

# TEMAS DE DIREITO URBANÍSTICO

# 7

**Atuação Estrutural e REURB**

## TEMAS DE DIREITO URBANÍSTICO 7

### Atuação Estrutural e REURB

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	5
PARTE GERAL - ATUAÇÃO ESTRUTURAL.....	7
1.TUTELA ESTRUTURAL DA ORDEM URBANÍSTICA.....	8
<i>Marcos Stefani..</i>	
2.OCUPAÇÕES EM ÁREAS DE RISCO E A CRISE HABITACIONAL <sup>1</sup> .....	46
<i>Marcus Vinicius Monteiro dos Santos e Roberto Luís de Oliveira Pimentel</i>	
3. MÉTODOS AUTOCOMPOSITIVOS - APLICAÇÃO NA ÁREA DE INTERESSES METAINDIVIDUAIS E NA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS URBANÍSTICOS.....	65
<i>Roberto Luís de Oliveira Pimentel</i>	
4. PROJETO ESTRATÉGICO MP – MORADIA.....	86
<i>Marcus Vinicius Monteiro dos Santos</i>	
PARTE ESPECIAL - REURB .....	123
5. CONSIDERAÇÕES SOBRE O REGRAMENTO, APLICAÇÃO E IMPORTÂNCIA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB).....	124
<i>Ivan Carneiro Castanheiro</i>	
6.REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: POSSIBILIDADES E LIMITES...177	
<i>Arthur Antonio Tavares Moreira Barbosa e Bianca Rolfsen</i>	
7. A IMPORTÂNCIA E OS CONFLITOS RELACIONADOS À CLASSIFICAÇÃO DOS PARCELAMENTOS ILEGAIS DO SOLO COMO DE INTERESSE ESPECÍFICO (REURB-E) OU SOCIAL (REURB-S) NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANÍSTICA .....	202
<i>Gustavo Medici</i>	
8.DOS NOVOS INSTRUMENTOS DA LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA – REURB - Lei Federal nº 13.465/2017 .....	216
<i>Fábio Henrique Franchi</i>	
9.REGULARIZAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DE SEGURANÇA DE EDIFÍCIOS OCUPADOS: NÚCLEOS URBANOS VERTICAIS INFORMAIS.....	231

*Júlia Azevedo Moretti e Giovanna Bonilha Milano*

**10.FORMA DE AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE DOS §§ 4.º E 5.º DO ART. 1.228 DO CÓDIGO CIVIL E CASUÍSTICA NA COMARCA DE SANTOS ..... 259**

*Adriano Andrade de Souza*

**11. HABITAR: DIFERENÇAS ENTRE O REGIME JURÍDICO DA PRODUÇÃO (LEI N. 6.766/79) E O DA REGULARIZAÇÃO (LEI N. 13.465/17)..... 290**

*Kelly Cristina Alvares Fedel*

**12.RESTRIÇÕES CONVENCIONAIS DE LOTEAMENTO E O INTERESSE PÚBLICO ..... 309**

*Marcus Vinicius Monteiro dos Santos.*

## APRESENTAÇÃO

As constantes modificações na regulação jurídica dos fenômenos urbanísticos têm exigido cada vez mais a atualização dos membros do Ministério Público para que possam melhor servir a sociedade e cumprir sua missão constitucional de defesa dos interesses difusos e individuais indisponíveis.

A capacitação dos membros da Instituição de acordo com o melhor entendimento doutrinário e jurisprudencial somada à troca de experiências profissionais levam a um melhor desempenho e alcance de resultados efetivos.

Sob esse aspecto, os Centros de Apoio Operacional assumem relevante papel para obtenção de informações e desenvolvimento de estratégias capazes de auxiliar os colegas para atuarem de forma orgânica e coordenada.

A Coletânea “Temas de Direito Urbanístico” teve seu primeiro volume, organizado pelo CAO de Habitação e Urbanismo do Ministério Público de São Paulo e editado pela Imprensa Oficial de São Paulo, publicado no ano de 1.999. A presente publicação virtual constitui o 7º volume daquela série de livros que ao longo das últimas décadas trouxe à reflexão valorosos estudos, análises e interpretações atinentes aos mais variados assuntos relacionados à tutela da moradia e da ordem urbanística, produzidos por operadores do Direito, urbanistas, geólogos e tantos outros profissionais que não mediram esforços para contribuir com o aperfeiçoamento funcional dos membros da Instituição.

Esse novo trabalho foca na sua Parte Geral a Atuação Estrutural do Ministério Público no enfrentamento de complexas questões, muitas vezes configuradoras de um estado de coisas inconstitucional, e que demandam um novo olhar e uma nova abordagem por parte dos Promotores (as) e Procuradoras (es) de Justiça. Na Parte Especial o livro é dedicado ao tema da Regularização Fundiária – REURB, focando os principais aspectos da Lei Federal nº 13.465/17, seus instrumentos e especificidades, de modo a consolidar uma doutrina do Ministério Público no trato dos núcleos habitacionais precários.

Sem pretender esgotar o temário, busca-se, em suma, fornecer ao leitor informações aprofundadas sobre questões atuais e relevantes, fruto da vasta experiência profissional e acadêmica de cada um dos seus coautores.

**Marcus Vinicius Monteiro dos Santos**

Coordenador do Centro de Apoio de Habitação e Urbanismo

**Kelly Cristina Alvares Fedel**

Promotora de Justiça Assessora do Centro de Apoio de Habitação  
Urbanismo

## PARTE GERAL - ATUAÇÃO ESTRUTURAL

## 1.TUTELA ESTRUTURAL DA ORDEM URBANÍSTICA

**Marcos Stefani**

Promotor de Justiça em São Paulo. Doutor e mestre em Direitos Difusos (PUC/SP). Mestre em Processo Civil (PUCCamp). Especialista em Direito Civil, Administrativo, em Filosofia e Teoria Geral do Direito, em Direito da Proteção e Uso de Dados (PUC/MG). Especialização em Direito Ambiental e Urbanístico pela Fundação Escola Superior do Ministério Público/RS (em curso) Especialização em Processo Estrutural pela Escola Superior do Ministério Público de Goiás (em curso). Professor e Coordenador do Curso de Direito da FACAMP. Professor da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo.

### SUMÁRIO

1. A expansão da jurisdição e o desenvolvimento de novas formas de tutela jurisdicional; 2. O problema estrutural, o compromisso de ajustamento e o processo estrutural; 3. A necessidade da adequada representação dos inúmeros centros de interesses; 4. A necessidade do emprego das técnicas processuais diferenciadas e adequadas; 5. O necessário estímulo às soluções consensuais; 6. A busca de soluções concertadas, unidade e independência funcional no âmbito do Ministério Público; 7. Problemas estruturais urbanísticos; 8. A tutela estrutural da ordem urbanística em face das teses vinculantes fixadas pelo STF no julgamento do RE 684612; 9. Considerações finais. Referências bibliográficas.

### 1. A EXPANSÃO DA JURISDIÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DE NOVAS FORMAS DE TUTELA JURISDICIONAL

A legitimidade do Poder Judiciário para exercer o controle de constitucionalidade das leis e dos atos normativos foi fortemente discutida pela doutrina, pela jurisprudência, bem como pelos poderes constituídos, até que se consolidou e se expandiu. Como exemplo, podemos citar a implementação da sindicância da omissão no âmbito da jurisdição constitucional.

Vivemos, na atualidade, um novo movimento de expansão da jurisdição, relacionado ao controle das políticas públicas, propiciado, em grande parte, pela sedimentação dos direitos fundamentais de segunda (sociais) e terceira (transindividuais) dimensão (ou geração), cuja efetivação não se dá apenas pelo estabelecimento de limites negativos à atuação do Estado. Ao contrário, mencionados direitos fundamentais exigem uma atuação dos poderes públicos e podem ser postulados, junto ao Judiciário, contra o próprio Estado. São direitos implementados por políticas públicas, sendo certo que a justiciabilidade dos citados direitos transformou a atuação do Poder Judiciário, sobretudo pela reivindicação judicial do controle dos atos do Poder Executivo.

Assim, a judicialização da política acaba por transformar e reconfigurar os poderes e o próprio papel do Poder Judiciário, que se transforma em um importante protagonista da implementação dos direitos fundamentais.

A possibilidade de reivindicação dos “novos” direitos fundamentais, principalmente, tornou necessário o desenvolvimento de mecanismos processuais adequados e eficientes para a prestação jurisdicional.

Por essa razão, em um primeiro momento, desenvolveu-se o Processo Civil Coletivo, ou seja, aquele que tem objeto a tutela dos chamados direitos transindividuais (difusos, coletivos e individuais homogêneos, segundo a classificação legal). Em regra, trata-se de um processo movido por um ente legitimado pelo ordenamento jurídico, que busca uma decisão que produza efeitos “erga omnes” ou “ultra partes”. Trata-se, ademais, de um processo regido por um microssistema normativo, formado, fundamentalmente, pela integração entre a Lei n. 7.347/85 e a Lei n. 8.078/90, como acabou por ser reconhecido pelo Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do

Recurso Especial n. 474.475/SP1, afirmou, sobre a tutela da moralidade administrativa:

“O atual microsistema constitucional de tutela dos interesses difusos, hoje composto pela Lei da Ação Civil Pública, a Lei da Ação Popular, o Mandado de Segurança Coletivo, o Código de Defesa do Consumidor e o Estatuto da Criança e do Adolescente, revela normas que se interpenetram, nada justificando que a moralidade administrativa não possa ser veiculada por meio de Ação Popular”.

O desenvolvimento do processo coletivo consolidou novas normas processuais (regras e princípios), bem como deu novo significado a outros princípios clássicos. Cite-se, a título de exemplo, o princípio da participação, que deixou de ser visto como garantia de participar do processo, para se consolidar com a ideia de participação pelo processo movido pelo adequado representante da coletividade.

Gregório Assagra de Almeida<sup>2</sup> bem apontou a necessidade de sistematização deste novo ramo do direito processual:

“A tentativa de utilização impensada dos institutos do direito processual civil clássico para dar resposta às tutelas jurisdicionais coletivas só resultou em barreiras à proteção dos direitos ou interesses coletivos primaciais à sociedade, o que flagrantemente contraria a concepção de Estado Democrático de Direito - que é o Estado da Justiça Material ou também Estado da Transformação da Realidade Social - adotada no art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil.

Daí a necessidade de sistematização do direito processual coletivo como novo ramo do direito processual e como

<sup>1</sup> Relator Ministro Luiz Fux. Julgamento ocorrido em 16/12/2003 e publicado no DJ do dia 25.02.2004, p. 102.

<sup>2</sup> *Direito processual coletivo brasileiro: um novo ramo do direito processual*, São Paulo: Saraiva, 2003, p. 138.

instrumento fundamental de proteção e de efetivação material potencializada do Estado Democrático de Direito”.

O passar dos anos revelou, todavia, a insuficiência do processo coletivo tradicional para a efetiva tutela de todos os direitos transindividuais, sobretudo no caso de direitos individuais homogêneos, bem como para a solução das questões complexas que são levadas ao Judiciário, especialmente quando a reivindicação de direitos se dá em face dos Poderes Públicos, por sua responsabilidade direta ou indireta.

Sobre a relativa falta de efetividade da tutela dos direitos individuais homogêneos, assim se manifestou Rodolfo de Camargo Mancuso<sup>3</sup>:

“(…) fatores diversos, observados na *praxis* forense, levaram a que a expectativa inicial envolvendo a performance dos interesses individuais homogêneos fosse em certa medida sendo frustrada, a começar pela dificuldade exibida pelos sujeitos interessados e mesmo por setores da comunidade jurídica, em bem apreender o próprio conceito legal daquela categoria, não raro resultando a inclusão um tanto forçada de situações não-uniformes, naquela categoria processual (...)”.

Rodolfo de Camargo Mancuso<sup>4</sup>, com muita razão, não deixa de apontar, como fator importante para a falta de maior efetividade das ações coletivas, as diversas alterações legislativas que foram efetivadas ao longo dos anos. O citado autor fala em “certas inserções legislativas de duvidosa técnica e/ou de redação imprecisa, em detrimento da coesão do sistema”. É recomendável a leitura do citado artigo para bem compreender a questão.

Como é natural, novos mecanismos processuais e novas formas de tutela jurisdicional foram desenvolvidos. A grande preocupação com as demandas repetitivas, seriais, que contém pretensões isomórficas, levou ao desenvolvimento da chamada “tutela

---

<sup>3</sup> *Da jurisdição coletiva à tutela judicial plurindividual: Evolução da experiência brasileira com as demandas seriais*. Revista de Processo, v. 237/2014, p. 307-334.

<sup>4</sup> *Da jurisdição coletiva à tutela judicial plurindividual: Evolução da experiência brasileira com as demandas seriais*. Revista de Processo, v. 237/2014, p. 307-334.

plurindividual”, ou, para outros, do microsistema normativo voltado à resolução de demandas repetitivas, em que se revelou fundamental, no entender da maioria da doutrina e do legislador, a criação de julgados de efeito vinculante.

Rodolfo de Camargo Mancuso<sup>5</sup> trata do desenvolvimento da “tutela plurindividual”:

“Ante a conjunção de todos esses fatores, não admira que, gradualmente, se fossem excogitando, ou até positivando, certos instrumentos e meios processuais fora e além da técnica de coalização de pretensões isomórficas numa única ação coletiva, para já agora consentir a recepção de tais pleitos de per si, apenas cuidando-se de manejá-los em modo massivo, por exemplo mediante a fixação de decisão-quadro, no STF ou no STJ, a ser depois estendida aos Recursos Extraordinários e Recursos Especiais repetitivos, sobrestados nas Cortes de origem (CPC, art. 543-B e C)”.

Hermes Zaneti Jr.<sup>6</sup> fala em “processo coletivo dos casos repetitivos”:

“O processo coletivo ganha, ainda, outro modelo de tutela, consolidado no CPC/2015: o ‘processo coletivo dos casos repetitivos’ (art. 928, CPC/2015). Trata-se de modalidade de processo coletivo *opt in* que foi introduzida gradualmente no Brasil e agora se generaliza, afetando também os processos coletivos, pelo julgamento de ‘tese jurídica’ em ‘casos paradigma’ que irá vincular todos os demais processos em tramitação. São duas as modalidades de casos repetitivos no CPC): a) o incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR); b) os recursos especial e extraordinário repetitivos (REER)”.

<sup>5</sup> *Da jurisdição coletiva à tutela judicial plurindividual: Evolução da experiência brasileira com as demandas seriais*. Revista de Processo, v. 237/2014, p. 307-334.

<sup>6</sup> *Processo coletivo e constituição: a aplicação direta do CPC 2015 ao microsistema dos processos coletivos*. Revista Iberoamericana de Derecho Procesal, v. 9/2019, p. 371-405.

Se a chamada “tutela plurindividual” ou, o processo coletivo dos casos repetitivos, representa uma resposta do ordenamento jurídico para o enfrentamento das demandas repetitivas<sup>7</sup>, o processo estrutural surge como uma excepcional alternativa para a resolução dos litígios voltados à implementação de reformas que possam garantir a efetivação de direitos fundamentais reivindicados em face do Estado.

Rodolfo de Camargo Mancuso<sup>8</sup> aponta a necessidade de que o Poder Judiciário possa enfrentar referidos litígios, sem negar a prestação jurisdicional sob o fundamento de que seria indevido o controle jurisdicional das políticas públicas:

“A questão se agudiza quando a judicialização massiva envolve prestações estatais primárias, relacionadas a valores transcendentais, como saúde, educação, segurança, colocando instigante polarização: de parte do cidadão, a preservação da existência digna e a proteção ao chamado mínimo existencial; de parte do Poder Público, a postura aceitável num ambiente de recursos escassos, não raro levando ao recorrente argumento da reserva do possível. Subjacente a isso tudo, impende ainda a leitura, atualizada e contextualizada, do sentido de acesso à Justiça (CF, art. 5.º, XXXV) tendo-se presente que, uma vez atendidas as condições da ação e os pressupostos processuais, o juiz não pode declinar de adentrar o mérito (como fora um *non liquet*), mesmo que o comando emitido repercuta em pontos sensíveis do ambiente democrático-republicano, especialmente a questão da separação entre os Poderes”.

---

<sup>7</sup> Rodolfo de Camargo Mancuso (*Da jurisdição coletiva à tutela judicial plurindividual: Evolução da experiência brasileira com as demandas seriais*. Revista de Processo, v. 237/2014, p. 307-334): “A tutela judicial plurindividual se alinha à tendência à obsessiva busca pela otimização da resposta jurisdicional, quando se trate de ações replicadas e recursos repetitivos, ante a crise numérica de processos que assombra o Judiciário, com ênfase, no que tange aos Tribunais superiores, na fixação de tese (decisão-quadro no processo representativo da controvérsia ou afetado com repercussão geral)”.

<sup>8</sup> *Da jurisdição coletiva à tutela judicial plurindividual: Evolução da experiência brasileira com as demandas seriais*. Revista de Processo, v. 237/2014, p. 307-334.

O presente estudo é voltado, exatamente, à análise do processo estrutural, como mecanismo essencial para o enfrentamento de problemas que exigem uma forte atividade prospectiva, voltada à reforma institucional que possa assegurar e implementar os direitos assegurados pela Constituição Federal e que não podem perecer por inércia dos órgãos burocráticos que exercem o poder. Há que se combater o *deficit* de legislação ou de implementação de políticas públicas.

Oportuna a magistral lição de Marco Félix Jobim<sup>9</sup>, ao analisar o direito à efetividade da Constituição Federal:

“A Constituição Federal não pode virar texto morto. Dotada de valores indispensáveis ao ser humano, precisa que seu texto, transformado em norma, seja efetivado, tanto pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, como pela própria sociedade que, ao escolher como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a solidariedade, e como um dos seus fundamentos o da cidadania, pouco faz para que estas se concretizem, esperando, quase sempre, que o Estado tome a dianteira e efetive, pelo menos, os direitos básicos do cidadão”.

Cabe ressaltar que a implementação dos direitos fundamentais, garantidos constitucionalmente, precisa ser feita de forma macro, ou seja, por meio de processos que permitam reformas estruturais, que sejam aptos ao desenvolvimento de uma série de atividades voltadas à identificação do estado de desconformidade e ao estabelecimento de um plano de ação que possa atingir um estado novo estado de coisas, de maior conformidade.

O processo, ademais, precisa ser preponderantemente dialógico, flexível e integrado por todos aqueles que são vítimas do estado de desconformidade. Por outras palavras, há necessidade de um processo que possa dar uma resposta adequada, em

---

<sup>9</sup> *Medidas estruturantes: da Suprema Corte estadunidense ao Supremo Tribunal Federal*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2013, p. 191.

um prazo razoável, e que seja apto a resolver o litígio ou o problema estrutural, que será analisado no próximo tópico.

Há que se responder ao problema essencial identificado por Sérgio Cruz Arenhart<sup>10</sup>, em célebre estudo, apontando a inadequação do processo que envolve as situações em que o Judiciário é chamado a tratar da implementação das políticas públicas:

“Na prática atual, o controle jurisdicional de políticas públicas é tratado com pueril irresponsabilidade. Irresponsabilidade não porque os juízes que atuam nesses processos ajam de modo incorreto, mas porque os instrumentos processuais empregados para esse controle são manifestamente inadequados. De fato, tanto demandas individuais quanto o processo coletivo brasileiro atual mostram-se flagrantemente insuficientes para dar vazão às necessidades de uma discussão jurisdicional minimamente satisfatória de políticas públicas”.

Felipe Barreto Marçal<sup>11</sup> também demonstra a importância de um processo que possa tratar, adequadamente, a questão estrutural, sob a perspectiva coletiva, com a imprescindível preocupação de conter a multiplicação de ações individuais que possam comprometer a solução eficiente do litígio:

“Como parte da doutrina aponta, as demandas individuais se mostram mais eficazes para a solução pontual de questões; entretanto, numa perspectiva macro, não corrigem o sistema, podem piorá-lo (já que o Judiciário passa a determinar alocação de recursos) e produzir um círculo vicioso. A partir disso, quando se pensa em litígios multifocais, a instauração de uma demanda estruturante – desde que bem formulada e instruída – pode

<sup>10</sup> *Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso ACP do carvão*. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DA COSTA, Susana Henriques; e WATANABE, Kazuo (Coords.). *O Processo Para Solução de Conflitos de Interesse Público*. Salvador: JusPodivm, 2017.

<sup>11</sup> *Processos estruturantes (multipolares, policêntricos ou multifocais): gerenciamento processual e modificação da estrutura judiciária*. *Revista de Processo*, v. 289/2019, p. 423-448.

produzir efeitos coletivos muito mais satisfatórios do que uma demanda individual, justamente porque analisa o problema numa perspectiva global e prospectiva, em vez de individual e imediatista.

Portanto, é possível perceber que tratar uma demanda individual como estruturante (ou criar um processo estruturante a partir de demandas individuais) quando diga respeito a uma violação sistêmica a determinados direitos traz mais esperanças e mais vantagens do que a litigância pontual ou ‘a conta-gotas’, especialmente para fins de macrojustiça e de análise dos impactos globais das medidas aplicadas”.

Passemos, pois, à análise dos problemas ou litígios estruturais.

## **2. OS PROBLEMAS ESTRUTURAIS, O COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO E O PROCESSO ESTRUTURAL**

O processo tem que se adaptar ao problema que enfrenta, ou seja, ao tipo de litígio a ser resolvido. Considerando, pois, que problemas estruturais atingem um número indeterminável de pessoas, em uma perspectiva “policêntrica” ou “multipolar”, há necessidade de utilização de técnicas processuais que garantam a adaptação.

Por primeiro, é importante entender o caráter policêntrico dos litígios estruturais, pois estamos falando de interesses que são levados a um processo judicial e que não podem ser enquadrados em dois polos opostos, ativo e passivo, de uma relação processual.

Nos processos estruturais são analisados problemas que se expandem para além dos interesses das partes do processo, o que coloca em xeque a questão da bipolaridade característica dos processos tradicionais, sejam individuais ou coletivos. Não há, em uma ação judicial estruturante, a possibilidade de enquadrar todos os interessados em apenas dois polos processuais. Há uma forte carga de conflituosidade, que é múltipla e que envolve diversos setores e seguimentos sociais.

Felipe Barreto Marçal<sup>12</sup>, por isso, afirma a existência de um “novo tipo de litígio”:

“(…) há algum tempo, constatou-se que existe um outro tipo de litígio (inicialmente percebido nas questões que envolviam controle judicial de políticas públicas) que não se encaixa de forma satisfatória nos modelos criados para os processos individuais e coletivos vistos como ‘bipolares’ (que dizem respeito apenas a autor e réu): o dos ‘litígios estruturantes’, também chamados ‘policêntricos’, ‘multipolares’, ou ‘multifocais’ (…)”.

Edilson Vitorelli<sup>13</sup> também traz importantes luzes sobre o policentrismo característico dos litígios estruturais:

“Os litígios estruturais são policêntricos e não se enquadram adequadamente no esquema processual tradicional. Para William Fletcher, é ‘característica de problemas complexos, com inúmeros ‘centros’ problemáticos subsidiários, cada um dos quais se relacionando com os demais, de modo que a solução de cada um depende da solução de todos os outros’. O autor se vale da metáfora de uma teia de aranha, cuja tensão dos vários fios é determinada pela relação entre todas as partes da teia, de maneira que a intervenção em apenas um fio acarreta a redistribuição de tensão em toda a estrutura, implicando sua total reconfiguração. Os problemas policêntricos perpassam toda a sociedade e são, via de regra, pouco passíveis de resolução exclusivamente governamental. O policentrismo legal se caracteriza pela presença simultânea de vários centros de interesses juridicamente protegidos no mesmo conflito”.

<sup>12</sup> *Processos estruturantes (multipolares, policêntricos ou multifocais): gerenciamento processual e modificação da estrutura judiciária*. Revista de Processo, v. 289/2019, p. 423-448.

<sup>13</sup> *Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças*. Revista de Processo, v. 284/2018, p. 333-369.

Cabe ressaltar, neste momento, que nem todo litígio estrutural será solucionado por meio de um processo estrutural. A instauração do processo pode ou não ocorrer. Além disso, é possível que a solução seja extrajudicial, sem a participação do Poder Judiciário, por meio de um compromisso de ajustamento de conduta estrutural, por exemplo.

Marcos Roberto Funari e Motauri Ciochetti de Souza<sup>14</sup> apontam a possibilidade da utilização do compromisso de ajustamento de conduta para a solução de litígios estruturais:

“Defendemos a estipulação de medidas estruturais – ou estruturantes –, em termos de ajustamento de conduta que tenham por objetivo a solução de problemas complexos, a implementação de políticas públicas ou a consagração de direitos fundamentais.

São estruturais porque, para cumprimento das obrigações assumidas – ou, em havendo decisão judicial, impostas –, exigirse-á a readequação da estrutura organizacional e operacional daquele que está comprometido”.

Para concluir este tópico, cabe citar o conceito de litígio estrutural de Edilson Vitorelli<sup>15</sup>:

“Em resumo, o litígio estrutural é um litígio irradiado no qual a violação surge em decorrência do funcionamento de uma estrutura burocrática, pública ou privada, e, em virtude das características contextuais em que ocorre, sua solução exige a reestruturação do funcionamento da estrutura. Embora essa reestruturação possa ser feita de diversos modos e, frequentemente, não dependa da atuação do Poder Judiciário, ocorrendo pela atuação privada ou com a condução do Poder

<sup>14</sup> *Inquérito civil e ajustamento de conduta: aspectos atuais*, In: *Ação civil pública após 35 anos*, coord. Édis Milaré, São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 128.

<sup>15</sup> *Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças*. Revista de Processo, v. 284/2018, p. 333-369.

Executivo, se a alteração for buscada pela via do processo judicial, esse processo poderá ser caracterizado como processo estrutural”.

Sendo indubitável a existência de problemas e de litígios estruturais, cabe apontar algumas questões relacionados à busca de uma tutela jurisdicional adequada e efetiva no caso do enfrentamento destes litígios, o que se inicia já no próximo tópico.

### **3. A NECESSIDADE DA ADEQUADA REPRESENTAÇÃO DOS INÚMEROS CENTROS DE INTERESSES**

Um dos grandes problemas dos processos coletivos é a questão da adequada representação dos interesses transindividuais em discussão. Porém, no caso dos processos coletivos estruturais o problema é ainda mais grave, tendo em vista o policentrismo típico destes processos, conforme apontado no tópico anterior.

Como lembra Mariela Puga<sup>16</sup>:

“La expresión ‘litigio estructural’ o ‘caso estructural’ califica a intervenciones judiciales que expanden el territorio de lo justiciable más allá de los intereses de las partes procesales”.

Não basta, portanto, garantir o direito ao contraditório, à ampla defesa, o direito de participação, apenas às partes processuais. Todos os esforços devem ser feitos para que todos os interessados, diretos e indiretos, possam ter seus interesses devidamente representados no processo.

Hermes Zaneti Jr.<sup>17</sup> chama a atenção para o problema:

“Há, contudo, uma outra tensão que perpassa todo o processo coletivo. A relação entre participação direta dos grupos e a representação pelos colegitimados. Mesmo que definida a tese coletivista como preponderante para a tutela dos direitos de grupo ainda assim será necessário tratar o problema da

<sup>16</sup> *El litigio estructural*, [https://www.palermo.edu/derecho/pdf/teoria-del-derecho/n2/TeoriaDerecho\\_Ano1\\_N2\\_03.pdf](https://www.palermo.edu/derecho/pdf/teoria-del-derecho/n2/TeoriaDerecho_Ano1_N2_03.pdf), acesso em 31/05/2021.

<sup>17</sup> *Processo coletivo e constituição: a aplicação direta do CPC 2015 ao microsistema dos processos coletivos*. Revista Iberoamericana de Derecho Procesal, v. 9/2019, p. 371-405.

participação dos membros ausentes, o reconhecimento do grupo como titular de direitos e o grau de vinculação das decisões para os membros do grupo que não houverem participado no processo judicial. O problema diminui, mas não deixa de existir, no uso das muitas técnicas de aglutinação de processos”.

Em seguida, o festejado autor<sup>18</sup> faz uma advertência fundamental:

“O processo civil tem o dever de garantir instrumentos processuais aptos à tutela adequada das posições e situações jurídicas coletivas merecedoras de tutela de que são titulares esses grupos, mediante o reconhecimento de que são titulares de direitos fundamentais coletivos *lato sensu*: difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos (na dogmática brasileira), além de ser possível outros instrumentos de proteção do grupo que exigem mais participação dos atingidos, como é o caso das ações por representação (art. 5º, XXI, CF/88) e o tratamento dos casos repetitivos no CPC (art. 928, CPC). A sociedade não é uma, mas plúrima, os grupos não são homogêneos, mas heterogêneos, a identificação do tipo de litígio, como se verá, em litígios globais, litígios locais e litígios de difusão irradiada auxiliará a redimensionar a tutela dos grupos sem pasteurizar a sociedade”.

Em obra que já se tornou clássica, Edilson Vitorelli<sup>19</sup> chama a atenção para a necessidade de que haja a adequada representação dos interesses em juízo, mesmo que não se assegure um direito de participação no processo.

<sup>18</sup> *Processo coletivo e constituição: a aplicação direta do CPC 2015 ao microsistema dos processos coletivos*. Revista Iberoamericana de Derecho Procesal, v. 9/2019, p. 371-405.

<sup>19</sup> *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 256.

Oportuno reproduzir a advertência lançada por Vitorelli<sup>20</sup> ao ente legitimado por lei a exercer o direito de ação:

“Como em toda representação de grupos, pode ser difícil para o representante perceber quais são os interesses dos representados ou, eventualmente, até mesmo suas opiniões. Também pode ser que, mesmo conhecidos, esses interesses não sejam uniformes entre todos os membros do grupo ou entre todos os subgrupos que o compõem, bem como que os conflitos sejam provocados ou potencializados pelo adversário do grupo, como forma de prejudicá-lo”.

Para aprofundamento do tema, é imprescindível a leitura da obra citada do Professor Edilson Vitorelli, que estuda à exaustão o problema, sob múltiplas facetas.

O que se pode afirmar, no presente texto, por força da sua natural limitação, é a necessidade de que os processos estruturais garantam uma adequada representatividade dos múltiplos interesses discutidos neste tipo de demanda. Mais do que perquirir sobre a legitimidade das partes, é fundamental que o magistrado, sobretudo, esteja atento para a necessidade de dialogar com a comunidade, escutar os interessados, permitir que participem, de alguma forma, do processo.

A título de exemplo, cabe lembrar da imprescindível participação da Defensoria Pública, em processos estruturais, para exercer a função de *custos vulnerabilis*, nos processos em que se constate a presença de pessoas em situação de hipossuficiência econômica, ainda que os interesses dos vulneráveis estejam, em tese, representados por outro órgão ou instituição. Cabe invocar, neste ponto, a aplicação do art. 554, § 1º, do CPC.

Sobre o tema ora discutido, é lapidar a lição de Alexandre de Castro Coura e Bruno Gomes Borges da Fonseca<sup>21</sup>, cuja reprodução é imprescindível para arrematar o

<sup>20</sup> *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 255.

<sup>21</sup> *Ministério Público brasileiro: entre unidade e independência*, São Paulo: LTr, 2015, p. 91.

presente tópico, bem como para iluminar a atuação de todos os órgãos públicos na resolução de litígios estruturais:

“À luz de uma perspectiva *democrática-deliberativa-procedimental*, entretanto, a implementação de políticas públicas não pode ser um processo unilateral, dissociado da participação social. A desconsideração do ponto de vista dos potenciais afetados no processo de criação, planejamento e execução de políticas públicas enseja efeitos contraditórios e ambivalentes.

Em muitos casos, os problemas decorrentes desse *déficit* de legitimidade poderiam ser relativizados pelo simples conhecimento dos pontos de vista dos potenciais afetados, acerca do problema e da hipótese de solução. A suposta premissa de que a participação dos *excluídos-beneficiários* seria dispensável em face da excelência da escolha feita (unilateralmente) pelo membro do Ministério Público (ou por qualquer outra autoridade) é pretensiosa e autoritária”.

Cabe frisar, por fim, que o tradicional processo coletivo não é apto a dar voz aos diversos centros de interesses envolvidos na discussão de problemas estruturais, como já apontou, há alguns anos, Sérgio Cruz Arenhart<sup>22</sup>:

“Em verdade, a tutela coletiva nacional não é, a rigor, uma técnica que permite à coletividade expressar sua vontade ou seus interesses. Ao contrário, o que ela faz é autorizar alguns entes a, dizendo-se porta-voz de uma coletividade, defender os interesses desta”.

---

<sup>22</sup> *Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso ACP do carvão*. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DA COSTA, Susana Henriques; e WATANABE, Kazuo (Coords.). *O Processo Para Solução de Conflitos de Interesse Público*. Salvador: JusPodivm, 2017.

A concretização da tutela jurisdicional adequada e efetiva, no processo que enfrenta litígios ou problemas estruturais, pressupõe a adequada representação de todos os interesses que possam ser afetados.

#### **4. A NECESSIDADE DO EMPREGO DAS TÉCNICAS PROCESSUAIS DIFERENCIADAS E ADEQUADAS**

O processo estrutural só será efetivo se for possível ao juiz e aos participantes do processo valerem-se de adequadas técnicas processuais, sobretudo para garantir a adaptação processual: mudanças e adaptações procedimentais; a utilização de formas atípicas de intervenção de terceiros; o emprego de técnicas executivas atípicas; a utilização de instrumentos de participação das “partes materiais” (audiência pública, *town meeting*, por exemplo); o uso de provas atípicas e de técnicas de coletivização da prova; o emprego da técnica de resolução fracionada das questões de mérito; a utilização de atos processuais concertados; a utilização da cooperação judiciária, transjudiciária e interinstitucional, entre órgãos públicos e privados. Evidente que as medidas foram enumeradas a título meramente exemplificativo.

Cabe frisar que a adaptação do processo, do procedimento, enfim, o emprego de técnicas processuais diferenciadas e adequadas, não é atividade exclusiva do juiz, mas sim de todos os que participam do processo, especialmente para garantir a tutela adequada e efetiva de todos aqueles que têm interesses nele discutidos, ainda que não integrem a relação jurídica processual.

Após a abertura do sistema processual aos negócios jurídicos processuais atípicos, garantida, principalmente, pelo art. 190 do CPC, a adaptação procedimental pode partir de todas as partes, não apenas da estatal.

Não é só. A adaptação pode e deve ocorrer de forma contínua, podendo começar mesmo antes do processo, via negócios jurídicos processuais antecedentes, bem como pode ocorrer durante toda a sua tramitação e em todas as suas fases (cognitiva ou executiva).

A possibilidade do emprego de técnicas processuais diferenciadas é garantida pelo art. 327, §2º, do CPC:

Art. 327, § 2º Quando, para cada pedido, corresponder tipo diverso de procedimento, será admitida a cumulação se o autor empregar o procedimento comum, sem prejuízo do emprego das técnicas processuais diferenciadas previstas nos procedimentos especiais a que se sujeitam um ou mais pedidos cumulados, que não forem incompatíveis com as disposições sobre o procedimento comum.

Como já tivemos a oportunidade de consignar em outro trabalho<sup>23</sup>, juntamente com Luiz Antonio de Souza, “não haverá solução de questões complexas sem que ocorram interferências recorrentes do Poder Judiciário (CPC, art. 139, VI) e das partes (CPC, art. 190) na adaptação do procedimento às peculiaridades do caso concreto”.

No julgamento do REsp 1.854.882-CE, a Ministra Nancy Andrichi bem apontou a necessidade de adaptação do processo:

“Os litígios de natureza estrutural, de que é exemplo a ação civil pública que versa sobre acolhimento institucional de menor por período acima do teto previsto em lei, ordinariamente revelam conflitos de natureza complexa, plurifatorial e policêntrica, insuscetíveis de solução adequada pelo processo civil clássico e tradicional, de índole essencialmente adversarial e individual”.

Portanto, pode-se dizer que os litígios estruturais exigem intensa busca de soluções consensuais. Não só dos litígios, mas também das questões processuais que se apresentam como imprescindíveis para a utilidade, adequação e efetividade da tutela.

## **5. O NECESSÁRIO ESTÍMULO ÀS SOLUÇÕES CONSENSUAIS**

O processo estrutural ou o inquérito civil estrutural deve ser dialogal (envolvendo as partes, os Poderes, a sociedade, órgãos públicos e terceiros), bem como garantir a

---

<sup>23</sup> SOUZA, Luiz Antonio de; STEFANI, Marcos. *Tutela executiva coletiva*, In: Processo de execução e cumprimento da sentença: Temas atuais e controvertidos, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, p. 319.

intervenção de diversos seguimentos, não só para integrar o processo, mas também para fornecer condições de resoluções mais próximas da realidade.

Soluções colaborativas e participativas, indubitavelmente, são melhores do que soluções impostas pelo Poder Judiciário ou, então, propostas por apenas um único órgão ou instituição. A observação vale para todas as fases do processo, ou seja, cognitiva e executiva.

Só um processo flexível, aderente à realidade e adaptado ao caso concreto, pode garantir que o meio resolutivo, processual ou extraprocessual, possa ser efetivo. A flexibilidade deve estar presente, também, nas eventuais decisões judiciais, com o reconhecimento explícito da possibilidade da ocorrência de mudanças e ajustes na fase de efetivação.

Assim, há necessidade de que o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, as demais partes e interessados possam dispor de um método de trabalho que seja voltado à cooperação e à busca de soluções consensuais.

Os órgãos públicos devem ser, portanto, resolutivos. Verdadeiros agentes resolutivos dos litígios, em ambiente judicial ou extrajudicial.

A Resolução n. 118, do CNMP, por exemplo, foi pioneira ao dispor sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público. Inclusive ao estabelecer, em seu art. 15, sobre convenções processuais. Também enumerou diversas práticas autocompositivas a serem adotadas pelos órgãos ministeriais: negociação, mediação, conciliação, práticas restaurativas e convenções processuais. O atual CPC, atento à necessidade do uso de métodos adequados para a resolução dos litígios, dispõe em seu art. 3º, § 3º, sobre o necessário estímulo ao emprego dos métodos adequados e consensuais para o desempenho da atribuição resolutiva:

“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”.

No mesmo sentido a Recomendação n. 76, de 8 de setembro de 2020, do Conselho Nacional de Justiça, que “dispõe sobre recomendações a serem seguidas na gestão dos processos, em termos de ações coletivas, no âmbito do Poder Judiciário”, cujo art. 2º estabelece:

“Recomendar a todos os Juízos com competência para o processamento de ações coletivas que estimulem, incentivem e promovam a resolução consensual dos conflitos no âmbito coletivo, com a realização de mediações, conciliações e outros meios de composição, no âmbito judicial ou extrajudicial, com o eventual apoio de órgãos estatais ou entidades privadas”.

Aliás, a observância da Resolução n. 76/2020 não é dever apenas do Poder Judiciário, pois se trata de norma de caráter imperativo que impõe seja priorizada a resolução consensual dos conflitos, especialmente por ser mais adequada, justa e razoável.

## **6. A BUSCA DE SOLUÇÕES CONCERTADAS, UNIDADE E INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

A efetividade do processo e do inquérito civil estrutural também depende da atuação integrada entre os agentes resolutivos.

Por exemplo, é fato cada vez mais comum a identificação de litígios estruturais que envolvem mais de uma área de atuação (competência ou atribuição) do Ministério Público, da Defensoria Pública ou mesmo do Poder Judiciário. Inclusive, também é comum a concorrência de atribuições ou de competências entre diversos órgãos e setores do Poder Público.

Para ilustrar, questões relacionadas à saúde, especialmente em épocas extraordinárias, podem envolver múltiplos agentes públicos, todos legitimados para pleitear ou buscar a tutela judicial e extrajudicial.

Neste contexto, é elogiável a evolução legislativa que consagra, por exemplo, ao Ministério Público, legitimidade para celebrar acordos de não persecução, no campo cível e criminal. Cabe lembrar que a Lei n. 13.964, de 2019, ao dar nova redação ao

artigo 17, § 1º, da Lei de Improbidade Administrativa, permitiu a celebração de acordo de não persecução cível: “As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei”. O atual art. 17-B da Lei de Improbidade Administrativa, incluído pela Lei nº 14.230, de 202, mantém a possibilidade do acordo de não persecução civil.

É absolutamente imprescindível, nesse cenário, que a atuação entre os diversos órgãos seja integrada e que todos participem das soluções consensuais. Dentro do Ministério Público, por exemplo, é fundamental a atuação integrada, nos planos vertical e horizontal, ou seja, envolvendo membros que atuam em primeira e em segunda instâncias. O envolvimento de mais de um órgão de execução do Ministério Público recomenda que haja articulação institucional que garanta a necessária atuação integrada. Inclusive de forma consensual, por meio da concertação. Nada impede que membros da primeira e da segunda instância alinhem-se institucionalmente, de forma voluntária, ou seja, por meio da concertação, para atuar na resolução de casos complexos e estruturais. Tal prática, aliás, deveria ser amplamente estimulada, sendo capaz, inclusive, de dar um novo colorido à atuação do Ministério Público e dos seus membros.

Oportuna a lição de Fredie Didier Jr.<sup>24</sup>:

“Os diversos ramos do Ministério Público também podem cooperar entre si, por solicitação ou concertação, sobretudo para a atividade investigativa (inquérito civil) e de autocomposição, valendo-se da previsão do art. 15 do CPC”.

Há que se repensar e redefinir a garantia da independência funcional nos casos em que há necessidade de uma atuação coordenada e efetiva entre diversos órgãos de execução do próprio Ministério Público.

Aliás, a interdependência funcional pode envolver membros do Ministério Público, como também é correto falar em interdependência no caso em que há interesses de

---

<sup>24</sup> *Cooperação judiciária nacional: esboço de uma teoria para o direito brasileiro*, 2ª ed., Salvador: JusPodivm, 2021, p. 59.

outros agentes públicos envolvidos, como é o caso da Defensoria Pública, do Ministério Público e do Poder Judiciário. Cite-se o exemplo de um negócio jurídico processual, como o da calendarização dos atos processuais, inclusive para garantir a implementação de uma política pública. Haverá, no caso, o envolvimento de diversos órgãos.

A independência funcional dos membros do Ministério Público, por isso, tem que evoluir, superando o seu tradicional caráter individualista para que prevaleça a vontade coletiva, mas, obviamente, sem afronta à citada garantia, que não pode ser esvaziada.

Para evitar a afronta à importante garantia dos membros do Ministério Público, há que se buscar o equilíbrio entre a independência funcional e a unidade institucional, em uma relação de equiprimordialidade, como muito bem exposto por Alexandre de Castro Coura e Bruno Gomes Borges da Fonseca<sup>25</sup>:

“Portanto, os princípios da unidade e independência funcional, isoladamente, parecem incapazes de desvelar o papel desempenhado pelo Ministério Público brasileiro. Todavia juntos, em relação de equiprimordialidade e em posição de tensão ideal, tais coprincípios estarão aptos a contribuir para o aprimoramento reflexivo das tarefas desenvolvidas pela instituição.

Assim, consideremos que os princípios da unidade e independência funcional são igualmente relevantes e imprescindíveis ao desenvolvimento das atividades de responsabilidade do Ministério Público brasileiro. Para tanto, deverão ser conjugados equilibradamente, em estado de tensão, com avanços e recuos, a depender do caso concreto”.

---

<sup>25</sup> *Ministério Público brasileiro: entre unidade e independência*, São Paulo: LTr, 2015, p. 54.

O equilíbrio é mesmo fundamental, pois, como advertem Alexandre de Castro Coura e Bruno Gomes Borges da Fonseca<sup>26</sup>:

“O objetivo de uniformidade institucional acentuaria o risco de que promotores-procuradores fossem reduzidos a meros reprodutores de ideologia adotada por um chefe ou por um corpo de órgãos superiores. Isso poderia até ensejar a figura inconstitucional do promotor-procurador de exceção, mediante avocações e nomeações casuísticas” (...)

A sobreposição do princípio da independência funcional enfraqueceria a coesão institucional, aumentaria divergências internas e diminuiria a previsibilidade das decisões do Ministério Público. Haveria, ainda, o perigo de que agentes utilizassem a independência funcional como pretexto ao desconsiderarem, por mero voluntarismo, comandos gerais normativos”.

Na atualidade, portanto, exige-se dos órgãos que tenham atribuição e competência uma visão macro da situação conflituosa, com a necessária superação da visão exclusivamente individualista.

Muitas outras questões poderiam ser tratadas a respeito das técnicas de resolução, judicial ou extrajudicial, de problemas ou litígios estruturais. Porém, dado o propósito do presente estudo, vamos tecer algumas considerações sobre a tutela estrutural da ordem urbanística.

