018*. Porto Alegre: Colégio Registral do Rio Grande do Sul, 2019.

PAULSEN, Leandro. *Curso de direito tributário completo*, 8.ed. – São Paulo: Saraiva, 2017.

PERLINGIERI, Pietro. *O direito civil na legalidade constitucional*. Trad. Maria Cristina de Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 2008;

PAULSEN, Leandro. *Curso de direito tributário completo*, 8.ed. – São Paulo: Saraiva, 2017

PINTO, Victor Carvalho. *Regularização de Assentamentos Urbanos em Zona Rural: O Princípio da Eficiência na Ocupação do Solo como Critério de Conveniência e Oportunidade*, In: Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da Lei n. 13.465/2017. LEITE, Luis Felipe Tegen Cerqueira; MENCIO, Mariana (Coord.).

PIRES, Luis Manuel Fonseca. *Controle judicial da discricionariedade administrativa; Dos conceitos jurídicos indeterminados às políticas públicas*. – Belo Horizonte: Fórum, 2013.

PNUD. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2020*. Perfil Estado do Maranhão. Disponível em: para consulta no site institucional <http://atlasbrasil.org.br/2023/pt/>. Acesso em: 25 out. 2023.

PORFÍRIO, Francisco. *"Imanência e transcendência"; Brasil Escola*. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/filosofia/imanencia-transcendencia.htm>. Acesso em 28 de abril de 2021.

PORTUGAL. *CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA*. VII REVISÃO CONSTITUCIONAL. 2005. Disponível para consulta em: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> < Acesso em: 25 out. 2023.

REALE, Miguel. Exposição de Motivos do Supervisor da Comissão Revisora e Elaboradora do Código Civil, Doutor Miguel Reale, datada de 16 de Janeiro de 1975. *Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro-RJ, v. 1, n. 4, 1998: Anais da 4. Semana de Integração Jurídica Interamericana Número Especial 2003. Anais dos Seminários EMERJ Debate o Novo Código Civil, parte I, fevereiro a junho 2002.

RIBEIRO, Luis Paulo Aliende *Regulação da função pública notarial e de registro*. São Paulo: Saraiva, 2015.

RIVERO Jean. *Direito administrativo*. Trad. portuguesa. Coimbra: Almedina, 1981. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/tag/urbanizacao/>. Acesso em: 11 out 2023.

REIS, Nestor Goulart. *Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano*. São Paulo: Via das Artes, 2006. 201 p.

REIS FILHO. Antônio Anderson dos. *Análise integrada por geoprocessamento da expansão urbana de Teresina com base no estatuto da cidade: estudo de potencialidades, restrições e conflitos de interesses*. 2012. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Geociências, Minas Gerais, 2012.

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

RICALDE, Mário do Carmo. *Regularização Fundiária Rural e Urbana. Impactos da lei nº 13.465/2017*, 1ª ed. Campo grande: Contemplar, 2018

ROSENFELDT, Y. A. Z. *Regularização Fundiária e o Cadastro Técnico Multifinalitário*. Dissertação. Yuzi Anai Zanardo Rosenfeldt; Florianópolis, SC, 2012. 158 p. Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de PósGraduação em Engenharia Civil.

ROSSETO, Adriana Marques, *Proposta de um Sistema Integrado De Gestão do Ambiente Urbano (SIGAU) para o Desenvolvimento Sustentável de Cidades*. 2003, 404 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção - PPGE). Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

SABBAG, Eduardo. *Manual de Direito Tributário*- 4º ed. Saraiva. São Paulo, 1371 págs. Ano 2017.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang e ZOCKUN, Carolina. *Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais*. Curitiba: Revista de Investigações Constitucionais, v. 3, n. 2, 2016. Quadrimestral. Núcleo de Investigações Constitucionais da Ufpr. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/46594/28767>>. Acesso em: 25 out. 2023.

SAULE JUNIOR. Nelson. *Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Max Limonad, 1999.

SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, João Teodoro da. *Ata Notarial Sua utilidade no cenário atual Distinção das Escrituras Declaratórias*. In: SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro de (coord.), *Ideal Direito Notarial e Redistral*. São Paulo: Quinta Editorial, 2010.

SILVEIRA MARCHI, Eduardo C., *Direito de Laje – Da Admissão Ampla da Propriedade Superficiária no Brasil*, YK, São Paulo, 2018.

SMOLKA, M. O. Regularização da ocupação do solo urbano: *a solução é parte do problema. O problema que é parte da solução*. In: *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Coordenação de Edesio Fernandes e Betânia Alfonsin, Belo Horizonte, Editora Del Rey, 2014.

SOUZA, Eduardo Leite; SUGAI, Maria Inês. *Minha Casa Minha Vida: periferização, segregação e mobilidade intraurbana na área conurbada de Florianópolis*. Cad. Metrop., São Paulo, v. 20, n. 4. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2299962018000100075&lng=en&nrm=iso>. <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2018-4104>. Acesso em: 25 out. 2023.

STOLZE, Pablo. *Direito Real de Laje: A Medida Provisória sobre o puxadinho*. 2019, p.1. Disponível em: encurtador.com.br/fvwJX. Acesso em: 13 jun. 2023.

TARTUCE, Flávio. *A Lei da Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade*. Pensar Revista de Ciências Jurídicas. Pensar: Rev. Pen., Fortaleza, CE, Brasil, v. 23, n. 3, 2018. ISSN: 2317-2150. Disponível em: encurtador.com.br/eosCZ. Acesso em set. de 2023. doi: <https://doi.org/10.5020/2317-2150.2018.7800>.

TARTUCE, Flávio. *Novidades da Lei nº 13.465/2017: o condomínio de lotes, o condomínio urbano simples e o loteamento de acesso controlado*. Disponível em: encurtador.com.br/muAGO. Acesso em: 04 de maio de 2023.

TIPKE, Klaus; YAMASHITA, Douglas. *Justiça fiscal e princípio da capacidade contributiva*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

VELOSO, Luiza Lins, LEITE, Luis Felipe Tegen Cerqueira; MENCIO, Mariana (Coord.). *Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da Lei n. 13.465/2017.*, A atuação da defensoria pública na regularização fundiária urbana. São Paulo VISCARDI, Cláudia. *O teatro das oligarquias: uma revisão da “política do café com leite”*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2019.

ZANELLA, Maria Sylvia. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Ed.Gen. 29ª ed, 2017.