## **7. PROBLEMAS ESTRUTURAIS URBANÍSTICOS**

É possível identificar e apontar várias situações práticas, no contexto da ordem urbanística, que envolvem problemas estruturais gravíssimos que devem ser enfrentados de maneira coletiva e global (conglobante), ao invés de serem enfrentados por ações civis públicas pontuais, sobretudo em grandes municípios.

Para ilustrar, segue uma relação exemplificativa destes problemas:

---

<sup>26</sup> *Ministério Público brasileiro: entre unidade e independência*, São Paulo: LTr, 2015, p. 53.

- a) **Falta de Acessibilidade nas Cidades:** Um problema estrutural comum nas cidades é a falta de acessibilidade para pessoas com deficiência ou com dificuldades de locomoção, muitas vezes decorrentes de doenças neurodegenerativas, por exemplo. Isso pode envolver desde a falta de rampas e calçadas adequadas até a falta de transporte público acessível.
- b) **Urbanização Desordenada:** Trata-se de problema presente em milhares de cidades brasileiras, sobretudo nas de médio e grande porte. Muitas cidades enfrentam problemas de urbanização desordenada, onde o crescimento não seguiu e ainda não segue um planejamento estratégico, levando a desigualdades socioespaciais, a problemas de segregação, com regiões superpovoadas e com infraestrutura inadequada.
- c) **Gentrificação:** Trata-se de problema que resulta na expulsão de antigos moradores de áreas centrais, pois decorre de um processo onde áreas urbanas antigas são revitalizadas, provocando a revalorização das moradias centrais, elevando o custo de vida, o que prova, muitas vezes, o deslocamento de residentes de baixa renda devido ao aumento dos custos de moradia, criando um conflito estrutural de interesses entre diferentes grupos socioeconômicos.
- d) **Mobilidade Urbana e Trânsito:** Problemas relacionados ao trânsito e ao transporte público, nem sempre eficientes, sobretudo nos grandes centros urbanos brasileiros acabam por ocasionar a falta de atendimento adequado em diversas áreas da cidade, provocando congestionamentos crônicos, elevação dos custos do transporte, que afeta, principalmente, moradores sem grande poder aquisitivo, além de provocar intensa poluição em áreas densamente habitadas ou ocupadas.
- e) **Saneamento Básico:** Trata-se de um dos maiores problemas brasileiros, pois, em muitas cidades, especialmente em países em desenvolvimento, há um déficit de infraestrutura de saneamento básico, com áreas urbanas sem acesso a serviços básicos como coleta de esgoto e tratamento de água.

- f) **Favelização e Moradias Precárias:** Outro problema estrutural gravíssimo é a existência de favelas e outras formas de moradia precária, que são fruto de uma série de fatores estruturais, incluindo falta de moradia acessível, políticas de planejamento urbano inadequadas e desigualdades socioeconômicas.
- g) **Poluição Ambiental:** Já foi mencionado que a poluição pode ter como causa concorrente a falta de um sistema de transporte efetivo, planejado e utilizador de fontes energéticas não-poluentes. A poluição ambiental, todavia, é um problema estrutural significativo, resultante de várias fontes, incluindo indústrias, os próprios veículos e o descarte inadequado de resíduos.
- h) **Desmatamento e Degradação Ambiental Urbana:** As cidades frequentemente enfrentam desafios relacionados à preservação de áreas verdes nas áreas urbanas, por força da expansão que leva, inexoravelmente, ao desmatamento e à degradação de habitats naturais.
- i) **Segurança Pública:** Em muitas áreas urbanas é grave o problema da segurança pública, que gera significativos desafios às autoridades públicas, pois constata-se altas taxas de criminalidade que, no fundo, decorrem de inúmeros problemas estruturais mais profundos, como desigualdades socioeconômicas e falta de oportunidades educacionais e de emprego.
- j) **Educação, Saúde Pública e Falta de Creches:** A falta de acesso a serviços de educação e saúde de qualidade pode ser vista como um dos mais complexos e preocupantes problemas estruturais, sobretudo porque há enorme desigualdade em termos de acesso aos serviços essenciais, sem falar na notória falta de recursos e de qualidade na prestação destes serviços. No mesmo contexto, mas também por força de outras questões, insere-se o problema da falta de creches em áreas urbanas.

Infelizmente o rol meramente exemplificativo aqui produzido não é hipotético, mas real. De outro lado, a resolução dos mencionados problemas estruturais, ou ao menos a obtenção de um estado de coisas de maior conformidade, exige a implementação de reformas estruturais que enfrentem as raízes desses problemas, muitas vezes

envolvendo uma combinação de políticas públicas, a participação da comunidade, a captação de recursos, o investimento em infraestrutura e serviços básicos, bem como a atuação resolutiva de diversos órgãos públicos incumbidos destas atribuições. Destaca-se, aqui, o dever, a missão constitucional (vide arts. 127 a 129 da CF), do Ministério Público de enfrentá-los de forma eficiente e resolutiva.

## **8. A TUTELA ESTRUTURAL DA ORDEM URBANÍSTICA EM FACE DAS TESES VINCULANTES FIXADAS PELO STF NO JULGAMENTO DO RE 684612**

O fenômeno da urbanização irregular, sem planejamento, acelerada, desorientada, propiciou a necessidade do enfrentamento de uma série de desafios estruturais intrincados e policêntricos, ilustrados acima. Fala-se, aliás, em um “processo brasileiro de produção irregular de cidades”, que resultou em uma série de intrincadas questões estruturais e históricas que marcam a evolução urbanística no Brasil.

Assistiu-se, em determinado momento histórico, a um rápido crescimento demográfico e a uma desenfreada expansão urbana, não acompanhada de um planejamento efetivo, dando espaço para o surgimento de áreas habitacionais irregulares em decorrência de fatores socioculturais, das intensas migrações internas, das desigualdades sociais e econômicas, entre outros fatores.

Importantes leis tentaram equacionar muitos dos problemas no campo do direito material, como, por exemplo, o Estatuto da Cidade e a Lei Federal de Regularização Fundiária, o que desencadeou, no Brasil, o desenvolvimento de políticas de regularização, com o objetivo de legalizar assentamentos informais. Os estatutos legislativos também procuraram promover um melhor planejamento urbanístico e a propiciar melhorias urbanas.

Neste contexto, o Ministério Público assumiu um papel preponderante, atuando tanto preventivamente, procurando fomentar políticas públicas, quanto repressivamente, por meio de ações civis públicas, tudo com o nobre propósito de garantir a ordem urbanística, proteger o meio ambiente e os recursos naturais, bem como buscar o atendimento das funções sociais da cidade.

Todavia, no campo processual, ou seja, da atuação judicial, demandista, o Ministério Público e os demais colegitimados careciam de um processo coletivo mais eficiente, apto ao enfrentamento dos problemas mais complexos.

É neste cenário que se situa o processo coletivo estrutural que, no campo urbanístico, ora estudado, é muito mais adequado para abordagens interdisciplinares, policêntricas e que sejam aptas à discussão e à implementação de políticas públicas de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana, entre outras. Ressalta-se, desde já, que as estratégias de ação do Ministério Público devem incorporar mecanismos de participação popular, garantindo que os interesses da comunidade estejam no centro das discussões e das decisões que afetam a estrutura urbana. Não há um devido processo coletivo estrutural sem que se garanta uma efetiva participação daqueles que serão diretamente atingidos pelas soluções obtidas (consensuais) ou determinadas (adjudicatórias).

Com efeito, a tutela estrutural (judicial ou extrajudicial) emerge como um poderoso instrumento no combate à produção irregular de cidades. Por meio da promoção de ações civis públicas estruturais e compromissos de ajustamento de conduta estruturais podem ser buscadas e obtidas soluções para os problemas estruturais mais profundos e mais complexos, promovendo-se, paulatinamente, a reestruturação urbanística de áreas irregulares, com o incentivo à concertação de esforços e à cooperação entre diversos órgãos e entidades.

Só com uma atuação planejada e conglobante, isto é, que envolva diferentes áreas de atribuição do Ministério Público, como a ambiental, a urbanística e a da saúde pública, entre outras, poderão ser objetivas soluções eficazes, coordenadas e inter-relacionadas, garantindo-se uma atuação proativa do Ministério Público.

A promoção de uma urbanização mais justa, equitativa e sustentável, que atenda às necessidades e anseios da população brasileira, todavia, não poderá ser eficaz, em decorrência do Ministério Público, se não houver a concertação entre os seus órgãos de atuação nas diversas instâncias do Poder Judiciário.

Urge o incentivo institucional à adoção de atos de concertação entre seus diversos membros, todos com atribuições, minimizando-se o risco de interferência superior e exterior na atuação ministerial. Como afirmamos em outro trabalho<sup>27</sup>, juntamente com Luiz Antonio de Souza, Procurador de Justiça do Ministério Público de São Paulo, é fundamental “concertar para consertar”.

Além disso, considerando que muitas das questões urbanístico-ambientais produzem problemas complexos, decorrentes de ocupações indevidas de áreas protegidas ambientalmente ou, então, de áreas “de risco”, interligadas à omissão na fiscalização por parte do Poder Público, que se caracteriza como um poluidor indireto, nos termos do art. 3º, inciso IV, da Lei 6.938/81, é imprescindível a utilização de técnicas processuais adequadas.

Afinal, além da complexidade do problema, há a questão da multiplicidade de atores interessados na sua resolução. De outro lado, os citados problemas estruturais não podem ser adequadamente resolvidos pelas técnicas tradicionais, ainda que da tutela coletiva, nem podem ser debelados por uma decisão judicial de mérito, seguida da tradicional execução das obrigações de fazer e de não fazer impostas pelo Poder Judiciário.

O processo contencioso tradicional que envolva a discussão de problemas estruturais é caracterizado, infelizmente, pela morosidade e pela falta de efetividade.

Portanto, não é incorreto concluir que o processo estrutural, ao ser apto à imposição de medidas estruturantes que possam solucionar diferentes aspectos do problema estrutural, surge como uma ferramenta imprescindível para “consertar um problema estrutural”.

Todavia, alguns pontos são essenciais para o êxito da tutela estrutural. Podemos destacar alguns pontos relacionados à primeira fase do processo estrutural:

---

<sup>27</sup> SOUZA, Luiz Antonio de; STEFANI, Marcos. *Tutela executiva coletiva*, In: Processo de execução e cumprimento da sentença: Temas atuais e controvertidos, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, p. 319.

- a) O processo estrutural caracteriza-se por ser “um processo em duas ou mais etapas”, sendo que a primeira etapa, ou fase processual, deve bem identificar e delimitar o problema estrutural, com a indicação dos responsáveis, diretos ou indiretos, pela sua reparação (aspecto declaratório do problema e condenatório dos responsáveis);
- b) Cabe à decisão estruturante ou reestruturante de primeira fase, ainda, no nosso entender, apontar a melhor solução do problema estrutural que se almeja (tutela específica), com a autorização para a obtenção de possíveis resultados práticos equivalentes que se demonstrarem viáveis do ponto de vista prático, social e econômico;
- c) A primeira decisão estruturante também deve impor as primeiras ações de planejamento a serem adotadas para a resolução do problema estrutural e/ou também deve impor as primeiras obrigações de fazer e de não-fazer necessárias, acompanhada das primeiras medidas executivas típicas e atípicas que se mostrarem adequadas.
- d) Trata-se de uma decisão “mapa” ou “guia” para a prática dos primeiros atos reformadores, reestruturantes e aptos a melhorar a situação atual, o estado de desconformidade.

Pode-se submeter as hipóteses acima ao confronto de um caso concreto. Por exemplo, para resolver o problema da falta de creches que foi destacado anteriormente, pode-se dizer sobre a decisão estruturante voltada a resolver, de forma mais eficaz, a questão da falta de creches em áreas urbanas:

- a) O processo estrutural deve ser direcionado, na sua primeira fase, à identificação e à delimitação do problema, por meio de um diagnóstico meticuloso do quadro, identificando-se as áreas com maior carência de creches e determinando os agentes, sejam eles diretos ou indiretos, que são responsáveis por corrigir este déficit. Este é um momento em que a atuação incisiva do Ministério Público deve ser focada no levantamento de dados que apontem o problema. A utilização de provas estatísticas é crucial. Além disso,

- a atuação do Ministério Público é no sentido de obter uma decisão judicial que comece a traçar o caminho para a resolução do problema. Por isso que se chamou de busca de uma decisão guia;
- b) A decisão inicial, que estrutura a resposta ao problema devidamente identificado e delimitado, deve também destacar a melhor solução para a escassez de creches, possivelmente sugerindo a construção de novas instalações ou a adaptação de estruturas existentes. A sentença, porém, deve consignar, desde já, a autorização para a busca de possível resultado prático equivalente, permitindo que, no momento da efetivação, sejam submetidas ao contraditório os aspectos de viabilidade econômica, social e da possibilidade prática da implementação das ações a serem adotadas;
  - c) É extremamente importante, ainda, que a decisão inicial esboce um plano de “primeiras ações”, de primeiros procedimentos, e que imponha, desde já, as primeiras etapas cruciais para enfrentar a falta de creches, bem como especifique as obrigações, as ações necessárias por parte das autoridades responsáveis. Além disso, devem ser destacadas as medidas executivas, tanto típicas quanto atípicas, que podem ser tomadas para iniciar a resolução do problema;
  - d) Por fim, a decisão deve funcionar como um "mapa" ou "guia" para iniciar a reforma e reestruturação necessárias, oferecendo um roteiro claro para as primeiras iniciativas que podem aliviar a atual disparidade na disponibilidade de creches e promover uma melhoria significativa na situação atual, ainda que não seja a solução final almejada.

Acreditamos que o Ministério Público, se observar estas e outras ações que devem ser buscadas inicialmente, poderá formular um pedido bastante específico e delimitado já na inicial para a identificação e a resolução do problema estrutural, utilizando-se, sobretudo, de sua capacidade catalisadora de ações positivas e sustentáveis, sem se descuidar da necessária “escuta social” para o correto dimensionamento do problema e dos pedidos a serem formulados.

Não é de se esquecer que o problema estrutural não estará solucionado com a decisão proferida na primeira etapa do processo. Na verdade, a primeira decisão é o ponto de partida para a efetivação das medidas estruturantes, que ocorrerá na segunda etapa do processo, que será marcada por uma série de outros provimentos jurisdicionais, ou de decisões “em cascata”, na expressão que se tornou célebre no direito brasileiro, a partir da lição de Sérgio Cruz Arenhart<sup>28</sup>:

“Por outro lado, é muito frequente no emprego de medidas estruturais a necessidade de se recorrer a provimentos em cascata, de modo que os problemas devam ser resolvidos à medida que apareçam. Assim, por exemplo, é típico das medidas estruturais a prolação de uma primeira decisão, que se limitará a fixar em linhas gerais as diretrizes para a proteção do direito a ser tutelado, criando o núcleo da posição jurisdicional sobre o problema a ele levado. Após essa primeira decisão – normalmente, mais genérica, abrangente e quase ‘principiológica’, no sentido de que terá como principal função estabelecer a ‘primeira impressão’ sobre as necessidades da tutela jurisdicional – outras decisões serão exigidas, para a solução de problemas e questões pontuais, surgidas na implementação da ‘decisão-núcleo’, ou para a especificação de alguma prática devida. Possivelmente, isso se sucederá em uma ampla cadeia de decisões, que implicarão avanços e retrocessos no âmbito de proteção inicialmente afirmado, de forma a adequar, da melhor forma viável, a tutela judicial àquilo que seja efetivamente possível de se lograr no caso concreto. Não raras vezes, esses provimentos implicarão técnicas semelhantes à negociação e à mediação”.

<sup>28</sup> *Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro*, RePro, v. 225/2013, p. 389-410.

A proposta apresentada no presente trabalho, registre-se, está em consonância com o julgamento do RE 684612 (Recurso extraordinário com repercussão geral), ocorrido em 03/07/2023, proferido pelo Pleno do STF, que ficou as seguintes teses no caso de intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas:

- “1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes.
2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado;
3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP)”.

Para demonstrar o respeito aos princípios estabelecidos pelo STF, destacamos:

- a) Primeiramente, o processo reestruturante deve estar alinhado com a primeira tese do STF, demonstrando a existência de um problema estrutural em que se legitima a intervenção judicial em políticas públicas, em face da ausência ou grave deficiência do serviço público. Neste cenário, a identificação e delimitação precisas do problema estrutural da falta de creches é vital, apontando os responsáveis diretos e indiretos pela sua reparação;
- b) Em conformidade com a segunda tese estabelecida pelo STF, a decisão estruturante da primeira fase deve, em vez de estabelecer medidas específicas e finais a serem adotadas, definir as metas a serem alcançadas no âmbito da expansão e melhoramento da infraestrutura de creches. Posteriormente, deverá incumbir a Administração Pública de apresentar um plano detalhado e/ou os meios adequados para alcançar esses objetivos, promovendo assim uma colaboração construtiva entre os órgãos judiciais e administrativos. Não se esqueça da possibilidade de concertação interinstitucional;

- c) Continuando, esta etapa deve traçar as estratégias iniciais de planejamento e implementação para atingir as metas estabelecidas na etapa anterior. Este plano pode incluir a alocação de recursos, a definição de cronogramas específicos e a determinação das primeiras obrigações de fazer e não fazer para avançar na resolução do problema estrutural.
- d) Finalmente, tal decisão funcionaria como um guia para as primeiras ações reformadoras, fornecendo um roteiro claro para os passos iniciais que devem ser tomados para aliviar a situação atual e promover um estado mais conforme com as exigências constitucionais.

Por fim, vale ressaltar que, apesar do foco do STF ser sobre serviços de saúde, ele introduz um precedente valioso para a abordagem de outros problemas estruturais, demonstrando a possibilidade de soluções criativas e multifacetadas, como o remanejamento de recursos e colaboração com organizações sociais e OSCIPs, que podem ser aplicáveis no contexto de provisão de creches.

## **9. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Dentro do contexto dos significativos problemas estruturais urbanísticos, exemplificados acima, e da fundamental participação do Ministério Público na resolução dos referidos problemas, caracterizando-se como um significativo agente de transformação social, observamos uma evolução marcante e fundamental no tratamento jurídico de demandas coletivas. Este processo, que podemos denominar de estrutural, de estruturante, que tem por objetivo até mesmo a “molecularização das ações coletivas”, marca uma transição da abordagem fragmentada e individualizada, ou, então, pontual, geralmente direcionada a questões específicas, para uma estratégia mais ampla e integrada que busca enfrentar e obter a resolução dos problemas estruturais em sua totalidade, de forma consensual e em um ambiente colaborativo.

Esta nova fase da molecularização processual transcende o mero agrupamento de ações individuais em uma ação coletiva, propondo uma estratégia jurídica que considera a complexidade e a interconexão dos múltiplos componentes que

constituem um problema estrutural. Nesse sentido, a atuação do Ministério Público deve ser pautada por uma visão macroscópica, onde a ação estrutural busca alcançar uma solução abrangente, pacificadora e efetiva.

A tutela estrutural, com este norte, apresenta-se como um instrumento potente e capaz de mobilizar, tanto no âmbito judicial quanto extrajudicial, diversos atores para atacar a raiz dos problemas estruturais urbanísticos. Por meio de ações civis públicas e compromissos de ajustamento de conduta, o Ministério Público pode coordenar esforços com outros órgãos e entidades a fim de formular estratégias robustas e multifacetadas para enfrentar desafios urbanos de grande escala.

Neste panorama, é essencial que o processo estrutural seja conduzido com uma profunda compreensão da natureza policêntrica dos problemas urbanos, evitando uma abordagem atomizada que poderia fracassar em abordar as interconexões e interdependências que são típicas dessas questões. A judicialização deve, portanto, ser guiada por uma visão sistêmica, que busca promover uma transformação substantiva na estrutura urbana, indo além de soluções paliativas ou superficiais.

Desta forma, é imperativo que o devido processo estrutural seja projetado para oferecer uma resposta eficaz aos problemas estruturais, promovendo a coordenação e a cooperação entre diferentes atores e instituições na busca por soluções duradouras. O papel do Ministério Público, aqui, torna-se ainda mais crucial, funcionando como um catalisador para ação coordenada e eficaz, promovendo a articulação entre diferentes esferas e órgãos governamentais, e facilitando a coleta e análise de provas que possam iluminar as facetas múltiplas e complexas do problema estrutural em questão.

Portanto, estamos diante de uma nova era na luta contra os problemas estruturais urbanísticos, onde a ação coletiva assume uma forma “molecularizada”, orientada para a realização de uma transformação profunda e duradoura no tecido urbano. É uma estratégia que coloca o Ministério Público no centro de um esforço colaborativo e multidisciplinar, direcionado para a restauração da justiça e da ordem social em nossas cidades.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de; COSTA, Rafael de Oliveira. *Direito processual penal coletivo: a tutela penal dos bens jurídicos coletivos: direitos ou interesse difusos, coletivos e individuais homogêneos*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

\_\_\_\_\_. COSTA, Rafael de Oliveira. *O direito processual penal coletivo em épocas extraordinárias*. In: *O direito em épocas extraordinárias*. Coord. de ALMEIDA, Gregório Assagra de; STEFANI, Marcos. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.

ARENHART, Sérgio Cruz. *A prova estatística e sua utilidade em litígios complexos*. Revista dos Tribunais, v. 1000/2019, p. 451-464.

\_\_\_\_\_. *Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro*, RePro, v. 225/2013, p. 389-410.

\_\_\_\_\_. *Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso ACP do carvão*. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DA COSTA, Susana Henriques; e WATANABE, Kazuo (Coords.). *O Processo Para Solução de Conflitos de Interesse Público*. Salvador: JusPodivm, 2017.

\_\_\_\_\_; OSNA, Gustavo. *A cooperação nacional como mecanismo de coletivização: algumas questões preliminares*. RePro, v. 310/2020, p. 173-201.

\_\_\_\_\_; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Código de Processo Civil comentado*, 4ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

ASSIS, Araken de. *Manual da execução civil*. 21ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

\_\_\_\_\_; BRUSCHI, Gilberto Gomes. *Processo de execução e cumprimento de sentença: temas atuais e controvertidos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 24ª ed., São Paulo: Malheiros, 2009.

CABRAL, Antonio do Passo. *Convenções processuais*. Salvador: JusPodivm, 2016.

\_\_\_\_\_ ; ZANETI JR., Hermes. *Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as claims resolution facilities e sua aplicabilidade no Brasil*, Revista de Processo, v. 287/2019, p. 445-483.

CAMBI, Eduardo. *Litígios complexos e processo estrutural*, RePro n. 295/2019, p. 55-84.

\_\_\_\_\_. *Compromisso de ajustamento de conduta um eficaz instrumento à disposição do ministério público para a implementação de políticas públicas e à efetivação de direitos fundamentais sociais*, RePro n. 908/2011, p. 113-141.

COSTA, Eduardo José da Fonseca. *A “execução negociada” de políticas públicas em juízo*. Revista de Processo. São Paulo: RT, 2012. v. 212. p. 41-42.

COURA, Alexandre de Castro; FONSECA, Bruno Gomes Borges da. *Ministério Público brasileiro: entre unidade e independência*, São Paulo: LTr, 2015.

DEMERCIAN, Pedro Henrique; MORAES, Alexandre Rocha Almeida de. *Um novo modelo de atuação criminal para o ministério público brasileiro: agências e laboratório de jurimetria*, REVISTA JURÍDICA ESMP-SP, V.11, 2017: 14-40.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*, v. 4, 14ª ed., Salvador: JusPodium, 2020.

\_\_\_\_\_ ; ZANETI JR., Hermes Zaneti Jr.; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro*, RePro n. 303/2020, p. 45-81.

\_\_\_\_\_. *Cooperação judiciária nacional: esboço de uma teoria para o direito brasileiro*, 2ª ed., Salvador: JusPodium, 2021.

GALDINO, Matheus Souza. *Processos estruturais: identificação, funcionamento e finalidade*. Salvador: JusPodium, 2020.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Significado social, político e jurídico da tutela dos interesses difusos*. São Paulo, Revista de Processo, n. 97, janeiro-março de 2000.

\_\_\_\_\_. *Código de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto: processo coletivo*, 10ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2011, v. 2.

- JOBIM, Marco Félix. *Medidas estruturantes: da Suprema Corte estadunidense ao Supremo Tribunal Federal*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2013.
- LAMÊGO, Gustavo Cavalcanti. *As transformações na garantia do juiz natural e suas implicações na cooperação judiciária nacional do cpc de 2015*, Revista dos Tribunais, v. 1023/2021, p. 209-233.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Da jurisdição coletiva à tutela judicial plurindividual: Evolução da experiência brasileira com as demandas seriais*. Revista de Processo, v. 237/2014, p. 307-334.
- MARÇAL, Felipe Barreto. *Processos estruturantes (multipolares, policêntricos ou multifocais): gerenciamento processual e modificação da estrutura judiciária*. RePro, v. 289/2019, p. 423-448.
- MARQUES, Silvio Antonio; SANTOS, Christiano Jorge. *“Pacote anticrime” (lei 13.964/2019) e acordo de não persecução cível na fase pré-processual: entre o dogmatismo e o pragmatismo*, RePro, v. 303/2020, p. 291-314.
- MÜLLER, Julio Guilherme. *Negócios processuais e desjudicialização da produção da prova*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.
- OSNA, Gustavo; ARENHART, Sérgio Cruz. *A cooperação nacional como mecanismo de coletivização: algumas questões preliminares*. RePro, v. 310/2020, p. 173-201.
- PASCHOAL, Thaís Amoroso. *Coletivização da prova: técnicas de produção coletiva da prova e seus reflexos na esfera individual*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.
- RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. *O direito à saúde e a pandemia da Covid-19: um olhar às pessoas com deficiência*. In: *O direito em épocas extraordinárias*. Coord. de ALMEIDA, Gregório Assagra de; STEFANI, Marcos. Belo Horizonte: D’Plácido, 2020. Belo Horizonte: D’Plácido, 2020.
- RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Fundamentos da tutela executiva*, Brasília: Gazeta Jurídica, 2018.
- STEFANI, Marcos. *O impulso compartilhado do processo e a desjudicialização da prática de atos processuais*. In: *O direito em épocas extraordinárias*. Coord. de

- ALMEIDA, Gregório Assagra de; STEFANI, Marcos. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.
- Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.
- SOUZA, Luiz Antônio de. *RP's – pandemia, prevenção, precaução, políticas públicas*. In: *O direito em épocas extraordinárias*. Coord. de ALMEIDA, Gregório Assagra de; STEFANI, Marcos. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.
- \_\_\_\_\_; STEFANI, Marcos. *Tutela executiva coletiva*, In: *Processo de execução e cumprimento da sentença: Temas atuais e controvertidos*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.
- SOUZA, Motauri Ciochetti de; FUNARI, Marcos Roberto. *Inquérito civil e ajustamento de conduta: aspectos atuais*, In: *Ação civil pública após 35 anos*, coord. Édis Milaré, São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.
- VENTURI, Elton. *Transação de direitos indisponíveis?* Revista de Processo, v. 251/2016, p. 391-426.
- VITORELLI, Edilson. *Decisão judicial por métodos estatísticos: novos horizontes para as causas repetitivas?*, RePro, v. 298/2019, p. 387- 414.
- \_\_\_\_\_. *Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças*. Revista de Processo, São Paulo, v. 284, out. 2018, p. 333-369.
- \_\_\_\_\_. *Processo civil estrutural: teoria e prática*. Salvador: JusPodivm, 2020.
- \_\_\_\_\_. *Técnicas extrajudiciais de tutela coletiva na pandemia de Covid-19: horizontes do processo civil estrutural*. Coord. de ALMEIDA, Gregório Assagra de; STEFANI, Marcos. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.
- \_\_\_\_\_. *Atipicidade dos meios de execução no processo coletivo: em busca de resultados sociais significativos*. Revista de Processo, v. 275/2018, p. 273-310.
- ZANETI JR., Hermes; DIDIER JR., Fredie; *Curso de direito processual civil: processo coletivo*, v. 4, 14ª ed., Salvador: JusPodium, 2020.
- \_\_\_\_\_; DIDIER JR., Fredie; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro*, RePro n. 303/2020, p. 45-81.

\_\_\_\_\_ ; CABRAL, Antonio do Passo. *Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as claims resolution facilities e sua aplicabilidade no Brasil*, Revista de Processo, v. 287/2019, p. 445-483.

\_\_\_\_\_. *Processo coletivo e constituição: a aplicação direta do CPC 2015 ao microsistema dos processos coletivos*. Revista Iberoamericana de Derecho Procesal, v. 9/2019, p. 371-405.

## 2. OCUPAÇÕES EM ÁREAS DE RISCO E A CRISE HABITACIONAL

**Marcus Vinicius Monteiro dos Santos**

*Promotor de Justiça de Habitação e Urbanismo em São Paulo/SP  
Metre em Gestão e Políticas Públicas pela Fundação Getúlio Vargas  
Especialista em Interesses Difusos e Coletivos pela ESMP  
Coordenador do Centro de Apoio de Habitação e Urbanismo do MPSP*

**Roberto Luís de Oliveira Pimentel**

Promotor de Justiça de Habitação e Urbanismo em São Paulo/SP  
Especialista em Interesses Difusos e Coletivos pela ESMP  
Mediador e Conciliador Judicial e Extrajudicial, nos termos da Resolução nº  
125/2010 – CNJ. Facilitador de círculos restaurativos pela Ajuris

### I - Introdução

Muito se tem debatido ao longo das últimas décadas, notadamente em momentos pós catástrofes naturais, acerca das medidas que não foram e que deveriam ter sido tomadas pelo poder público para evitar perdas de vidas e de patrimônio decorrentes de ocupações em áreas de risco.

As cidades são territórios em conflito. A interação das forças do Estado, do mercado e da sociedade civil produziu, ao longo da história, espaços urbanos marcados por profundas injustiças. A ocupação de áreas sujeitas a deslizamentos, desmoronamentos e inundações nas grandes e médias cidades brasileiras, expressão máxima dessas injustiças, ocorre há muito tempo.

Sem que a sociedade tenha dado a devida atenção ao problema, que é antigo, crônico, complexo, necessitando de medidas de curto, médio e longo prazos para o seu enfrentamento, a situação agrava-se a cada ano.

O amontoado de casas e barracos nas áreas precárias das cidades constitui o que o geógrafo MILTON SANTOS definiu como “exílio da periferia”.<sup>29</sup> Nesses locais o poder de polícia e o controle urbanístico nunca foram exercidos efetivamente tal como acontece na chamada *cidade legal*.

Essa profunda contradição entre a ordem legal e a cidade real, que ao longo de décadas contou com a conveniente alienação de setores mais favorecidos da sociedade, teve apoio do sistema de justiça que preferiu – e vem preferindo – o uso da venda sobre seus olhos, não como sinônimo de imparcialidade, mas como gesto de aceitação.

O desequilíbrio urbano brasileiro, como bem anota o professor JOÃO SETTE WHITAKER FERREIRA, “*continua inalterado, e São Paulo é exemplo disso. Os desastres que assolam a cidade na época das chuvas – e atingem em geral os mais pobres – são prova concreta do descaso para com a urbanização informal nas periferias, que continuam crescendo muito acima da média. Intervenções urbanas muito festejadas, como as Operações Urbanas, preveem um adensamento populacional significativo, porém exclusivamente voltado à demanda de alto padrão, em detrimento dos quase quatro milhões de paulistanos sem moradia adequada*”<sup>30</sup>.

Todas essas questões sociais que historicamente moldaram a produção do espaço territorial urbano encontram agora nas mudanças climáticas – que decorrem em boa medida de grandes desmatamentos, da poluição atmosférica, de queimadas, de produção e deposição inadequada de lixo, dentre outras intervenções antrópicas que vêm alterando os padrões históricos de chuvas – um novo fator de agravamento da exclusão e que atinge, de forma direta, a população mais vulnerável.

<sup>29</sup> Ermínia Maricato. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

<sup>30</sup> [São Paulo: cidade da intolerância, ou o urbanismo "à Brasileira" \(usp.br\)](http://www.usp.br/~geografia/urbanismo/urbanismo_a_brasileira.html)

As cidades ocupam apenas 3% da superfície do planeta, mas são responsáveis pela maior parte do consumo global de energia, de plástico e das emissões de carbono. Muitas também são mais vulneráveis às mudanças no clima e aos desastres naturais devido à densidade populacional e à interconexão entre as infraestruturas.

A ONU – Organização das Nações Unidas, em Assembleia Geral realizada em 22 de dezembro de 1989, aprovou a Resolução 44/236, que considerou 1990 como início da Década Internacional para Redução dos Desastres Naturais (DIRDN), cuja principal finalidade consistiu em reduzir perdas de vidas, danos e transtornos socioeconômicos nos países em desenvolvimento, provocados por desastres naturais como escorregamentos, terremotos, erupções vulcânicas, tsunamis, inundações, vendavais, seca e desertificação, incêndios, pragas de gafanhotos, além de outras calamidades de origem natural.<sup>31</sup>

Uma avaliação publicada pelas próprias Nações Unidas em 2022 revela uma dura imagem do progresso até aqui, descrevendo um cenário de grave perigo caso não seja pensado um futuro sustentável e inclusivo para nossas cidades.<sup>32</sup>

O Brasil possui 3,9 milhões de pessoas que vivem em 13.297 áreas de risco. Dessas, 4 mil localidades são classificadas como de “risco muito alto”, de deslizamentos e inundações, por exemplo. Já o número de áreas classificadas como de “risco alto” é de 9.291. Os dados podem ser visualizados no painel do Serviço Geológico do Brasil, vinculado ao Ministério de Minas e Energia<sup>33</sup>.

A magnitude desse desafio exige transformações urbanas profundas em nível sistêmico. Abordagens restritas e centradas apenas em alguns aspectos do problema podem propiciar políticas públicas inadequadas e pouco resolutivas, já que seu foco é desviado das verdadeiras causas da realidade que procuram enfrentar.

<sup>31</sup> [NR054995.pdf \(un.org\)](#)

<sup>32</sup> [The-Sustainable-Development-Goals-Report-2022.pdf \(un.org\)](#)

<sup>33</sup> [Dashboard Risco Geológico v3 \(cprm.gov.br\)](#)

O objetivo deste artigo é tratar desses aspectos, e particularmente de um deles, diretamente relacionado com as ocupações em áreas de risco: *a crise de moradia*.

## II – Moradia Adequada e Prevenção de Risco

Habitar é o ponto de partida para a garantia de todos os direitos fundamentais. A ausência de um teto impede que o ser humano sobreviva dignamente, evolua como tal e exerça seu papel na sociedade <sup>34</sup>.

A moradia adequada foi reconhecida como direito humano em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, tornando-se um direito humano universal, aceito e aplicável em todas as partes do mundo como um dos direitos fundamentais para a vida das pessoas.

O direito à moradia integra o direito a um padrão de vida adequado. Não se resume a apenas um teto e quatro paredes, mas ao direito de toda pessoa ter acesso a um lar e a uma comunidade seguros para viver em paz, dignidade e saúde física e mental. A moradia adequada deve incluir<sup>35</sup>: segurança na posse; disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos; custo acessível; habitabilidade; não discriminação e priorização de grupos vulneráveis; localização adequada; e adequação cultural.

Parte expressiva da população brasileira, contudo, não tem acesso à moradia adequada, nem por meio de políticas públicas nem por meio do mercado formal de produção de unidades habitacionais. Cuida-se de realidade cruel e irrefutável, fruto de causas históricas complexas e de difícil reversão, que nem por isso, no entanto, não devem ser conhecidas para um melhor manejo da questão.

A incapacidade histórica do poder público de implementar, de forma minimamente eficaz, políticas públicas habitacionais voltadas ao atendimento das

<sup>34</sup> “Sua casa é seu corpo maior”, define poeticamente Khalil Gibran, em sua obra “O Profeta”.

<sup>35</sup> [http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?page\\_id=46&lang=pt](http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?page_id=46&lang=pt)

famílias de baixa renda, associada à falta de planejamento urbano e correta ordenação do espaço territorial, fez com que aquele grande contingente de pessoas fosse obrigado (por absoluta falta de opção) a ocupar áreas públicas e privadas suscetíveis a risco. É possível dizer, nesse contexto, que a ocupação de áreas de risco foi a “solução” que encontramos no país para que uma parcela expressiva da população mais pobre tivesse um teto para morar.

Por consequencialismo entende-se a adaptação das decisões às suas consequências na realidade para as quais são destinadas, com flexibilização do entendimento tecnológico das normas, na busca de uma justiça transcendente. Considerando, assim, que os seres humanos não foram agraciados com o dom natural de desaparecerem do universo assim que alcançados por ordens de desocupação, eles necessariamente terão de ocupar em seguida algum lugar, onde poderão dormir e abrigar-se do frio e da chuva.

Consequentemente, quando a eles não são ofertadas quaisquer alternativas habitacionais, ocupações e reocupações de áreas de risco geológico, sujeitas a desmoronamento ou inundações, tornam-se uma “imposição” natural.

Essa violação massiva e sistemática do direito social à moradia, que afeta um número amplo de pessoas, revela o que convencionou-se denominar de “estado de coisas inconstitucional”. Esse instituto (ECI) foi criado pela Corte Constitucional Colombiana e reconhecido no Brasil pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da medida cautelar na ADPF 347/DF, que trata sobre as condições desumanas do sistema carcerário brasileiro. A novidade é que esse fenômeno permite que o Poder Judiciário tome medidas e exija comportamento proativo dos demais Poderes em busca da efetivação dos direitos fundamentais.

Nenhum sistema de prevenção de risco será capaz de produzir os resultados esperados caso medidas mais eficientes para minimizar a crise habitacional não sejam adotadas pelo poder público nas três esferas de governo. Garantir o *direito à moradia adequada* é, portanto, a mãe de todas as medidas preventivas quando se trata de ocupações de áreas de risco.

Assim, políticas de prevenção de risco baseadas exclusivamente na ideia de interdição de moradias e remoção de pessoas sem considerar a causa principal do problema estão fadadas ao insucesso. Remover os moradores das áreas classificadas como de risco alto e muito alto parece extremamente lógico; porém, os dados quantitativos disponíveis revelam que essa providência ainda está longe de ser alcançada. A inexistência de alternativa habitacional definitiva aos desalojados cria um ciclo vicioso, cujo único resultado é transferir as pessoas vulneráveis de uma área de risco para outra.

Tome-se como exemplo o caso da capital paulista: a despeito das centenas de medidas judiciais e extrajudiciais adotadas nos últimos 20 anos em razão da ocupação de áreas de risco alto e muito alto, invariavelmente, preconizando remoções de pessoas, o número de famílias ocupando áreas classificadas como R3 e R4 dobrou no período:

Em 2004, por meio do convênio firmado entre o Município de São Paulo e a Caixa Econômica Federal, foi contratado com a Fundação para o Desenvolvimento da Unesp (Fundunesp) e com a Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo (FUSP) o "Mapeamento de risco associado a áreas de encosta e margens de córregos nas favelas do Município de São Paulo". Na ocasião foram constatados 571 setores, sendo 324 destes com risco alto e muito alto.

A reavaliação das áreas mapeadas aconteceu entre os anos de 2009 e 2010, quando o Município de São Paulo, por meio da Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB), firmou convênio com o Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo (IPT), que realizou o estudo intitulado "Análise e Mapeamento de Riscos Associados a Escorregamentos em Áreas de Encostas e a Solapamentos de Margens de Córregos em Favelas no Município de São Paulo". Nesse trabalho foram mapeadas 407 áreas de risco. Esse mapeamento das áreas de risco feito pelo IPT mostrava que os locais de risco haviam praticamente dobrado em relação ao levantamento feito no ano de 2.003.

## Intervenções em áreas de risco no Município de São Paulo

Mapeamento 2010-2011

### Mapeamento 2003 (parcial)

- 210 áreas mapeadas em 20 Subprefeituras
- 562 setores avaliados
- 323 de risco alto e muito alto
- 239 de risco médio e baixo
- 36.000 moradias avaliadas
- 13.548 moradias em R3 e R4

5,6 km<sup>2</sup>

### Mapeamento 2010 (completo)

- 407 áreas mapeadas em 26 Subprefeituras
- 1.183 setores avaliados
- 608 de risco alto e muito alto
- 575 de risco médio e baixo
- 105.816 moradias avaliadas
- 28.933 moradias em R3 e R4

13,5 km<sup>2</sup>

Somente naquele período a cidade teve um aumento de 323 (trezentos e vinte e três) áreas de risco alto e muito alto para 608 (seiscentos e oito).

Dez anos se passaram até que o Município de São Paulo, através da sua Defesa Civil, resolvesse atualizar aquela base de dados. No ano de 2021, a Coordenação Municipal de Defesa Civil (COMDEC) encaminhou ao Ministério Público, por meio do ofício nº 079 /SMSU.GAB/2021, o relatório atualizado das áreas de risco do Município, demonstrando que a situação atual é ainda mais grave. Foram identificadas nesta ocasião 37.041 (trinta e sete mil e quarenta e uma) moradias situadas em área de *Risco Alto* – R3 e 10.564 (dez mil quinhentas e sessenta e quatro) moradias situadas em áreas de *Risco Muito Alto* – R4, num total de 1.316 (mil trezentos e dezesseis) setores.

Ou seja, nos últimos vinte anos a população vulnerável vivendo em áreas de risco alto e muito alto na cidade de São Paulo triplicou. E isso vem ocorrendo a despeito da arrecadação municipal aumentar ano a ano:

2016	2017	2018	2019	2020
47.527.063.000,00	51.768.086.000,00	54.338.012.000,00	62.716.982.000,00	66.661.211.000,00

Fonte: São Paulo – SP – Perfil – Meu Município ([meumunicipio.org.br](http://meumunicipio.org.br))

– Perfil – Meu Município ([meumunicipio.org.br](http://meumunicipio.org.br))

Ao longo desse período o poder público municipal atendeu as famílias removidas de áreas de risco com o pagamento de auxílio-aluguel. Esse benefício tem caráter provisório e atualmente está sendo pago a cerca de 25.000 famílias em São Paulo<sup>36</sup>. Seu valor de R\$400,00 mensais não é reajustado há anos e impede que grande parte dos beneficiados consigam arcar com o custo da locação de um imóvel em áreas regulares e seguras da cidade, ainda que nas periferias onde, o valor médio do aluguel de um simples barraco é superior àquela quantia.

Como a cada mês outras famílias são inseridas no programa de auxílio-aluguel em decorrência de novas decisões administrativas ou judiciais, tornando o gasto público uma bola de neve que não terá condições de se manter a longo prazo, fica claro o iminente fracasso da política.

Por outro lado, observa-se que ao lado do aumento do gasto público com pagamento de benefícios provisórios também se constata uma absoluta incapacidade do poder público municipal de “congelar” as áreas que foram desocupadas. O monitoramento e congelamento de áreas de risco desocupadas são providências previstas nos planos de proteção e defesa civil. Entretanto, como boa parte dos municípios brasileiros não dispõe de condições materiais e humanas de exercer tais encargos com eficiência, existe uma forte tendência de reocupação pelas mesmas ou por outras famílias.

A falta de políticas habitacionais definitivas (garantia de moradia adequada) como parte integrante desse processo de prevenção/eliminação de risco escancara o fracasso da atuação estatal e perpetuação do problema.

<sup>36</sup> [Atendimento Provisório \(Auxílio Aluguel\) \(habitasampa.inf.br\)](http://habitasampa.inf.br)

A gravidade dessa situação, cujos efeitos implicam muitas vezes em perda de vidas e prejuízos patrimoniais irreparáveis, demanda constante reavaliação de estratégias e articulação das diversas secretarias e órgãos públicos incumbidos de enfrentá-la.

Encarar a crise habitacional com responsabilidade exige de todos os atores envolvidos (inclusive do Ministério Público) um olhar ampliado para o problema de natureza estrutural, que deverá ser enfrentado de forma multidimensional.

### **III – Atuação Estrutural**

Como se viu do explanado até o momento, salta aos olhos que apenas por meio de uma visão ampliada, em contraposição à visão restritiva que, tradicionalmente, se aplica ao aspecto mais grave e urgente da precarização do direito constitucional de moradia, ou seja, a proliferação de habitações em áreas de risco, poderão surgir soluções para o problema.

De nada adianta, por exemplo, que áreas ocupadas sejam pontualmente enfocadas, executando-se, quanto a elas, ações igualmente pontuais, na medida em que tal proceder apenas transferirá cidadãos e famílias, no mais das vezes, para outras áreas, quiçá para situações ainda piores.

Essa atuação restritiva e pontual, que, como referido, sedimentou-se e tornou-se a regra em tal contexto, reflete-se na atuação do Ministério Público, que, na prática de suas rotinas e nos modelos burocráticos desenvolvidos para tanto, também atua com tal viés, inserindo-se no panorama de criação e perpetuação de um círculo vicioso em que a questão, apenas, se retroalimenta, com enorme desperdício de recursos, tempo, energia e, muitas vezes – o que é evidentemente mais grave – vidas.

Daí porque uma mudança de paradigma é mais do que bem-vinda para que a Instituição, quanto a esse e outros graves problemas sociais, se desincumba da nobre missão prevista pelos incisos II e III do art. 129 da Constituição Federal.

Para comprovar tal tese, partiremos de algumas premissas, já bem delineadas, quanto ao tema de fundo, no quanto explanado nos itens acima.

O primeiro ponto diz respeito à missão institucional do Ministério Público, órgão destinado à tutela de direitos fundamentais, bem como de interesses sociais e difusos. Que se compreenda bem tal desiderato: trata-se, muito além de promover demandas judiciais para a responsabilização de agentes ou entes públicos ou privados pela prática de ações ou omissões irregulares, de interferir na realidade concreta, utilizando-se de instrumentos que a própria lei confere à instituição, no intuito de se reverterem ilegalidades e, mais do que isso, de se aprimorarem os mecanismos sociais, políticos e administrativos que, por uma razão ou outra, não atendam aos ditames normativos, ou seja, não garantam o respeito a direitos garantidos pela legislação.

Ao acanhar-se diante de determinada conjuntura fática complexa, promovendo, burocraticamente e de forma fragmentada (ou seja, sem uma visão ou um conhecimento adequado do todo), ações judiciais ou iniciativas extrajudiciais quanto a fatos pontuais inseridos em tal conjuntura, o Ministério Público não apenas não estará cumprindo a contento seu dever institucional, como, muitas vezes, estará alimentando o círculo vicioso já descrito acima.

A segunda premissa decorre desse último aspecto apontado: é imprescindível, para a efetividade no trato de questões marcadas pelo reiterado desrespeito a direitos fundamentais ou pela inefetividade de políticas públicas, que se conheça de forma aprofundada, nos aspectos objetivos (histórico, conjuntural, orçamentário, geográfico e técnico, entre outros) e subjetivos (órgãos públicos, entes da sociedade civil e da iniciativa privada interessados) o panorama sobre o qual se quer intervir. Assim, o mosaico formado por situações pontuais que chegam, de uma forma ou de outra – muitas vezes aleatoriamente – ao conhecimento do Ministério Público deve ser analisado de forma inteligente, buscando-se as causas e, a partir delas, as possíveis soluções ou caminhos para trabalhar a questão. Essa é a chave para romper a casca do círculo vicioso.

A terceira premissa diz respeito às regras e normas que disciplinam a atividade ministerial. Sua importância é evidente, mas sua finalidade não pode ser esquecida. Elas são um meio, e não um fim em si mesmas. Para uma instituição regrada por princípios e por disciplina funcional, que visam, justamente, garantir controle sobre as atividades desempenhadas e impessoalidade e eficiência no exercício das funções exercidas, o caminho de transformar o alicerce burocrático num fim em si mesmo, engessando a inovação e, no final das contas, a própria resolutividade, é bastante fácil de ser percorrido inadvertidamente<sup>37</sup>.

É possível, portanto, e muitas vezes desejável, que os regramentos sejam revistos, alterados ou adaptados, para que se permitam, ou mesmo para que se exijam, mudanças nos paradigmas tradicionais de atuação.

A conclusão, a nosso ver irrefutável, é no sentido de que para o Ministério Público, no intuito de cumprir a contento suas missões institucionais previstas na Lei Maior, a atuação com viés estrutural se revela, muito mais do que uma faculdade, como um autêntico dever<sup>38</sup>.

Os instrumentos para tanto, ainda que, eventualmente, caibam adaptações e revisões nos respectivos regramentos burocráticos, encontram-se, grosso modo, à disposição dos órgãos de execução da instituição.

Assim, o trabalho integrado entre unidades de execução, como Promotorias e Procuradorias, o intercâmbio de informações por meio de reuniões, encontros e planilhamento de dados, o estabelecimento de mecanismos de fluxo e troca de notícias sobre iniciativas adotadas, tudo isso – embora possam caber

---

<sup>37</sup> Adverte a Recomendação CNMP nº 54/2017, do CNMP, em seus considerandos, que “o estágio atual do movimento do acesso à justiça e o paradigma jurídico do século XXI são incompatíveis com uma atuação institucional formal, burocrática, lenta e despreocupada com a entrega à sociedade de resultados concretos da atuação jurídica do Ministério Público”.

<sup>38</sup> A Recomendação nº 54/2017, do CNMP, prevê, no inciso III de seu art. 8º: “Art. 8º A valorização da atuação resolutiva e da produção de resultados jurídicos a ela relacionados será assegurada, dentre outros meios: (...) III – pela adoção de mecanismos normativos e administrativos que possibilitem menor dedicação dos membros para procedimentos e processos de menor relevância ou nos quais seja inviável a produção de resultados úteis em favor da atuação naqueles que priorizam a atuação resolutiva e orientada à produção de resultados jurídicos que lhe sejam úteis, notadamente nos socialmente relevantes”.

incentivos por parte das administrações superiores e a nível nacional – é possível de ser implementado, com evidentes ganhos no exercício da atividade-fim.

Também a instauração de inquéritos civis estruturais, com objeto bem delineado desde a portaria inaugural, a partir da constatação, por qualquer meio (inclusive pelo reiterado recebimento de notícias de fato e representações dando conta de violações ou desrespeito a direitos fundamentais, que, sob essa nova visão, deixam de ser tratados de forma meramente pontual), de que há necessidade de conhecimento aprofundado de determinada conjuntura fática complexa ou de que determinada política pública deixa a desejar.

A utilização de requisições, reuniões, recomendações e audiências públicas, além do auxílio de órgãos técnicos e periciais, pertencentes ou não à instituição, são ferramentas que já se encontram à disposição para a realização desse trabalho, desde que utilizadas de forma intencional no intuito de explorar as causas e possíveis soluções para tais problemas multifatoriais e complexos.

Cabe, ainda, tratar dos métodos autocompositivos, particularmente da negociação, das práticas restaurativas e da mediação<sup>39</sup>, como importantes ferramentas para o desempenho de atividades ministeriais dentro da ótica estrutural<sup>40</sup>.

A complexidade e a multipolaridade dos problemas e conflitos estruturais, que envolvem políticas públicas, um sem-número de *stakeholders* (muitas vezes envolvidos em relações conflituosas de longo prazo), questões orçamentárias e aspectos técnicos de difícil encaminhamento, entre outros fatores, dificilmente se

---

<sup>39</sup> A Carta de Brasília, em meio às “Diretrizes referentes aos membros do Ministério Público”, determina a “Adoção de postura resolutiva amparada no compromisso com ganhos de efetividade na atuação institucional, exigindo-se, para tanto: (...) e) Utilização de mecanismos de resolução consensual, como a negociação, a mediação, a conciliação, as práticas restaurativas, as convenções processuais, os acordos de resultado, assim como outros métodos e mecanismos eficazes na resolução dos conflitos, controvérsias e problemas”.

<sup>40</sup> A mesma Carta de Brasília, entre seus considerandos, ressalta “que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (arts. 127 e 129) consagrou dois modelos de Ministério Público, o que atua perante o Judiciário, objetivando geralmente a tutela por adjudicação e o que atua extrajudicialmente como intermediador da pacificação social, visando normalmente à resolução consensual dos conflitos, controvérsias e problemas”.

encaixará nos esquemas formais e silogismos lógico-jurídicos com os quais os operadores do Direito estão acostumados a lidar.

Tal fato naturalmente acaba por nos levar à ideia de utilização dos métodos autocompositivos como uma poderosa ferramenta de construção de caminhos e soluções a curto, médio e longo prazo para os problemas e conflitos estruturantes. Nesse contexto, o Ministério Público, como representante dos interesses da sociedade, pode vantajosamente se colocar diante dos demais envolvidos na questão como um órgão independente, capacitado, atento e legitimamente investido da capacidade de catalisar o diálogo, estimular a discussão de possíveis soluções <sup>41</sup> e impulsionar o encadeamento de atos procedimentais, dentro do inquérito civil, por exemplo<sup>42</sup>, rumo à mudança concreta de uma realidade de descumprimento à lei ou a princípios constitucionais fundantes.

Assim, referindo-se especificamente à mediação em ambiente judicial, em raciocínio aplicável aos demais meios autocompositivos, como a negociação, por exemplo, e também a seu emprego extrajudicial <sup>43</sup>, Luciane Moessa de Souza <sup>44</sup> aponta que, diante da “maior complexidade que envolve os conflitos coletivos, quais sejam, aqueles trazidos a juízo em ações populares, ações civis públicas ou outras

---

<sup>41</sup> Colhe-se do disposto no art. 4º da Recomendação Conjunta PRESI-CN nº 02/2020, do CNMP: “Art. 4º Recomendar aos membros do Ministério Público brasileiro a ampliação do diálogo interinstitucional, especialmente com os órgãos fiscalizados, como meio de fortalecer o controle proativo e resolutivo da política pública, bem como viabilizar e racionalizar o acesso às informações”.

<sup>42</sup> É conhecida, em processos estruturais judiciais, a ideia de provimentos em cascata, decisões que, posteriormente à sentença, que geralmente terá um caráter geral e quase, pode-se dizer, “principiológico”, já na fase de cumprimento, possibilitam que eventuais problemas surgidos após a análise do mérito sejam resolvidos ou encaminhados. Tal solução é, mais uma vez, uma consequência do caráter fluido e multidimensional das questões estruturais (consulte-se a respeito PORFÍRIO, Camila Almeida, “Litígios Estruturais”, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 45).

<sup>43</sup> Lê-se, do § 2º do art. 1º da Recomendação nº 54/2017, do CNMP: “§ 2º Sempre que possível e observadas as peculiaridades do caso concreto, será priorizada a resolução extrajudicial do conflito, controvérsia ou situação de lesão ou ameaça, especialmente quando essa via se mostrar capaz de viabilizar uma solução mais célere, econômica, implementável e capaz de satisfazer adequadamente as legítimas expectativas dos titulares dos direitos envolvidos, contribuindo para diminuir a litigiosidade”.

<sup>44</sup> “Mediação de conflitos coletivos: a aplicação dos meios consensuais à solução de controvérsias que envolvem políticas públicas de concretização de direitos fundamentais”. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 99.

ações coletivas, seja pelo fato de que atingem uma pluralidade de titulares de direitos no polo ativo e, normalmente, no polo passivo, podem envolver mais de um órgão público que tenha competência na proteção desses direitos (...), seja pelo fato de que muitos desses conflitos são multifacetados, envolvendo direitos fundamentais que estão em conflito com outros direitos também de natureza fundamental, coloca-se como absolutamente desafiadora para o Poder Judiciário a perspectiva de realizar a sua adequada ponderação obtendo uma solução que seja ao mesmo tempo viável e juridicamente aceitável. Em razão do seu potencial para gerar um diálogo que propicie o esclarecimento de interesses convergentes e divergentes, bem assim para permitir a exploração de soluções que atendam a todos os interesses legítimos, a mediação se afigura, assim, como o instrumento apropriado para a busca de uma solução que, além de preencher os requisitos jurídicos cabíveis, seja efetivamente construída e aceita por todos os envolvidos, gerando assim seu comprometimento com a implementação”.

Dito isso, cabe reiterar que o tema central deste texto, ou seja, o fenômeno das ocupações em áreas de risco, configura-se, à evidência, como uma questão estrutural.

Com efeito, estamos diante de questões que envolvem políticas públicas, como a habitacional, entre outras, multipolaridade, diante dos inúmeros interesses e relações em conflito, um panorama de dificuldades técnicas e pormenores conjunturais sensíveis, aplicação de dotações orçamentárias ou sua própria inexistência e, é claro, reiterada e flagrante violação ou desconsideração de direitos fundamentais, como a vida, a integridade física, a saúde e a moradia.

A instauração de inquéritos civis estruturais que tratem do tema, focados na necessidade de aprimoramento ou mesmo da elaboração de políticas públicas que tenham por objetivo o gradual enfrentamento e solução da questão, deve, portanto, comportar providências que passem por tais fatores.

Conhecer o quadro das necessidades habitacionais existentes no Município é o ponto de partida para o planejamento da política habitacional, pois

quando mensuradas e caracterizadas, estas necessidades podem ser analisadas considerando-se as prioridades de atendimento frente às capacidades e os recursos disponíveis.

Na última década, o país foi palco de significativa produção habitacional por meio do Programa Minha Casa Minha Vida do Governo Federal, que ofereceu subsídios e financiamento para produção e aquisição da casa própria. Só no estado de São Paulo, foram mais de 1,2 milhão de unidades habitacionais contratadas<sup>45</sup> entre 2009 e 2020. No caso paulista, também a CDHU historicamente teve relevante papel na produção habitacional nos municípios. No entanto, os problemas habitacionais permanecem na presença e crescimento de núcleos urbanos precários e ocupações de áreas de risco, no ônus excessivo com aluguéis, na precariedade da infraestrutura, entre outros.

Portanto, para muito além de construção de unidades habitacionais de interesse social (HIS), um conjunto de outras políticas públicas voltadas a demarcação de zonas especiais de interesse social, de urbanização de favelas, de regularização fundiária, de locação social, apenas para citar alguns exemplos, deverão estar associadas a medidas de controle do cumprimento da função social da propriedade e de mediação dos conflitos fundiários urbanos.

Os Promotores de Justiça de Habitação e Urbanismo de todo o país possuem condições de interferir ativamente nessa dinâmica, adotando medidas concretas na busca de maior eficiência e resolutividade em prol da concretização do *direito social à moradia* previsto no art. 6º da Constituição Federal.<sup>46</sup>

A instauração de inquéritos civis estruturais, pelo *Parquet*, para investigação das políticas habitacionais existentes no Município, da sua correta

---

<sup>45</sup> Conforme dados do SISHAB do Governo Federal, foram 1.235.517 de unidades habitacionais contratadas entre 2009 e 2020 no estado de São Paulo (1.047.082 de uh entregues), englobando todas as modalidades do PMCMV (Faixa 1, que envolve recursos orçamentários destinada à população de menor renda; e, Faixas 1,5, 2 e 3, promovidas pelo mercado com recursos do FGTS).

<sup>46</sup> A esse respeito vide Projeto Estratégico MP-Moradia desenvolvido pelo Centro de Apoio de Habitação e Urbanismo do Ministério Público de São Paulo ([www.mpsp.mp.br](http://www.mpsp.mp.br)).

implementação e da execução orçamentária possibilitará, de início, uma melhor compreensão do tratamento que o poder público local vem dando ao tema.

Os Municípios, respeitada sua capacidade orçamentária, devem formular diferentes políticas públicas na área habitacional para fazer frente às demandas locais. É dever do Ministério Público induzir sua elaboração e também sua correta implementação.

Além da produção e oferta de unidades habitacionais às pessoas de baixa renda (inclusive em parceria com outros entes públicos), questões como criação de cadastro municipal de acesso à moradia, elaboração do plano local de habitação de interesse social (PLHIS) de forma articulada ao planejamento orçamentário municipal (PPA, LDO, LOA), planos de urbanização de assentamentos precários, requalificação da segurança em edificações ocupadas irregularmente e outros programas habitacionais como assistência técnica para melhorias habitacionais, locação social e, principalmente, controle social da execução orçamentária, podem consistir em medidas eficazes para diminuição do déficit habitacional e garantia do acesso à moradia adequada àqueles que hoje vivem em áreas de risco alto e muito alto.

Por outro lado, parece que uma questão de mais absoluta relevância não tem merecido a devida importância (não sob o aspecto teórico mas prático) dos membros da Instituição: *cumprimento da função social da propriedade*.

O acesso a terra talvez seja o mais emblemático problema para a efetivação do direito social à moradia. Os altos custos dos lotes urbanizados e a incapacidade de boa parte dos Municípios brasileiros desapropriarem áreas para remoção de famílias vulneráveis residentes em áreas de risco, impõe ao Ministério Público uma atuação proativa na fiscalização dos imóveis descumpridores da função social da propriedade.

Cumprir a função social é um dos pontos centrais para a viabilidade de políticas públicas. Ou seja, a propriedade deve ser utilizada em benefício da sociedade, e não apenas de acordo com os interesses do proprietário. Longe de ser

uma diretriz ideológica, a função social está presente em diversos dispositivos da Constituição Federal, que também prevê instrumentos para que o poder público exija seu cumprimento.

Os objetivos da política urbana também só podem ser alcançados com uma distribuição equilibrada e racional dos usos dos imóveis no território. Nesse sentido, a ociosidade de terrenos ou edificações, quando localizados em regiões com infraestrutura adequada, pode causar efeitos prejudiciais ao seu entorno (como a degradação e o abandono) e a toda cidade, uma vez que diminui a oferta de áreas aptas à urbanização ou utilização, provocando o encarecimento dos imóveis e a expulsão de grandes parcelas da população para regiões mais afastadas e ambientalmente sensíveis.

A Constituição Federal no art. 182, § 4º determina a aplicação do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação com Pagamento em Títulos, respetivamente, para imóveis que não cumprirem sua função social. Todos esses instrumentos foram regulamentados pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001).

#### **IV – Conclusão**

As ocupações de áreas de risco nos Municípios brasileiros é um fenômeno antigo e recorrente em boa parte das cidades do país. O preço da terra nas áreas urbanizadas e regulares aliado a um planejamento urbano excludente são fatores que, associados ao aumento da pobreza e das vulnerabilidades sociais, indicam uma tendência de agravamento daquele quadro.

Por outro lado, as mudanças climáticas verificadas ao longo dos últimos anos, e sentida especialmente pelo aumento e intensidade das chuvas, sinalizam de tragédias recorrentes naquelas áreas, com possibilidade real de perdas de vidas e de bens materiais.

O enfrentamento desse grave problema não pode se limitar às suas *consequências*. As necessárias e imprescindíveis medidas de prevenção, mitigação e de resposta aos desastres, aqui considerados (a) mapeamento das áreas de risco; (b) cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos; (c) elaboração de planos de redução de riscos, planos de contingência, planos de saneamento/drenagem urbana, planos de recursos hídricos; (d) fiscalização e exercício do poder de polícia administrativo, tendem a não resolver as *causas* do mesmo problema.

A questão de fundo está relacionada com a *crise de moradia*. As milhares de pessoas que vivem em áreas de risco alto e muito alto, em regra, não estão lá por opção. Essas áreas são ocupadas maciçamente por famílias vulneráveis e em relação às quais não foram ofertadas políticas públicas habitacionais adequadas. A opção administrativa pelo enfrentamento das *consequências* vem perpetuando a situação num eterno “enxuga gelo”.

Não se pode olvidar que a aparente incapacidade (fática) dos Municípios de congelar áreas precedidas de remoção de pessoas ou mesmo de executar obras de mitigação de risco é uma realidade em todos os Estados da Federação.

É preciso, portanto que o Ministério Público esteja atento a todas essas faces de um mesmo problema que é crônico, complexo e de difícil solução. Atuar com mais ênfase, racionalidade e profissionalismo na efetivação do direito social à moradia é uma necessidade institucional.

A atuação estrutural, que não considere apenas casos pontuais e fragmentados, mas que considere o déficit habitacional, inclusive o qualitativo (ocupações de áreas de risco, favelas, cortiços etc), tende a ser mais resolutiva e eficiente.

A instauração de inquéritos civis estruturais que permitam conhecer a realidade local, o planejamento urbano (existência de plano diretor, leis de uso e ocupação do solo, planos de habitação de interesse social etc), as políticas públicas existentes e sua efetiva implementação (produção de unidades habitacionais, locação

social, auxílio-aluguel, urbanização de favelas, requalificação de segurança de prédios ocupados, dentre outras), a execução orçamentária, existência de imóveis descumpridores da função social da propriedade, a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade (PEUC), mapeamento dos conflitos fundiários urbanos, são algumas providências que certamente propiciarão a adoção de medidas extrajudiciais e/ou judiciais de natureza estruturantes que possibilitarão reverter o processo de ocupação de áreas de risco.

### V - Referências:

FERREIRA, João Sette Whitaker. Cidades para poucos ou para todos? Impasses da democratização das cidades no Brasil e os riscos de um “urbanismo às avessas”, *in*, Hegemonia as avessas. São Paulo. Boitempo Editorial, 2010.

\_\_\_\_\_. São Paulo: cidade da intolerância, ou o urbanismo "à Brasileira". Revista de Estudos Avançados. Número 25. Abril de 2011.

FISHER, Roger, URY, William e PATTON, Bruce. Como chegar ao sim: como negociar acordos sem fazer concessões. Rio de Janeiro: Sextante, 2018.

MALHOTRA, Deepak. Acordos quase impossíveis : como superar impasses e resolver conflitos difíceis sem usar dinheiro ou força. Porto Alegre: Bookman, 2017.

MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001

\_\_\_\_\_. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Ed. Vozes, 2013.

HARVEY, David. O Direito a Cidade. Revista Piauí. Edição 82. Julho de 2013.

PORFÍRIO, Camila Almeida. Litígios estruturais. Legitimidade democrática, procedimento e efetividade.

SOUZA, Luciane Moessa de. Mediação de conflitos coletivos: a aplicação dos meios consensuais à solução de controvérsias que envolvem políticas públicas de concretização de direitos fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

### **3. MÉTODOS AUTOCOMPOSITIVOS - APLICAÇÃO NA ÁREA DE INTERESSES METAINDIVIDUAIS E NA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS URBANÍSTICOS**

***Roberto Luís de Oliveira Pimentel***

Promotor de Justiça de Habitação e Urbanismo em São Paulo/SP

Especialista em Interesses Difusos e Coletivos pela ESMP

Mediador e Conciliador Judicial e Extrajudicial, nos termos da Resolução nº

125/2010 – CNJ. Facilitador de círculos restaurativos pela Ajuris

#### **I. Introdução**

O objetivo deste trabalho é traçar um breve panorama acerca da possibilidade de aplicação dos diversos métodos adequados (ou “alternativos”) de solução de conflitos (MASCs), com ênfase na negociação e na mediação, para o encaminhamento de soluções para questões que envolvam interesses difusos e coletivos e, mais especificamente, controvérsias envolvendo o direito à moradia e a ordem urbanística.

A ênfase na negociação e na mediação dá-se por conta de tais métodos, sem prejuízo da possibilidade de aplicação dos demais, mostrarem-se, em razão de suas características, aptos, a princípio, a um encaminhamento mais produtivo, rumo à autocomposição, dos conflitos ora enfocados.

#### **II. Métodos Adequados de Solução de Conflitos. Negociação. Mediação. Círculos Restaurativos. Design de Sistemas.**

A solução, ou o encaminhamento, de conflitos de interesses em geral pode passar por diversos caminhos juridicamente válidos. De início, vem à mente a clássica resolução de controvérsias por meio da intervenção de uma corte ou tribunal. O Poder

Judiciário, uma vez provocado por um dos interessados, analisa a questão colocada e aplica o Direito ao caso concreto, acrescentando-se às partes, com o que se forma uma relação triangular voltada especificamente ao encaminhamento do conflito. Trata-se de uma atividade de evidente interesse público e social, diante da necessidade de que as relações sejam pacificadas, ou ao menos estabilizadas, trazendo-se, assim, à tona de vivências que permeiam a sociedade, alguma segurança jurídica.

É preciso ter em mente, no entanto, que essa solução se aplica para as hipóteses em que o encaminhamento do conflito rumo a uma solução não é propiciado pelas próprias partes. Em nome da necessidade de estabilização das relações, então, lança-se mão de uma estrutura estatal voltada a se substituir aos interessados, impondo a eles a resolução da controvérsia.

A isso podemos chamar *heterocomposição*.

Denomina-se, de outro lado, *autocomposição* a dinâmica por meio da qual as próprias partes no conflito, ainda que com apoio de terceiros, encontram e adotam, elas mesmas, o encaminhamento e a solução para a controvérsia existente entre elas.

As práticas autocompositivas, ao longo de sua sistematização e estudo enquanto fenômeno social e jurídico, cristalizaram-se em métodos, que comumente são chamados de *métodos adequados, ou alternativos, de solução de conflitos* (MASCs), ou meios alternativos de pacificação de conflitos, entre outras denominações. Dentre eles, têm merecido especial destaque a negociação, a conciliação, a mediação e a arbitragem.

A *negociação* é mencionada em primeiro lugar porque, ao lado de ser hipótese típica de autocomposição, pela ausência de terceiros envolvidos na interação dialógica entre as partes rumo ao consenso, consiste na ferramenta que, de maneira mais direta e natural, é utilizada há décadas pelo Ministério Público e outros entes estatais e públicos, nos termos da Lei Federal nº 7.347/1985, art. 5º, § 6º, para a obtenção, por parte de pessoas físicas e jurídicas, de direito público e privado, organizações, etc. investigados por lesões a interesses difusos e coletivos, de

compromissos de ajustamento de conduta, corporificados nos chamados TACs (termos de compromisso de ajustamento de conduta).

Muito embora o ser humano, como animal político, na clássica expressão aristotélica, esteja habituado a fazer negociações diuturnamente, em todos os seus âmbitos de vivência <sup>47</sup>, do que decorre que, também no campo profissional, tal prática é absolutamente usual para toda e qualquer pessoa, é evidente que, particularmente na esfera da atuação jurídica, em que os conflitos de interesse ou sua prevenção são a matéria-prima sobre a qual se debruçam os diversos operadores nela atuantes, essa atividade tenha especial relevância.

Assim é que os esforços para sistematização e organização de técnicas e ferramentas propícias para tornar negociações mais organizadas e conscientes e, como resultado, mais produtivas, geraram escolas e métodos cuja possibilidade de aproveitamento no âmbito dos interesses difusos e coletivos, mediante adaptações, quando o caso, deve ser estudada e estimulada.

Pela sua relevância e abrangência, mencionamos aqui a famosa *Escola de Harvard*, concebida e sistematizada por William Ury, Roger Fisher e Bruce Patton.

É de responsabilidade desses autores a enumeração de princípios valiosos, com o objetivo de nortear as negociações em geral, desde o momento em que se enfocam os diferentes aspectos e variáveis do conflito até o momento da interação entre as partes visando a construção de caminhos e soluções consensuais.

Assim, a diretriz que preconiza a identificação de *interesses* e *posições* das partes (o que diz respeito, resumidamente, ao que efetivamente pretendem em contraposição àquilo que verbalizam como tal), como ferramenta apta a propiciar um conhecimento mais aprofundado das razões pelas quais o conflito realmente se instaurou, abrindo-se, assim, evidentemente, as portas para uma solução. Também o

---

<sup>47</sup> “Aristóteles define o ser humano como ‘animal político por natureza’, feito para viver na *polis*, e isso é sinalizado pelo fato de que todos os seres humanos possuem a palavra (*logos*), e isso permite discutir o que é útil e prejudicial, o justo e o injusto” (BERTI, Enrico; “Aristóteles”. 1. ed. São Paulo: Ideias & Letras, 2015, página 125).

princípio segundo o qual se deve *separar as pessoas dos problemas*, de forma a se focar o conflito da forma o mais objetiva possível, desarmando-se a controvérsia de aspectos mais apaixonados, ideológicos e de eventuais intransigências estéreis.

Com isso, inaugura-se a era da negociação integrativa, em que as partes cooperam para alcançar os máximos benefícios, de modo a integrar seus interesses a um acordo que cria ou obtém valores, vislumbrando *opções* de acordo que superam a ideia de negociação meramente distributiva, em que os interessados competem pela distribuição de um valor fixo, disputando entre si qual delas irá conseguir o maior benefício. Alcança-se, assim, no ambiente da construção do consenso, a ideia do “jogo de soma não-zero”, consagrado na teoria dos jogos (situação apelidada comumente como “ganha-ganha”).

Outros conceitos, como o de *melhor alternativa sem acordo* (MASA), *zona de possível acordo* (ZOPA) e *ponto de recuo*<sup>48</sup>, sedimentados como técnicas preciosas de negociação, podem ser perfeitamente adaptados para a realidade normativa e a prática jurídica brasileiras no trato de conflitos difusos e coletivos, o que, pelo escopo deste trabalho, não será esmiuçado neste texto.

Enquanto a *conciliação* pode ser entendida como o possível *resultado* de uma negociação ou mediação bem sucedida, ou, em outra acepção, como o processo por meio do qual um terceiro conciliador, figura ausente na negociação, intervém de forma ativa na relação entre as partes, propondo soluções e fornecendo opiniões a respeito<sup>49</sup>, a *mediação*, por sua vez, é o método de solução de conflitos por meio do qual alguém diferente das partes intervém na discussão do encaminhamento do conflito existente entre elas, no intuito de facilitar e fomentar o diálogo, ou auxiliá-las a recompô-lo. É um método autocompositivo por excelência, na medida em que, embora se caracterize pela presença de um terceiro, *não há imposição de uma*

---

<sup>48</sup> *Best Alternative to a Negotiated Agreement (BATNA), Zone of Possible Agreement (ZOPA), Reservation Value/Price ou Walk Away Point.*

<sup>49</sup> Um exemplo típico é a atuação de magistrados, em processos judiciais, em busca da obtenção da conciliação entre as partes.

*solução para o conflito*. Os encaminhamentos e soluções são construídos pelas partes, com o acompanhamento e o estímulo propiciados pela intervenção qualificada do mediador. Assim, na visão de Joseph B. Stulberg & Lela P. Love, “A mediação é um processo no qual um interveniente neutro ajuda pessoas numa disputa a aprimorarem seus entendimentos sobre a situação em que se encontram e um sobre o outro e, então, a desenvolverem soluções que sejam aceitáveis para eles” <sup>50</sup> .

Cuida-se de uma atividade regulamentada pelo ordenamento jurídico brasileiro, que consagra regras próprias e contempla os princípios que a regem segundo uma construção prática e teórica há muito sedimentada. Os princípios regentes da mediação estão previstos na Lei Federal nº 13.140/2015 <sup>51</sup> , art. 2º, e no Código de Processo Civil, art. 166.

<b>Lei nº 13.140/2015, art. 2º</b>	<b>Código de Processo Civil, art. 166</b>
Imparcialidade do mediador	imparcialidade
isonomia entre as partes	independência
oralidade	oralidade
Informalidade	informalidade
autonomia da vontade das partes	autonomia da vontade
busca do consenso	decisão informada
confidencialidade	confidencialidade
boa-fé	

Cuida-se, além disso, de um processo marcado pela *aplicação de técnicas* pelo mediador, à medida em que o diálogo se desenvolve e se incrementa, com maior ou

<sup>50</sup> STULBERG, Joseph B. & LOVE, Lela P.; *The Middle Voice: Mediating Conflict Successfully*. 2. ed. *E-book*. Durham: Carolina Academic Press, 2013. Pos. 280.

<sup>51</sup> “Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública”.

menor colaboração das partes, em busca, justamente, dos objetivos já descritos. Por tal razão, cuida-se de uma tarefa especializada, cujo desempenho depende de *capacitação* e do preenchimento de requisitos, conforme previsto pelo Código de Processo Civil (artigo 167, § 1º) e pela Resolução nº 125/2010, do Conselho Nacional de Justiça (art. 12).

Dentre as técnicas típicas do processo de mediação, pode-se mencionar, a título de exemplo, o *rapport*, a escuta ativa, a inversão de papéis, o reforço positivo, o mapeamento do conflito, o *caucus*, entre inúmeras outras <sup>52</sup>.

De se destacar, ainda, que a mediação pode se desenvolver segundo modalidades diversas, e que, consoante os contornos do conflito, podem ser entendidas como mais adequadas para a obtenção de resultados satisfatórios. Mencionam-se, assim, a chamada “Escola de Mediação de Harvard”, ou satisfativa, marcada pela aplicação, no ambiente da mediação, das técnicas e princípios consagrados pelo já mencionado Projeto de Negociação de Harvard, bem como a chamada “Mediação Transformativa”, que enfoca na transformação das partes e em seu empoderamento, para seguirem com responsabilidade quanto a suas opções futuras. Jogam-se luzes, assim, sobre a relação entre as partes e as causas do conflito, distribuindo-se o foco antes destinado predominantemente a aspectos mais objetivos da controvérsia.

Também os círculos de construção de paz, típicos da justiça restaurativa, constituem ferramenta cuja utilização, no encaminhamento de questões difusas, pode ser estrategicamente utilizada, visando a obtenção de ambientes colaborativos e abertos entre os diversos interessados no conflito ou a respeito de aspectos específicos que devam ser trabalhados como antecedente necessário para etapas de discussão e encaminhamentos subsequentes. Para tanto, evidentemente, é necessária a presença de facilitador devidamente capacitado (Resolução CNJ nº 226/2016, art. 1º, inciso II).

---

<sup>52</sup> Para uma visão mais detalhada sobre as técnicas de mediação, sugere-se a obra “Caixa de Ferramentas em Mediação: Aportes Práticos e Teóricos”, de Tania Almeida, Dash Editora.

De se considerar, por fim, a necessidade de profunda reflexão sobre o emprego do inquérito civil e demais procedimentos a cargo do Ministério Público como *suporte* para o design de sistemas de disputa e de resolução de conflitos difusos<sup>53</sup>, ferramenta que, se utilizada com estratégia e com a devida técnica, por membros e auxiliares devidamente capacitados, tem o potencial de gerar avanços significativos no trato de questões metaindividuais e ganhos enormes de efetividade e resolutividade na atuação da Instituição.

### **III. Contornos Gerais da Aplicação das Técnicas e Métodos Autocompositivos no Contexto de Conflitos Difusos. Negociação e Mediação. Mapeamento do Conflito.**

Se, de um lado, a negociação e a conciliação se mostram, ainda que de maneira predominantemente empírica, como métodos consagrados de autocomposição de conflitos difusos, não apenas no âmbito da atuação do Ministério Público como também dos mais diversos órgãos da Administração Pública, a possibilidade de utilização da mediação ainda gera uma série de dúvidas e alguma perplexidade<sup>54</sup>.

No entanto, acreditamos que seja plenamente viável a aplicação de tal ferramenta para tanto. Basta invocar as mesmas justificativas que se apresentam para

---

<sup>53</sup> "A abordagem [de design] de sistemas de resolução de conflitos suporta metodologias diversas e variadas, que podem ser graduadas de baixo a alto custo, incorporando perspectivas múltiplas e divergentes, e empregar processos e técnicas amplamente variados, produzindo, assim, resultados sinérgicos e encorajando feedback, aprendizado e auto-aprimoramento" (Kenneth Cloke, "The Dance of Opposites – tradução nossa).

<sup>54</sup> A autocomposição e a mediação no âmbito das pessoas jurídicas de Direito Público é objeto de regulamentação na já mencionada Lei Federal nº 13.140/2015 (arts. 32 a 40), que trata, inclusive, da criação de "câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública".

a consagração da negociação – ou mesmo da conciliação – enquanto tal, na medida em que, na verdade, nada há na mediação que o contraindique. Pelo contrário, aliás. Isso se mostra claro não apenas ao se examinar a defesa teórica dessa possibilidade, como também ao observarmos que, na prática, isso tem ocorrido com grande sucesso.

Tais justificativas passam, inclusive, como é cediço, pela óbvia necessidade de se encontrarem alternativas para a litigância processual, diante dos inúmeros problemas, de todos conhecidos, decorrentes de se adotar a via judicial como preferencial para a solução de conflitos, sejam eles individuais, sejam eles coletivos.

De qualquer modo, os questionamentos sobre a inclusão da mediação no cardápio de métodos de encaminhamento e solução de conflitos coletivos e difusos passam, por primeiro, pela evidente caracterização de tais conflitos como, geralmente, mais complexos do que os individuais, repletos de variáveis sobre as quais, muitas vezes, o controle e o pleno conhecimento de desdobramentos se mostram muito mais difíceis. Além disso, dúvidas podem surgir quanto à prerrogativa que um legitimado extraordinário possa ter para participar da escolha do mediador, quanto a como se conduzir a mediação diante da clara possibilidade de haver mais do que duas partes no conflito, bem como quanto à complexidade técnica de muitos dos conflitos difusos.

A participação na escolha do mediador pelo legitimado extraordinário nos parece um problema aparente, apenas. Com efeito, não há nenhuma disponibilidade acerca do direito material tutelado em tal atividade. O risco de que tal ocorra não está neste momento e muito menos na escolha da mediação enquanto método de discussão e encaminhamento do conflito. Vale lembrar, aliás, que mediadores capacitados estão perfeitamente habituados à condução da reconstrução do diálogo em conflitos envolvendo direitos indisponíveis. Assinala-se em acréscimo que a mediação é um processo marcado pela voluntariedade enquanto princípio informador, e essa característica não se revela apenas no momento em que o interessado a ela adere, mas se faz presente durante toda a dinâmica de sua aplicação. Com relação à tutela, em si, do direito material, e às regras que envolvem a apreciação e homologação do conteúdo de acordos e de promoções de arquivamentos deles

resultantes, no que diz respeito ao Ministério Público, por exemplo, aplicam-se as mesmas regras vigentes quanto à negociação que resulta na celebração de TACs.

Dito isso, é certo que se mostra necessária a adaptação, para aplicação em conflitos coletivos e difusos, de aspectos que foram pensados, criados e evoluíram em meio ao tratamento de conflitos individuais.

Tal adequação, no entanto, é perfeitamente possível.

Como um exemplo disso, passamos a explorar o *mapeamento do conflito* como técnica cuja adaptação e utilização, diante de controvérsias envolvendo temas transindividuais, acaba por adquirir enorme importância.

É intuitivo que, para bem negociar ou mesmo para bem facilitar a reconstrução do diálogo entre partes de um conflito, é imprescindível que sejam bem conhecidos os contornos, aspectos e características que permeiam a relação. Tal importância, vale dizer, é *diretamente* proporcional à complexidade do conflito. Mas não é apenas essa evidente conclusão que temos em mente.

Roger Fisher, William Ury e Bruce Patton, em preciosa e clássica lição no âmbito da teoria da negociação, ensinam:

“Por mais valioso que seja contar com muitas opções, as pessoas envolvidas numa negociação raramente sentem necessidade delas. Numa disputa, costumam acreditar que sabem a resposta certa – a opinião delas deve prevalecer. Numa negociação de contrato, tendem a acreditar que sua oferta é razoável e deve ser escolhida, talvez com um ajuste de preço. Todas as respostas disponíveis parecem estar em uma linha reta entre a posição do outro e a sua”<sup>55</sup> .

Apontam, a seguir, quais os principais entraves existentes em negociações. Entre eles, “a busca por uma resposta única”, a “pressuposição de que o bolo tem um

---

<sup>55</sup> FISHER, Roger; URY, William & PATTON, Bruce; **Como Chegar ao Sim**: Como Chegar a Acordos sem Fazer Concessões. 2. ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2018, página 80.

tamanho fixo” e ainda “a crença de que ‘resolver o problema do outro é problema do outro”<sup>56</sup> .

Vale mencionar, nesse passo, que a busca, por cada parte, de uma resposta única, na crença de que o conflito é algo estanque, desprovido de dinamismo, um monolito que as impede de caminhar adiante, as coloca ou as mantém em posições diametralmente opostas, afastando, assim, o espírito colaborativo e multifacetado que acaba por facilitar o surgimento de opções, que ramificam a visão de cada qual e do conjunto de envolvidos na busca de caminhos rumo à solução.

Para isso, no entanto, deve-se partir do pressuposto de que a conjuntura complexa exige uma maior dedicação para que seus contornos sejam minimamente conhecidos. Mesmo porque, na mesma linha de pensamento destacada acima, é possível dizer que a complexidade das variáveis e aspectos do conflito é, agora, *inversamente* proporcional à nitidez da separação, ou distinção, entre os problemas vividos por uma parte e pela outra e entre seus pontos de vista – por vezes ilusoriamente – antagônicos.

Por tudo isso, conhecer a questão o mais profundamente possível se mostra importantíssimo para que surjam *opções* diferentes de encaminhamento, dentre as quais as partes poderão encontrar soluções e possibilidades que atendam a todos.

Por vezes, determinado aspecto técnico, jurídico ou fático, antes desconsiderado ou entendido como de menor importância, quando bem conhecido e analisado mais a fundo, pode trazer à luz desdobramentos e a possibilidade de conectar-se a outras variáveis, propiciando o surgimento de caminhos antes camuflados em meio à discussão de temas mais óbvios da controvérsia.

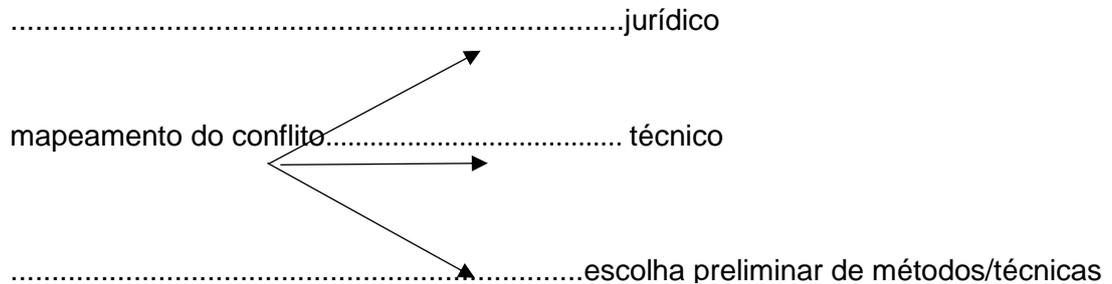
Daí porque entendemos que o *mapeamento do conflito*<sup>57</sup> , sob os pontos de vista *jurídico*, *técnico* e de *identificação de métodos autocompositivos* que

---

<sup>56</sup> Obra e página citadas.

<sup>57</sup> “Esse é um procedimento imprescindível no diálogo com múltiplas partes, que pode ser sistematicamente utilizado por mediadores com a intenção de analisar a natureza do conflito e seu

melhor se adequem a ele, apresenta relevância estratégica no que diz respeito à solução negociada de conflitos difusos e coletivos.



É evidente que, ainda que dividido para fins práticos em aspectos como ora proposto, o mapeamento deverá ser um só, de forma que se pautem pela multidisciplinariedade das análises e intercâmbio de informações e pontos de vista, e se guie, além disso, pelo foco no encaminhamento de solução negociada ou amigável.

Além disso, o mapeamento é algo dinâmico e adaptável, de forma que, a cada passo, poderão ser incluídas novas visões e aspectos antes não percebidos, sempre com o objetivo de se enriquecer a dinâmica em andamento.

O aprofundamento ou a análise técnica, por exemplo, deverá, sempre que viável, levar em conta o potencial que cada possibilidade ou alternativa técnica encontrada revela para a resolução do conflito ou de aspectos dele. De posse dessas informações, o negociador ou mediador poderá, dessa forma, vislumbrar determinada abordagem ou a utilização de determinada técnica que, à vista disso, poderá melhor estimular as partes a encontrarem encaminhamentos e possíveis soluções que as satisfaçam.

É de grande relevância, além disso, particularmente quando o conflito difuso disser respeito à realização de obras, intervenções ou políticas públicas, que, a permear os aspectos jurídicos e técnicos do panorama estudado, esteja incluída uma análise da questão *orçamentária*. Com efeito, em casos assim, para que o diálogo e

---

histórico, assim como de traçar estratégias de intervenção” (ALMEIDA, Tania; Caixa de Ferramentas em Mediação: Aportes Práticos e Teóricos. 1. ed. São Paulo: Dash, 2014, página 59).

as decisões a serem tomadas sejam devidamente informados e solidamente fundamentados, mostra-se extremamente importante que tenham sido previamente analisadas as alternativas para abordagem da questão sob o ponto de vista do *custeio* das providências e ações que, eventualmente, estejam inseridas nas possíveis soluções, potenciais propostas ou opções geradas.

Como mais um exemplo de técnicas ou, pode-se dizer, de *posturas* a serem adotadas pelo negociador ou estimuladas pelo mediador de conflitos difusos ou coletivos, vale mencionar a necessidade de se evitarem julgamentos precipitados sobre as posições manifestadas ou interesses revelados pelas partes, permitindo-se assim que se vislumbre o conflito de maneira o mais objetiva possível, o que viabilizará o aprimoramento do diálogo, evitando-se o sufocamento do surgimento de opções.

Nesse sentido, é valiosa a lição de Erica Ariel Fox, ao propor que nos autoavaliemos e nos perguntemos, inclusive em uma mesa de negociação, em que pontos nós mesmos, e não a outra parte, porventura estamos a colocar entraves, empecilhos ou dificuldades para a comunicação e o diálogo, ou, em suas palavras, colocando-nos no meio de nossos próprios caminhos, o que significa, também, perceber nossa própria contribuição para os resultados – por vezes insatisfatórios – que obtemos <sup>58</sup>.

#### **IV. Objeto da Autocomposição de Conflitos Difusos e Coletivos. Direitos Indisponíveis. Direitos Materiais. Questões Estruturais. Convenções Processuais.**

A tormentosa questão que envolve a realização de concessões acerca de interesses ou direitos indisponíveis na negociação ou conciliação de conflitos difusos

---

<sup>58</sup> “O primeiro passo para superar sua lacuna de desempenho [*performance gap*, no original], é ver seu próprio papel nos resultados que você vem obtendo” (*Winning From Within*, New York: Harper Collins, 2013, página 21).

e coletivos vem naturalmente à tona ao tratarmos da utilização de MASCs como ferramenta para tanto.

Trata-se, no entanto, de algo superável, da mesma maneira que o é quanto à utilização dos compromissos de ajustamento de conduta, que poderão ser tomados pelo Ministério Público e demais legitimados para a ação civil pública<sup>59</sup> previstos em nossa legislação há mais de três décadas. É evidente que o questionamento é de enorme relevância, não apenas por conta do traço de indisponibilidade que caracteriza tais direitos (o que, no aspecto do direito material, impediria, a princípio, o seu próprio titular de renunciar a eles), mas também em razão de estarmos diante, no sistema que instrumentaliza sua tutela, de hipótese de legitimação extraordinária.

Sob um ponto de vista mais cauteloso ou, por assim dizer, conservador, os acordos versando sobre direitos difusos e coletivos podem dizer respeito, apenas, a aspectos circunstanciais envolvendo o *cumprimento* das obrigações tendentes à prevenção de lesão ou à reparação do bem lesado, como prazos e suas eventuais prorrogações, valores de multas ou mesmo de compensações pecuniárias etc. Não teriam, portanto, como prevalecer eventuais flexibilizações concernentes às obrigações em si.

A complexidade das situações atualmente postas para enfrentamento pelo Ministério Público e demais legitimados extraordinários, no entanto, permite, a nosso ver, que se alargue o espectro e o alcance de tal visão, num primeiro momento para que se analisem as diversas alternativas possíveis para a prevenção de lesão ou para a reparação do bem difuso e, posteriormente, para que se avaliem, com maior liberdade, as opções que se mostrem viáveis para que se implemente a proteção ou a recomposição almejadas, à luz do fato de que a indisponibilidade diz respeito ao âmago do bem tutelado e sua preservação.

---

<sup>59</sup> O Código de Processo Civil e a Lei de Mediação (Lei Federal nº 13.140/2015), respectivamente nos arts. 174, inciso III e 32, inciso III, preveem expressamente a possibilidade de celebração de “termos de ajustamento de conduta” pelas câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos instaladas no âmbito das pessoas jurídicas de Direito Público.

Toda essa conjuntura, enfim, deve ser avaliada caso a caso, com apoio técnico e análise aprofundada das informações disponíveis e dos prognósticos de evolução da situação fática no tempo, a fim de que se elejam os melhores caminhos para a solução do conflito, o que poderá importar, dentro do espírito da negociação, em concessões mútuas ou na busca de alternativas inovadoras ou que revelem, ao se pactuarem as cláusulas do ajuste, não apenas a reparação do dano mas possíveis ganhos para a sociedade, ou até mesmo para o próprio compromissário.

De se observar, ainda, que há normas garantidoras, *a posteriori*, da intangibilidade do âmago do bem tutelado como, por exemplo, a necessidade de homologação do arquivamento de procedimento, no qual se deu a celebração do termo de compromisso de ajustamento de conduta, pelo Conselho Superior ou Câmara de Revisão do Ministério Público (no caso de compromissos tomados por seus membros)<sup>60</sup>, a valoração do compromisso de ajustamento como garantia *mínima* de prevenção ou reparação do dano transindividual<sup>61</sup> e, evidentemente, a própria possibilidade de controle judicial sobre todos os seus aspectos<sup>62</sup>, fatores que resultam na possibilidade de celebração de novo compromisso, inclusive por outros colegitimados, com novas obrigações ou ampliação do objeto, e na possibilidade de ajuizamento de ação civil pública relativa ao tema do conflito.

A indisponibilidade de direitos, cabe desde logo dizer, não é tema inédito no campo da mediação, no que toca a direitos individuais, diante de seu amplo e bem-sucedido uso na área do Direito de Família, por exemplo. Vale assinalar que, nessas hipóteses, a lei estabelece a necessidade de homologação judicial e oitiva do Ministério Público<sup>63</sup>, formalidade que, à evidência, se mostra dispensável na hipótese

---

<sup>60</sup> Arts. 5º, § 6º e 9º, § 3º da Lei Federal nº 7.347/1985.

<sup>61</sup> MAZILLI, Hugo Nigro. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo*. São Paulo: Saraiva, 1996, página 316.

<sup>62</sup> Constituição Federal, art. 5º, inciso XXXV.

<sup>63</sup> “O consenso das partes envolvendo direitos indisponíveis, mas transigíveis, deve ser homologado em juízo, exigida a oitiva do Ministério Público” (art. 3º, § 2º da Lei Federal nº 13.140/2015).

de se tratar de acordo relacionado a direitos difusos e coletivos, em razão da regulamentação própria trazida pelo microssistema processual coletivo.

Poderão se submeter à mediação, portanto, quaisquer assuntos relacionados à controvérsia ou ao conflito transindividual. O objetivo da utilização de MASCs para tal tutela é, como é óbvio, instrumental. E disso resulta ainda uma vantagem, no que diz respeito à maior possibilidade de abertura das partes para a busca de soluções por meio do diálogo, consistente na posição não apenas de neutralidade do mediador (no sentido de que não se trata de um órgão julgador ou que imporá uma solução para a questão, como o juiz ou o árbitro), mas também em seu dever de confidencialidade.

Importante observar, ainda nesse mesmo espírito, que, à medida em que o Ministério Público, dentro de sua missão institucional, voltar-se para a instauração, na área de interesses transindividuais, de inquéritos civis resolutivos, e, principalmente, estruturais<sup>64</sup>, vislumbra-se a clara possibilidade de encaminhamento das complexas questões levantadas e investigadas nesse âmbito para soluções autocompositivas, mostrando-se, mais uma vez, relevante que se alterem os paradigmas e visões de atuação de seus membros, o que deve vir acompanhado de sua capacitação para a negociação e, sempre que possível, também para a mediação, como importantes ferramentas técnicas que poderão não apenas nortear a própria participação e condução de processos autocompositivos, como também a coleta de dados e informações, à vista da necessidade de, desde o início, abrirem-se as portas para o surgimento de opções de encaminhamento pactuado para os conflitos sob apuração.

Também para a celebração de acordos com relação a aspectos processuais a utilização da negociação, da mediação e de outros métodos pode se mostrar bastante profícua, assim como para protocolos pré-processuais.

---

<sup>64</sup> Na Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo da Capital, por meio da implementação de um dos objetivos do Projeto MP-ID (Moderna Promotoria de Justiça de Interesses Difusos), estabeleceu-se como rotina a instauração de inquéritos civis estruturais, com o que a atuação do órgão, gradativamente, se tornou mais efetiva e mais consentânea com os ditames constitucionais respectivos. Além disso, a Promotoria de Justiça, dentro do paradigma estabelecido pelas Diretrizes aos Membros do Ministério Público, alínea “K”, da Carta de Brasília, deixou de instaurar, sem nenhuma perda de efetividade, centenas de procedimentos pontuais, de alcance e resolutividade totalmente questionáveis.

Os negócios jurídicos processuais, nesse sentido, podem integrar acordos mais amplos, que também disciplinem outros aspectos da relação ou do conflito, cabendo, ainda, sua celebração a título preparatório de outras negociações.

Cuida-se, assim, de mais uma válvula para o surgimento de opções que possam indicar caminhos para a solução do conflito, devendo os negociadores e mediadores permanecer atentos para a possibilidade de sua utilização criativa, respeitados, obviamente, os princípios constitucionais e legais incidentes.

Diante da redação do art. 190 do Código de Processo Civil, que poderia trazer alguma dúvida acerca do alcance e possibilidades de uso do instituto pelo Ministério Público, de se observar que o art. 16 da Resolução nº 118/2014, do Conselho Nacional do Ministério Público, autoriza, de forma ampla, tal prática, inclusive em fases pré-processuais<sup>65</sup>.

#### **V. Conflitos Urbanísticos e Fundiários. Peculiaridades. Regularização Fundiária. Conflitos Aparentes entre a Legislação Ambiental e a Legislação de Reurb e Autocomposição.**

Os conflitos subsumidos à legislação urbanística, pela complexidade que lhes é inerente, podem representar um campo de muito crescimento e aprendizado no que toca ao emprego dos MASCs. Invariavelmente, tais controvérsias envolverão o poder público, a sociedade civil, movimentos sociais organizados, organizações não governamentais ligadas ao desenvolvimento urbano e à proteção do meio ambiente artificial e, muito frequentemente, o próprio Poder Legislativo.

Alguns pontos que caracterizam essa espécie de relações sociais e jurídicas complexas podem bem ilustrar essa conclusão. Citaremos adiante, de maneira breve, exemplos nesse sentido.

---

<sup>65</sup> “Art. 16. Segundo a lei processual, poderá o membro do Ministério Público, em qualquer fase da investigação ou durante o processo, celebrar acordos visando constituir, modificar ou extinguir situações jurídicas processuais”.

Intervenções e projetos urbanísticos: são absolutamente rotineiros os projetos apresentados tanto pelo poder público quanto por particulares com o objetivo de promover intervenções na terra urbana. Tais projetos, comumente, são elaborados e preparados sem o devido cuidado no que toca à observância das normas de direito público relacionadas à proteção da ordem urbanística e sem que se garanta participação da sociedade civil ou, como um pré-requisito essencial para tanto, ampla publicidade acerca dos objetivos, finalidades, estudos técnicos preparatórios e mesmo do próprio conteúdo das intervenções pretendidas. É evidente, assim, que ambientes de negociação ou de mediação se mostram aptos para que se discutam e se pactuem obrigações que objetivem o ajustamento de situações de afronta à legislação, para que, por exemplo, etapas que tenham sido abreviadas sejam devidamente refeitas, ou para que se garanta a publicização de dados e informações e a oitiva da sociedade.

Projetos de lei urbanísticos: a participação da sociedade civil na discussão de projetos de lei que envolvam a área urbanística é requisito constitucional para sua validade. O Poder Judiciário tem entendido que se trata de assunto em relação ao qual cabe, inclusive, à luz do sistema de freios e contrapesos, o exercício de controle sobre as demais instâncias federativas, de modo a que se garanta, por exemplo, a realização de audiências públicas, promovidas de acordo com os requisitos legais e com ampla publicidade e acesso à população. Mais uma vez se vislumbra a clara possibilidade e um amplo panorama de aplicação dos métodos autocompositivos, que permitem discussão com todos os setores envolvidos a fim de que se adequem as irregularidades eventualmente existentes nesse sentido.

Direito à moradia e conflitos fundiários: disputas pela posse da terra consistem certamente num dos temas mais tormentosos na área cível e na área urbanística, notadamente – e aqui nos interessa tal ponto – quando tais conflitos envolvem ocupações informais de áreas urbanas (ou mesmo em áreas rurais, mas para fins urbanos) por populações carentes ou menos favorecidas, em busca, como via de regra se verifica, de moradia. Cuida-se de fenômeno típico das cidades brasileiras,

marcadas, como se sabe, por intensa desigualdade social e pelo desatendimento do direito constitucional social em referência para boa parte da população.

Afora o conflito pela posse imobiliária em si, que se trava, geralmente, entre proprietários (que, na prática, na imensa maioria das situações, lançam mão de demandas possessórias) e ocupantes da área, é muito comum que se verifiquem, nesses casos, também aspectos de interesse do poder público e da sociedade civil, envolvendo uma miríade de assuntos, que podem ir do zoneamento da área à proteção do meio ambiente e de bens públicos. E é justamente na complexidade advinda do conflito entre variadas normas de proteção (aliás, como dito, uma característica sempre presente no campo dos conflitos urbanísticos em geral) que reside a possibilidade de uso profícuo dos métodos autocompositivos.

Com efeito, é própria dessas atividades dialéticas, após a preparação que, particularmente no início das sessões de mediação, é feita aos interessados nesse sentido, a abertura para uma observação positiva, generosa e criativa da conjuntura do conflito e das possibilidades de seu encaminhamento. É função do mediador, e nesses casos tal tarefa se mostra ainda mais importante, garantir que esse espírito permeie a conduta de todos os envolvidos.

Como em qualquer conflito difuso ou coletivo, situações como essa exigirão, portanto, preparo e capacitação do responsável pela condução dos trabalhos de autocomposição.

Demandam especial atenção, na área da habitação e urbanismo, controvérsias relacionadas à regularização fundiária de áreas ocupadas. Cuida-se de tema que agrega conflitos de profundo teor social, diante da natureza do direito fundamental a que se refere, qual seja, a moradia (art. 6º, *caput* da Constituição Federal), cuja garantia, como se sabe, se mostra muito distante de um mínimo razoável no país, panorama que se traduz pelos altíssimos índices de déficit habitacional existentes em todo o território nacional.

Referido direito fundamental, muitas das vezes, na situação concreta, será colocado diante (e em contraposição ao menos aparente) de outros direitos de

relevância constitucional, como o meio ambiente (CF, art. 225) e a política de desenvolvimento urbano (CF, art. 182). Os conflitos disso resultantes, não seria preciso dizer, terão por característica primordial a complexidade e, por consequência, demandarão preparo e sensibilidade por parte dos profissionais envolvidos na negociação ou na mediação, bem como um competente mapeamento de todo o contexto a envolvê-los.

Especificamente quanto à realização de mediação em conflitos que envolvam a discussão sobre a realização ou sobre a viabilidade da regularização fundiária, chamam a atenção dispositivos específicos da Lei Federal nº 13.465/2017, que estabelecem a possibilidade de se realizar, na hipótese de apresentação de impugnação pelos titulares do domínio, na fase de demarcação urbanística, “procedimento extrajudicial de composição de conflitos” (art. 21 e parágrafos).

É interessante anotar que se prevê, inclusive, com o fim específico de se obterem informações sobre “casos de prescrição aquisitiva da propriedade”, a realização de levantamento que em parte coincide com a proposta acima, colocada neste trabalho como algo de importância generalizada, no sentido da conveniência de se realizar um mapeamento do conflito para o fim de se propiciar o surgimento de opções de encaminhamento. Com efeito, dispõe o § 2º do mencionado art. 21 que “para subsidiar o procedimento de que trata o **caput** deste artigo, será feito um levantamento de eventuais passivos tributários, ambientais e administrativos associados aos imóveis objeto de impugnação, assim como das posses existentes, com vistas à identificação de casos de prescrição aquisitiva da propriedade”.

Outro dispositivo bastante interessante é o § 4º, por meio do qual se permite a realização de *arbitragem* em casos de conflito quanto à demarcação urbanística não solucionados por meio da mediação, do que se extrai ter o legislador compreendido que, nesta fase da regularização fundiária, não há campo para que se fale em indisponibilidade de direitos (Lei Federal nº 9.307/1996, art. 1º).

Outro dispositivo de enorme interesse para o tema deste trabalho é o art. 34 da Lei nº 13.465/2017, que dispõe que “os Municípios 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, as quais deterão competência para dirimir conflitos relacionados à Reurb, mediante solução consensual”<sup>66</sup>.

No momento da negociação ou mediação acerca de pontos conflituosos de processos de regularização fundiária, particularmente no que diz respeito a possíveis choques entre o que dispõe a legislação ambiental, a legislação urbanística e a legislação de proteção social e habitacional (e aqui nos referimos tanto a normas constitucionais quanto infraconstitucionais, já que todos esses direitos possuem esse amplo espectro), mostra-se, como já aventado em termos gerais, importantíssimo que se conheçam as diversas variáveis, possíveis soluções técnicas, posições e interesses de cada *stakeholder* e que se tenha em mente a zona de possível acordo (ZOPA), cujo estabelecimento poderá ter por critério de aferição uma reflexão fundamentada acerca do que se entende por efetivamente indisponível diante da legislação, à luz do caso concreto e dos reflexos e ganhos sociais que os parâmetros de eventual pactuação sobre a regularização possam significar, com base, sempre, em propostas de soluções técnicas apresentadas.

Os negociadores presentes e responsáveis pelo processo, particularmente aqueles que representem os legitimados extraordinários para a celebração de compromissos de ajustamento de conduta (Lei Federal nº 7.347/1985, art. 5º, § 6º) deverão ter presente, ainda, que a ZOPA será algo fluida<sup>67</sup> e permitirá, ao longo do processo, dentro de parâmetros de razoabilidade e responsabilidade técnica e

---

<sup>66</sup> O Município de São Paulo conta com um Núcleo de Solução de Conflitos no âmbito da Secretaria Municipal de Habitação, composto por advogados, arquitetos, assistentes sociais e outros profissionais, boa parte deles capacitados para a mediação de conflitos.

<sup>67</sup> Interessante anotar, nesse contexto, o disposto nos artigos 20 e 22 das Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (redação dada pela Lei Federal nº 12.376, de 2010), *verbis*: “Art.

20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”; Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados”.

profissional, as flexibilizações e adaptações que se façam necessárias e possíveis à vista dos posicionamentos cambiantes das partes e das opções que, naturalmente, forem postas à mesa dentro da dinâmica dialógica que caracteriza a aplicação dos institutos ora descritos.

## VI. Bibliografia

- ALMEIDA, Tania; **Caixa de Ferramentas em Mediação: Aportes Práticos e Teóricos**. 1. ed. São Paulo: Dash, 2014.
- BERTI, Enrico; **Aristóteles**. 1. ed. São Paulo: Ideias & Letras, 2015.
- BRIQUET, Enia C.; **Manual de Mediação: Teoria e Prática na Formação do Mediador**. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 2016.
- CLOKE, Kenneth; **The Dance of Opposites: Explorations in Mediation, Dialogue and Conflict Resolution Systems**. Goodmedia Press, 2013.
- FISHER, Roger; URY, William & PATTON, Bruce; **Como Chegar ao Sim: Como Chegar a Acordos sem Fazer Concessões**. 2. ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2018.
- FOX, Erica A.; **Winning From Within: A Breakthrough Method for Leading, Living and Lasting Change**. 1. ed. New York: Harper Collins, 2013.
- MAZILLI, Hugo Nigro; **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.
- PINHO, Humberto D. B. de & Mazzola, Marcelo; **Manual de Mediação e Arbitragem**. 1. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.
- ROSENBERG, Marshall B.; **Comunicação Não Violenta: Técnicas para Aprimorar Relacionamentos Pessoais e Profissionais**. 4. ed. São Paulo: Ágora, 2006.
- SOUZA, Luciane M. de; **Mediação de Conflitos Coletivos: A Aplicação dos Meios Consensuais à Solução de Controvérsias que Envolvem Políticas públicas de Concretização de Direitos Fundamentais**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- STULBERG, Joseph B. & LOVE, Lela P.; **The Middle Voice: Mediating Conflict Successfully**. 2. Ed. *E-book*. Durham: Carolina Academic Press, 2013.

## 4. PROJETO ESTRATÉGICO MP – MORADIA

**Marcus Vinicius Monteiro dos Santos**

*Promotor de Justiça de Habitação e Urbanismo em São Paulo/SP  
Metre em Gestão e Políticas Públicas pela Fundação Getúlio Vargas  
Especialista em Interesses Difusos e Coletivos pela ESMP  
Coordenador do Centro de Apoio de Habitação e Urbanismo do MPSP*

### **I – Objetivo**

Integrar a atuação dos Promotores de Justiça de Habitação e Urbanismo do Estado de São Paulo no enfrentamento da crise habitacional e dos conflitos fundiários urbanos, mediante iniciativas uniformizadas voltadas à efetivação do direito social à moradia, com foco em soluções adequadas para garantia dos princípios da *função social da propriedade*, da *dignidade da pessoa humana* e do *não retrocesso social*.

### **II. Justificativa**

Habitar é o ponto de partida para a garantia de todos os direitos fundamentais. A ausência de um teto impede que o ser humano sobreviva dignamente, evolua como tal e exerça seu papel na sociedade.

A moradia adequada foi reconhecida como direito humano em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, tornando-se um direito humano universal, aceito e aplicável em todas as partes do mundo como um dos direitos fundamentais para a vida das pessoas.

O direito à moradia integra o direito a um padrão de vida adequado. Não se resume a apenas um teto e quatro paredes, mas ao direito de toda pessoa ter

acesso a um lar e a uma comunidade seguros para viver em paz, dignidade e saúde física e mental. A moradia adequada deve incluir<sup>68</sup>:

- **Segurança da posse:** Todas as pessoas têm o direito de morar sem o medo de sofrer remoção, ameaças indevidas ou inesperadas. As formas de se garantir essa segurança da posse são diversas e variam de acordo com o sistema jurídico e a cultura de cada país, região, cidade ou povo;
- **Disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos:** A moradia deve ser conectada às redes de água, saneamento básico, gás e energia elétrica; em suas proximidades deve haver equipamentos públicos como escolas, creches, postos de saúde, áreas de esporte e lazer e devem estar disponíveis serviços de transporte público, limpeza, coleta de lixo, entre outros.
- **Custo acessível:** O custo para a aquisição ou aluguel da moradia deve ser acessível, de modo que não comprometa o orçamento familiar e permita também o atendimento de outros direitos humanos, como o direito à alimentação, ao lazer etc. Da mesma forma, gastos com a manutenção da casa, como as despesas com luz, água e gás, também não podem ser muito onerosos.
- **Habitabilidade:** A moradia adequada tem que apresentar boas condições de proteção contra frio, calor, chuva, vento, umidade e, também, contra ameaças de incêndio, desmoronamento, inundação e qualquer outro fator que ponha em risco a saúde e a vida das pessoas. Além disso, o tamanho da moradia e a quantidade de cômodos (quartos e banheiros, principalmente) devem ser condizentes com o número de moradores. Espaços adequados para lavar roupas, armazenar e cozinhar alimentos também são importantes.
- **Não discriminação e priorização de grupos vulneráveis:** A moradia adequada deve ser acessível a grupos vulneráveis da sociedade, como idosos, mulheres, crianças, pessoas com deficiência, vítimas de desastres naturais etc. As leis e políticas habitacionais devem priorizar o atendimento a esses grupos e levar em consideração

<sup>68</sup> [http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?page\\_id=46&lang=pt](http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?page_id=46&lang=pt)

suas necessidades especiais. Além disso, para realizar o direito à moradia adequada é fundamental que o direito a não discriminação seja garantido e respeitado.

- **Localização adequada:** Para ser adequada, a moradia deve estar em local que ofereça oportunidades de desenvolvimento econômico, cultural e social. Ou seja, nas proximidades do local da moradia deve haver oferta de empregos e fontes de renda, meios de sobrevivência, rede de transporte público, supermercados, farmácias, outras fontes de abastecimento básicas. A localização da moradia também deve permitir o acesso a bens ambientais, como terra e água, e a um meio ambiente equilibrado.
- **Adequação cultural:** A forma de construir a moradia e os materiais utilizados na construção devem expressar tanto a identidade quanto a diversidade cultural dos moradores e moradoras. Reformas e modernizações devem também respeitar as dimensões culturais da habitação.

Parte expressiva da população brasileira, contudo, não tem acesso à moradia adequada, nem por meio de políticas públicas nem por meio do mercado formal de produção de unidades habitacionais.

Mesmo ratificado por inúmeras nações por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o acesso à moradia adequada não é uma realidade para todos. Bilhões de pessoas vivem em condições precárias no mundo, inclusive nos países ricos. No Brasil o quadro das necessidades habitacionais se apresenta em grande escala, sendo o déficit habitacional por novas moradias estimado em cerca de 6,4 milhões de domicílios, atingindo predominantemente famílias de baixa renda<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> No Brasil, utiliza-se como referência nacional o conceito de Déficit Habitacional desenvolvido a partir da metodologia elaborada pela Fundação João Pinheiro do Governo de Minas Gerais (FJP/MG), adotada nas últimas décadas pelo governo federal para orientar a política habitacional e também utilizada por gestores, comunidade acadêmica e entidades profissionais. A metodologia foi originalmente desenvolvida no primeiro volume da série, publicado em 1995, com base nos dados do Censo Demográfico e Pnad divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e traz um conceito amplo de necessidades habitacionais que engloba tanto o déficit habitacional (domicílios que demandam incremento e reposição do estoque de moradias), como o déficit qualitativo ou déficit por inadequação (o conjunto de domicílios em situações inadequadas de moradia, que demandam ações de melhorias do ponto de vista urbanístico e da regularização fundiária, sem a necessidade de produção de unidades novas). Os números do déficit habitacional são dimensionados para o conjunto do país, unidades da federação e regiões metropolitanas selecionadas e, no nível municipal, apenas a partir dos microdados do Censo Demográfico. Os dados aqui apresentados se referem à última

O relator especial da ONU Miloon Kothari, que esteve em missão no Brasil no período de 29 de maio a 13 de junho de 2004, apontou em seu relatório, já naquela época, que os desafios a serem enfrentados no país eram de grande magnitude, especialmente quanto aos moradores de rua, os sem-terra e também quanto ao elevado déficit de moradia. O relatório destacou a fragmentação das políticas de desenvolvimento e planejamento urbano, a desigualdade extrema de renda no país e o impacto negativo da privatização de serviços básicos para os mais pobres.<sup>3</sup>

Portanto, conhecer o quadro das necessidades habitacionais existentes é fundamental para o planejamento da política habitacional, pois quando mensuradas e caracterizadas, estas necessidades podem ser analisadas considerando-se as prioridades de atendimento frente às capacidades e os recursos disponíveis. Assim, a quantificação e a qualificação das necessidades habitacionais - tanto aquelas acumuladas ao longo do tempo, como também as necessidades a serem geradas pelas demandas demográficas futuras - contribuem para orientar o planejamento de ações e programas que possam atender às especificidades das situações identificadas e planejar o desenvolvimento futuro do setor habitacional – seja no âmbito municipal, estadual ou federal.

No entanto, a realidade dos municípios, embora bastante heterogênea, revela que grande parte deles possui limitadas capacidades fiscais e dependem de recursos transferidos por outros entes governamentais e; um expressivo número de municípios está desprovido de qualquer capacidade institucional para gerir programas habitacionais e produzir políticas descentralizadas e participativas, não contando com instrumentos como cadastro para identificação do déficit municipal de moradia, órgão

---

atualização do déficit habitacional, que consta da publicação "Déficit Habitacional no Brasil 2015", da Fundação João Pinheiro, publicado em 2018, a partir de dados da PNAD 2015.

local para a gestão da política habitacional, conselho e fundo municipal de habitação<sup>70</sup> ou plano local de habitação de interesse social.

A carência habitacional não é homogênea entre as regiões do estado de São Paulo e se manifesta de modo diferente entre as situações de déficit e de inadequação e quanto ao volume das unidades, fortemente dependente dos processos sócio urbanos e das densidades populacionais das diversas regiões. Nesse sentido, quase metade do déficit está concentrado na Região Metropolitana de São Paulo, onde também predominam os componentes de inadequação dos domicílios urbanos. O déficit também é significativo nas demais regiões metropolitanas e aglomerações urbanas do estado e, menos concentrado nos municípios do interior e litoral que, embora com menor participação no déficit habitacional do estado, também apresentam problemas habitacionais.

Os dados mais recentes sobre o déficit e a inadequação de domicílios para o estado de São Paulo (estimados a partir da PNAD de 2015) indicam déficit total de 1,3 milhões de domicílios (com predomínio do componente ônus excessivo com aluguel) e mais de 1 milhão de situações de inadequação de domicílios urbanos (com predomínio da inadequação fundiária).

**DÉFICIT HABITACIONAL TOTAL E RELATIVO, POR COMPONENTES - 2015**

Especificação	Total	Relativo	Componentes			
			habitação precária (1)	coabit. familiar (2)	ônus excessivo aluguel (3)	adens. excessivo (4)
<b>Brasil</b>	6.355.743	9,3	942.631	1.902.490	3.177.772	332.850
<b>Estado de São Paulo</b>	1.337.037	8,8	77.325	326.522	801.317	131.873
<b>RM São Paulo</b>	643.207	9	27.959	151.671	373.108	90.469

Notas: (1) domicílios improvisados (locais construídos sem fins residenciais que servem como moradia, tais como barracas, viadutos, prédios em construção, carros etc) e os domicílios rústicos (sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, o que resulta em desconforto e risco de contaminação por doenças, em decorrência das suas condições de insalubridade); (2) soma das famílias conviventes secundárias (apenas aquelas que têm intenção de constituir domicílio exclusivo são consideradas déficit habitacional) e das que vivem em domicílios localizados em cômodos - exceto os cedidos por empregador; (3) número de famílias urbanas, com renda familiar de até três salários mínimos, que moram em casa ou apartamento e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel; (4) situação em que o número médio de moradores no domicílio é superior a três por dormitório, considera apenas domicílios alugados.

Fonte: "Déficit Habitacional no Brasil 2015", Fundação João Pinheiro, 2018.

<sup>70</sup> CEM/ CEBRAP/ MINISTÉRIO DAS CIDADES/ SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional. Brasília: Ministério das Cidades/ SNH, 2007.

**INADEQUAÇÃO DE DOMICÍLIOS URBANOS - 2015**

		<b>Brasil</b>	<b>Estado São Paulo</b>	<b>RM São Paulo</b>
<b>Inadequação fundiária (2)</b>	Inadequação fundiária de domicílios urbanos duráveis (1)	1.871.473	567.610	400.001
	Percentual de domicílios particulares permanentes urbanos com inadequação fundiária	3,2	3,9	5,6
<b>Domicílios sem banheiro (3)</b>	Domicílios urbanos duráveis (1) sem banheiro	213.732	44.467	21.506
	Domicílios urbanos duráveis sem banheiro em relação ao total de domicílios particulares permanentes urbanos	0,4	0,3	0,3
<b>Carência de infraestrutura (4)</b>	Domicílios urbanos duráveis (1) com pelo menos um tipo de carência de infraestrutura	7.225.231	312.275	203.215
	Percentual de domicílios particulares permanentes urbanos com pelo menos um tipo de carência de infraestrutura	12,3	2,1	2,9
<b>Adensamento excessivo (5)</b>	Adensamento excessivo em domicílios próprios urbanos duráveis (1)	1.025.717	280.927	208.602
	Adensamento excessivo em domicílios próprios urbanos duráveis em relação ao total de domicílios particulares permanentes urbanos	1,7	1,9	2,9
<b>Cobertura inadequada (6)</b>	Domicílios urbanos duráveis com cobertura inadequada	834.722	71.289	32.257
	Percentual de domicílios urbanos duráveis com cobertura inadequada em relação ao total de domicílios particulares permanentes urbanos	1,4	0,5	0,5

Nota: (1) Apenas domicílios duráveis, ou seja, não são considerados os improvisados e os rústicos, sendo excluídos também os cômodos, por se constituírem parcela do déficit habitacional. Inclui, além dos domicílios urbanos, os rurais de extensão urbana; (2) pelo menos um dos moradores do domicílio declara ter a propriedade da moradia, mas informa não possuir a propriedade, total ou parcial, do terreno ou a fração ideal de terreno (no caso de apartamento) em que ela se localiza; (3) inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva; (4) domicílios que não dispõem de ao menos um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo; (5) quando o domicílio apresenta um número médio de moradores superior a três por dormitório, considera domicílios próprios; (6) com paredes de alvenaria ou madeira aparelhada e cobertura de zinco, palha, sapê, madeira aproveitada ou outro material que não seja telha, laje de concreto ou madeira aparelhada.

Fonte: "Déficit Habitacional no Brasil 2015", Fundação João Pinheiro, 2018.

No âmbito do planejamento estadual, o Plano Estadual de Habitação, elaborado em 2010, considerou estimativas de 2006 (Fundação Seade), as quais se encontram sobremaneira desatualizadas, revelando também no âmbito estadual a necessidade de atualização das estimativas, diagnósticos e planejamento das ações na área da política habitacional.

**Anexo 1**  
**Distribuição dos Domicílios, segundo Necessidades Habitacionais e Componentes Classificatórios**  
**Estado de São Paulo, Regiões Metropolitanas e Regiões Administrativas**  
**2006**

Necessidades Habitacionais e Componentes Classificatórios	Estado de São Paulo	Regiões Metropolitanas			Interior do Estado de São Paulo					
		São Paulo	Baixada Santista	Campinas	RA de Campinas (inclui RM)	RA de Registro	RA de Sorocaba	RA de São José dos Campos	Aglomerado Central-Norte (2)	Aglomerado Noroeste (3)
<b>Total (1)</b>	<b>11.973.622</b>	<b>5.852.049</b>	<b>509.907</b>	<b>791.519</b>	<b>1.800.552</b>	<b>67.075</b>	<b>693.879</b>	<b>610.511</b>	<b>1.153.323</b>	<b>1.286.326</b>
<b>DÉFICIT AMPLIADO</b>	<b>1.217.550</b>	<b>719.936</b>	<b>69.575</b>	<b>84.884</b>	<b>172.913</b>	<b>6.876</b>	<b>49.417</b>	<b>34.098</b>	<b>90.640</b>	<b>74.096</b>
Barraco	429.285	172.530	31.426	44.192	93.515	1.456	17.299	-(5)	62.042	43.140
Área de Desmoronamento	202.590	125.766	8.226	9.495	21.551	2.569	-(5)	12.354	-(5)	-(5)
Área de Enchentes	33.468	-(5)	10.639	-(5)	-(5)	-(5)	-(5)	-(5)	-(5)	-(5)
TRANSFERÊNCIA INADEQUAÇÃO PARA DÉFICIT	552.208	402.171	19.284	29.508	55.543	2.716	22.599	13.694	-(5)	-(5)
<b>PERMANECE NA INADEQUAÇÃO</b>	<b>2.683.655</b>	<b>1.696.870</b>	<b>94.764</b>	<b>153.104</b>	<b>313.691</b>	<b>18.744</b>	<b>124.679</b>	<b>95.641</b>	<b>123.330</b>	<b>215.934</b>
Favela	374.980	306.862	17.621	24.387	37.515	-(5)	-(5)	-(5)	-(5)	-(5)
Cômodo	279.730	196.428	-(5)	9.753	24.175	-(5)	17.487	-(5)	-(5)	-(5)
Espaço Interno Insuficiente	985.773	674.251	25.492	45.814	99.310	7.739	57.331	36.596	36.097	48.956
Congestionamento	113.747	73.898	-(5)	-(5)	-(5)	-(5)	-(5)	-(5)	-(5)	-(5)
Infra-estrutura Urbana Interna Imprópria	485.167	286.539	27.852	42.137	65.225	6.471	-(5)	13.568	-(5)	74.945
Moradias Próprias Sem Documento de Posse	75.834	45.442	-(5)	-(5)	14.491	-(5)	-(5)	-(5)	-(5)	-(5)
Moradias Alugadas com Renda Inferior 3 SM (4)	368.425	113.449	9.483	20.010	61.792	2.632	27.598	28.293	61.329	63.849
<b>Adequado</b>	<b>7.816.503</b>	<b>3.370.161</b>	<b>330.693</b>	<b>537.042</b>	<b>1.276.761</b>	<b>40.639</b>	<b>500.568</b>	<b>454.846</b>	<b>913.153</b>	<b>929.684</b>

Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida – PCV

(1) Inclui os domicílios que por falta de informação em alguma variável dos componentes de necessidades habitacionais não foi classificado.

(2) Composto pelas Regiões Administrativas de Bauri, Central, Ribeirão Preto e Franca.

(3) Composto pelas Regiões Administrativas de Barretos, São José do Rio Preto, Araçatuba, Marília e Presidente Prudente.

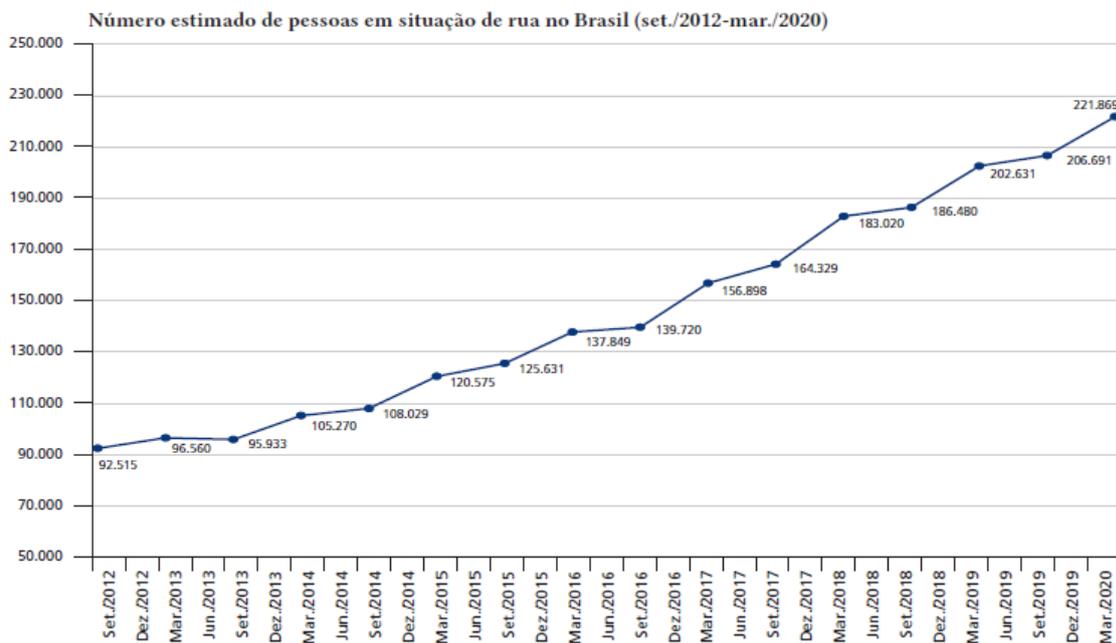
(4) Salário mínimo de setembro de 1998, atualizado pelo IGV-Dieese para setembro de 2006.

(5) Esta categoria possui erro amostral relativo superior a 40%, limite máximo estabelecido para a divulgação dos dados.

Além dos dados do déficit habitacional – seja a demanda por novas unidades habitacionais, ou a demanda por urbanização, melhorias habitacionais e regularização fundiária – destaca-se que no país não há uma metodologia ou contagem oficial da população em situação de rua. Trata-se de uma atividade mais difícil que a contagem de pessoas domiciliadas, havendo uma tendência à subestimação do fenômeno. São poucos os municípios que possuem censo dessa parcela da população em situação de vulnerabilidade e, por conta disso, torna-se difícil incluir adequadamente esse segmento no planejamento das políticas habitacionais, demandando articulação com outras políticas de saúde e assistência social, correndo-se o risco de reproduzir-se o cenário da invisibilidade social. Estudo recente publicado pelo IPEA, no entanto, dá uma ideia da magnitude do problema<sup>71</sup>, uma estimativa da ordem de mais de 220 mil pessoas em situação de rua no país em março de 2020 e indica um aumento expressivo da população em situação de rua ao longo do período analisado (setembro de 2012 a março de 2020):

71

[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/200612\\_nt\\_disoc\\_n\\_73.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200612_nt_disoc_n_73.pdf)



Fontes: Censo Suas; Cadastro Único; RMA; Ipea (2015); IBGE (2015).

Na última década, o país foi palco de significativa produção habitacional por meio do Programa Minha Casa Minha Vida do Governo Federal, que ofereceu subsídios e financiamento para produção e aquisição da casa própria. Só no estado de São Paulo, foram mais de 1,2 milhão de unidades habitacionais contratadas<sup>72</sup> entre 2009 e 2020. No caso paulista, também a CDHU historicamente teve relevante papel na produção habitacional nos municípios. No entanto, os problemas habitacionais permanecem na presença e crescimento das favelas e ocupações irregulares (inclusive em áreas centrais das grandes cidades), no ônus excessivo com aluguéis, na precariedade da infraestrutura, entre outros.

A crise de moradia tem levado, como já enfatizado, a um inevitável aumento dos conflitos fundiários urbanos, que é exteriorizado nas ações de

<sup>72</sup> Conforme dados do SISHAB do Governo Federal, foram 1.235.517 de unidades habitacionais contratadas entre 2009 e 2020 no estado de São Paulo (1.047.082 de uh entregues), englobando todas as modalidades do PMCMV (Faixa 1, que envolve recursos orçamentários destinada à população de menor renda; e, Faixas 1,5, 2 e 3, promovidas pelo mercado com recursos do FGTS).

reintegração de posse e de desejos por falta de pagamento em andamento em todas as Comarcas do Estado.

Os conflitos fundiários urbanos configuram um grave problema social brasileiro, com significativas repercussões na gestão das cidades e na vida das pessoas. Encarados até bem pouco tempo apenas como um problema de ordem privada a ser resolvido na esfera judicial (ações possessórias), com o advento do Estatuto da Cidade – Lei 10.257, de 10 de julho em 2001, esses conflitos passaram também a ser tratados como ponto nevrálgico dos problemas sociais e urbanos que precisam ser enfrentados com sob uma nova perspectiva, de modo planejado, em conjunto com as demais políticas públicas urbanas que envolvem a moradia, o acesso à terra, o uso e a ocupação do solo, o saneamento básico e também a mobilidade urbana.

As soluções judiciais aplicadas a eles ainda se limitam, em regra, a definir a parte vencedora da lide com base na legislação civil e processual civil, sem que se preocupe com a solução do conflito que gerou o litígio (causa). Tal condução gera, a cada processo e salvo raras exceções, novos e maiores passivos sociais e jurídicos.

O Ministério Público é uma instituição concebida constitucionalmente para a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis e, portanto, deve estar atento a esses graves problemas que assolam a sociedade brasileira. O enfrentamento da crise de moradia e dos conflitos fundiários urbanos dela decorrentes merecem um olhar mais ampliado de seus membros, de forma a que todos os aspectos relevantes que compõem o problema sejam analisados em sua completude.

O Observatório de Remoções, projeto coordenado pelo LABCIDADE da FAUUSP em parceria com o LABJUTA-UFABC, coleta e divulga informações sobre remoções e ameaças de remoção na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). O mapeamento possui caráter colaborativo e é realizado desde 2012. Os objetivos desse mapeamento

são: (a) identificar e compreender, em diferentes escalas, os impactos proporcionados pelas remoções e ameaças; e (b) sistematizar e compartilhar informações para fortalecer a resistência dos atingidos contra políticas e projetos urbanos que implicam em processos de despossessão e violação de direitos. O mapeamento é atualizado trimestralmente e sua última versão corresponde ao período de janeiro de 2017 a junho de 2020.

Em função dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do Observatório de Remoções, a Promotoria de Habitação e Urbanismo da Capital do Ministério Público de São Paulo firmou um plano de trabalho com o LabCidade da FAUUSP, visando elaborar uma leitura mais ampla dessa problemática para possibilitar alternativas ao enfrentamento dessas situações para além da atuação individualizada e fragmentada nas lides possessórias.

As remoções forçadas, nas searas judicial e administrativa, vêm ocorrendo por diversos fatores como, notadamente, para dar lugar a projetos de desenvolvimento urbano e infraestrutura ou para o mero embelezamento da cidade. Em muitos casos essas remoções forçadas acabam apenas agravando o problema que elas buscavam resolver, pois limitam-se a transferir o imbróglio para outra área do Município, num verdadeiro ciclo vicioso de reintegrações de posse. O crescente número de reintegrações de posse de imóveis públicos e privados vem levando famílias para áreas cada vez mais precárias, em novas frentes de ocupação irregular.

Analisando os dados do Judiciário paulista, a partir do banco de sentenças disponibilizado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo foram identificadas 316.630 sentenças em processos judiciais em todo o Estado, concentradas no período entre 2013 e 2018, dentre os quais 170.850 estão situados na Região Metropolitana de São Paulo (decisões de 1ª Instância); com destaque também para grandes cidade do interior, como Ribeirão Preto, Presidente Prudente e Araçatuba, também envolvendo conflitos em torno de glebas e imóveis rurais.

processos de disputa por terra na rmsp por tema

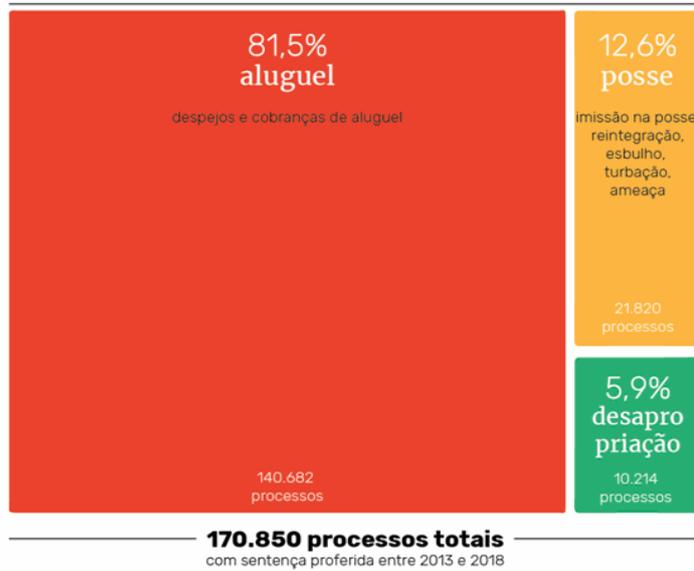


Gráfico 02: Número de processos judiciais ligados a disputas por terra na 1ª Região Administrativa Judiciária, que aqui consideramos correspondente à Região Metropolitana de São Paulo, categorizados por tipo de ação. Fonte: TJSP. Elaboração: Pedro Mendonça, LabCidade, 2019.

concentração dos processos de disputa por terra no estado de sp

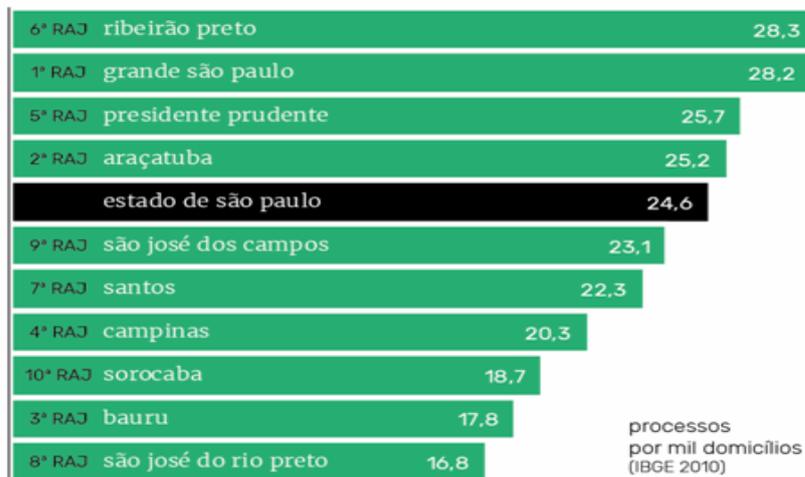


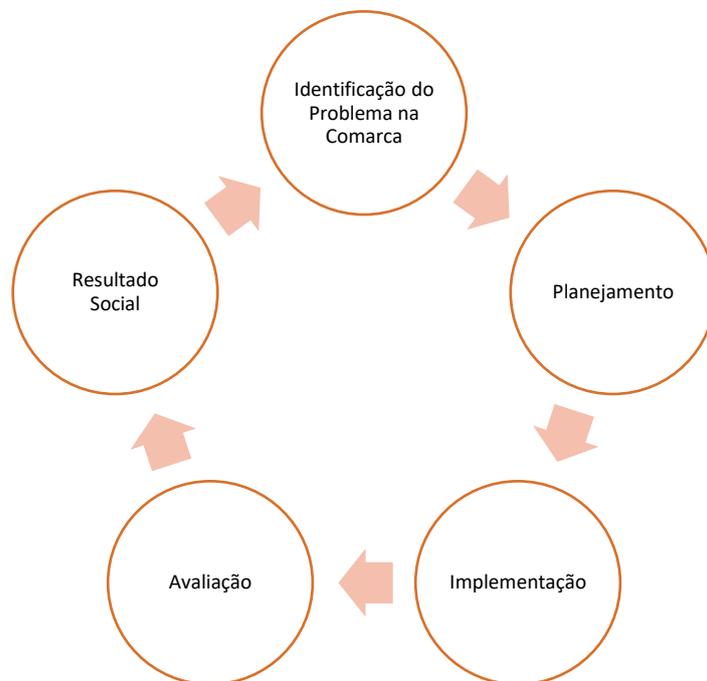
Gráfico 01: Concentração de processos judiciais ligados a disputas por terra por mil domicílios por região administrativa judiciária. Fonte: TJSP. Elaboração: Pedro Mendonça, LabCidade, 2019.

Os dados apurados retratam a dimensão da dificuldade do acesso à terra e à moradia digna e os seus impactos na vida das famílias mais vulneráveis que, por

falta de alternativas, acabam ocupando áreas públicas ou imóveis privados vazios e não utilizados.

O enfrentamento dessas questões pelo Ministério Público deve ir muito além de intervenções formais em ações possessórias, onde a causa de pedir restringe-se a ocorrência de esbulho ou turbação. A mitigação de danos nesses casos demanda uma atitude proativa das Promotorias de Habitação e Urbanismo em identificar, nas suas Comarcas, os diferentes aspectos que envolvem o problema local para sua defrontação no plano da tutela dos interesses difusos correlatos.

### III – Etapas do Projeto

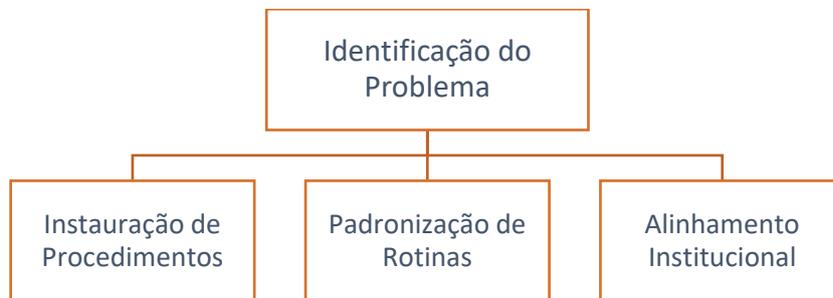


Respeitada a autonomia e a independência funcional dos membros da Instituição, esse Projeto visa subsidiar uma atuação cooperativa e coordenada que propicie aos Promotores obtenção de melhores resultados.

Padrões e metodologia previamente definidos poderão ser constantemente melhorados para a consecução dos objetivos traçados.

## ETAPA 1

A Etapa 1 trata da identificação do problema.



A identificação do problema - crise de moradia - não se deu a partir de uma análise subjetiva dos membros da Instituição ou da sua cúpula. Ela se deu a partir da constatação de fatos concretos que vêm ocorrendo, há décadas, em grande parte dos Municípios do Estado e que afetam a percepção da coletividade.

A instauração de inquéritos civis ou de procedimentos de acompanhamento de políticas públicas é necessária para a formalização das investigações e coleta de dados, podendo haver opção por um ou outro instrumento a critério do Promotor de Justiça.

A padronização de rotinas mediante disponibilização de bases de dados sobre déficit habitacional, capacidades institucionais e outros indicadores para situar a problemática regional, além de roteiros, enunciados e notas técnicas pelo Centro de Apoio de Habitação e Urbanismo terá por finalidade, respeitada a independência

funcional, otimizar e racionalizar a atuação dos Promotores, propiciando-lhes mais agilidade, uniformidade e eficiência.

O refinamento das informações, o envolvimento dos órgãos de execução do Ministério Público, permitirá um alinhamento Institucional em torno da definição das estratégias emergentes em âmbito local ou regional. Quanto maior a interação entre os executores e os planejadores maior será a probabilidade de sucesso do projeto.

## **ETAPA 2**

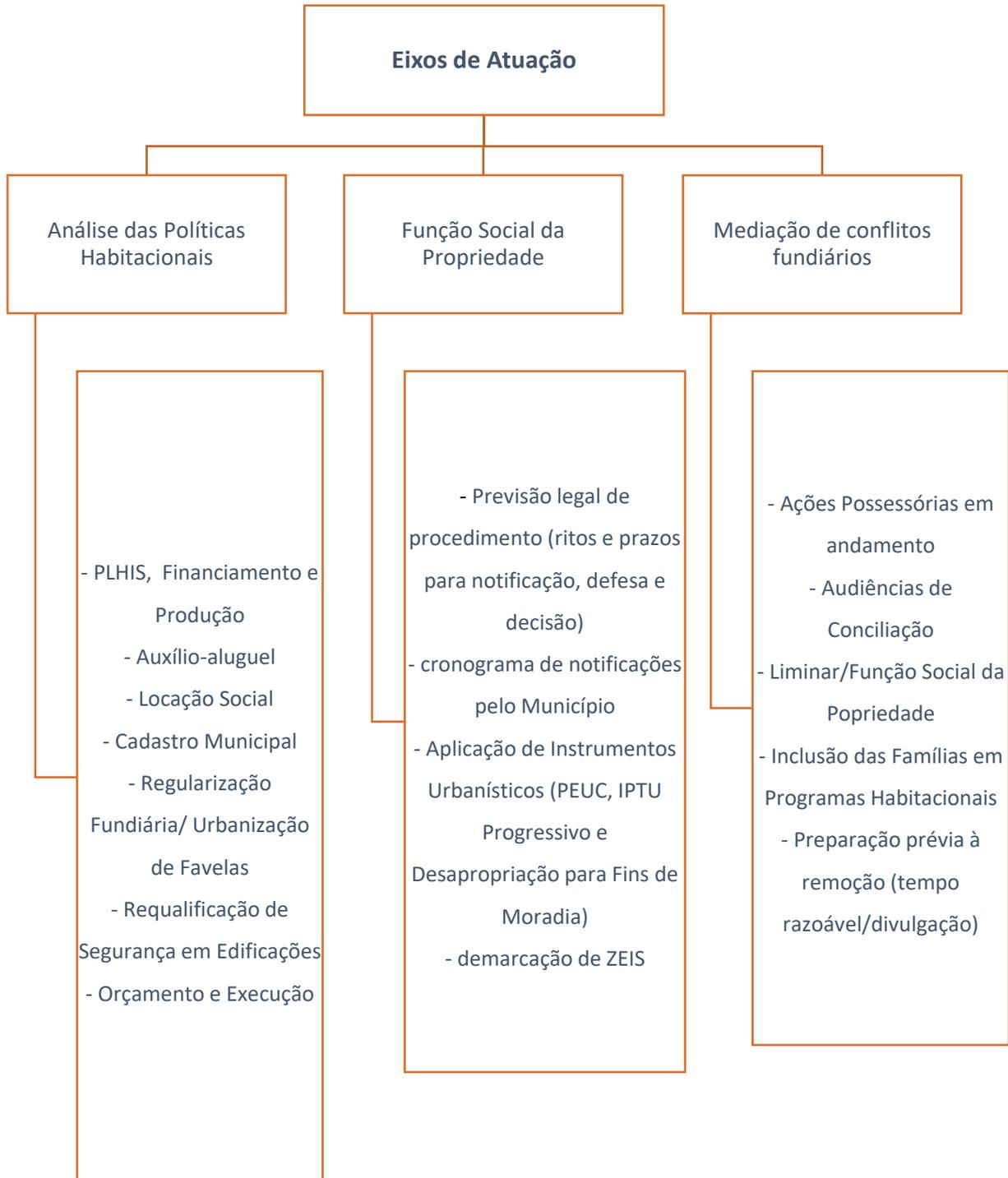
Na Etapa 2 – Planejamento serão identificadas e selecionadas as melhores estratégias de abordagem para cumprir o escopo definido na fase de identificação. Aqui serão detalhadas todas as atividades necessárias, divididas em eixos de atuação, para levar a bom termo o projeto.

As estratégias poderão ser formuladas em etapas conforme forem sendo acumulados os conhecimentos e compreendidas as necessidades (foco nos *stakeholders*).

O aproveitamento das oportunidades verificadas no curso das investigações permitirá, sempre que for conveniente, a flexibilização das estratégias.

A organização e padronização de investigações em cada um dos eixos propostos contribuirá para que uma atuação coordenada possa se desenvolver em todo o Estado, maximizando as possibilidades de melhores resultados.

O Centro de Apoio disponibilizará para cada investigação respectiva material de apoio contendo minutas de peças e roteiros de atuação.



A verificação das políticas habitacionais existentes no Município, da sua correta implementação e da execução orçamentária possibilitará uma melhor compreensão do tratamento que o poder público local vem dando ao tema.

Os Municípios, respeitada sua capacidade orçamentária, devem formular diferentes políticas públicas na área habitacional para fazer frente às demandas locais. É dever do Ministério Público induzir sua elaboração e também sua correta implementação.

Além da produção e oferta de unidades habitacionais às pessoas de baixa renda (inclusive em parceria com outros entes públicos), questões como criação de cadastro municipal de acesso à moradia; elaboração do plano local de habitação de interesse social (PLHIS) de forma articulada ao planejamento orçamentário municipal (PPA, LDO, LOA); planos de urbanização de assentamentos precários; requalificação da segurança em edificações ocupadas irregularmente e outros programas habitacionais como assistência técnica para melhorias habitacionais, locação social e; principalmente, controle social da execução orçamentária, consistirão em medidas eficazes para diminuição do déficit habitacional e garantia do acesso à moradia.

Com relação às áreas ocupadas irregularmente, devem ser buscadas, sempre que possível, todas as medidas que -em atenção aos princípios da legalidade e da razoabilidade- visem a manutenção das pessoas em suas habitações até posterior regularização.

Nos casos em que as ocupações apresentem situações de risco de desmoronamento ou de inundação e, conseqüentemente, perigo iminente à vida da população moradora, recomenda-se a verificação individualizada dos imóveis para definição daqueles que necessariamente devem ser interditados. Os projetos de regularização fundiária e de urbanização de cada área devem considerar, sempre que houver constatação de imóveis a serem interditados, a escala da edificação, pois intervenções de mitigação e cessação de riscos podem ser realizadas em pontos específicos que permitirão a manutenção de famílias em segurança.

Outro eixo de atuação – que deve ser levado à efeito de forma concomitante – refere-se ao cumprimento da função social da propriedade.

Cumprir a função social é um dos pontos centrais para a viabilidade de políticas públicas. Ou seja, a propriedade deve ser utilizada em benefício da sociedade, e não apenas de acordo com os interesses do proprietário. Longe de ser uma diretriz ideológica, a função social está presente em diversos dispositivos da Constituição Federal, que também prevê instrumentos para que o poder público exija seu cumprimento.

Os objetivos da política urbana também só podem ser alcançados com uma distribuição equilibrada e racional dos usos dos imóveis no território. Nesse sentido, a ociosidade de terrenos ou edificações, quando localizados em regiões com infraestrutura adequada, pode causar efeitos prejudiciais ao seu entorno (como a degradação e o abandono) e a toda cidade, uma vez que diminui a oferta de áreas aptas à urbanização ou utilização, provocando o encarecimento dos imóveis e a expulsão de grandes parcelas da população para regiões mais afastadas e ambientalmente sensíveis.

A Constituição Federal no art. 182, §4º determina a aplicação do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação com Pagamento em Títulos, respectivamente, para imóveis que não cumprirem sua função social. Todos esses instrumentos foram regulamentados pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001).

O Estatuto da Cidade, aliás, estabelece princípios e diretrizes que expressam uma nova concepção dos processos de uso, desenvolvimento e ocupação do território urbano que deve orientar a ação dos agentes públicos e privados na reconstrução das cidades sob a ótica da justiça, da democracia e da sustentabilidade. Oferece, assim, respaldo para uma nova maneira de realizar o planejamento urbano. Sua função é garantir o cumprimento da função social da cidade e da

propriedade urbana, o que significa o estabelecimento de “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos” (art. 1º).

Imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados devem necessariamente estar sujeitos a aplicação dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade (PEUC): Parcelamento e Edificação Compulsórios; IPTU Progressivo e Desapropriação Para Fins de Moradia.

É dever das Prefeituras estabelecer em leis municipais específicas o procedimento de apuração dos imóveis que descumprem sua função social definida no plano diretor. O descumprimento do preceito constitucional pode gerar favorecimento indevido e, conseqüentemente, responsabilização do agente público.

A demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, bem como a observância da correta implantação de intervenções urbanas nesses locais, como, por exemplo, formação de conselhos gestores, produção de HIS ou oferta de locação social para manutenção das pessoas vulneráveis no território, são providências que devem ser adotadas.

O outro eixo proposto nessa Etapa diz respeito a mediação dos conflitos fundiários urbanos.

Parte-se da premissa, aqui, que os conflitos fundiários são um grave problema social e urbano das cidades brasileiras e assim devem ser enfrentados. Não se tratam de um problema de propriedade ou de posse simplesmente. São, na verdade, um problema de falta de moradia, de falta de regularização fundiária, de falta de direito à cidade e também de exclusão social.

As ações possessórias em curso possibilitam o conhecimento da realidade local a partir da conflituosidade travada na seara judicial. A partir delas, muitas vezes, é permitido conhecer o número de famílias afetadas por remoções forçadas no Município, o tempo médio dessas ocupações, se elas acontecem

predominantemente em imóveis públicos ou privados, em áreas de risco ou de preservação ambiental e assim por diante.

As soluções para os conflitos fundiários não são universais, pois as formas de provisão de segurança na posse dependem da realidade específica de cada localidade. Soluções pacíficas e negociadas precisam ser constantemente buscadas pelo Ministério Público.

A mediação é um instrumento que, se utilizado corretamente, constitui um meio eficiente para a solução de conflitos fundiários, já que confere o poder emancipador para os cidadãos em situação de conflito, além de ser uma ferramenta que auxilia na promoção da democracia, sendo uma alternativa válida para promover o debate, empoderando devidamente as partes envolvidas como sujeitos ativos de seus direitos.

Nesse processo podem os membros do Ministério Público zelar para:

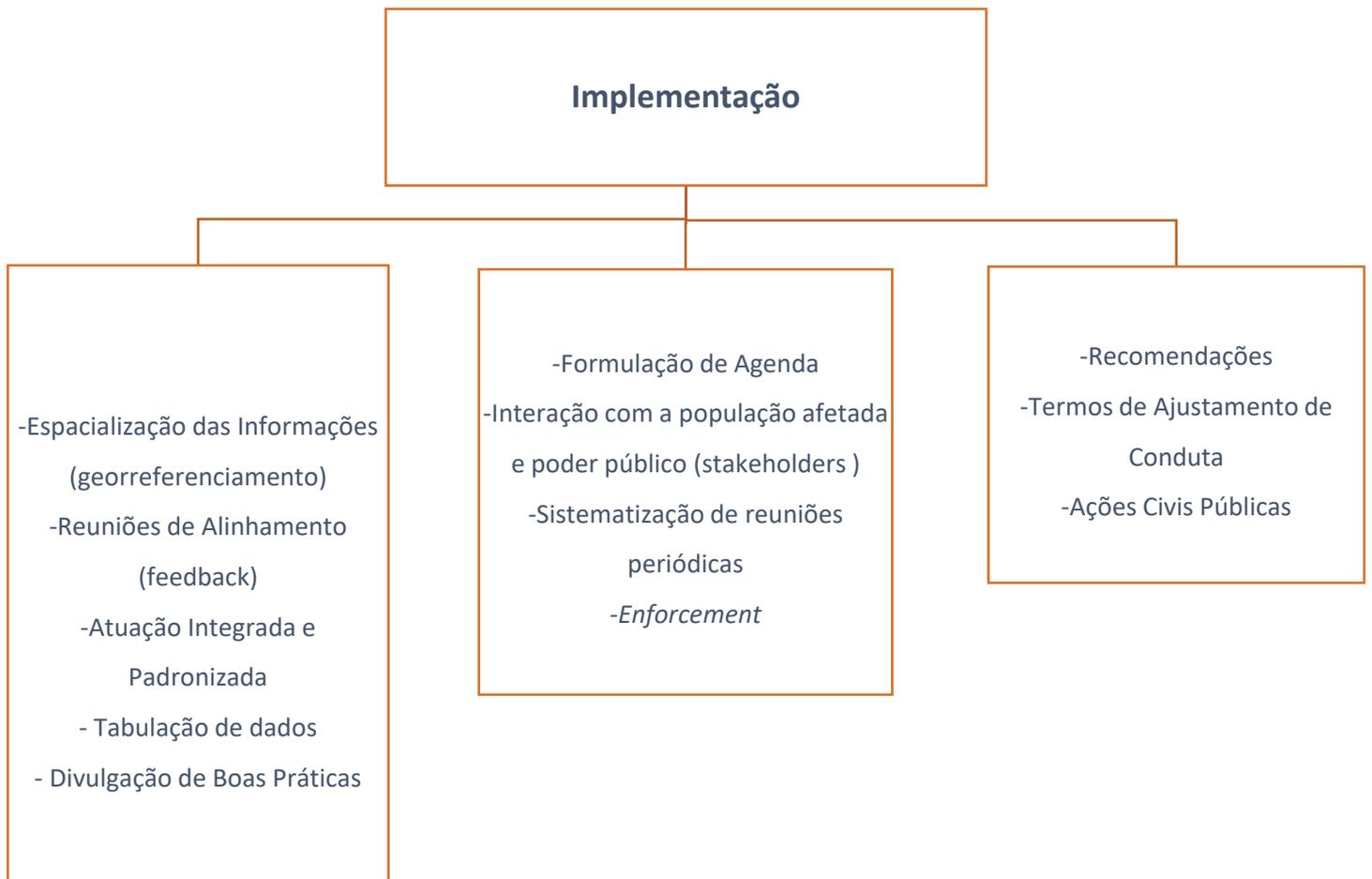
- Garantia do devido processo legal, ao contraditório e a ampla defesa;
- Concessão de liminar somente após a averiguação do cumprimento da função social da propriedade;
- Estabelecer no âmbito municipal um regramento por meio do qual estabeleçam procedimentos mínimos a serem seguidos pelos agentes da remoção;
- Facilitar a todos os interessados informação relativa à decisão de reintegração de posse, intimando os ocupantes acerca da data em que será cumprido o mandado de reintegração de posse, com antecedência razoável e que de forma a não prejudicar o calendário escolar;
- Que na data da reintegração estejam presentes conselheiros tutelares e assistentes sociais;

- Que as famílias afetadas sejam previamente cadastradas para sua inclusão em programas habitacionais/assistenciais do Município;

### **ETAPA 3**

A Etapa 3 é a da Implementação do Projeto e pressupõe, da mesma forma, um conjunto de medidas padronizadas que permitam dar efetividade a atuação Ministerial em todo o Estado. A implementação é um processo, e não uma ação ou uma etapa. Ela envolverá Promotorias e Órgãos da Administração Superior do Ministério Público. Poderá demandar medidas de âmbito local ou regional

#### **Implementação**



dependendo do caso.

O CAO de Habitação e Urbanismo será o Gerente do Projeto e, portanto, responsável pela condução das atividades e pelo desenvolvimento de todas as suas etapas. A ele caberá, no tempo determinado, monitorar sua eficiência, coordenando as tarefas e otimizando a estrutura do Ministério Público em atenção aos objetivos traçados.

Na gestão do projeto o CAO auxiliará os Promotores na elaboração de suas propostas locais ou regional, orientando-os na condução de todas as etapas do trabalho. As atividades identificadas pelos Promotores de Justiça como sendo de maior complexidade terão o suporte do Centro de Apoio para sua implementação. A disponibilização de recursos materiais e humanos será feita sempre que necessário.

Um banco de dados será formado a partir dos dados coletados nas investigações instauradas em cada um dos três Eixos.

A informação em grande escala permitirá atingir um novo patamar de racionalidade e economia de meios, de forma colaborativa e não fragmentada.

A tabulação e a espacialização, por meio de georreferenciamento, das informações possibilitarão também uma profunda reformulação nos modos de atuação do Ministério Público no enfrentamento dos objetivos traçados neste Projeto.

Mais do que a mera visualização de dados pontuais em um mapa digital, será inserido o elemento “Inteligência Geográfica” na rotina das Promotorias. Isso consiste na adoção de métodos de análise espacial para a identificação de padrões geográficos das manifestações, considerando as dimensões tempo e espaço.

Portanto, nesta Etapa todas as informações (públicas) que forem sendo coletadas em cada Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo do Estado sobre Municípios que não possuem políticas habitacionais, que não executam adequadamente seus recursos orçamentários nessa área, que não investigam imóveis descumpridores da função social da propriedade, que não aplicam instrumentos de parcelamento, edificação e uso compulsórios, IPTU progressivo e

Desapropriação para Fins de Moradia e que não desenvolvem ações de mediação de conflitos fundiários urbanos, integrarão um banco de dados do Ministério Público.

A territorialização dos casos pode evidenciar a necessidade de medidas que, por vezes, extrapolarão os limites territoriais da Comarca. Nessas situações a regionalização do problema e a atuação integrada e colaborativa de diferentes Promotorias de Habitação e Urbanismo, com o apoio da Procuradoria-Geral de Justiça quando necessário, servirão para a busca de soluções mais adequadas.

Formação de fluxo de trabalho:



Enquanto esse trabalho é desenvolvido com o auxílio do CAO de Habitação e Urbanismo, as Promotorias de Habitação poderão iniciar *agendas de trabalho* para interagirem com a sociedade civil e com o poder público em prol de soluções negociadas.

O Estatuto da Cidade estabelece como *diretriz* das políticas urbanas: o preceito da gestão democrática das cidades, por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (art. 2º, II).

Para a efetivação de direitos sociais nem sempre o processo judicial será a melhor estratégia, sendo necessária a busca de meios pacificadores que transcendam essa lógica demandista. Assim, para os meios alternativos de solução de controvérsias, o acesso à justiça possui significação muito mais ampla, com o fim de atender à demanda social por justiça.

O envolvimento da população afetada é elemento essencial para que os resultados positivos aconteçam. Não seria possível e nem tampouco conveniente que movimentos sociais que atuam na defesa da moradia e que representantes de famílias que ocupam áreas públicas e privadas não sejam ouvidas rotineiramente pela Instituição. A criação de canais de participação desses atores auxiliará no encontro de melhores alternativas em prol daquela população vulnerável, assim como a aproximação com canais de participação já existentes nos municípios, como conselhos municipais de habitação, conselhos da cidade, conselhos de desenvolvimento urbano, entre outros.

Reuniões e audiências públicas são instrumentos possíveis de serem utilizados, de forma sistemática, para dar voz a essas pessoas, não só em processos que envolvem conflitos fundiários urbanos, mas também na formulação de políticas de acesso à moradia digna. A essa parcela social, a mediação demonstra uma possibilidade inovadora de abrir espaço para que se ouçam as suas necessidades, buscando atingir uma solução que os assista e também a pacificação social.

Da mesma forma o poder público municipal necessariamente deverá ser inserido nessa Agenda (art. 30, I e VIII da CF).

Pelo tratamento constitucional sobre a política urbana cabe aos Municípios estabelecer, por meio do plano diretor, as exigências

fundamentais de cada cidade para a propriedade urbana cumprir a sua função social. De acordo com o artigo 182, parágrafo segundo, da Constituição, “*a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor*”. Às políticas habitacionais previstas nas legislações municipais deve corresponder um orçamento compatível, cuja implantação deve atender aos princípios da legalidade, transparência, eficiência e supremacia do interesse público.

Ao agir como indutor de políticas públicas habitacionais, o Ministério Público servirá de verdadeira “alavanca” para que aqueles interesses maiores da sociedade sejam garantidos.

Nesse íterim poderá verificar, por vezes, que a mera edição de normas municipais não assegura que seus preceitos sejam observados. O estabelecimento de mecanismos eficazes que assegurem o cumprimento da lei – *enforcement* -, é muitas vezes imprescindível.

A tolerância quanto a não aplicação de determinadas leis (“leis que não pegam”) pode provocar alto grau de descrédito e, conseqüentemente, sensação de insegurança e forte tensão social. Na área habitacional esse sentimento fica potencializado e pode levar a conflitos não desejados.

Os membros do Ministério Público têm a sua disposição instrumentos suficientes para exigir a aplicação socialmente comprometida da lei.

Os diagnósticos precisos que serão feitos, local e regionalmente, a partir da sistematização das informações e da padronização da atuação sugerida neste Projeto, permitirão apontar, com mais segurança, os caminhos a serem trilhados a partir das experiências positivas e negativas verificadas em cada Comarca.

Não existe solução única para o enfrentamento da crise habitacional e dos, conseqüentes, conflitos fundiários urbanos que eclodem diuturnamente em todo o Estado de São Paulo. A construção das alternativas – que devem ser construídas e

pactuadas com todos os atores envolvidos – dependerá do grau de comprometimento dos Promotores de Habitação e Urbanismo na consecução de objetivos comuns.

Quando a Constituição Federal proclama em seus primeiros dispositivos que a República Federativa do Brasil tem, dentre seus fundamentos, a “dignidade da pessoa humana” e, dentre seus objetivos fundamentais, o de construir uma “sociedade livre, justa e solidária” e de “erradicar a pobreza e marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (art. 1º, III e art. 3º, I e III) ela não está fazendo uma caridosa opção pelos pobres. Trata-se de uma preocupação com o próprio futuro do país.

No cumprimento de sua missão constitucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, os Promotores de Justiça devem atuar sempre de modo a propiciar uma melhor qualidade de vida à população, assumindo a responsabilidade pela redução dos efeitos das desigualdades sociais.

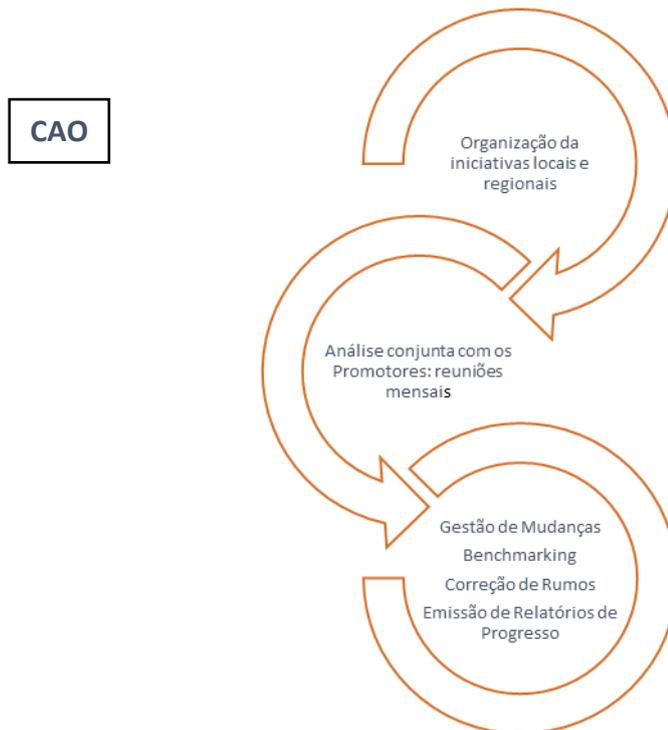
O objetivo final a ser alcançado, percorridas todas as etapas desse Projeto, é a efetivação do direito à moradia em cada Comarca do Estado em favor das pessoas vulneráveis.

A instauração de inquéritos civis ou procedimento de acompanhamento de políticas públicas, bem como, a utilização de Recomendações, TACs e Ações Civis Públicas dependerá, por óbvio, da situação verificada em cada Comarca ou em cada região do Estado.

#### **ETAPA 4**

A Etapa 4 é a da Avaliação.

Garantir que os objetivos do projeto estão sendo atingidos envolve, monitoramento, avaliação de progresso e realização de ações corretivas quando pertinentes. Ela ocorrerá paralelamente com a implementação, de modo a que solicitações de mudanças e correções de rumo possam ser debatidas e efetivadas oportunamente.

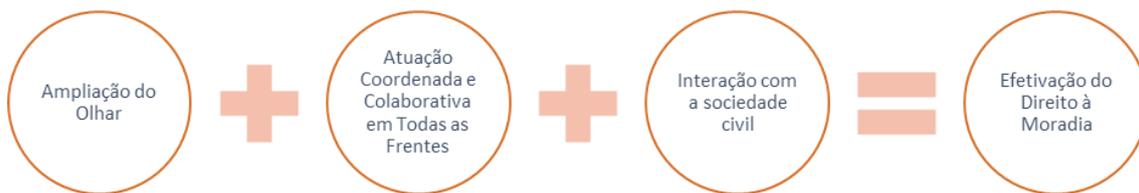


O Centro de Apoio de Habitação e Urbanismo disponibilizará material de apoio necessário e se encarregará, sempre que acionado, de coordenar os trabalhos no âmbito local ou regional, sistematizando e organizando as melhores iniciativas apontadas pelos Promotores.

A correção de rumos – obrigação de todo e qualquer órgão público – será feita sempre pelo Centro de Apoio em conjunto com os Promotores de Justiça de Habitação e Urbanismo.

Relatórios semestrais serão emitidos pelo CAO, analisando as medidas tomadas pela Instituição judicial e extrajudicialmente, apontando os problemas enfrentados e apresentando sugestões para eliminá-los.

As informações coletadas poderão subsidiar políticas internas de alocação de recursos materiais e humanos visando auxiliar os Promotores no atingimento dos objetivos deste Projeto. Por outro lado, permitirá também à sociedade civil o acompanhamento dos trabalhos realizados pelo Ministério Público e dos resultados alcançados.



## **ETAPA 5**

A Etapa 5 é a da aferição do Resultado Social.

Alcançados seus objetivos ao final do prazo estabelecido impõe-se a necessidade de verificar e documentar os resultados do projeto visando formalizar sua aceitação perante a sociedade civil.

A partir integração da atuação dos Promotores de Justiça de Habitação e Urbanismo do Estado de São Paulo no enfrentamento da crise habitacional e dos conflitos fundiários urbanos, busca-se contribuir para a ampliação das alternativas habitacionais para a população de baixa renda e a redução dos conflitos fundiários urbanos nas Comarcas.

Ao final do prazo indicado de 3 (três) anos deverão ser realizadas audiências públicas devolutivas, em âmbito local ou regional, para escuta da

população interessada, pois os resultados quanto aos objetivos traçados devem ser mensurados coletivamente com o conjunto com a sociedade civil.

## IV – CRONOGRAMA

As Etapas deste Projeto serão cumpridas de acordo com um cronograma de responsabilidade do Centro de Apoio de Habitação e Urbanismo (gestor do projeto):

Etapas	Atividades	Ano 1				Ano 2				Ano 3			
		1o tri	2o tri	3o tri	4o tri	1o tri	2o tri	3o tri	4o tri	1o tri	2o tri	3o tri	4o tri
1. Identificação do problema a partir da atuação do MPSP	1.1 Detalhamento técnico do projeto (metodologia, materiais e ações)	X											
	1.2 Realização de evento de lançamento do projeto/ seminário eixos temáticos	X											
	1.3 Padronização de rotinas												
	- Contato com comarcas												
	- Levantamento geral sobre procedimentos existentes nas comarcas												
2. Planejamento e análise da situação das comarcas nos eixos temáticos	- Elaboração de materiais de apoio pelo CAO												
	1.4 Reuniões de alinhamento institucional	X				X				X			
	2.1 Instalação de procedimentos nas comarcas (ICs ou PAAs)												
	2.2 Análise dos problemas identificados nas comarcas em cada eixo temático												
	- Monitoramento dos procedimentos/ Análise das políticas habitacionais												
3. Implementação do Projeto Moradia MPSP (banco de dados georreferenciados, agenda da moradia nos municípios, atuação articulada do MPSP)	- Monitoramento dos procedimentos/ Análise do cumprimento da função social da propriedade												
	- Monitoramento dos procedimentos/ Análise sobre mediação de conflitos fundiários												
	3.1 Desenvolvimento de banco de dados georreferenciado												
	- Elaboração de questionário/ ferramenta de coleta de informações												
	- Divulgação da ferramenta de coleta de informações		X										
	- Alimentação do banco de dados georreferenciado												
	- Tabulação e espacialização dos dados												
	- Produção e divulgação de relatórios e mapas atualizados												
	3.2 Reuniões de alinhamento (CAO + Promotores)			X		X		X		X		X	
	- Sistematização de reuniões periódicas												
3.3 Divulgação de boas práticas													
3.4 Formulação de Agenda													
3.5 Interação com a população afetada e poder público													
- Realização de reuniões e audiências públicas													
3.6 Recomendações, TACs, ACPs													
4. Avaliação do projeto	4.1 Elaboração e divulgação de relatórios semestrais do projeto		X		X		X		X		X		X
	4.2 Elaboração de documento final com resultados do projeto												
5. Aferição do resultado social	5.1 Audiência pública devolutiva												X
	5.2 Realização de evento de encerramento do projeto												X

legenda:

- X evento e/ou reunião
- ação contínua
- CAO
- PJs nas comarcas
- CAO + PJs

## V – FUNDAMENTOS LEGAIS

## V.1. Tratados Internacionais<sup>73</sup>

Vários tratados internacionais após essa data reafirmaram que os Estados têm a obrigação de promover e proteger este direito. Hoje, já são mais de 12 textos diferentes da ONU que reconhecem o direito à moradia. Apesar disso, a implementação deste direito ainda é um grande desafio.

### 1.1 Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)

Artigo 25, parágrafo 1º: Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si 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 fora de seu controle.

### 1.2 Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP)

Artigo 17, parágrafo 1º: Ninguém poderá ser objeto de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra e reputação.

### 1.3 Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC)

Artigo 11, parágrafo 1º: Os estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

---

<sup>73</sup> [http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?page\\_id=975&lang=pt](http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?page_id=975&lang=pt)

- 1.4** Comentário Geral Nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais  
Interpreta o artigo 11.1 do PIDESC e elenca os componentes do direito à moradia adequada, definindo-a.
- 1.5** Comentário Geral Nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais  
Comenta o artigo 11.1 do PIDESC especificamente quanto à questão das remoções e despejos forçados.
- 1.6** Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial  
Artigo 5: De conformidade com as obrigações fundamentais enunciadas no artigo 2, os Estados-partes comprometem-se a proibir e a eliminar a discriminação racial em todas suas formas e a garantir o direito de cada um à igualdade perante a lei sem distinção de raça, de cor ou de origem nacional ou étnica, principalmente no gozo dos seguintes direitos: [...] e) direitos econômicos, sociais e culturais, principalmente: [...] iii) direito à habitação.
- 1.7** Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher  
Artigo 14, 2: Os Estados-partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher nas zonas rurais a fim de assegurar, em condições de igualdades entre homens e mulheres, que elas participem no desenvolvimento rural e dele se beneficiem, e em particular assegurar-lhes-ão o direito a: [...] h) gozar de condições de vida adequadas, particularmente nas esferas da habitação, dos serviços sanitários, da eletricidade e do abastecimento de água, do transporte e das comunicações.
- 1.8** Convenção sobre os Direitos das Crianças  
Artigo 16, 1: Nenhuma criança será objeto de interferências arbitrárias ou ilegais em sua vida particular, sua família, seu domicílio ou sua correspondência, nem de atentados ilegais a sua honra e a sua reputação. <sup>[1]</sup> Artigo 27, 3: Os Estados-partes, de acordo com as condições nacionais e dentro de suas possibilidades, adotarão

medidas apropriadas a fim de ajudar os pais e outras pessoas responsáveis pela criança a tornar efetivo esse direito e, caso necessário, proporcionarão assistência material e programas de apoio, especialmente no que diz respeito à nutrição, ao vestuário e à habitação.,

### **1.9** Princípios das Nações Unidas para moradia e restituição de posses para refugiados e pessoas deslocadas

Estes princípios foram desenvolvidos para apoiar todos os atores relevantes, nacionais e internacionais, para tratar de assuntos jurídicos e técnicos relacionados a moradia, terra e propriedade em situações nas quais remoções levaram a pessoas serem arbitrariamente ou ilegalmente privadas de suas antigas casas, terras, propriedades ou locais de residência habitual.

### **1.10** Convenção sobre o status dos refugiados

Artigo 21: No que concerne ao alojamento, os Estados Contratantes darão, na medida em que esta questão seja regulada por leis ou regulamentos ou seja submetida ao controle das autoridades públicas, aos refugiados que residam regularmente no seu território, tratamento tão favorável quanto possível e, em todo caso, tratamento não menos favorável do que aquele que é dado, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral.

### **1.11** Convenção 169 da OIT

1. Ressalvado o disposto nos parágrafos, a seguir, do presente artigo, os povos indígenas e tribais não deverão ser removidos das terras que ocupam. 2. Quando, excepcionalmente, a remoção e o reassentamento desses povos forem considerados necessários, só poderão ser feitos com seu consentimento, dado livremente, e com pleno conhecimento de causa. Quando não for possível obter esse consentimento, a remoção e o reassentamento só poderão ser realizados após a conclusão de procedimentos adequados estabelecidos por lei nacional, inclusive consultas públicas,

quando for o caso, nas quais os povos interessados tenham a possibilidade de ser efetivamente representados. 3. Sempre que possível, esses povos deverão ter o direito de voltar a suas terras tradicionais assim que deixarem de existir as causas que motivaram sua remoção e reassentamento.

#### **1.12 Convenção de Genebra (quarta) sobre proteção de civis em tempo de Guerra 1949**

Artigo 49: As transferências forçadas, em massa ou individuais, bem como as deportações de pessoas protegidas do território ocupado para o da Potência ocupante ou para o de qualquer outro país, ocupado ou não, são proibidas, qualquer que seja o motivo. Contudo, a Potência ocupante poderá proceder à evacuação total ou parcial de uma dada região ocupada, se a segurança da população ou imperiosas razões militares o exigirem [...]. A Potência ocupante, ao realizar estas transferências ou evacuações, deverá providenciar, em toda a medida do possível, para que as pessoas protegidas sejam recebidas em instalações apropriadas. [SÉP]Artigo 53: É proibido à Potência ocupante destruir os bens móveis ou imóveis, pertencendo individual ou coletivamente a pessoas particulares, ao Estado ou a coletividades públicas, a organizações sociais ou cooperativas, a não ser que tais destruições sejam consideradas absolutamente necessárias para as operações militares. [SÉP]Artigo 85: A Potência detentora tem o dever de tomar todas as medidas necessárias e possíveis para que as pessoas protegidas sejam, desde o início do seu internamento, alojadas em prédios ou acantonamentos que ofereçam todas as garantias de higiene e de salubridade e que assegurem uma proteção eficaz contra o rigor do clima e os efeitos da guerra. Em caso algum os lugares de internamento permanente serão situados em regiões doentias ou de clima pernicioso para os internados. Sempre que estiverem temporariamente internados numa região doentia, ou com clima prejudicial para a saúde, as pessoas protegidas deverão ser transferidas, tão rapidamente quanto as circunstâncias o permitam, para um lugar de internamento onde estes riscos não sejam de temer. As instalações deverão estar completamente protegidas da umidade, suficientemente aquecidas e iluminadas, especialmente desde o escurecer ao

alvorecer. Os dormitórios deverão ser suficientemente espaçosos e bem ventilados, os internados disporão de leitos apropriados e cobertores em número suficiente, tendo-se em consideração o clima e a idade, o sexo e o estado de saúde dos internados. Os internados disporão durante o dia e noite de instalações sanitárias compatíveis com as exigências da higiene e mantidas em permanente estado de limpeza. Ser-lhes-á fornecida água e sabão em quantidade suficiente para a limpeza pessoal diária e para a lavagem da sua roupa; as instalações e as facilidades necessárias serão postas à sua disposição para este efeito. Também disporão de instalações de banhos de chuva ou de imersão. Será concedido o tempo necessário para os cuidados de higiene e trabalhos de limpeza. Sempre que seja necessário, a título de medida excepcional e temporária, alojar mulheres internadas que não pertençam a um grupo familiar no mesmo lugar de internamento que os homens, serão obrigatoriamente fornecidos dormitórios e instalações sanitárias separadas. <sup>[1]</sup>Artigo 134: As Altas Partes contratantes esforçar-se-ão, no fim das hostilidades ou da ocupação, por assegurar o regresso de todos os internados à sua última residência ou facilitar o seu repatriamento.

**1.13** Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, 1990

Artigo 43, 1: Trabalhadores migrantes devem gozar de igualdade de tratamento em relação aos nacionais do Estado do emprego em relação ao [...] (d) Acesso à moradia, incluindo projetos de moradia social, e proteção contra exploração em relação a aluguéis.

**1.14** Declaração do Direito dos Indígenas, 2008

Os indígenas não podem ser removidos à força de suas terras ou territórios. Nenhuma realocação deve ocorrer sem o consentimento livre, prévio e informado dos indígenas afetados, deve ser precedida de acordo sobre compensação justa e adequada e, quando possível, deve incluir a opção de retorno.

## **V.2. Normas Constitucionais e infraconstitucionais Aplicáveis ao Direito de Moradia**

### **1.15 Constituição Federal**

A Constituição Federal, alicerce condutor de todo o ordenamento jurídico, em sua redação de 1988 estabeleceu diversos dispositivos que afirmam o direito à moradia como um instituto de imprescindível proteção pelo Estado.

Inicialmente, o art. 5º da Constituição, em seu inciso XI, inclui o direito à moradia no rol de direitos fundamentais, inferindo a esta inviolabilidade e proteção jurídica num contexto de tutela à dignidade humana do indivíduo. Isso ocorre uma vez que a atual ordem jurídica entende a moradia como pressuposto do mínimo existencial.

No artigo 6º a moradia é mencionada como direito social, reiterando sua importância como instituto a ser protegido e preservado. Assim, a ordem jurídica destaca a moradia como um dos componentes do mínimo existencial.

A seguir, o art.182 da Carta Magna dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano, determinando que ela tenha por objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. Atribui papel primordial aos planos diretores, reconhecendo que cabe principalmente aos Municípios a execução da política urbana.

O art. 183 da Constituição traz a figura da usucapião especial de imóvel urbano. Esse instituto nasce da ótica constitucional de função social da propriedade e promoção da justiça social. Uma vez que o proprietário não esteja fazendo uso do seu imóvel e outrem esteja na posse do mesmo por cinco anos, adquirirá este a propriedade do imóvel. Este dispositivo baseia-se na ideia de que a terra deve cumprir uma finalidade, atendendo às necessidades dos que precisam de moradia. Tal figura é uma inovação bastante benéfica, pois flexibiliza o “formalismo em detrimento da matéria”, beneficiando o possuidor em uma ótica de garantia de direitos.

Estatuto da Cidade

Lei Federal nº 10.257/2001

Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Código de Processo Civil

Lei nº 13.105/2015

Das Ações Possessórias – arts. 554 a 568

Regularização Fundiária

Lei Federal 13.465, de 11 de julho de 2017

Decreto n. 9.760/1946 - Regularização Fundiária em Imóveis da União

Lei n. 9.636/1998 - Regularização Fundiária em Imóveis da União

Lei Nacional n. 6.015/1973 - Lei de Registros Públicos (especialmente. Capítulo XII - Do Registro da Regularização Fundiária Urbana)"

Provimento CNJ 44/2015 - Normas gerais para o registro da regularização fundiária urbana

Estatuto do Idoso

Lei Federal nº 10.741/2003

Título I. Capítulos IX e X.

Estatuto da Igualdade Racial

Lei Federal nº 12.288/2010

Título I. Capítulo IV.

Lei de Acessibilidade

Lei nº 10.098/2000

Capítulos III, IV e VI

Lei nº 8.009/1990

Dispõe sobre a impenhorabilidade do bem de família.

Lei nº 8.245/1991

Dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos

Sistema Nacional de Habitação Social

Lei Federal nº 11.124/2005

Regulamentada pelo Decreto nº 5.796/2006.

Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social

Lei Complementar nº 119/2007

Institui o Sistema e cria o Fundo Estadual de Habitação e Regularização Fundiária de Interesse Social - FEHRIS.

Lei Federal nº 11.888/2008

Assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social

Lei Federal nº 13.140/2015

Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a auto composição de conflitos no âmbito da administração pública procedimentos a elas pertinentes.

Política Nacional Para a População em Situação de Rua

Decreto nº 7.053/2009

Decreto-Lei nº 3.365/41

Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública (ênfase no art. 40-A, sobre as medidas compensatórias para famílias de baixa renda que demandam regularização fundiária de interesse social).

Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos

Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos.



## PARTE ESPECIAL – REURB



## 5. CONSIDERAÇÕES SOBRE O REGRAMENTO, APLICAÇÃO E IMPORTÂNCIA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB)

*Ivan Carneiro Castanheiro*<sup>74</sup>

### SUMÁRIO

1. CONSIDERAÇÕES GERAIS
2. ESPECIES DE REURBS NA LEI 13.465/17: REURB-S, REURB-E;  
REURB Inominada e respectivas disciplinas
3. ATORES DA REURB
4. PRINCÍPIOS, DIRETRIZES e OBJETIVOS DA REURB
5. MARCO LEGAL DA REURB
6. ALGUNS REGRAMENTOS DA REURB
  - 6.1 Rol normativo federal da regularização fundiária
  - 6.2 REURB em ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP)
  - 6.3 Prioridade de relocação dos moradores removidos em razão da REURB:  
APP e áreas de risco
  - 6.4 REURB e metas de universalização no Novo Marco Legal do Saneamento
7. REURB, INFRAESTRUTURA ESSENCIAL E SANEAMENTO BÁSICO

---

<sup>74</sup> 2º Promotor de Justiça de Americana – MPSP, atuando no Núcleo PCJ-Piracicaba do GAEMA (Grupo de Atuação Especial de Meio Ambiente). Mestre em Direito Difuso pela PUC-SP. Professor da Escola Superior do Ministério Público (ESMP-SP). Professor de Direito Ambiental, na UNIP (Universidade Paulista). Membro do Conselho Consultivo do Projeto “Conexão Água” (MPF). Coordenador do 17º Núcleo da ESMP (Piracicaba). Membro do Observatório da Governança Ambiental do Brasil (OGAM). Diretor de Publicações da ABRAMPA – Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público). Autor do capítulo “Direito Urbanístico e Direito à Moradia” (Manual de Direitos Difusos – Org. Edilson Vitorelli. Juspodmv, 2ª ed., 2.019). Autor do capítulo “Regularização fundiária: fundamentos, aspectos práticos e propostas” (livro Regularização Fundiária – Coord. José Renato Nalini e Wilson Levy, Editora Forense, 2.013). Autor do Capítulo “Aspectos Gerais da REURB” (e-book – IERBB – ABRAMPA). Autor de capítulos em Manuais de Direito Ambiental e Direito Urbanístico do MPSP. Autor de capítulo em e-book de REURB, editado pela ABRAMPA e IERBB. Coautor de capítulo no e-book Finanças Sustentáveis: ESG, Compliance, Gestão de Riscos e ODS, editado pela ABRAMPA. Autor de vários artigos na CONJUR (Revista Consultor Jurídico) e no Blog do Estadão. - e-mail: [ivancarneiro@mpsp.mp.br](mailto:ivancarneiro@mpsp.mp.br).

8. APROVAÇÃO DO PROJETO DE REURB: licenciamento e consequências jurídicas
9. CONCLUSÃO
10. BIBLIOGRAFIA

## 1. CONSIDERAÇÕES GERAIS

Abordaremos neste capítulo a Regularização Fundiária Urbana (REURB), um dos instrumentos da política urbana (art. 4º, V, “q” da Lei 10.257/00), traçando os princípios e os objetivos da REURB, colacionando elementos conceituais, linhas gerais dos regramentos dos instrumentos utilizados na REURB, as modalidades de regularização, exigências de infraestrutura essencial para regularização dos núcleos urbanos informais, bem como algumas das principais normas.

Ainda que de maneira não perfunctória, teceremos considerações sobre a (im)possibilidade de regularização de núcleos situados total ou parcialmente em área de preservação permanente.

A atual disciplina da regularização fundiária urbana tem previsão na Lei 13.465/2017, originada da Medida Provisória 759/2016, iniciando-se no art. 9º, a qual sofreu alterações ao longo dos últimos anos, em especial pela Lei 14.118/2021 e 14.620/2023.

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

*“Núcleo urbano informal, segundo artigo 11 da Lei 13.465, de 11 de julho de 2017, é o assentamento clandestino, irregular ou no qual não foi possível fazer, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização. E núcleo urbano informal consolidado é aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a*

*localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo município. Ambas as hipóteses serão passíveis de regularização, havendo previsão de mitigação e compensações de danos ambientais, a serem verificados por estudos técnicos”.<sup>75</sup>*

Silvio Figueiredo conceitua regularização fundiária urbana da seguinte forma: *“em termos gerais, é o processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, com a finalidade de integrar assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades.”* Para se atingir os objetivos de desenvolvimento integrado de ações voltadas à correção e prevenção de problemas ambientais e sociais, faz-se necessária a *“integração e a compatibilização de programas sociais, políticas públicas e disponibilidade orçamentária, que dependem, como já exposto anteriormente, de vontade política e administrativa.”<sup>76</sup>*

Como consequências da intensa e desregrada ocupação do solo urbano ao longo das últimas décadas, nossos núcleos urbanos, por razões diversas, possuem falta de equipamentos urbanos<sup>77</sup> e comunitários<sup>78</sup>; marginalização dos habitantes, com o incremento das desigualdades sociais; reflexos na segurança da população local e circunvizinha (violência, comércio de drogas, degradação social de toda ordem etc.); comércio tomando espaço de residências (lojas, escritórios, aumento do tráfego, ruídos, camelôs) e invasões de áreas públicas.<sup>79</sup>

A legalização de ocupações ou loteamentos clandestinos ou irregulares,

<sup>75</sup> CASTANHEIRO, Ivan Carneiro; OLIVEIRA, Andreia Mara. A regularização fundiária de condomínios e ranchos de lazer. Disponível em < <https://www.conjur.com.br/2018-jan-15/mp-debate-regularizacao-fundiaria-condominios-ranchos-lazer>>. Acesso em 15.jan.2018.

<sup>76</sup> Regularização fundiária – avanços e desafios na implementação de políticas públicas. In: Regularização Fundiária, 2ª ed. Rev. Atual. e Ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 193-194.

<sup>77</sup> escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação (art. 2º, § 4º, da Lei 6766/79), caso assim previsto na Lei Municipal (art. 36, § 1º, V, da Lei 13.465/17).

<sup>78</sup> Nos termos do art. 4º, § 2º, da Lei 6.766/79, § 2º, “Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares.”

<sup>79</sup> CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Regularização Fundiária Urbana: fundamentos, aspectos práticos e propostas. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Coord.). Regularização Fundiária 2ª ed. Rev. Atual. e Ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 112.

atualmente, exige não só a correção de aspectos dominiais ou registrais, mas também e principalmente adequações urbanísticas e ambientais. Daí falar-se, como respaldo nas lições de Paulo Afonso Cavichioli Carmona, em regularização fundiária sustentável.<sup>80</sup>

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

Lembra o douto Procurador de Justiça José Carlos de Freitas que também estimulam a formação de parcelamentos irregulares as limitações urbanísticas relativas ao regime de edificações (recuos, gabarito, taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento, áreas *non aedificandi*, zoneamento). Também contribuem as normas ambientais inibidoras da exploração econômica do imóvel (área de preservação permanente, de proteção a mananciais, vegetação nativa etc.).<sup>81</sup>

Como resultados positivos da regularização fundiária, podemos mencionar: a) remodelação parcial ou total do conjunto; b) aumento da dimensão e do número de unidades habitacionais, ou de sua diminuição e/ou demolição, ampliação ou redução dos espaços projetados; c) implantação ou remoção de equipamentos urbanos etc.<sup>82</sup>

Caso impossível a regularização fundiária de determinado núcleo habitacional, tornar-se-á necessário o desfazimento (demolição) de unidades do núcleo habitacional. Haverá uma reconfiguração da área, podendo daí resultar a

<sup>80</sup> Curso de Direito Urbanístico. Salvador: Editora JusPodivm, 2015, p. 353.

<sup>81</sup> Loteamentos clandestinos e suas modalidades fraudulentas: atuação preventiva dos agentes públicos. In: FINK, Daniel Roberto (Org). Manual Prático da Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2005, p. 172-173.

<sup>82</sup> CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Regularização Fundiária Urbana: fundamentos, aspectos práticos e propostas, p. 110

recomposição da gleba retalhada ao seu estado anterior de indivisão material; reparação dos danos ao meio ambiente natural e urbano; reparação financeira dos adquirentes que edificaram casas nos lotes (execução judicial na forma do art. 95/99, combinado com o art. 117 do Código de Defesa do Consumidor – Lei 8.078/90).

A regularização fundiária de interesse social não é opção política do administrador público, transmudando-se num direito subjetivo de ocupantes de assentamentos informais. Ela é parte integrante dos direitos sociais, na vertente direito à moradia digna, com “status” constitucional (art. 1º, III e art. 6º da Constituição Federal).

As consequências ambientais dos núcleos urbanos informais ocorrem com ocupações das áreas de preservação permanente, ou áreas de mananciais, áreas de unidades de conservação ou de seu entorno, bem como com corte de vegetação nativa para fins de ocupação do solo e construção de unidades habitacionais. Elas geram poluição, assoreamento, lixiviação e não tratamento de esgoto, com a consequente contaminação hídrica. As principais consequências são problemas de doenças de veiculação hídrica, aumento da tarifa do abastecimento público, em razão do incremento do custo para o tratamento, em geral também insuficiente, agravando problemas de saúde pública, especialmente em épocas de pandemias, como a da COVID 19, principalmente nos núcleos precários em infraestrutura urbana essencial.

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

*“Não basta ter a posse de uma casa, é preciso que a propriedade seja registrada “no papel”. Essa preocupação de estabelecer de quem é a propriedade não só garante a segurança social e jurídica dos seus moradores (pois elimina a indefinição dominial), mas também auxilia os municípios no dimensionamento da arrecadação de impostos e na elaboração de planos diretores. Afinal, imóveis legalizados emitem sinais positivos ao mercado: o efeito multiplicador de cada propriedade*

*regularizada significa, na prática, duas vezes o seu valor monetário. Em resumo, todo mundo ganha com a regularização fundiária.”<sup>83</sup>*

## **2. ESPÉCIES DE REURB NA LEI 13.465/17: REURB-S, REURB-E; REURB Inominada e respectivas disciplinas**

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

*“I – REURB de Interesse Social (REURB-S) – regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda<sup>84</sup>, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e*

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

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

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

A REURB-E, conforme art. 13, II, da Lei 13.465/17, trata-se de regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo. Ou seja, em não se tratando

<sup>83</sup> Trajetória de um profissional da habitação. São Paulo: Pini, 2011, p. 124.

<sup>84</sup> Pelo art. 6º, do Decreto 9.310/18, para ser considerado de baixa renda a renda não poderá ultrapassar cinco salários-mínimos, conforme limite a ser definido pela legislação municipal.

de núcleo urbano informal ocupado por população de baixa renda, será REURB-E, com exceção da hipótese da regularização fundiária urbana inominada do art. 69, a qual será vista logo adiante.

Na REURB-E, caberá ao Distrito Federal ou ao Município ou Distrito Federal definir, por ocasião da aprovação dos projetos de regularização fundiária, nos limites da legislação de regência (art. 38), definir a infraestrutura essencial e os responsáveis pelas respectivas implantações, com possibilidade de compensações urbanísticas e ambientais em algumas hipóteses. Conveniente que tais compensações sejam de responsabilidade do empreendedor, especialmente os custos, conforme dispõem o art. 14, § 2º, da Lei 13.465/17; o artigo 26, II e § 3º; art. 35, § 2º; art. 36, § 5º; art. 37, § 1º, todos do Decreto 9.310/18. Este lucrou com a venda sem desembolsar as quantias correspondente à implantação da infraestrutura necessária, por meio instituição de áreas livres e outros equipamentos urbanos.

Essas compensações ambientais e urbanísticas também poderão ficar a cargo dos beneficiários da regularização fundiária, tal como previsto no art. 33, § 1º, II, da Lei 13.465/17 ou mesmo do poder público com posterior cobrança dos beneficiários se o interesse público assim recomendar (art. 33, § 1º, III).

Ainda pode ser incluída como outra espécie de REURB, a denominada “*REURB Inominada*”, prevista no artigo 69 da Lei 13.465/17<sup>85</sup>, aplicável às glebas parceladas anteriormente a 19/12/1.979, para as quais há extrema flexibilização das normas urbanísticas e ambientais visando sua regularização. A REURB inominada, na realidade, é mais registrária do que sustentável, fugindo aos princípios do art. 9º, § 1º e aos objetivos do art. 10.

Na regularização inominada, bastará uma certidão do Município no sentido de estar o núcleo urbano informal integrado à cidade, para que a regularização ocorra sem a necessidade dos estudos técnicos, de aprovação municipal ou de Certidão de

---

<sup>85</sup> As glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que não possuem registro, poderão ter a sua situação jurídica regularizada mediante o registro do parcelamento, desde que esteja implantado e integrado à cidade, podendo, para tanto, utilizar-se dos instrumentos previstos nesta Lei (art. 87 do Decreto 9.310/18).

Regularização Fundiária, bastando uma planta e um memorial descritivo, subscrita por profissional competente, com ART ou RRT (dispensada em caso de ser agente público), conforme previsão do art. 21, § 2º, I e do § 3º do Decreto 9.310/18.

### 3. ATORES DA REURB

São agentes públicos ativos na regularização fundiária, a União, os Estados, mas principalmente os Municípios ou o Distrito Federal, bem como as pessoas jurídicas da administração indireta de cada um desses entes federativos, quando criadas para fazer a gestão das múltiplas questões do uso e ocupação do solo urbano (art. 14, inciso I, da Lei 13.465/17), a Defensoria Pública, além do Ministério Público.

Entretanto, entendemos que o ato de aprovação da REURB, com a expedição da Certidão de Regularização Fundiária, deve ocorrer no âmbito da administração direta ou centralizada, pois a lei fala em “*Município*”, conforme se observa do art. 30 da Lei 13.465/17. Ademais, o art. 14, I, retrocitado, cita os dois órgãos (administração direta e indireta) como requerentes legitimados para requerem a REURB e não para a aprová-la, deixando evidenciado o tratamento distinto entre eles, o mesmo ocorrendo nos arts. 37 e 47, parágrafo único, ao abordarem as responsabilidades na implantação da infraestrutura essencial.

Nesse diapasão, conveniente observar que em “*terras de sua propriedade, os órgãos da administração direta e as entidades da administração indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ficam autorizados a instaurar, processar e aprovar a REURB-S ou a REURB-E e a utilizar os demais instrumentos previstos nesta Lei.*”, conforme novel previsão do § 4º do art. 30 da Lei 13.465/17, com a redação dada pela Lei 14.620, de 13/07/23. Aqui, a nosso ver, há uma discutível disposição quanto ao órgão público encarregado de aprovar a REURB, pois a União e Estados não teriam essa competência constitucional, frente ao disposto no art. 30,

VIII da Carta Magna.<sup>86</sup> É tradição do direito urbanístico que o planejamento e controle do uso do solo seja da competência municipal ou distrital (art. 32, § 1º, CF), exceto em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, conforme previsão do art. 25, § 3º da Carta Magna, regulamentado pelo Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/15, art. 12, § 1º, VII).

O Estatuto da Cidade prevê que as diretrizes mínimas voltadas para a política pública de regularização fundiária urbana devem fazer parte do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) de região metropolitana ou de aglomeração urbana, com sua elaboração e gestão compartilhada entre Estado, Municípios e sociedade civil (art. 7º-A e art. 8º), com fiscalização de sua aplicação efetuada pelo Ministério Público (art. 12, § 2º, III, da Lei 13.089/15).

Na vertente dos legitimados a provocar o início do procedimento de regularização fundiária, também podem atuar diretamente para buscar a regularização fundiária urbana os seus beneficiários, quer individual, quer coletivamente, ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público, bem como por associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana, tal como previsto no art. 14, inciso II, da Lei 13.465/17, bem como a Defensoria Pública nos casos de beneficiários hipossuficientes (art. 14, IV) e, em quaisquer das hipóteses, o Ministério Público (art. 14, V).

Ainda podem requerer a regularização fundiária urbana os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores (art. 14, III).

#### **4. PRINCÍPIOS, DIRETRIZES e OBJETIVOS DA REURB**

---

<sup>86</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

...

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

As diretrizes gerais e os princípios estão no § 1º do art. 9º da Lei 13.465/17, assim esculpido: *“Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional”*.

São objetivos da fundiária urbana:

*“... saneamento (a correção) da situação ilegal (anômala) e esse saneamento é: a) urbanístico (correção da situação física existente, isto é, quanto às vias de circulação, infraestrutura etc., exigindo investimentos do Poder Público); b) administrativo (regularização da situação do parcelamento perante os órgãos públicos administrativos); c) civil (regularização da situação registrária e do direito real de aquisição ou do domínio dos adquirentes).”<sup>87</sup>*

A legislação ora vigente permite a regularização do parcelamento do solo de maneira facilitada e pouco onerosa, sendo até certo ponto compensadora. Entretanto, acertou o legislador em não dar anistia ao infrator, não o isentando de responsabilidade civil, administrativa e criminal, conforme expressamente prevê o art. 14, § 3º, da Lei 13.465/17.

Andou bem a novel legislação ao estabelecer como objetivo da REURB prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais (art. 10, X, da Lei 13.465/17). Entretanto, essa prevenção não teve seu formato detalhado na lei da REURB. Assim, essa importante obrigação dos Municípios e do Distrito Federal poderá continuar letra morta na legislação urbano-ambiental brasileira, especialmente em razão da polêmica sobre haver ou não um limite temporal para regularizar os núcleos urbanos consolidados, o que será tema do próximo capítulo.

---

<sup>87</sup> CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Parcelamentos irregulares e clandestinos e responsabilidade civil. In: FINK, Daniel Roberto. Manual Prático da Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2005, p. 214.

## 5. MARCO LEGAL DA REURB

Vem sendo pregada por muitos operadores e doutrinadores da REURB a tese de não haver um marco final a partir do qual não será possível que se regularize núcleos urbanos que vierem a se consolidar no futuro.

Com o devido respeito aos posicionamentos mais flexíveis, com base nos princípios e objetivos da REURB, somente devem ser regularizados núcleos urbanos pretéritos e não dos diversos tipos de fracionamento e uso do solo que ainda estão em andamento ou que vierem a ilicitamente a ocorrer.

A melhor interpretação da Lei da REURB é a de que somente serão passíveis de ser regularizados os núcleos urbanos informais consolidados até 22/12/16 (art. 23 da Lei 13.465/17)<sup>88</sup>, caso não estejam em áreas de preservação permanente, pois nestas circunstâncias o marco temporal será em 27/05/12 e não em 22/12/16, diante do disposto no art. 8º, § 4º, do denominado “Código Florestal” (Lei 12.651/12<sup>89</sup>).

Como dito, há quem faça uma interpretação literal do art. 23, “caput” da Lei 13.465/17, a qual limita expressa e somente a regularização fundiária na modalidade “*legitimação fundiária*” (art. 15, I) a ocupações consolidadas até 22/12/16. Por tal razão, prega-se, a “*contrário sensu*”, que os outros 14 institutos jurídicos que podem ser utilizados para a REURB (art. 15) podem ser aplicados para ocupações que vierem a se consolidar a qualquer tempo.

---

<sup>88</sup> Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

...

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

<sup>89</sup> Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei.

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

Inicialmente, importante ponderar que o próprio instituto jurídico da legitimação fundiária para terras públicas<sup>90</sup>, em tese, eiva de inconstitucionalidade o art. 23 da Lei 13.465/17, visto que ela se constitui em forma originária de aquisição do direito real de propriedade no âmbito da REURB, contrariando, ainda que por analogia, a vedação constitucional de usucapião de terras públicas (art. 191, parágrafo único, da CF)<sup>91</sup>.

Ademais “*data venia*”, essa interpretação contraria os próprios princípios do art. 9º, § 1º, bem como é frontalmente contrária às normas de ordenamento territorial<sup>92</sup>, sendo um incentivo à continuidade de ocupação do solo irregulares, diante da perspectiva da futura regularização facilitada e financeiramente menos custosa, caso prevaleça tal interpretação.

Como mais um reforço a existência de limite temporal para fins de regularização, importante mencionar o disposto no art. 98 da própria Lei 13.465/17, permitindo a venda de imóveis do poder público para fins de REURB-E, mas somente para as hipóteses de os imóveis encontrarem-se ocupados até 22 de dezembro de 2016.<sup>93</sup>

Ainda que desnecessária a existência de lei municipal para se implementar a REURB (art. 28, parágrafo único, da Lei 13.465/17), caso tal normativa venha a ser editada, para espancar qualquer discussão sobre o tema do marco legal, por demais importante que a legislação municipal deixe expressa a limitação temporal extensível

---

<sup>90</sup> Art. 23

...

§ 4º Na Reurb-S de imóveis públicos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e as 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.

<sup>91</sup> Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

<sup>92</sup> Vide capítulo 6.

<sup>93</sup> Art. 98. Fica facultado aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal utilizar a prerrogativa de venda direta aos ocupantes de suas áreas públicas objeto da Reurb-E, dispensados os procedimentos exigidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e desde que os imóveis se encontrem ocupados até 22 de dezembro de 2016, devendo regulamentar o processo em legislação própria nos moldes do disposto no art. 84 desta Lei.

para todas as modalidades e instrumentos de REURB em 22/12/16. É princípio constitucional de legitimidade legislativa concorrente que o Município poderá ser mais rigoroso que a União. Tal possibilidade também pode ser extraída do v. acórdão preferido pelo STF, na ADI n. 5.696 e ADI 5.996, ambas de relatoria do eminente Ministro Alexandre de Moraes. Nesse sentido, podem ser mencionados como exemplo o art. 1º da Lei Complementar Municipal 404/2019 (Piracicaba), bem como o art. 1º da Lei Municipal 6.417/2020 de Americana.

Ainda nesta seara, de se ponderar que regularizar significa solucionar um passivo, ou seja, pendências decorrentes de irregularidades na ocupação do solo urbano (originadas de fatos pretéritos) e não a sinalização de que problemas ainda não existentes (núcleos em fase inicial ou nem mesmo iniciados) possam ser resolvidos com a flexibilização legal destinada a fatos consumados ou de difícil reversão (art. 11, III, da Lei 13.465/17).

Admitir que no futuro possa haver a regularização de núcleos urbanos informais hoje em formação ou que vierem a ser iniciados, a incidir quando da consolidação, será um incentivo à perpetuação da ilegal, desordenada e não desejável da ocupação do solo urbano sem controle do poder público competente. Essa possibilidade seria um contraponto ao planejamento urbano e ao bem-estar dos cidadãos, em flagrante contrariedade às diretrizes art. 182 da Constituição Federal<sup>94</sup>, às disposições do

---

<sup>94</sup> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

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

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

Estatuto da Cidade<sup>95</sup>, bem como às diretrizes do art. 9º, § 1º da Lei 13.465/17<sup>96</sup> e aos objetivos do art. 10, incisos VIII<sup>97</sup> e X.<sup>98</sup>

Em suma, a restrição do marco legal da REURB, em qualquer de suas modalidades, a 22/12/16, deve ser efetuada de maneira sistemática, levando-se em consideração a legislação supracitada e outras normas pertinentes e não com uma descontextualizada interpretação, a “contrário sensu”, do art. 23, “*caput*”, da Lei 13.465/17<sup>99</sup> (restringindo o marco legal a 22/12/16 somente para os casos em que houver utilização do instituto jurídico da legitimação fundiária).

A interpretação às avessas do mencionado dispositivo legal seria privilegiar o interesse particular dos diretamente beneficiados e não a supremacia do interesse público. Esta irá possibilitar que o solo urbano seja ocupado de maneira ordenada e gerando bem-estar social, enquanto a flexibilização para ilimitado prazo à efetivação da regularização em muito prejudicará o cumprimento das funções sociais da cidade, constitucionalmente garantidas.

## 6. ALGUNS REGRAMENTOS DA REURB

Caberá ao Município ou ao Distrito Federal a difícil tarefa de compatibilizar os interesses dos beneficiários diretos da REURB com os das demais pessoas

---

<sup>95</sup> art. 2º, IV (Planejamento do desenvolvimento da cidade como diretriz geral da política urbana); art. 4º, III (planejamento municipal como instrumento da política urbana); art. 36 (estudo prévio de impacto de vizinhança – EIV); art. 42-A, § 3º (adequação do Plano Diretor em relação às áreas de risco); art. 42-B (modificação do plano diretor para ampliação do perímetro urbano); art. 49 (prazos para expedição de diretrizes de empreendimentos urbanísticos).

<sup>96</sup> § 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.

<sup>97</sup> VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;

<sup>98</sup> X - Prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais.

<sup>99</sup> Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016

residentes na localidade, o que deverá ser realizado com apoio em diversos dispositivos legais, dentre os quais:

a) art. 30, inciso VIII, da Constituição Federal;

b) no art. 1º, parágrafo único, da Lei 6.766/79;

c) art. 2º, IV (Planejamento do desenvolvimento da cidade como diretriz geral da política urbana); art. 4º, III (planejamento municipal como instrumento da política urbana); art. 25, § 1º (direito de preempção); art. 30 (outorga onerosa do direito de construir); art. 32 (operações urbanas consorciadas); art. 35 (transferência do direito de construir); art. 36 (estudo prévio de impacto de vizinhança – EIV); art. 42-A, § 3º (adequação do Plano Diretor em relação às áreas de risco); art. 42-B (modificação do plano diretor para ampliação do perímetro urbano); art. 46 (Consórcio imobiliário); art. 49 (prazos para expedição de diretrizes de empreendimentos urbanísticos); art. 51 (aplicação ao Distrito Federal das obrigações atribuídas aos Municípios), todos do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01);

d) Quanto às atribuições e/ou competências dos Municípios/Distrito Federal, a Lei 13.465/17 atribui-lhes diversos poderes e/ou deveres, dentre os quais podem ser citados:

d-1) art. 11, III (definição de núcleo urbano informal consolidado);

d-2) art. 11, IV (definir se haverá ou não demarcação urbanística);

d-3) art. 11, § 1º (dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edifícios);

d-4) artigos 13 e 30 (classificar a modalidade de REURB e conduzir seu processamento, emitindo, ao final, a Certidão de Regularização Fundiária)<sup>100</sup>;

<sup>100</sup> Vide art. 5º, § 7º e art. 6º do Dec. 9.310/18.

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

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

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

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

d-9) art. 20 (decidir se efetuará a notificação de titulares e confrontantes para fins de impugnação de demarcação urbanística, pessoalmente ou por via postal<sup>101</sup>);

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

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

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

d-13) art. 36, § 1º, V (definir eventuais outros equipamentos de infraestrutura essencial como condição para REURB, “*em função das necessidades locais e características regionais.*”<sup>102</sup>);

<sup>101</sup> A utilização de tal instrumento é opção e não obrigação.

<sup>102</sup> Entendemos ser primordial a inclusão dos serviços de coleta e afastamento dos resíduos sólidos urbanos, não previsto na denominada Lei da REURB, mas de fundamental importância para a saúde pública e ao meio ambiente.

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

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

d-16) art. 39, § 2º (proceder à relocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado, em áreas de riscos que não comportem eliminação, correção ou administração);

d-17) art. 47 (indicação de padrões dos memoriais descritivos, das plantas e das demais representações gráficas, inclusive as escalas adotadas e outros detalhes técnicos, para fins de projetos de REURB);

d-18) art. 53, parágrafo único (requerer abertura de matrícula das áreas que tenham automaticamente ingressado no domínio público com a regularização – áreas destinadas ao uso comum do povo, prédios públicos e os equipamentos urbanos);

d-19) art. 55 (definir as posturas a serem obedecidas na efetivação do direito de laje – art. 1.225, XIII; Art. 1.510-A e art. 1.510-B da Lei 10.406/02);

d-20) arts. 64/65 (arrecadação de imóveis urbanos privados abandonados para fins de regularização fundiária)<sup>103</sup>;

d-21) art. 69 (expedição de atestado de que o parcelamento urbano implantado anteriormente a 19/12/79 encontra-se integrado à cidade – REURB INOMINADA);

d-22) art. 78 (regulamentação do controle de acesso ao loteamento de acesso controlado);

d-23) art. 79 (faculta ao particular proprietário de área objeto de REURB que se utilize do consórcio imobiliário<sup>104</sup> como forma de viabilização financeira

<sup>103</sup> Regulamentado pelo art. 73 do Decreto 9.310/18.

<sup>104</sup> Art. 93, § 1º, do Decreto 9.310/18: Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de

do aproveitamento);

d-24) art. 93 (área urbana consolidada incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica, para efeitos do artigo 16-C, § 2º, I, da Lei 9.636/98, relativa à regularização de imóveis da União sob regime enfiteútico<sup>105</sup>);

d-25) art. 98 (venda direta aos ocupantes de áreas públicas dos entes federativos que sejam objeto da REURB-E, para ocupações até 22/12/16, dispensando procedimento licitatório).

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

Nesse diapasão, consideramos que as características e finalidades da regularização fundiária urbana é de ordenação do território urbano como um todo, em prol dos interesses e direitos difusos e do cumprimento das funções sociais da cidade e não do morador isoladamente considerado. Deverá ser reservada à regularização edilícia, pelas leis de posturas municipais, no tocante às unidades imobiliárias unitariamente consideradas.

Em outras palavras, regulariza-se o núcleo residencial e não uma residência específica e isolada existente no seu interior. Caso o operador do direito pretenda

---

planos de urbanização, de regularização fundiária ou de reforma, conservação ou construção de edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal ou distrital a propriedade do imóvel e, após a realização das obras, recebe como pagamento unidades imobiliárias urbanizadas ou edificadas e as demais unidades incorporadas ao patrimônio público.

<sup>105</sup> Art. 30 da Lei 13.465/17:

§ 4º Para as terras de sua propriedade, os órgãos da administração direta e as entidades da administração indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ficam autorizados a instaurar, processar e aprovar a Reurb-S ou a Reurb-E e a utilizar os demais instrumentos previstos nesta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.620, de 2023)

fazer uma interpretação literal e não sistêmica do dispositivo retrocitado, de se considerar que o mencionado decreto, nesse diapasão, extrapolou sua função regulamentar, indo além do que a Lei 13.465/17 pretendeu, havendo uma crise de legalidade que invalida seu § 7º do art. 5º.

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

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

Quanto à questão de haver ou não interesse público na regularização de interesse específico, entendemos que em grande parte dos casos haverá, pois o uso e ocupação inadequada do solo, em maior ou menor grau, trará consequências negativas ao ordenamento territorial local como um todo, com graves repercussões ambientais.

Será obrigação constitucional do Município, com fulcro nos artigos 23, VI (preservar o meio ambiente e combater a poluição de qualquer forma – parcelamento de solo é sempre causa de poluição), artigo 23, IX (promover a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico<sup>106</sup>) e art. 30, VIII (promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano), de modo a evitar os usos e ocupações

<sup>106</sup> Art. 13, § 7º da Lei 13.465/17:

“A partir da disponibilidade de equipamentos e infraestrutura para prestação de serviço público de abastecimento de água, coleta de esgoto, distribuição de energia elétrica, ou outros serviços públicos, é obrigatório aos beneficiários da Reurb realizar a conexão da edificação à rede de água, de coleta de esgoto ou de distribuição de energia elétrica e adotar as demais providências necessárias à utilização do serviço, salvo disposição em contrário na legislação municipal.”

indevidos (mediante fiscalização prévia) ou saneá-los (via regularização fundiária).

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

### **6.1. Rol normativo federal da regularização fundiária**

Dentre os dispositivos legais que normatizam aspectos gerais e/ou específicos da regularização fundiária urbana, sejam em áreas privadas ou públicas, podemos citar a título exemplificativo, em ordem cronológica crescente, os seguintes:

- a) Decreto Lei nº 9.760/46: artigos 18-A até 18-F (regularização fundiária de interesse social em imóveis da União); arts. 61-63 (instrumento destinado à regularização de ocupações em imóveis da União); art. 127, “caput” (pagamento anual da taxa de ocupação);
- b) Art. 7º do Decreto-Lei 271/67, alterado pela Lei 11.481/07, disciplinando a CDRU (Concessão de Direito Real de Uso);
- c) *Lei 6.015/73 – Lei dos Registros Públicos (LRP)*: Arts. 195-A e 195-B, além de outros dispositivos, contendo normas sobre o registro imobiliário da regularização fundiária urbana;
- d) *Artigos 37 e seguintes da Lei 6.766/79*: (regularização fundiária pelo Município ou pelo empreendedor);
- e) *Lei 9.636/98*: art. 19, inciso VI (cessão gratuita de direitos enfiteúticos, relativos às frações de terrenos cedidos para regularização fundiária ou provisão habitacional de famílias carentes de baixa renda); art. 22-A (concessão de uso especial para fins de moradia – CUEM, alterado pela Lei 11.481/07); art. 31 (Doação com encargo de bens da União, para fins de regularização, mediante autorização do Presidente da República ou ministro da Fazenda); artigos 18/21 (cessão de uso);
- f) *Lei 9.702/98*: Dispõe sobre critérios especiais para alienação de imóveis de propriedade do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e dá outras

providências;

g) *Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade)*: art. 2º, XIV (regularização fundiária como diretriz geral da política urbana); art. 4º, V, “g” (CDRU, como instrumento da política urbana); art. 4º, III, “q” (regularização fundiária como instrumento de planejamento municipal da política urbana); demarcação urbanística como instrumento jurídico-político da política urbana; art. 26, I (Direito de preempção do poder público em relação às áreas destinadas à regularização fundiária urbana); art. 32, § 2º, II (operações urbanas consorciadas para regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente); art. 35, III (alienação do direito de construir para servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social); art. 42-A, V (Os municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, desde que inclusos no cadastro nacional, deverão prever, em seu plano diretor, normas apropriadas para regularização fundiária – demarcação de zonas especiais de interesse social, segundo a legislação federal e estadual pertinente, onde o uso habitacional for permitido); Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: I - demarcação do novo perímetro urbano; II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e

cultural; e VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I – a legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos desta Lei;

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

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

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

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

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

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

VIII – a transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

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

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

XI – a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da alínea “f” do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Atualmente, a questão vem disciplinada no art. 76, I, “f”, “g” e “j”, da Lei 14.133/21 (dispensa de autorização legislativa para as várias modalidades de alienação, doações etc., para fins de regularização fundiária de interesse social);

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

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

## 6.2 – REURB em ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP)

Quando o núcleo estiver em área de preservação permanente (APP), conforme art. 11, § 2º, da Lei 13.465/17, haverá requisitos específicos que deverão constar do estudo técnico em caso de regularização de interesse social - REURB-S (art. 64 da Lei 12.651/12<sup>107</sup>), além de outros requisitos mais rigorosos em se tratando de regularização de interesse específico - Reurb-E (art. 65 da Lei 12.651/12<sup>108</sup>).

---

<sup>107</sup> 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 - 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.

<sup>108</sup> 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)

Os estudos técnicos devem comprovar a ocorrência de melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal. Inclusive por meio de compensações ambientais quando necessárias e serão elaborados por profissional legalmente habilitado, com as medidas neles preconizadas (art. 3º, § 3º do Decreto 9.310/18).

Não será admitida a Reurb-E nas APPs consideradas áreas de risco, conforme art. 39 da Lei 13.465/17 e art. 65 do Código Florestal. Não há tal restrição na REURB-S, pois em havendo possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos nestas áreas a regularização poderá ser efetivada.

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

---

§ 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.

9.310/18).

De se consignar que com a decisão recentemente proferida pelo Superior Tribunal de Justiça, em sede de Recurso Repetitivo - TEMA 1010<sup>109</sup> (Recurso Especial nº 1.770.760 – SC, juntamente com o REsp n. 1.770.808/SC e o REsp nº 1.770.967/SC), em 28/04/21, passou a haver uma situação inusitada. É que os imóveis não regularizados situados a pelo menos 15 metros do leito regular do curso d'água poderiam permanecer no local, caso de aprovada a Reub-E, com margem de 15 metros, e em metragens até menores que 15 metros em caso de REURB-S. Já nos casos em que as construções contavam com alvará de licença do poder público, concedido com fulcro no art. 4º, III, da Lei 6.766/79, teriam de ser removidas todas as construções/intervenções que estiverem a menos de trinta metros do leito regular do curso d'água.

Com o julgamento do TEMA 1010 pelo STJ, em reação do legislador a tal julgado, em 29/12/21, adveio a Lei 14.285, a qual modificou o art. 4º, III, da Lei 6.766/79, no tocante ao regramento das distâncias das margens de águas correntes e dormentes em áreas urbanas consolidadas nos seguintes termos:

*“III-B - ao longo das águas correntes e dormentes, as áreas de **faixas não edificáveis deverão respeitar a lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento de planejamento territorial e que definir e regulamentar a largura das faixas marginais de cursos d'água naturais em área urbana consolidada**, nos termos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, com obrigatoriedade de reserva de uma faixa não edificável para cada trecho de margem, indicada em diagnóstico socioambiental elaborado pelo Município; (Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021)”*

A Lei 14.285/21 ainda alterou o art. 3º, XXVI do Código Florestal (Lei

---

<sup>109</sup> “Na vigência do novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), a extensão não edificável nas Áreas de Preservação Permanente de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, deve respeitar o que disciplinado pelo seu art. 4º, caput, inciso I, alíneas a, b, c, d e e, a fim de assegurar a mais ampla garantia ambiental a esses espaços territoriais especialmente protegidos e, por conseguinte, à coletividade.”

12.651/12) quanto ao conceito de área urbana consolidada, a qual passou a ter os seguintes critérios:

*“XXVI – área urbana consolidada: aquela que atende os seguintes critérios:*

*a) estar incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica;*

*b) dispor de sistema viário implantado;*

*c) estar organizada em quadras e lotes predominantemente edificados;*

*d) apresentar uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou direcionadas à prestação de serviços;*

*e) dispor de, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:*

*1. drenagem de águas pluviais;*

*2. esgotamento sanitário;*

*3. abastecimento de água potável;*

*4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública; e*

*5. limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólido”.*

Entretanto, o conceito de Núcleo Urbano Consolidado, pelas disposições dos arts. 64 e 65 do Código Florestal e da Lei 13.465/17, preveem outros requisitos em relação às exigências da atual redação do art. 4º, III-B da Lei 6.766/79, exigindo além do diagnóstico ambiental da área, “elaboração de prognóstico, com a previsão de medidas que efetivamente assegurem a melhoria das condições ambientais, urbanas, sociais e tecnológicas das ocupações”.<sup>110</sup>

O Código Florestal também foi alterado no art. 4º, § 10, que passou a ter seguinte redação:

**“§ 10. Em áreas urbanas consolidadas, ouvidos os conselhos**

<sup>110</sup> Nota Técnica nº 1/2022/CME, expedida pelo Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente Ministério Público do Santa Catarina.

estaduais, municipais ou distrital de meio ambiente, lei municipal ou distrital **poderá definir faixas marginais distintas daquelas estabelecidas no inciso I do caput deste artigo**, com regras que estabeleçam:

*I – a não ocupação de áreas com risco de desastres;*

*II – a **observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico**, se houver; e*

*III – a previsão de que as atividades ou os empreendimentos a serem instalados nas áreas de preservação permanente urbanas devem observar os casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental fixados nesta Lei.” (NR)*

Foi proposta a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.146, em 18/04/22, em relação à Lei 14.285/21, a qual está em tramitação, argumentando-se com a violação das normas e dos princípios previstos nos arts. 1º, III; 3º, II; 4º, II e IX; 5º, caput, e § 1º; 20, III e VIII; 21, XVIII, XIX e XX; 24, caput e inciso VI, e seus §§ 1º, 2º e 3º; 26, I; 30, II; 170, VI e 225, caput, e § 1º, incisos I, II, III e VII, da Constituição Federal.

Conforme bem observado pela Nota Técnica nº 1/2022/CME, expedida pelo Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente Ministério Público do Santa Catarina:

*“...a Lei n. 14.285/2021 condicionou a definição das áreas de preservação permanente (APPs) pelos Municípios ao cumprimento de alguns requisitos mínimos a serem observados, tais como: (1) oitiva dos conselhos estadual e municipal de meio ambiente (art. 4º, § 10, da Lei n. 12.651/2012); (2) não ocupação de áreas com risco de desastres (art. 4º, § 10, da Lei n. 12.651/2012); (3) observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver (art. 4º, § 10, da Lei n. 12.651/2012); (4) previsão de observância dos casos de utilidade pública, de interesse social*

*ou de baixo impacto ambiental (art. 4º, § 10, da Lei n. 12.651/2012); (5) existência de instrumento de planejamento territorial (art. 4º, III-B, da Lei n. 6.766/1979); (6) estudo técnico socioambiental, com indicação de reserva de faixa não edificável para cada trecho de margem (art. 4º, III-B, da lei n. 6.766/1979)”;*

Portanto, atualmente, o cenário quanto às regularizações fundiárias urbanas de núcleos habitacionais situados em áreas de preservação permanente apresenta certo grau de incertezas, podendo haver duas posições: a) Aplica-se a metragem de 15 metros para cada lado das margens dos cursos d’água nos casos de REURB-E (art. 65, § 2º), podendo tal metragem ser menor na modalidade REURB-S, visto que a Lei 13.465/17 é legislação especial em relação ao Código Florestal e Lei de Parcelamento de Solo; b) Aplica-se o disposto no art. 4º, III, da Lei 6.766/79, com definições de metragens por lei municipal ou distrital, obedecidas os requisitos do Código Florestal, quais sejam: proibição de ocupações de áreas de risco; oitiva dos Conselhos Estadual e Municipal de Meio Ambiente; observância dos planos de recursos hídricos, planos de bacia, plano de drenagem e do plano de saneamento básico, se existirem, podendo tal margens ser inferior, igual ou superior aos 15 metros.

Conforme bem ressaltou a mencionada Nota Técnica do MPSC, para a aprovação válida de uma lei municipal, o diagnóstico da área não pode ser simples, mas *“pressupõe também a elaboração de prognóstico, com a previsão de medidas que efetivamente assegurem a melhoria das condições ambientais, urbanas, sociais e tecnológicas das ocupações”*;<sup>111</sup>

A favor da primeira tese (mínimo de 15 metros das margens de corpo d’água), a nosso ver, está o fato de os arts. 64 (REURB-S) e 65 (REURB-E) ressaltarem a aplicação da Lei 13.465/17, de maneira a reconhecer sua especialidade ou especificidade para casos de REURB<sup>112</sup>.

Vale mencionar aqui o v. acórdão preferido pelos Ministros da

<sup>111</sup> p. 11.

<sup>112</sup> Nesse sentido também foi o posicionamento do MPSC na Nota Técnica supracitada.

Primeira Seção do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, decidido por unanimidade, ao rejeitarem, em 23/11/22, os Embargos de Declaração impetrado quanto ao supracitado acordão originador do Tema 1010 (RESP 1.770.760/SC), de relatoria do Min. Benedito Gonçalves. Em longo voto, Sua Excelência entendeu que o posicionamento do STJ para as APPs em áreas urbanas consolidadas deve ser mantido (aplicação do art. 4º, I, alíneas “a”, “b”, “c”, “d” e “e” da Lei 12.651/12), mesmo após o advento da Lei 14.285/21.<sup>113</sup> Ponderamos nós e com a devida vênia aos

<sup>113</sup> “PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. INCIDÊNCIA DO ART. 4º, I, DA LEI N. 12.651/2012 (NOVO CÓDIGO FLORESTAL) OU DO ART. 4º, CAPUT, III, DA LEI N. 6.766/1979 (LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO). DELIMITAÇÃO DA EXTENSÃO DA FAIXA NÃO EDIFICÁVEL A PARTIR DAS MARGENS DE CURSOS D'ÁGUA NATURAIS EM TRECHOS CARACTERIZADOS COMO ÁREA URBANA CONSOLIDADA. OMISSÃO. NÃO OCORRÊNCIA. ANTROPIZAÇÃO (ÁREA CONSOLIDADA) EM APPS.

...

3. Embargos de declaração opostos pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção - CBIC, como amicus curiae, em que se alegam omissões quanto à: (a) excessiva abrangência da tese fixada, sem o enfrentamento de hipótese de pedido demolitório em Áreas de Preservação Permanente onde ocorrida a perda da função ambiental (antropização em área de APPs); (b) modulação dos efeitos da decisão; e (c) falta de manifestação a respeito de dispositivos constitucionais, compatíveis, em tese, com o julgamento (artigos 5º, caput, 30, I e VIII, 170, IV e VI, 182, §§ 1º e 2º, 186, I a IV, 187, I a VIII, §§ 1º e 2º, e 225 da Constituição Federal).

....

5. .... A tese definida no Tema 1010/STJ aplica-se a todo tipo de ação judicial, ainda que se trate de ação demolitória, sem que esse entendimento apresente surpresa, pois esta Corte Superior, em diversas oportunidades, já se manifestou a respeito da necessidade de se demolir aquilo indevidamente construído sobre Área de Preservação Permanente. Nesse sentido, confirmam-se: REsp 1.341.090/SP, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 7/12/2017; REsp 1.667.087/RS, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 13/8/2018; REsp 1.505.083/SC, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 10/12/2018; REsp 1.638.798/RS, Rel. Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 13/12/2019; e AgInt nos EDcl na AR 6.812/DF, Rel. Min. Og Fernandes, Primeira Seção, DJe 12/8/2021.

6. A antropização pode, às vezes, acarretar a perda da função ambiental em Áreas de Preservação Permanente, a partir das margens de cursos d'água naturais, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, o que ensejou a alegação de proprietários ou empreendedores de não mais ser viável a sua recomposição/restauração. Contudo, a disciplina da função ambiental prevista no inciso II do artigo 3º da Lei n. 12.651/2012 informa que remanesce função ambiental na Área de Preservação Permanente e o dever de recuperação in natura quando esta possa, alternativamente e em tese: (a) preservar os recursos hídricos, (b) a paisagem, (c) a estabilidade geológica e a biodiversidade, (d) facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, (e) proteger o solo e (f) assegurar o bem-estar das populações humanas. Assim, havendo ao menos um dos elementos a caracterizar a proteção ao meio ambiente na Área de Preservação Permanente ou, ainda que não seja observado qualquer deles, mas seja tecnicamente possível a recuperação in natura da área para que ela possa readquiri-los para fins de restabelecimento da função ambiental no local, não se pode dizer que ocorreu o seu

Documento: 172235131 - EMENTA / ACORDÃO - Site certificado - DJe: 28/06/2023 Página 2 de 4  
aniquilamento como efeito da antropização. Em síntese, se há um dos elementos ou sendo possível

entendimentos diversos, ser importante observar que o próprio “Código Florestal” ressalva a aplicação da Lei 13.465/17 para os casos de REURB (art. 64 e 65 da Lei 12.651/12), reforçando a tese de aplicação da legislação especial em relação à legislação florestal, aplicando-se o tema 1010 para casos de construções comerciais, industriais e residenciais isoladamente consideradas.

### **6.3) Prioridade de relocação dos moradores removidos em razão da REURB: APP e áreas de risco**

Para remoção ou retirada de pessoas em áreas onde não possam permanecer

---

restabelecê-lo, tem-se que o fio condutor da proteção ambiental não se rompeu. Os esclarecimentos agora feitos não alteram a tese fixada no Tema 1010/STJ. O exame de eventual perda absoluta e tecnicamente irreversível in natura da função ecológica decorrente de suposta antropização em Área de Preservação Permanente de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, está contido no campo das situações pontuais. São hipóteses que devem ser tratadas, caso a caso, pelas instâncias ordinárias, à luz da Súmula 613/STJ (vedação do fato consumado) e nos estritos limites e disciplina do Código Florestal, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981) e dos princípios reitores do Direito Ambiental.

....

10. Em 29 de dezembro de 2021 foi publicada a Lei n. 14.285/2021, que alterou normativos da Lei n. 12.651/2012 (Código Florestal), da Lei n. 11.952/2009 e da Lei n. 6.766/1979 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano), pelo que foi determinada a intimação das partes e do amicus curiae, em cumprimento aos princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, com posterior vista ao Ministério Público Federal (custos legis).

11. A superveniência de norma abstrata que faculta aos Municípios e ao Distrito Federal alterar os limites das margens dos cursos d'água nas áreas urbanas consolidadas não deve ser examinada na via estreita destes embargos de declaração, pois, no julgamento do AgInt nos EREsp 1.462.237/SC, Rel. Min. Gurgel de Faria, DJe de 21/3/2019, a Primeira Seção deste eg. STJ assentou compreensão segundo a qual não se admite a invocação de legislação sobreveniente no âmbito do recurso especial devido a essa espécie recursal possuir causa de pedir vinculada à

Documento: 172235131 - EMENTA / ACORDAO - Site certificado - DJe: 28/06/2023 Página 3 de 4 fundamentação contida no acórdão recorrido, não sendo possível a ampliação do seu objeto. Nesse sentido, confirmam-se: AgInt nos EDcl no AREsp 1.068.565/RS, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe de 8/9/2022; e EDcl no REsp 1.691.837/RS, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe de 2/6/2022.

12. Eventual manifestação deste Colegiado a respeito da Lei n. 14.285/2021, neste momento, ocasionaria indevida ampliação da tese inicialmente admitida a julgamento e conduziria à inobservância da congruência objetiva, pois estar-se-ia a decidir fora dos limites do objeto litigioso e da questão inicialmente identificada e submetida a julgamento no microssistema de casos repetitivos, o que não se coaduna com as determinações contidas no caput do artigo 1.036 e no inciso I do artigo 1.037 do CPC, que tratam, respectivamente, da imprescindibilidade da multiplicidade de recursos, com idêntica questão de direito, e identificação precisa da questão a ser submetida a julgamento.

13. Embargos de declaração dos autores e da CBIC rejeitados.

após a regularização fundiária preferimos a expressão “relocação” ao invés de “realocação”, registrando que a legislação é titubeante, ora usando uma ora usando outra. Para nós, realocam-se coisas e verbas orçamentárias, enquanto relocam-se pessoas. Entretanto, a doutrina, em geral, também usa ambas as expressões com o significado de remoção de pessoas.

Ressalta Silvio Figueiredo que para a liberação de áreas destinadas à implantação de equipamentos urbanos e comunitários, bem como para reorganizar traçados de lotes e de vias públicas, geralmente será necessária a remoção de algumas famílias, aumentando a demanda por habitações destinadas a reassentamento dessa população, demandando, uma vez mais, planejamento.<sup>114</sup>

Questão de grande relevância para se definir ou não pela viabilidade física, jurídica e/ou política de implementação da regularização fundiária em áreas ambientalmente protegidas ou áreas de risco ocorre quando há necessidade de relocação de pessoas. *A questão estava disciplinada no artigo 3º, § 3º da Lei 11.977/09 nos seguintes termos:*

*“§ 3º Terão prioridade como beneficiários os moradores de assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda que, em razão de estarem em áreas de risco ou de outros motivos justificados no projeto de regularização fundiária, excepcionalmente tiverem de ser relocados, não se lhes aplicando o sorteio referido no § 2º.”*

Posteriormente, o problema foi enfrentado pelo art. 3º III, o qual estabeleceu *“prioridade de atendimento às famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas”*, conforme redação dada pela Lei nº 12.424/11.

Atualmente, o art. 3º, III da Lei 11.977/09, com a redação alterada pela Lei 13.274/16, quanto às famílias residentes em áreas de risco, prevê que para fins de obter benefícios do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), terão *“prioridade de*

<sup>114</sup>Regularização fundiária – avanços e desafios na implementação de políticas públicas. In:Regularização Fundiária, p. 197-198.

*atendimento às famílias residentes em áreas de risco, insalubres, que tenham sido desabrigadas ou que perderam a moradia em razão de enchente, alagamento, transbordamento ou em decorrência de qualquer desastre natural do gênero”. Os parâmetros de priorização serão definidos em ato do Poder Executivo Federal (art. 3º, § 3º, I, da Lei 11.977/09).*

Ainda que a priorização seja disciplinada por ato do Poder Executivo Federal, diante do disposto no art. 3º, § 4º da Lei 11.977/09, prevendo que os Estados e Municípios, além dos critérios federais, poderão fixar critérios de seleção de beneficiários do PMCMV, *“previamente aprovados pelos respectivos conselhos locais de habitação, quando existentes, e em conformidade com as respectivas políticas habitacionais e as regras estabelecidas pelo Poder Executivo federal”*, entendemos possível ao Município/Distrito Federal e/ou Estado selecionar prioritariamente moradores de áreas de risco. Com isso retira-se dessas pessoas o risco à integridade física e à vida, dando-lhes maior dignidade, bem como se possibilita a efetiva retirada de pessoas de áreas inviáveis para permanência e moradia, viabilizando a implantação de obras de infraestrutura ou áreas verdes.

A respeito, já consignamos, antes da vigência da Lei 13.465/17, que:

*“Portanto, entendemos que as famílias que ocupavam área de preservação permanente podiam e podem continuar a gozar de prioridade em projetos habitacionais dos entes federativos, com isso se compatibilizando o direito constitucional à moradia digna (assegurado pelo artigo 58, § 3º, da Lei 11.977/09, com a redação dada pela Lei 12.424/11, em cumprimento ao disposto no art. 6º, combinado com o art. 1º, inciso III, da Carta Magna), bem-estar dos moradores que antes ocupavam áreas frágeis e tiveram de deixá-las com a regularização, o direito ao meio ambiente natural e artificial em condições adequadas (arts. 182 e 225, da CF), bastando seja prevista esta possibilidade na legislação estadual ou municipal. Entretanto, faz-se necessário que se tenha cautela para não se incentivar novas ocupações urbanas irregulares, tomando-se o cuidado de se estabelecer limite temporal*

anterior à edição da norma que atribua prioridade à relocação, *também se observando a data limite de 31/12/07 para a ocupação da área de preservação permanente urbana consolidada* (vide artigo 54, § 1º, da Lei 11/977/09).<sup>115</sup>

Em outra oportunidade, destacamos, sem a pretensão de esgotar o controverso assunto:

*“Para promoção de uma regularização fundiária sustentável, como regra, desejável a relocação de pessoas em área de preservação permanente e áreas de risco, com garantia ao direito de moradia digna (arts. 6º e 1º, III, da CF), o direito à vida com segurança para a integridade física (art. 5º, “caput”, da CF) e preservação das áreas ambientalmente protegidas (art. 225, § 1º, III, da CF), de maneira a se dar efetividade ao princípio do desenvolvimento sustentável (art. 170, “caput”, incisos III, V e VI, da CF). A exceção, quando o caso, deve estar devidamente justificada”.*<sup>116</sup>

Com o objetivo de concretizar boa parte das razões supracitadas quanto à forma de tratar as áreas de risco, assim dispôs o art. 39 da Lei 13.465/17:

*“Para que seja aprovada a Reurb de núcleos urbanos informais, ou de parcela deles, situados em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, estudos técnicos deverão ser realizados, a fim de examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela por eles afetada.*

*§ 1º. Na hipótese do caput deste artigo, é condição indispensável à aprovação da Reurb a implantação das medidas indicadas nos estudos técnicos realizados.*

*§ 2º. Na Reurb-S que envolva áreas de riscos que não comportem eliminação, correção ou administração, os Municípios deverão proceder à relocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado.*

<sup>115</sup> Regularização Fundiária Urbana: fundamentos, aspectos práticos e propostas, p. 120-121.

<sup>116</sup> CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Direito Urbanístico e Direito à Moradia. In: VITORELLI, Edilson. Manual de Direitos Difusos. 2ª Ed. Ver. Ampl., JUSPODVM, 2019, p. 1.217.

A respeito dos requisitos indispensáveis para implantação da Reurb em áreas de risco, vale transcrever o art. 36 do Decreto 9.310/18, sendo que grande parte deles já defendíamos há muito, conforme consignamos. São eles:

*“Art. 36. Para que seja aprovada a Reurb de área de núcleos urbanos informais, ou de parcela dela, situados em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, será elaborado o estudo técnico para situação de risco a que se refere o inciso VIII do caput do art. 30, a fim de examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela afetada.*

*§ 1º. Na hipótese prevista no caput, a implantação das medidas indicadas no estudo técnico realizado será condição indispensável à aprovação da Reurb.*

*§ 2º. O estudo técnico de que trata este artigo será elaborado por profissional legalmente habilitado, dispensada a apresentação da ART, ou de documento equivalente, quando o responsável técnico for servidor ou empregado público.*

*§ 3º. Os estudos técnicos previstos neste artigo aplicam-se somente às parcelas dos núcleos urbanos informais situados nas áreas de risco e a parte do núcleo urbano não inserida na área de risco e não afetada pelo estudo técnico poderá ter o seu projeto de regularização fundiária aprovado e levado a registro separadamente.*

*§ 4º. Na Reurb-S de área de risco que não comporte eliminação, correção ou administração, o Poder Público municipal ou distrital providenciará a realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado.*

*§ 5º. Na hipótese a que se refere o § 4º, se o risco se der em área privada, o Poder Público municipal ou distrital poderá ser ressarcido dos custos com a realocação pelos responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal.*

*§ 6º. Na Reurb-E de área de risco que não comporte eliminação, correção ou administração, a realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser*

*regularizado será providenciada pelo titular de domínio, pelos responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, pelos beneficiários ou pelo legitimado promotor da Reurb.”*

#### **6.4) REURB e metas de universalização no Novo Marco Legal do Saneamento**

A importância do saneamento básico, enquanto serviço essencial, é tamanha que o novo marco legal expressamente determinou a adaptação dos contratos antigos, cujo prazo para tanto venceu em 31/03/22 (art. 11-B, § 1º, da Lei 11.445/07), para efeitos de cumprimento de metas de saneamento.

A parcela do território urbano não alcançado pelos serviços de saneamento, para fins de adaptação às metas do novo marco legal do saneamento, poderá ser executada diretamente pelos municípios, contratada por nova licitação ou mesmo por meio de aditamento contratual na concessão vigente (art. 11, § 2º da Lei 11.445/07).

A respeito do tema, recentemente registramos:

*“O importante é não perder de vista que independentemente da modalidade de prestação de serviços, as metas de universalização deverão ser atendidas e compatibilizadas com o cronograma de obras de infraestrutura essencial exigidas para a REURB. Em especial em se tratando de núcleos informais de baixa renda, cuja infraestrutura é de responsabilidade do poder público (art. 33, § 1º, I, com redação dada pela Lei 14.118/21 e art. 37, ambos da Lei 13.465/17), ainda que abrandada essa responsabilidade do poder público pela possibilidade de os beneficiários providenciá-las ou para ela contribuírem financeiramente (art. 33, § 2º).”<sup>117</sup>*

---

<sup>117</sup> Regularização Fundiária Urbana, Reurb, Saneamento Básico e o Novo Marco Legal – Lei 14.026/2020. In: Saneamento básico no Brasil: Práticas e reflexões após 2 anos de edição da Lei 14.026/2020. OLIVEIRA, Carlos Roberto; SOUZA, Mariana Campos de (Coord). Indaiatuba/SP: Foco, 2023, p. 176.

De se lembrar que o acesso à água de qualidade (“água tratada”), como bem de uso comum do povo e como direito, integra o componente essencial do saneamento, na moda “*abastecimento público*”, sendo que sua ausência ou interrupção é passível de incidência de responsabilidade civil (danos materiais e morais).<sup>118</sup>

Fundamental que nos núcleos urbanos informais a serem regularizados haja a cobertura dos serviços de saneamento básico. Com isso, estar-se-á concretizando alguns dos objetivos da REURB (art. 10 da Lei 13.465/17), tais como: 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; moradia digna em condição de vida adequada; promoção do desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar de seus habitantes (art. 10, I, VI e VIII da Lei 13.465/17).<sup>119</sup>

No tocante à Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (REURB-E), isto é, aquela cujos beneficiários não sejam enquadráveis como população de baixa renda (art. 13, II, da Lei 13.465/17), ou seja, ocupada por população de média e alta renda, a infraestrutura de água, esgoto, limpeza pública e drenagem deverá ficar a cargo dos beneficiários (art. 33, II). Entretanto:

<sup>118</sup> STJ, RE 1.697.168/MS, 2ª Turma, Relator: Min. Herman Benjamin, 10 out. 2017. Consta da ementa do v. acórdão: .... 2. Em razão de sua imprescindibilidade, o **acesso à água potável é direito humano fundamental**, de conformação autônoma e judicializável. Elemento essencial da e para a vida e pressuposto da saúde das pessoas, **onde faltar água potável é impossível falar em dignidade humana** plena. 3. Como bem asseverou o Tribunal a quo, à luz da Constituição Federal e do Código de Defesa do Consumidor, **no fornecimento de água, serviço público essencial, os vícios de qualidade e de quantidade acionam o regime de responsabilidade civil objetiva**, inclusive para o **dano moral individual ou coletivo**. Acrescente-se que é prática abusiva o corte de água, assim como o de qualquer serviço público essencial, sem prévia notificação do consumidor....” (g.n.).

<sup>119</sup> MARTINS, Alexandra Faccioli; CASTANHEIRO, Ivan Carneiro; CASTRO, Ricardo Manuel; KISHI, Sandra Akemi Shimada. Contratos Públicos de saneamento: ODS, compliance, gestão de riscos e ESG. In: YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato; VIANNA, Marcelo Drügg Barreto; KISHI, Sandra Akemi Shimada (Org.). Finanças sustentáveis [livro eletrônico] : ESG, Compliance, gestão de riscos e ODS / epílogo. Belo Horizonte : Abrampa, 2021. PDF. Disponível em <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2021/dezembro/Financas\\_sustentaveis\\_final.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2021/dezembro/Financas_sustentaveis_final.pdf)> . Acesso em 12.abr.2.022, p. 416.

*“Caso sejam necessárias essas providências por parte do poder público ou pela concessionária, deverá haver posterior cobrança dos custos dos beneficiários (art. 33, III, da Lei 13.465/17; art. 36 do Decreto 9.310/18; art. 40 e 47 da Lei 6.766/79). O importante é que a infraestrutura não deixe de ser implantada, sob pena de se correr o risco de não se atingir a tão almejada e indispensável universalização do saneamento básico.”<sup>120</sup>*

Os novos contratos de saneamento firmados para fins de universalização, os renovados em decorrência de expiração de prazo de vigência (bem como os antigos - art. 11-B, § 1º da Lei 11.445/07), como condição de validade, devem conter as cláusulas constantes do art. 23 da Lei 8.987/95, bem como metas de expansão dos serviços de saneamento, de redução de perdas de água, melhorias na qualidade dos serviços a serem prestados, uso racional da água e de energia elétrica (art. 10-A da Lei 11.445/07), dentre outros, com normas de regulação e indicação de entidade reguladora pelo titular do serviço (art. 11, III). Quando o caso, também deverão estar previstos os denominados subsídios cruzados (arts. 3º, VII; art. 11, § 2º, IV, “c”; 23, IX; 29, § 2º; 31), até como forma de viabilizar, sem ofensa à modicidade tarifária, a universalização do saneamento (efetiva inclusão dos núcleos urbanos informais em fase de regularização ou a regularizar).

Em caso de os serviços de saneamento básico terem sido concedidos, como obrigações da concessionária, terá de constar que o esgotamento sanitário a deverá ser levado aos núcleos habitacionais informais consolidados de interesse social (art. 11, III, da Lei 13.465/17; art. 53-D c.c. art. 10-A, I, da Lei 11.445/07; art. 30 do Decreto 9.310/18). Vale consignar que:

*“Para que a infraestrutura essencial do saneamento básico seja efetivamente implantada, as concessionárias deverão construir redes de água e de esgoto até os pontos de conexão com as edificações ou*

<sup>120</sup> CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Regularização Fundiária Urbana, Reurb, Saneamento Básico e o Novo Marco Legal – Lei 14.026/20. In: Saneamento básico no Brasil: Práticas e reflexões após 2 anos de edição da Lei 14.026/2020. OLIVEIRA, Carlos Roberto; SOUZA, Mariana Campos de (Coord). Indaiatuba/SP: Foco, 2023, p. 178.

*unidades imobiliárias (art. 18-A da Lei 11.445/07), cujas ligações deverão ser efetuadas por parte dos responsáveis pelas edificações (art. 45 da Lei 11.445/07) ou pela concessionária em caso de famílias de baixa renda, mas nesse caso com eventual reequilíbrio econômico-financeiro do contrato (art. 45, § 8º, da Lei 11.445/07).”<sup>121</sup>*

## **7. REURB, INFRAESTRUTURA ESSENCIAL E SANEAMENTO BÁSICO**

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

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

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

De se ponderar que a ausência ou precariedade da infraestrutura de saneamento básico (água, esgoto, resíduos<sup>122</sup> e drenagem) nos núcleos urbanos informais constituem-se em focos importantes de reprodução do mosquito “*aedes*”

<sup>121</sup> Ibidem, p. 180

<sup>122</sup> A coleta e afastamento de resíduos sólidos urbanos em núcleos informais não está inserida como infraestrutura essencial na lei federal, mas pode ser incluída por legislação municipal (art. 36, § 1º, V, da Lei 13.465/17).

aegypti”, transmissor da dengue, zika e Chikungunya, além de outras doenças de veiculação hídrica.

Tais riscos à saúde pública foram agravados pelo surgimento do vírus Sar-Cov-2 (novo coronavírus), tornando-se indispensável a existência de uma adequada prestação de serviços de saneamento nestes núcleos. O combate à recente e dizimante pandemia, bem como a outras que possivelmente surgirão em decorrência das atividades antrópicas degradadoras do meio ambiente, tornou imprescindível e urgente a efetiva implantação de uma verdadeira e completa política de saúde pública, a qual não pode ser dissociada da política urbana, mais especificamente da regularização fundiária, inclusive para fins de atendimento às metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS 11<sup>123</sup>) e 3 (meta 3.3<sup>124</sup> e meta 3.9<sup>125</sup>). Vale lembrar que as obras de saneamento básico estão expressamente previstas tanto na Lei 13.465 (art. 36. § 1º, I, II e IV), como no art. 53-D da Lei 11.445/07 (com a redação da Lei 14.026/20).

Nesse diapasão, anotamos alhures que o novo Marco Legal do Saneamento (Lei 14.026, de 15/07/20) promoveu diversas alterações na Lei 11.445/07, prevendo a universalização do saneamento básico (99% da população com água potável e 90% com coleta e tratamento de esgoto até 31 de dezembro de 2033, com possibilidade de adiamento para 1º de janeiro de 2.040 em caso de não ser possível a modicidade

---

<sup>123</sup> “11. Cidades e Comunidades Sustentáveis:

Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis

Meta 11.1

Nações Unidas

Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas.

Brasil

Até 2030, garantir o acesso de todos a moradia digna, adequada e a preço acessível; aos serviços básicos e urbanizar os assentamentos precários de acordo com as metas assumidas no Plano Nacional de Habitação, com especial atenção para grupos em situação de vulnerabilidade.”

<sup>124</sup> Brasil

Até 2030 acabar, como problema de saúde pública, com as **epidemias de** AIDS, tuberculose, malária, hepatites virais, doenças negligenciadas, doenças transmitidas pela água, arboviroses transmitidas pelo aedes aegypti e outras doenças transmissíveis.

<sup>125</sup> Nações Unidas

Até 2030, reduzir substancialmente o número de mortes e doenças por produtos químicos perigosos, contaminação e poluição do ar e água do solo.

tarifária como universalização em período menor, conforme art. 11-B. Poderá haver prestação regionalizada (artigo 3º, III e XIV), além da necessidade de metas quanto à não intermitência do abastecimento, redução de perdas e melhorias dos processos de tratamento (artigo 11-B, caput, c.c. art. 48 a 50)<sup>126</sup>, preceitos que vem ao encontro das metas do ODS (3 e 11), conforme já mencionado.

Para Paulo Antônio Locatelli, "*o saneamento básico não tem esse nome por acaso, em se tratando de REURB é considerado como serviço essencial, primário e inafastável, que deve ser garantido pelos responsáveis pela regularização*"<sup>127</sup>. As atividades de abastecimento de água potável e de captação e tratamento de esgoto, bem como de coleta de "lixo", também são definidas como essenciais por força do artigo 10, I e VI, da Lei Federal nº 7.783/1989.

Aplicar recursos financeiros na infraestrutura essencial para que a REURB seja efetiva é investimento e não gasto. Levar saneamento básico às favelas continuem-se em investimento em saúde pública. Para a Organização Municipal de Saúde (OMS), a cada real gasto em saneamento básico evita-se gastar nove reais em saúde.<sup>128</sup>

Em caso de concessão dos serviços de saneamento, caberá ao Município adotar as providências cabíveis para que a concessionária implante esses equipamentos essenciais, conforme previsão do Decreto Federal 9.310/18 (art. 30, § 4º e 34), bem como do art. 8º, § 2º da Lei 14.118/21, cabendo à agência reguladora zelar para que haja efetiva inclusão dos núcleos informais, ainda que clandestino no

<sup>126</sup> CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Saneamento básico e regularização fundiária (REURB) em favelas. Disponível em < [https://www.conjur.com.br/2021-abr-26/mp-debate-saneamento-basico-regularizacao-fundiaria-favelas#\\_ftn9](https://www.conjur.com.br/2021-abr-26/mp-debate-saneamento-basico-regularizacao-fundiaria-favelas#_ftn9)>. Acesso em 31.maio.2021.

<sup>127</sup> Elementos para a Sustentabilidade da Regularização Fundiária Urbana nas Áreas de Preservação Permanente. Os Desafios para a Proteção do Meio Ambiente e o Desenvolvimento Urbano. Interpretação e Atuação Homeostática. 1. ed. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2021. p. 390.

<sup>128</sup> "Cada real investido em saneamento economiza quatro reais em saúde, agora a Organização Mundial da Saúde refez as contas e disse que não é mais quatro, é nove. Cada real investido em saneamento economiza nove reais em saúde, por isso que não poderia deixar de vir num Congresso da Funasa". Disponível em < [http://www.funasa.gov.br/todas-as-noticias/-/asset\\_publisher/lpnzx3bJYv7G/content/-cada-real-gasto-em-saneamento-economiza-nove-em-saude-disse-ministro-da-saude?inheritRedirect=false](http://www.funasa.gov.br/todas-as-noticias/-/asset_publisher/lpnzx3bJYv7G/content/-cada-real-gasto-em-saneamento-economiza-nove-em-saude-disse-ministro-da-saude?inheritRedirect=false)>. Acesso em 06.jun.2021.

rol das metas do saneamento básico (art.11, III e V, §§ 2º e 3º; art. 11-B, §§ 4º e 5º, da Lei 11.445/07, com a redação dada pela Lei 14.026/20).

Para a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), por meio da Comissão Especial de Saneamento, Recursos Hídricos e Sustentabilidade do Conselho (CESRHS), será *"totalmente ilegal qualquer modelo de concessão que não considere os (sic) núcleos informais consolidados para fins de atingimento das metas de universalização dos serviços de saneamento básico"*.<sup>129</sup>

O Estatuto da Metrópole, como já anotado, também prevê, em termos de funções públicas de interesse comum, diretriz mínima para a implementação da política pública de regularização fundiária urbana, exigindo essa inclusão no Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI - das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, consoante o disposto no art. 12, § 1º, inc. VII, da Lei 13.089/15 (dispositivo incluído pela Lei nº 13.683/18). **Caberá ao Ministério Público zelar para que conste tal diretriz no PDUI** (art. 12, § 2º, III, da Lei 13.090/15).

As obras de infraestrutura podem ser realizadas antes, depois ou durante a regularização (art. 36, § 3º da Lei 13.465/17), também podendo ser implantada por etapas (§ 2º)<sup>130</sup>. Será necessária a celebração de termo de compromisso pelo responsável de que irá implantar tal infraestrutura (art. 35, IX e X), previamente prevista no Projeto de Regularização Fundiária e aprovado pelo Município ou por outro ente federativo<sup>131</sup>. A respeito do termo de compromisso, que tem a natureza jurídica de título executivo extrajudicial, valem ser consultados, ainda, os seguintes dispositivos legais: art. 11, V e art. 38, § 2º, da Lei 13.465/17; art. 21, § 1º do Decreto 9.310/18.

Os requisitos de infraestrutura essenciais retrocitados e outros, a serem

<sup>129</sup> Renata de Faria Rocha Furigo; Luciana Nicolau Ferrara; Patrícia Rodrigues Samora; Ricardo de Sousa Moretti. UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO: POSSIBILIDADES PARA SUPERAR O DÉFICIT DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS URBANOS. <http://lepur.com.br/wp-content/uploads/2018/11/FURIGO-ET-AL-URB-Favelas-2018.pdf> . Acesso em 22.abr.2021.

<sup>130</sup> Art. 31, § 2º, do Decreto 9.310/18: *"A REURB poderá ser implementada por etapas, abrangendo e abranger o núcleo urbano informal de forma total ou parcial"*.

<sup>131</sup> Art. 37 da Lei 13.465/17, alterado pela Lei 14.620/2023.

definidos pelo Município/Distrito Federal (art. 36, § 7º, da Lei 13.465/17), ou mesmo pelo Estado ou União em se tratando de área pública (art. 37, com redação da Lei 14.620/23), deverão constar do Projeto de Regularização Fundiária, cujo conteúdo mínimo está no art. 35 da Lei 13.465/17. Tal projeto deverá ser levado a registro, juntamente com a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), devendo, a nosso ver, o cronograma de implantação dos equipamentos constar das matrículas geradas para as unidades imobiliárias regularizadas.

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

Como já adiantado, como conteúdo indispensável da REURB está o projeto urbanístico (art. 35, inciso IV, da Lei 13.465/17), o qual também possui requisitos mínimos previstos na lei (art. 36). Ambos os projetos são obrigatórios durante o processamento administrativo da regularização fundiária urbana, conforme art. 28, III (exceto para glebas parceladas anteriormente à 19/12/79 – art. 69, § 2º, bem como núcleos já regularizados com titulação pendente)<sup>132</sup>.

Poderá o poder público exigir outros requisitos quando da elaboração das diretrizes, conforme se vê dos arts. 36, IX e 36, §1º, V, combinado com o artigo 35, “*caput*” e art. 36, VI, todos da Lei 13.465/17. **Sugere-se como requisito adicional a ser exigido pelo Município, pelo menos, a coleta dos resíduos sólidos urbanos, não prevista na norma federal e fundamental para fins de saúde pública e não degradação urbano- ambiental.**

Os custos da REURB são direcionados ao poder público, como regra, quando se tratar de regularização de interesse social (REURB-S), conforme artigos 33, I, e 37

<sup>132</sup> Art. 21, § 2º, do Decreto 9.310/18.

da Lei 13.465/17, facultando-se eventual custeio pelos beneficiários (art. 33, § 2º da Lei 13.465/17, com redação dada pela Lei 14.118/21). Prevê-se cobrança das despesas quanto ao parcelador (artigo 47 da denominada “Lei Lehmann” – Lei 6.766/79) ou beneficiários da regularização fundiária urbana de interesse específico (REURB-E – art. 33, parágrafo único, incisos II, e art. 38, § 1º, ambos da Lei 13.465/17).

No caso de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (REURB-E), requerida pelos beneficiários ou proprietários (art. 14, II e III), o Município/Distrito Federal deverá exigir do requerente, de forma prévia, garantias financeiras (art. 36, § 4º<sup>133</sup>), com ele celebrando Termo de Compromisso de Execução de Obras, com força de título executivo extrajudicial, assinado por duas testemunhas (art. 784, III, da Lei 13.105/15)<sup>134</sup>, conforme já ressaltamos acima. A exigência, a nosso ver, tem respaldo analógico no art. 18, V, da Lei 6.766/79, visando assegurar o cumprimento dos objetivos previstos no art. 10 da Lei 13.465/17, bem como os princípios do art. 9º, § 1º, esteando-se no art. 36, IX, todos da Lei da REURB.

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

Caberá ao ente federativo competente, na maioria das vezes o Município, no

<sup>133</sup> Art. 36, § 7º - As unidades desocupadas e não comercializadas do titular originário do domínio da área alcançadas pela Reurb, na forma do inciso I do caput deste artigo, poderão ser caucionadas ou averbadas em alienação fiduciária e colocadas em garantia para as obras de infraestrutura essenciais, consignando-se o poder público como beneficiário da garantia estabelecida. (Incluído pela Lei nº 14.620, de 2023)

<sup>134</sup> No mesmo sentido o disposto no art. 21, § 1º do Decreto 9.310/18.

tocante à normatização do saneamento básico, agir em consonância com o art. 45 da Lei 11.445/2007. Ou seja, em existindo rede de abastecimento de água e/ou de coleta e afastamento de esgoto todas as unidades habitacionais que estiverem sendo regularizadas nela(s) deverão ser interligadas, salvo disposição em contrário da legislação municipal (art. 13, § 7º da Lei 13.465/17).

## **8. APROVAÇÃO DO PROJETO DE REURB: licenciamento e consequências jurídicas**

Para núcleos posteriores a 19/12/79, a atual lei exige estudo técnico comprovando melhorias ambientais com a regularização fundiária urbana (art. 11, § 2º da Lei 13.465/17; art. 3º, § 3º e art. 4º, §§ 5º e 6º do Decreto 9.310/18; art. 64, § 1º da Lei 12.651/12), o qual deverá constar do projeto de regularização fundiária urbana e com este se compatibilizar, bem como, quando o caso, a compensação ambiental. Tais exigências também estão em consonância com o art. 9º e § 1º; ar. 10, I, bem como com o art. 35, III, VI, VIII e seu parágrafo único, todos da Lei 13.465/17.

A aprovação do Projeto de Regularização Fundiária pelo Município/Distrito Federal (art. 11, V; art. 40, II e art. 41 da Lei 13.465/17) e, em casos excepcionais, pelo Estado ou União (art. 30, § 4º, com a redação da Lei 14.620/23), ou pelas autarquias de todos esses entes federativos, desde que haja legitimidade temática, corresponde ao licenciamento ambiental e urbanístico (art. 4º, § 1º, c/c art. 30, VIII, do Decreto 9.310/18), podendo ser aprovado pelo Estado caso o Município não tiver órgão ambiental capacitado (art. 12 da Lei 13.465/17 e art. 4º, § 3º do Dec. 9310/18).

Portanto, ao contrário do que possa parecer, o ato administrativo de aprovação do projeto de regularização fundiária, pela autoridade competente, é ato vinculado (regrado) e não discricionário. Se houver, no ato de aprovação, dispensa de algum dos requisitos propostos no projeto de regularização fundiária e/ou no projeto urbanístico<sup>135</sup> ela deverá estar devidamente fundamentada, sob pena de ilegalidade

<sup>135</sup> Este sendo parte integrante do Projeto de Regularização Fundiária (art. 36, IV, da Lei 13.465/17).

por inobservância dos princípios do Direito Administrativo.

Poderá, portanto, ser tal ato passível de anulação, por eventual ausência de um ou dois dos requisitos de validade, ou seja, do motivo ou da motivação, sem prejuízo da responsabilidade do agente, por infração disciplinar, por crime (art. 69-A da Lei 9.605/98 c/c art. 12 da Lei 13.465/17) ou por ato de improbidade administrativa caso *“for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade”* (art. 11, § 1º da Lei 8.429/92, incluído pela Lei 14.230/21). Nesse diapasão e com fulcro no princípio da autotutela dos atos da Administração Pública, conforme Súmula 473 do STF, possível que o gestor público anule (em caso de ilegalidade) ou revogue Certidão de Regularização Fundiária, em caso de a aprovação ter se relevado inconveniente à supremacia do interesse público.

Nesse contexto, importante que detectados problemas/falhas/inconvenientes no procedimento de regularização fundiária, o órgão do Ministério Público atuante na área de habitação e urbanismo efetue recomendação ao Prefeito Municipal, no sentido de anulação ou revogação da regularização que não atenda aos princípios, objetivos e ditames da Lei 13.465/17, até para fins de prevenção de responsabilidade pessoal do agente. Essa recomendação poderá ser importante instrumento na posterior comprovação do dolo que ultimamente tem sido exigido para responsabilização do agente por ato de improbidade administrativa. Esse procedimento também será útil visando a incidência, extreme de dúvidas, para a maioria dos tipos penais dolosos relacionados ao tema.

## 9. CONCLUSÃO

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

O rol de diplomas legais, por meio de 15 (quinze) instrumentos de regularização

fundiária urbana, apresentado em item próprio deste trabalho, objetiva minimizar esse grave quadro de desordem no uso e ocupação do solo urbano ou com fins urbanos (mesmo que situados em zona rural), com consequências sociais, ambientais, urbanísticas e econômicas.

As soluções dos graves problemas a serem enfrentados por meio da regularização fundiária urbana são, em geral, de médio e longo prazo e dependem de empenho e firme decisão política dos Governos em nível distrital e municipal, principalmente, bem como estadual em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Também será importante o apoio técnico e/ou financeiro da União e dos Estados, bem como da sociedade, quer pelos conselhos profissionais (CREA e CAU), quer por meio das associações de moradores, organizações sociais e outras entidades especializadas.

Fica evidente da análise de toda a novel normatização ora em comento que a Lei 13.465/17 teve como efetiva diretriz principal a urgente titulação dos ocupantes nos núcleos urbanos perante o registro de imóveis. Não refletiu os objetivos (art. 9º, § 1º) e princípios (art. 10) pelos demais dispositivos legais constantes do texto, o que não impede sejam tais princípios e diretrizes efetivamente aplicados com uma aplicação sistêmica das normas de direito ambiental e urbanístico.

Reafirmamos não ser jurídico e nem razoável efetuar-se uma regularização puramente dominial (registrária), ou “*de papel*”, sem levar em consideração aspectos urbanísticos e ambientais, ou seja, sem que haja uma regularização fundiária urbana minimamente sustentável sob todos esses aspectos, com implantação da infraestrutura essencial (relacionada no art. 36, § 1º, da Lei 13.465/17, com o acréscimo da coleta e afastamento dos resíduos sólidos). Caso se priorize à regularização formal à sustentável, estar-se-á comprometendo ou colocando em risco a qualidade de vida dos residentes e de toda a população do entorno (cidadãos de uma forma geral), atingindo-os em seus direitos fundamentais, bem como ao meio ambiente e à ordem urbanística, todos assegurados constitucionalmente.

Os princípios, por maciço posicionamento da doutrina e da jurisprudência, prevalecem sobre as regras ou dispositivos legais específicos. Entretanto, a prática não nos autoriza a sermos otimistas, inclusive porque após a titulação (art. 36, § 3º, da Lei 13.465/17), a qual pode ser efetuada independentemente da implantação da infraestrutura essencial (art. 36, §§ 1º e 3º), a questão tem grandes chances de cair no esquecimento por parte dos órgãos públicos competentes. Estes poderão deixar de adotar as providências cabíveis para se exigir a efetiva implantação da infraestrutura essencial e executar, se necessário, os termos de compromisso (títulos executivos extrajudiciais<sup>136</sup>) firmados pelo promovente da REURB quando de sua aprovação pelo poder público competente, bem como fazer valer as garantias oferecidas<sup>137</sup>.

Para evitar que a regularização fundiária fique apenas no papel, a nosso ver, caberá ao Ministério Público, por meio do Promotor de Justiça de Habitação e Urbanismo, instaurar Procedimento Administrativo de Acompanhamento (PAA), Inquérito Civil (IC) ou procedimento análogo, para acompanhar a efetiva implantação das obras de infraestrutura essencial e dos parâmetros urbanísticos e ambientais previstos no projeto de REURB aprovados. Especialmente no tocante ao “cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras” (art. 35, IX, da Lei 13.465/17), bem como quanto ao termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo (art. 35, X, da Lei 13.465/17). Em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas essa fiscalização ministerial da aplicação efetiva da REURB encontrará respaldo no art. 12, § 2º, III, c.c. o art. 12, § 1º, VII, ambos da Lei 13.089/15 (processo de elaboração e fiscalização do PDUI).

Não há certeza jurídica de que as disposições da Lei 13.465/17 permaneçam,

<sup>136</sup> Art. 11, V; art. 35, IX e X; art. 38, § 2º, todos da Lei 13.465/17. E art. 21, § 1º do Decreto 9.310/18.

<sup>137</sup> Art. 36, § 7º, da Lei 13.465/17, com a redação dada pela Lei 14.620/23.

total ou parcialmente, no ordenamento jurídico<sup>138</sup>. Entretanto, “*Caso alcançados os objetivos do artigo 10 da Lei 13.465/17, muitos dos quais não encontram ressonância nas regras positivadas no novo diploma legal, estar-se-á concretizando os princípios constitucionais da dignidade humana e do desenvolvimento econômico sustentável, tal como previstos nos artigos 1º, inciso III; 170, 182 e 225 da Carta Magna.*”<sup>139</sup>

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

## 10. BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Ministério Público de Santa Catarina. Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente. Nota Técnica nº 1/2022/CME. Disponível em <[https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/2022-11/nota\\_tecnica\\_1\\_-\\_ministerio\\_publico-\\_orientacoes\\_acerca\\_das\\_apps\\_urbanas\\_e\\_da\\_lei\\_n.14.285\\_de\\_2021\\_1.pdf](https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2022-11/nota_tecnica_1_-_ministerio_publico-_orientacoes_acerca_das_apps_urbanas_e_da_lei_n.14.285_de_2021_1.pdf)>. Acesso em 26.set.2023.

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

<sup>138</sup> Omissões e discrepâncias da Lei da REURB em relação aos dispositivos e princípios constitucionais, bem como pelo fato de ela ter sido introduzida por meio da Medida Provisória 759/16, sem debates com a sociedade civil por meio de audiências públicas (tema que não tinha a urgência requerida exigida pelo art. 62, da Carta Magna). Por essas e outras razões tramitam no Supremo Tribunal Federal a ADI 5.771 (promovida pelo Ministério Público Federal), a ADI 5.787 (promovida pelo Partido dos Trabalhadores) e a ADI 5.883, proposta pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) contra a Lei 13.465/17.

<sup>139</sup> CASTANHEIRO, Ivan Carneiro; OLIVEIRA, Andreia Mara de. A regularização fundiária de condomínios e ranchos de lazer. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2018-jan-15/mp-debate-regularizacao-fundiaria-condominios-ranchos-lazer>>. Acesso em 15.jan.2018.

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

CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Direito Urbanístico e Direito à Moradia. In: VITORELLI, Edilson. Manual de Direitos Difusos. 2ª Ed. Ver. Ampl., JUSPODVM, 2019, p. 895-1.254.

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

CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Regularização Fundiária Urbana: fundamentos, aspectos práticos e propostas. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Coord.). Regularização Fundiária, 2ª ed. Rev. Atual. e Ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 107-126.

CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Regularização Fundiária Urbana, Reurb, Saneamento Básico e o Novo Marco Legal – Lei 14.026/20. In: Saneamento básico no Brasil: Práticas e reflexões após 2 anos de edição da Lei 14.026/2020. OLIVEIRA, Carlos Roberto; SOUZA, Mariana Campos de (Coord). Indaiatuba/SP: Foco, 2023.

CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Saneamento básico e regularização fundiária (REURB) em favelas. Disponível em <[https://www.conjur.com.br/2021-abr-26/mp-debate-saneamento-basico-regularizacao-fundiaria-favelas#\\_ftn9](https://www.conjur.com.br/2021-abr-26/mp-debate-saneamento-basico-regularizacao-fundiaria-favelas#_ftn9)>. Acesso em 31.mai.2021

FIGUEIREDO, Sílvio. Regularização fundiária – avanços e desafios na implementação de políticas públicas. In: Regularização Fundiária, 2ª ed. Rev. Atual. e Ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 193-194.

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

FURIGO, Renata de Faria Rocha; FERRARA, Luciana Nicolau; SAMORA, Patrícia Rodrigues; MORETT, Ricardo de Sousa. UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO: POSSIBILIDADES PARA SUPERAR O DÉFICIT DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS URBANOS. <http://lepur.com.br/wp-content/uploads/2018/11/FURIGO-ET-AL-URB-Favelas-2018.pdf>. Acesso em 22.abr.2021.

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

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

MARTINS, Alexandra Facciolli; CASTANHEIRO, Ivan Carneiro; CASTRO, Ricardo Manuel; KISHI, Sandra Akemi Shimada. Contratos Públicos de saneamento: ODS, compliance, gestão de riscos e ESG. In: YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato; VIANNA, Marcelo Drügg Barreto; KISHI, Sandra Akemi Shimada (Org.). Finanças sustentáveis [livro eletrônico] : ESG, Compliance, gestão de riscos e ODS / epílogo. Belo Horizonte: Abrampa, 2021. PDF. Disponível em

<[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2021/dezembro/Financas\\_sustentaveis\\_final.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2021/dezembro/Financas_sustentaveis_final.pdf)> . Acesso em 12.abr.2.022.

## 6.REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: POSSIBILIDADES E LIMITES

***Arthur Antonio Tavares Moreira Barbosa***

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo

Mestre e Doutorando pela Universidade de São Paulo.

Professor da Faculdade Cruzeiro do Sul.

***Bianca Rolfsen***

Advogada. Foi Analista do Ministério Público do Estado de São Paulo, Oficiala Substituta em Cartório de Registro de Imóveis e Vice-Presidente da Comissão de Direito Imobiliário da 101ª Subseção da OAB-SP. Especialista em Direito Imobiliário pela Escola de Direito da FGV-SP e membro do Instituto Brasileiro de Direito Imobiliário – IBRADIM.

### **Introdução**

O presente artigo busca tecer considerações atuais a respeito da Regularização Fundiária Urbana (Reurb) no Brasil, a partir de uma análise do regramento estabelecido pela Lei Federal 13.465/17 e sua relação com as demais leis civis, ambientais e urbanas. A par dessa análise teórica do arcabouço jurídico relativo ao tema da Reurb, que ampliou a possibilidade de regularização fundiária no País, serão trazidas reflexões a respeito de algumas dificuldades práticas da Reurb no dia a dia dos operadores do direito.

Para o atingimento de ambos os objetivos supramencionados, inicialmente será mencionado um breve histórico do parcelamento do solo no Brasil, dando destaque ao crescimento desordenado das áreas urbanas a partir de meados da segunda metade do século XX, o que trouxe à tona a necessidade de um regramento legal sobre a questão.

Posteriormente, será demonstrado como a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade criaram condições favoráveis para o surgimento da legislação específica a respeito do tema, possibilitando o avanço do tratamento dessa realidade social no campo do direito.

Nesse contexto passa-se ao estudo da Lei Federal nº 11.977/09 e, principalmente, da atual Lei Federal nº 13.465/17, a qual aproveitou os alicerces da Reurb e possibilitou um avanço significativo no tratamento da questão, expandindo a possibilidade de regularização para diversas situações.

Ainda, serão analisadas algumas dificuldades para a implementação da Reurb nos Municípios brasileiros, os quais, em regra, não possuem estrutura nem recursos suficientes para regularizar e inserir no mercado imobiliário, formalmente, todas as áreas irregulares.

E considerando que a atuação em casos envolvendo regularizações fundiárias trouxe alguns questionamentos, também serão feitas observações de alguns temas que merecem especial atenção, com o fim de buscar soluções coerentes com o regramento urbano-ambiental do ordenamento jurídico brasileiro.

## **1-Breve Histórico**

Desde a colonização portuguesa o Brasil foi sendo formado com inúmeras habitações construídas de forma precária. Apesar de o problema encontrar uma origem remota, é certo que o parcelamento irregular do solo e o surgimento dos núcleos urbanos informais nas grandes cidades teve sua causa principal em período mais recente. Isso se deu precipuamente após a primeira metade do século XX, momento no qual se verificou um processo de urbanização realizado de forma desordenada, notadamente nas metrópoles brasileiras, expandindo a área urbana sem um planejamento adequado.

A fuga da zona rural para a área urbana ao longo do século passado se deu por inúmeras razões, dentre as quais se destacam o declínio de parte da agricultura

(acentuada desde a crise do café decorrente da grande depressão de 1929), aliada à mecanização do campo e, principalmente, ante a busca de melhores oportunidades de emprego com a crescente industrialização do País.

Referido contexto acabou por contribuir para uma ocupação desordenada nas cidades, as quais não se prepararam para absorver esta grande quantidade de pessoas e nem tinham condições de trabalho para todos os recém-chegados. Assim, os novos habitantes, muitas vezes com subempregos e sem condições de aderir ao mercado imobiliário formal, acabaram por se instalar majoritariamente nas periferias dos grandes núcleos, em locais decorrentes de parcelamentos clandestinos e por vezes com desmatamento de áreas ambientalmente protegidas. Nesse sentido:

“(…) o sonho de prosperidade não seria tão simples de ser realizado. Entre os anos 1940 e 1990, as cidades não apresentavam ofertas de emprego compatíveis às procuras, tampouco a economia urbana crescia na mesma velocidade em que ocorriam as migrações. Como consequência, crescia o desemprego e sub-emprego no setor de serviços, com aumento do número de trabalhadores informais, vendedores ambulantes e trabalhadores que vivem de fazer ‘bicos’. Associado à falta de investimentos e ao reduzido planejamento do Estado a infraestrutura urbana, isto contribuiu para a formação de um cinturão marginal nas cidades, ou seja, o surgimento de novas favelas.”<sup>140</sup>

O crescimento desordenado das cidades brasileiras fez com que o legislador trabalhasse, desde a década de 1970, o instituto da regularização fundiária urbana. No final da década, mais precisamente em 1979, a Lei Federal 6.766 dispôs sobre o tratamento legal do parcelamento do solo urbano no País.

---

<sup>140</sup> PONA, 2011, p. 51.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o poder constituinte originário, atento aos problemas relacionados ao tema, trouxe uma série de disposições sobre o tema: privilegiou a função social da propriedade, estabeleceu que os municípios instituíssem seu plano diretor, criou diferentes sanções para a propriedade que desrespeite a função social (p.ex. parcelamento e edificação compulsórios, o IPTU progressivo no tempo, a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública) e estabeleceu a proibição da usucapião dos imóveis públicos, tudo conforme artigos 182 e 183.

A Carta Magna ainda deixou claro os principais objetivos do Direito Urbanístico: o ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes (conforme artigo 182). Além disso, deixou expresso que o responsável pela execução da política urbana é o Poder Público municipal, que deverá se pautar nas diretrizes gerais da lei federal. Portanto, referidas normas ditam um regramento básico para todo o país, sendo imperioso que os Municípios executem essa política de desenvolvimento urbano em seu território.

Posteriormente, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) instituiu como diretriz geral da política urbana a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, com o estabelecimento de normas especiais de urbanização e uso e ocupação do solo nesses locais, sem prejuízo do atendimento das normas ambientais. Referida lei também tratou da regularização fundiária urbana como um instrumento jurídico concreto de política urbana.

Verifica-se, portanto, que o Estatuto da Cidade trouxe normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo e, ao mesmo tempo, regramentos que protegem a propriedade privada que cumpre sua função social e ambiental. Assim, referido Estatuto houve por bem materializar os princípios constitucionais do direito à moradia, da dignidade da pessoa humana e do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

No ano de 2009, a Lei Federal 11.977 instituiu o programa “Minha Casa Minha Vida” e tratou da regularização fundiária urbana e da legitimação de posse, por meio

do Programa Nacional de Habitação Urbana, sendo um importante marco temporal da inovação do tratamento da Reurb no País, dando as bases do regramento legal do tema que vige até hoje.

Em 2016, o Presidente da República editou a Medida Provisória (MP) 759, com o fim de trazer ao Registro de Imóveis unidades imobiliárias que não logravam ingressar no fôlio real pela legislação anteriormente existente. Assim, passa-se à formalização dos núcleos urbanos informais consolidados, os quais deixam de garantir apenas o Direito à Moradia (por meio da posse), mas passam a efetivamente garantir o Direito à Propriedade (por meio do registro).

Ao ser convertida em lei, a MP fez surgir no ordenamento pátrio a Lei Federal nº 13.465/17, que instituiu normas gerais e procedimentos sobre regularização fundiária urbana e rural, destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Comparando a novel legislação da Reurb com a anterior, o autor Pires de Lima<sup>141</sup> aponta uma grande diferença dos regramentos legais:

“Note-se que a Lei 13.465/17 aumentou o âmbito de incidência da Lei 11.977/09, que restringia as modalidades de regularização a imóveis situados nas zonas urbanas. Com o novo texto admite-se a utilização dos instrumentos regulatórios também nas áreas formalmente rurais onde haja núcleos de ocupação informal (irregular) com usos e características urbanas e área inferior à fração mínima de parcelamento prevista no art.8º, §5º da Lei 5.868/72, bem como nas chamadas zonas de expansão urbana (áreas originalmente rurais, para as quais consta projeto de urbanização e que, por isso, recebem tratamento jurídico de área urbana”.

<sup>141</sup> PIRES DE LIMA, 2019, p. 49-50.

Ressalta-se que a Procuradoria Geral da República e o Partido dos Trabalhadores ajuizaram Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade - ADI 5771 e ADI 5787 - questionando a constitucionalidade formal e material da Lei Federal 13.465/17. Mencionadas ações constitucionais ainda estão pendentes de julgamento no Supremo Tribunal Federal.

Enquanto não há decisão no STF, a Lei 13.465/17 continua válida e produzindo efeitos normalmente, possibilitando a aplicação da Reurb com todos os seus institutos facilitadores. Quando da edição de referida lei, pelas justificativas apresentadas, verifica-se que ela foi feita em grande parte para movimentar a economia, permitindo que os títulos imobiliários sejam utilizados como garantia de operações de crédito, facilitando empréstimos, sendo passível de execução por dívidas (ressalvada a impenhorabilidade, em regra, do bem de família). Como bem apontou Allan Ramalho Ferreira<sup>142</sup>:

“os corpos que interessa à legislação são os corpos titulados. Sem rodeios, mais interessam os títulos que os corpos. (...) embora titulado, o ocupante poderá permanecer em núcleos precarizados. Certamente, o direito fundamental à moradia digna, a função social da propriedade urbana, as funções sociais da cidade e a preservação do meio ambiente, não são preocupações centrais do marco fundiário”.

Independente de tal crítica, certo é que a regularização fundiária, com a consequente titulação da propriedade, traz muitos benefícios aos seus ocupantes, os quais saem da irregularidade e tem uma grande valorização de sua propriedade. Além disso, para o Poder Público regularizar unidades imobiliárias também é benéfico em razão do aumento da arrecadação de tributos. Por isso, considerando os inúmeros

---

<sup>142</sup> FERREIRA, 2019, p. 113

benefícios que a regularização fundiária traz para a sociedade, importante que se continue retirando da ilegalidade as pessoas que se encontrem em tais áreas, promovendo toda a infraestrutura necessária para uma moradia digna.

Certamente serão necessárias melhorias ao marco legal da Reurb trazido pela Lei 13.465/17 e é possível verificar que o tema tem ganhado cada vez mais atenção dos entes públicos<sup>143</sup>. No ano de 2020, por exemplo, foi editada a Medida Provisória 996 (convertida na Lei Federal 14.11/21), a qual criou o Programa Casa Verde e Amarela e inseriu a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social no programa criado, bem como autorizou a União a subvencionar as famílias enquadradas na Reurb-S, atualizando o tratamento da Reurb na legislação.

No Município de São Paulo foi sancionada a Lei 17.734/2022, que trata da regularização fundiária urbana na capital, buscando garantir o direito à moradia para quem se encontra em locais irregulares e agilizar o processamento e aprovação da Reurb, os quais foram atribuídos à Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB.

Em que pese as diversas alterações legislativas visando facilitar a inclusão da propriedade imobiliária no Registro de Imóveis, o acompanhamento diário das tentativas de regularização fundiária tem mostrado inúmeros desafios neste processo, como será visto posteriormente.

## **2- Amplitude da legislação da Reurb**

Antes de tratar de algumas dificuldades práticas da aplicação da lei, imperioso se faz algumas considerações sobre a elevada ampliação temporal e espacial da nova legislação da Reurb, demonstrando nitidamente uma intenção de aplicá-la nos mais diversos cenários, possibilitando quase sempre a regularização fundiária do local, mediante certos requisitos.

---

<sup>143</sup> No Estado de São Paulo, o Provimento 51/17 da Corregedoria Geral de Justiça e as Normas de Serviço da Corregedoria Geral de Justiça regulamentam o assunto, especificando o regramento das serventias extrajudiciais no tocante ao registro imobiliário da regularização fundiária nas correspondentes matrículas dos imóveis.

Como é sabido, o instituto da regularização fundiária urbana visa identificar os núcleos urbanos informais que devem ser regularizados, transformar a propriedade informal (irregular ou clandestina) em propriedade formal, tornando-as compatíveis com o ordenamento territorial urbano e, ao fim, outorgar um título aos seus ocupantes. Para tanto, a Lei 13.465/17 trouxe medidas jurídicas (reconhecendo posse ou transmitindo propriedade), sociais, urbanísticas (tais como instalação de equipamentos públicos, asfaltamento, reconhecimento de vias internas etc), e ambientais (diminuindo eventuais passivos, preservando cursos d'água etc). Nas palavras de Massoneto<sup>144</sup>:

“A descrição dos objetivos da regularização fundiária urbana revela tratar-se de política complexa, que articula matérias de natureza diversa, e que não pode ser resumida na simples subsunção do fato jurídico urbanístico à norma. Muito pelo contrário. Na maior parte dos casos, as medidas jurídicas são acessórias às questões materiais que predicam uma efetiva intervenção no território, com a implantação de infraestrutura, realocação de comunidades, readequações sanitárias, entre outros investimentos públicos”.

Deve-se observar, de início, que a lei pretende regularizar ocupações consolidadas até 22/12/2016<sup>145</sup>, cujo desfazimento seria inviável em razão da realidade existente e, para os processos em curso até 11/07/2017, o Município pode optar por seguir a antiga Lei Federal nº 11.977/09 ou a nova Lei da Reurb.

O estabelecimento de uma data limite para a Reurb busca não estimular o parcelamento irregular do solo “ad aeternum”. Assim, a criação desse marco

<sup>144</sup> MASSONETTO, 2019, p. 77

<sup>145</sup> Artigo 9º, §2º, da Lei Federal 13.465/17.

teoricamente desincentivaria que pessoas passassem a ocupar novos locais irregulares.

Na prática, pode-se questionar se este prazo legal para a aplicação da Lei ajudou a coibir a formação de novos núcleos urbanos informais. Aparentemente, referido marco em nada alterou na continuidade da formação de novos núcleos informais pelo Brasil afora, sendo possível crer que, no futuro, possa haver novas flexibilizações por parte do legislador (tal como já feito), em razão do prejuízo trazido pela não regularização de situações que se consolidam no tempo.

O ideal seria que referido marco temporal fosse acompanhado de uma política pública adequada de auxílio à moradia digna, além da necessária fiscalização sobre os locais que não deveriam ser ocupados (por exemplo, áreas ambientalmente protegidas).

Infelizmente, tais políticas públicas até hoje não estão sendo realizadas a contento na maior parte dos locais, de forma que permanecem diminutas as políticas habitacionais efetivas (sejam federais, estaduais ou municipais), bem como continuam escassas as fiscalizações às novas ocupações. Assim, pode-se dizer que o problema, além de histórico, permanece atual e sem perspectiva de resolução no curto prazo.

Além disso, possível a tentativa de relativização desse marco temporal criado, com vistas a aplicar a Lei Federal 13.465/17 às situações concretizadas em datas próximas a 22 de dezembro de 2016, como um núcleo urbano informal consolidado no início de 2017, por exemplo. Em tais casos, possível imaginar um pleito judicial buscando autorização para aplicar referida legislação ao caso concreto, caso atendido todos os demais requisitos da lei para a regularização fundiária do local. Por outro lado, vale atentar para as observações de João Pedro Lamana Paiva<sup>146</sup>:

“... o caminho da normalidade é o que deve ser perseguido com o escopo de que as regularizações extraordinárias não se tornem a regra. Tanto isso é verdade que em cada lei publicada

---

<sup>146</sup> PAIVA, 2019, p. 21-44.

sempre se prevê um marco temporal que delimita os casos passíveis de aplicação. Por exemplo, o art. 9º, §2º, da Lei 13.465/17 e o art. 1º, §2º do Decreto nº 9.310/18 mandam observar as situações consolidadas até 22 de dezembro de 2016 (regra similar ao art. 54, §1º da Lei 11.977/09). A existência de marcos temporais sinaliza que se deve evitar a proliferação da informalidade. Assim, é com os casos existentes e já consolidados que a norma se preocupa, dispensando a necessária atenção.”

Para a comprovação da data da consolidação dos núcleos urbanos, hoje já existe tecnologia suficiente, não sendo difícil dispor de imagens de satélites para comprovar a data da formação e consolidação de um núcleo urbano informal, havendo uma série de registros que as Secretarias da Habitação utilizam para esta aferição.

Aliás, a Receita Federal instituiu o Cadastro Imobiliário Brasileiro (CIB), visando integrar de imóveis urbanos e rurais, fazendo parte do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais - Sinter. Com este cadastro estão integrados, em um banco de dados único, os dados fiscais, cadastrais e geoespaciais dos imóveis. O projeto permite a obtenção de um inventário de imóveis no Brasil com tratamento georreferenciado, tornando possível, entre outras análises, visualizar a localização geoespacial do imóvel<sup>147</sup>.

Outro questionamento possível de ser feito seria com relação a pessoa do ocupante, nos termos do artigo 11, inciso VIII da Lei: *aquele que mantém poder de fato sobre o lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais*. Ocupante, para a lei, não se confunde com a figura do mero detentor, ou fâmulo da posse (aquele que detém a posse em nome de outrem, como um caseiro).

<sup>147</sup> <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2021/junho/receita-federal-institui-o-cadastro-imobiliario-brasileiro-2013-cib> Acesso em 29 de setembro de 2023.

Ocorre que, quem faz essa qualificação da pessoa do ocupante é o Município, de forma que, em determinado caso concreto, poderá entender que determinada pessoa não se trata de ocupante. Assim, seria passível recurso administrativo e até controle judicial sobre referida questão, até porque, como regra, pensa-se no ocupante como uma pessoa vulnerável e hipossuficiente, típica da Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, declarados em ato do Poder Executivo municipal).

Ocorre que, na modalidade da Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), a regularização fundiária é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese acima<sup>148</sup>. Portanto, o ocupante não é necessariamente um indivíduo vulnerável e hipossuficiente, podendo ser alguém de classe média ou alta, o que justifica um tratamento divergente de cada caso feito pela lei. Por exemplo, enquanto na Reurb-S há isenção do custeio de obras de infraestrutura essencial<sup>149</sup>, bem como isenção de custas e emolumentos notariais e registrais<sup>150</sup>, não haverá tais benefícios na Reurb-E.

No primeiro caso (Reurb-S) “caberá ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária”, sendo apenas “facultado aos legitimados promover, a suas expensas, os projetos e os demais documentos técnicos necessários à regularização de seu imóvel, inclusive as obras de infraestrutura essencial”<sup>151</sup>.

Já na Reurb-E a regularização fundiária deverá ser “contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados” e se “sobre áreas públicas, se

<sup>148</sup> artigo 13 da Lei 13.465/17.

<sup>149</sup> §5º, do artigo 13 da Lei

<sup>150</sup> O Capítulo XIII, Seção IV, item 68.2, das Normas Extrajudiciais da Corregedoria de Justiça de São Paulo, trata da gratuidade dos atos previstos em lei, bem como que, os praticados nessa modalidade serão compensados com recursos advindos do fundo previsto no art. 73 da Lei n. 13.465, de 2017.

<sup>151</sup> Art. 33, §1º, inciso I e §2º da Lei 13.465/17 (recentemente alterado pela Medida Provisória n.º 966 de 2020, conhecida como instituidora do Programa “Casa Verde e Amarela”, convertida com alterações pelo congresso na Lei 14.118/21 e que substitui o programa habitacional “Minha Casa, Minha Vida”).

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”<sup>152</sup>.

Aliás, com as alterações promovidas pela Lei 14.118/2021 (que institui o Programa Casa Verde e Amarela), o legislador preocupou-se em adicionar ao texto da Lei 6.766/79 (Lei do parcelamento do solo urbano) o artigo 2º-A, que melhor conceitua o empreendedor para fins de parcelamento do solo urbano, o que terá reflexos no regime da responsabilidade do parcelamento:

Art. 2º-A. Considera-se empreendedor, para fins de parcelamento do solo urbano, o responsável pela implantação do parcelamento, o qual, além daqueles indicados em regulamento, poderá ser:

- a) o proprietário do imóvel a ser parcelado;
- b) o compromissário comprador, cessionário ou promitente cessionário, ou o foreiro, desde que o proprietário expresse sua anuência em relação ao empreendimento e sub-rogue-se nas obrigações do compromissário comprador, cessionário ou promitente cessionário, ou do foreiro, em caso de extinção do contrato;
- c) o ente da administração pública direta ou indireta habilitado a promover a desapropriação com a finalidade de implantação de parcelamento habitacional ou de realização de regularização fundiária de interesse social, desde que tenha ocorrido a regular imissão na posse;
- d) a pessoa física ou jurídica contratada pelo proprietário do imóvel a ser parcelado ou pelo poder público para executar o parcelamento ou a regularização fundiária, em forma de

<sup>152</sup> §1º, incisos II e III do art. 33 da Lei da Reurb

parceria, sob regime de obrigação solidária, devendo o contrato ser averbado na matrícula do imóvel no competente registro de imóveis;

e) a cooperativa habitacional ou associação de moradores, quando autorizada pelo titular do domínio, ou associação de proprietários ou compradores que assumam a responsabilidade pela implantação do parcelamento.

Todas as referidas mudanças servem para demonstrar que não se pode resumir a regularização fundiária nos casos de Reurb-S, até porque não são raros os pedidos de Reurb-E que vem sendo feitos, os quais buscam a regularização de núcleos compostos normalmente por classe média e/ou alta. Nesse sentido, merece destaque a afirmação dos autores MARRARA e CASTRO:

“...engana-se quem confunde ocupações irregulares e regularização fundiária urbana com população carente. A preocupação legislativa, teórica e prática com a regularização tem aumentado, pois as ocupações irregulares ou clandestinas de áreas públicas e privadas, além de resultarem de necessidades sociais prementes, também são praticadas pelas classes média e alta, bem como por agentes econômicos de diferentes setores.”<sup>153</sup>

Cumprido destacar que o Capítulo XI da Lei Federal 13.465/17, ao tratar das disposições finais e transitórias, estabeleceu, no artigo 69, que as glebas que tenham sido parceladas para fins urbanos antes de 19 de dezembro de 1979, que não possuam registro, podem ter a sua situação jurídica regularizada mediante o registro

<sup>153</sup> MARRARA e CASTRO, 2019, p. 92.

do parcelamento, desde que esteja implantado e integrado à cidade, podendo, para tanto, utilizar-se dos instrumentos previstos na Lei 13.465/17.

Em razão desses fatores que vem expandindo os casos de regularização fundiária no País, a Lei nº 13.465/17 ampliou ainda mais a legitimidade para o requerimento da Reurb perante o Município, de forma que manteve os legitimados que já estavam na Lei de 2009 (União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, os beneficiários individual ou coletivamente, as 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) como admitiu novos legitimados, tais como as entidades da administração pública indireta (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista), os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores, a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes e o Ministério Público<sup>154</sup>.

Como se vê, o legislador buscou ampliar o rol de legitimados, com o fim de facilitar novos pedidos de Reurb no Brasil. Além disso, houve também ampliação da aplicação territorial, da Lei Federal 13.465/17, valendo para área pública ou privada ou até mesmo rural e até em áreas ambientalmente protegidas, sendo que somente ficou proibida a aplicação da Reurb aos núcleos urbanos informais situados em áreas indispensáveis à segurança nacional ou de interesse da defesa, em respeito ao princípio da soberania nacional.

Com relação às áreas ambientalmente protegidas, a Lei Federal 13.465/17 autorizou a Reurb inclusive em área de preservação permanente, em área de unidade de conservação de uso sustentável e em área de proteção de mananciais. Em tais casos, a Reurb observará alguns dispostos do Código Florestal<sup>155</sup> (Lei Federal 12.651/12), os quais trazem os requisitos necessários aos estudos técnicos da Reurb

---

<sup>154</sup> artigo 14 da Lei 13.465/17

<sup>155</sup> Notadamente artigos 64 e 65.

quando os núcleos urbanos ocuparem Áreas de Preservação Permanente (APPs) não identificadas como áreas de risco.

Sobre o conflito entre a regularização fundiária e a proteção das áreas ambientais, vale ressaltar a passagem de Tegon Leite<sup>156</sup>:

“Diante de ocupações em áreas ambientalmente protegidas, é preciso compreender que o equilíbrio entre o direito ao meio ambiente e o direito à moradia leva à adoção de regras diferenciadas que, se de um lado exigem alguma contrapartida ambiental, de outro reconhecem a ocupação daquele espaço como um dado inexorável à dinâmica do desenvolvimento das cidades. Não se trata, pois, de se privilegiar um ou outro direito – até porque, enquanto direitos fundamentais, devem ser igualmente respeitados -, mas de se buscar sua harmonização”.

Nesse contexto, uma preocupação trazida com a nova lei é que, se antes somente era possível a intervenção em APP nos casos de regularização por interesse social, não existe mais essa restrição, de forma que, atualmente, também é possível intervir nos casos de Reurb de Interesse Específico (Reurb-E). Referido fato foi questionado pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (nº 5.883) no Supremo Tribunal Federal, estando pendente de julgamento.

Importante frisar que, embora possível a Reurb em tais áreas protegidas, a lei deixou claro que, em todos os casos, será obrigatória a elaboração de estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais<sup>157</sup>. Assim, na Reurb se busca a comprovação de que haja alguma melhoria para o local, da mesma forma que, quando há oferta de serviços públicos num local, passa a ser “obrigatório aos

<sup>156</sup> LEITE, 2019, p. 59.

<sup>157</sup> artigo 11, §2º, da Lei 13.465/17.

beneficiários da Reurb realizar a conexão da edificação à rede de água, de coleta de esgoto ou de distribuição de energia elétrica e adotar as demais providências necessárias à utilização do serviço, salvo disposição em contrário na legislação municipal”<sup>158</sup>.

Para finalizar, vale lembrar a oportuna síntese de Tegon Leite<sup>159</sup>, que traz a ideia de ponderação entre moradia e meio ambiente, até porque, como visto nesse capítulo, a amplitude da aplicação da lei da Reurb é inegável, aplicando-se a inúmeras situações que outrora não eram passíveis de regularização:

“Não se ignora que o poder público deve ser eficiente na fiscalização do território, pois o ideal é que a ocupação do solo urbano se dê de maneira planejada e de acordo com os padrões urbanísticos e ambientais. Entretanto, não se pode fechar os olhos à situação de irregularidade fundiária do país, pois o espaço regularizado é acessível a poucos.

Inevitavelmente, áreas ambientalmente protegidas acabam sendo ocupadas, o que parece colocar em contraposição o direito à moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A regularização fundiária resolve essa equação, pois faz concessões a um e outro interesse, resultando no equilíbrio. Assim, a regularização fundiária é possível em áreas objeto de proteção ambiental, desde que determinados requisitos sejam observados. Não se trata, portanto, de aceitação irrestrita e irresponsável dessas ocupações em detrimento da proteção do meio ambiente”.

### **3- Dificuldades práticas para aplicação da Lei da REURB**

<sup>158</sup> Art. 13, §7º da Lei 13.465/17

<sup>159</sup> LEITE, 2019, p. 80.

Como visto, nos últimos anos o legislador deu importantes passos para expandir a regularização fundiária no Brasil, não havendo mais proibições para regularizar inúmeras situações que a legislação de outrora vedava. A legislação atual até facilitou a regularização de imóveis que se consolidaram em áreas ambientalmente protegidas.

Ocorre que, se antes o problema maior era conseguir enquadrar a situação de uma área específica em algum caso que a lei permitia a regularização fundiária, agora o difícil é fazer cumprir a legislação, eis que há possibilidade de regularizar muitos locais, mas não há estrutura suficiente para fazer cumprir a lei em todos os lugares ao mesmo tempo.

De início, observa-se que a União editou a lei da Reurb sem maiores responsabilidades para o ente federal, deixando principalmente a cargo dos Municípios toda a incumbência para realizar esse complexo procedimento. Como bem pontuado por Alexandra Araújo e Paulo Lima:

“(…) a solução legal de imposição do custo da regularização a Estados e Municípios não é uma boa alternativa devido às limitações orçamentárias do gestor público estadual e municipal. (...) A gratuidade, mesmo quando prevista em lei, é sempre ilusória: tudo tem um custo, seja para o cidadão, seja para o ente público. Isso quer dizer que, sem que esteja prevista uma fonte de custeio, a lei não produzirá efeitos. Conceder direitos gratuitos sem fonte de custeio equivale a não conceder direitos.”<sup>160</sup>

<sup>160</sup> ARAÚJO e LIMA, 2019, p. 34.

Em relação ao papel de protagonista do Município, na implementação da política pública de regularização fundiária<sup>161</sup>, possível enxergar que o ente local passou a ter muitos desafios para o cumprimento desse mister.

É certo que por meio da regularização fundiária o Município cumpre o disposto no artigo 30, inciso VIII, da Constituição Federal (promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano). Além disso, a Reurb permite inserir diversos imóveis no mercado imobiliário formal local, possibilitando a correta cobrança de impostos, como o IPTU, por exemplo, de suma importância aos entes locais.

Por outro lado, os encargos que foram impostos aos Municípios são diversos e exigem servidores públicos designados para tanto, bem como certo aparelhamento e capacitação técnica, sem contar os elevados recursos orçamentários para fazer frente a regularização de certas áreas. E diversamente do que ocorreu com as áreas da saúde e da educação, a Constituição Federal não estabeleceu, para tanto, o repasse obrigatório de recursos que deveriam ser realizados pela União e Estados para implementar a mencionada política pública.

Analisando a realidade fática da grande maioria dos Municípios brasileiros (que são pequenos e não possuem muita estrutura), não será difícil concluir que, em que pese a Lei Federal 13.465/17 tenha trazido diversos instrumentos com o intuito de solucionar ou reduzir o problema estrutural do adequado ordenamento territorial, garantindo o direito à moradia, se não houver repasse de recursos para fazer frente às necessidades de cada Município, na prática, a lei não será prontamente implementada em muitos locais. Não que o argumento da reserva do financeiramente possível possa ser usado indistintamente para cancelar a inação de algum Município, mas é certo que terá que ser aferido, no caso concreto, as possibilidades de cada ente local para expandir a regularização fundiária de seu território.

Embora a Constituição Federal de 1988 tenha promovido os Municípios a verdadeiros protagonistas na promoção do adequado ordenamento territorial e o

---

<sup>161</sup> Trazido pela Lei 13.465/17 e reforçado pela Lei 14.118/21.

controle do parcelamento, uso e ocupação do solo, a grande maioria dos Municípios não está tecnicamente estruturada para absorver toda a demanda que a Lei Federal 13.465/2017 estabeleceu para os entes (notadamente a realização de toda a fase administrativa da regularização fundiária urbana). Pires de Lima<sup>162</sup> bem demonstra a complexidade desse procedimento:

“De competência municipal, o rito administrativo da REURB, em ambas as suas modalidades, está disciplinado nos artigos 28 e seguintes da Lei 13465/17 e é composto pelas fases postulatória (requerimento), instrutória (que envolve o processamento e a elaboração, apresentação e saneamento), decisória (abrangendo deliberação do projeto e expedição da certidão de regularização pelo município) e registraria (perante o cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade regularizada).”.

Não obstante toda essa complexidade de obrigações impostas para o ente municipal, no Estado de São Paulo a Resolução da Secretaria do Meio Ambiente nº 50/20 ainda prevê, em seu artigo 3º, que a CETESB (Companhia Ambiental do Estado de São Paulo):

“não se manifestará no processo de regularização fundiária, limitando-se a licenciar e aprovar projetos de regularização fundiária nos processos específicos onde ocorram novas intervenções em áreas de preservação permanente ou supressão de vegetação nativa, que eventualmente sejam necessárias dentro do processo de regularização e quando o próprio Município não tiver capacidade ou não for o responsável

---

<sup>162</sup> PIRES DE LIMA, 2019, p. 49-50

pela emissão dessas autorizações, observando-se o disposto na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.”

Portanto, os Municípios paulistas ficam sem o auxílio do órgão ambiental estadual em grande parte dos casos, deixando ainda mais complexa a realização do procedimento feito exclusivamente pelo Município. E para além dos Municípios muito pequenos, possível verificar que, mesmo naqueles de médio e grande porte, em que pesem possuam mais servidores e melhores condições técnicas de fazer valer as etapas da regularização fundiária, muitos deles possuem inúmeras áreas irregulares, pois o crescimento das cidades maiores foi feito, na maior parte das vezes, de forma desordenada, havendo um elevado passivo a ser solucionado no Brasil.

Assim, não só é inviável o atendimento de todas as áreas simultaneamente, como será cada vez mais necessário um adequado estabelecimento de critérios objetivos, elegendo prioridades, para possibilitar o cumprimento paulatino das regularizações de forma impessoal, priorizando os locais mais relevantes sob o aspecto social e urbano.

O papel do Ministério Público, nesse contexto, será, em grande medida, atuar de forma estrutural, para garantir tal impessoalidade. Mais do que acompanhar cada núcleo, deverá aproveitar as representações individuais como mais um dos elementos para fiscalizar a política pública macro do Município e a utilização de tais critérios objetivos. Deverá, o Ministério Público, redobrar o cuidado até ao solicitar informações sobre um núcleo específico, para não passar a impressão de que ali deve “passar na frente” de outros.

Considerando que a Reurb é um procedimento complexo, que muitas vezes envolve custos elevados para a melhoria da infraestrutura, após o estabelecimento de tais critérios, verificando as necessidades das áreas locais e a importância da regularização fundiária ser implementada num ritmo adequado, será necessária a destinação, dentro do orçamento do Poder Público Municipal, de quantia suficiente para o desenvolvimento dos trabalhos nessa seara. Nesse sentido, deve haver a

previsão orçamentária para regularização fundiária dentro do PPA (plano plurianual), já indicando as quantias que serão destinadas e gastas para com a regularização local no ano.

Para além desse aspecto orçamentário, importante que o Município também possua servidores capacitados para cumprirem todas as etapas necessárias à regularização fundiária. Será necessário um corpo técnico, preferencialmente especializado para, por exemplo, verificar a área a ser regularizada, promover estudos, apreciar questões de áreas ambientalmente protegidas (se houver), desocupação de áreas de risco (se necessário), qual infraestrutura já está instalada e quais devem ser feitas previamente à regularização, adequação das áreas de lazer etc.

No caso, para verificar quem arcará com os gastos da regularização, importante que, de início, já seja estabelecida qual modalidade de regularização fundiária que será implementada. Caso seja Reurb-E, os particulares que irão dispender os recursos necessários, cabendo ao Município a apreciação da documentação elaborada, definindo os responsáveis pela implantação da infraestrutura e do sistema viário de acordo com as exigências legais.

Já na modalidade de Reurb-S, cumpre ao Município realizar toda a regularização e os gastos dela decorrente, por exemplo, elaborando levantamento planialtimétrico georreferenciado, planta de sobreposição, estudo técnico ambiental, projeto urbanístico (subscrito por responsável técnico) e memoriais descritivos, além de implementar, na prática, a infraestrutura essencial ao núcleo urbano informal, providenciando os equipamentos públicos e melhorias habitacionais (sendo facultado aos interessados o custeio das obras).

Mais especificamente, deverão ser verificados os imóveis que serão abrangidos pela Reurb, por meio de vistoria de campo e de um diagnóstico preliminar, cadastrando as famílias, identificando quem são seus ocupantes, os proprietários tabulares constantes das eventuais matrículas e quem são os confrontantes, realizar um estudo fundiário das desconformidades e situação jurídica. Posteriormente, serão

realizadas notificações<sup>163</sup> para que os proprietários tabulares apresentem eventuais impugnações, entre outras inúmeras medidas, até final aprovação da Reurb.

Para a realização de todo esse complexo procedimento, de rigor o estabelecimento de um constante e necessário diálogo e entendimento entre todos os envolvidos. Assim, importante que os Municípios e os Registro de Imóveis possuam canais de atendimento para alinhamento e cooperação com os legitimados, minimizando eventuais dificuldades práticas. Nesse sentido<sup>164</sup>:

“Pode-se constatar que sob a ótica de conceder títulos de propriedade, a Lei n. 13.465/2017 representa um grande avanço, por meio de seus instrumentos e procedimentos. Destaca-se a celeridade e acerto ao adotar a via administrativa, o que contribui, concomitantemente, para desafogar os Tribunais, visto que as matérias atinentes ao uso e ocupação do solo, bem como o registro dos imóveis de uma determinada Comarca, devem ser apreciados por quem as promove: a Municipalidade e o Registro de Imóveis”.

A possibilidade de judicialização da matéria deve ser reservada tão somente para casos excepcionalíssimos em que for impossível a resolução do entrave na esfera extrajudicial. Portanto, visando otimizar o complexo procedimento da Reurb, certamente um maior diálogo entre os principais atores evitaria desperdício de tempo e até de recursos, a exemplo de esclarecimentos iniciais que busquem explicar como se dará todo o procedimento e os requisitos necessários das próximas etapas, com vistas a dar maior previsibilidade e até antever obstáculos ou empecilhos que seriam enfrentados em fase futura daquele caso concreto.

<sup>163</sup> o Provimento 51/17 da CGJ/SP estabeleceu que, em São Paulo, os Oficiais dos registros de imóveis terão a atribuição de realizar as notificações.

<sup>164</sup> SILVA, 2020, p. 84-85

Para tanto, o Ministério Público pode incentivar que as Secretarias de Habitação e os Conselhos Municipais de Habitação promovam encontros, debates, palestras e outras formas de aproximação entre os Oficiais de Registro de Imóveis, Defensoria Pública, associações de moradores e demais legitimados para a Reurb. Tratando-se de legislação nova e com muitas nuances, certamente uma maior aproximação entre os atores locais possibilitará, mais rapidamente, a desejada expansão da regularização fundiária no Brasil.

### **Considerações Finais**

O Brasil teve importante avanço no tratamento legal da regularização fundiária, expandindo a possibilidade de aplicação da Reurb para inúmeras situações que anteriormente não eram passíveis de resolução, como, por exemplo, em algumas áreas ambientalmente protegidas.

Uma das grandes dificuldades para aplicação da nova legislação se dá em razão da elevada quantidade de locais a serem regularizados, eis que na formação histórica da maioria das cidades brasileiras houve um crescimento desordenado sem o devido planejamento urbano, acarretando inúmeras áreas informais.

Nesse cenário, foi visto que é imprescindível o estabelecimento de critérios objetivos para a implementação paulatina das diferentes áreas que necessitam de regularização fundiária em cada Município, mantendo a isonomia e impessoalidade de tratamento aos municípios. Diante dos elevados custos materiais e humanos para tanto, de um lado, e a escassez de recursos, de outro, justifica-se seja dada prioridade aos casos em que haja maior interesse social e urbano.

Ainda, imprescindível que os Municípios continuem se capacitando para fazer valer a Lei da Reurb, bem como que a União e Estados prevejam meios de auxiliar os entes locais nessa importante política pública, inclusive com a previsão de transferência de recursos orçamentários.

E para a boa e efetiva realização das regularizações fundiárias em andamento, importante a proximidade dos atores envolvidos com a Municipalidade, mantendo diálogo constante para a adequada superação das vicissitudes de todo o complexo procedimento.

Nesse contexto, importante se faz o papel do Ministério Público como possível aglutinador dos envolvidos, facilitando a aproximação dos implicados na área. Ao mesmo tempo, compete ao *Parquet* fiscalizar a política pública macro do Município, notadamente se estão sendo utilizados critérios objetivos isonômicos e impessoais na eleição de quais núcleos receberão obras e recursos com prioridade.

Tratando-se de problema histórico e estrutural, certamente sua solução somente será possível com medidas paulatinas de curto, médio e longo prazo. Considerando que regularização fundiária pode auxiliar na implementação da moradia digna, especialmente dos mais vulneráveis, é certo que nessa função está se concretizando o objetivo constitucional de construir uma sociedade mais livre, justa e solidária, de forma que a tutela desse interesse coletivo deve estar sempre como uma das prioridades do Ministério Público na seara urbana.

### **Bibliografia:**

ARAÚJO, Alexandra Fuchs e LIMA, Paulo de Araújo Mendes. *A lei nº 13.465/2017 e o Direito à Moradia: novos caminhos para a tutela de antigos direitos*. in *Novos paradigmas da Regularização Fundiária: estudos sobre a Lei nº 13.465/2017*, coordenação Felipe Chiarello, Lilian Regina Gabriel Moreira Pires. São Paulo: Almedina, 2019, p. 21-44.

FERREIRA, Allan Ramalho. *Os limites do reconhecimento do ocupante como sujeito da política fundiária: uma reflexão sobre os corpos que não importam*. in *Novos paradigmas da Regularização Fundiária: estudos sobre a Lei nº 13.465/2017*, coordenação Felipe Chiarello, Lilian Regina Gabriel Moreira Pires. São Paulo: Almedina, 2019, p. 99-114.

- MARRARA, Thiago e CASTRO, André Simionato. *O Processo Administrativo de Regularização Fundiária Urbana na Lei 13.465/17*. In: C. SILVEIRA MARCHI, Eduardo et. Al. Regularização Fundiária Urbana. São Paulo, YK editora, 2019, p. 92-109.
- MASSONETTO, Luís Fernando. Aspectos críticos da lei 13.465/17: A legitimação fundiária como mecanismo de aquisição originária da propriedade urbana e a desconstrução das competências federativas da política urbana constitucional. In: C. SILVEIRA MARCHI, Eduardo et. Al. Regularização Fundiária Urbana. São Paulo, YK editora, 2019, p. 75-89.
- MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da; TORRES, Marcos Alcino Azevedo, *Teoria da regularização fundiária: doutrina, legislação e jurisprudência à luz da lei federal nº 13.465/17*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.
- LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira. Regularização Fundiária urbana em áreas ambientalmente protegidas, in *Novos paradigmas da Regularização Fundiária: estudos sobre a Lei nº 13.465/2017*, coordenação Felipe Chiarello, Lilian Regina Gabriel Moreira Pires. São Paulo: Almedina, 2019, p. 57-82.
- PAIVA, João Pedro Lamana, Da moradia à propriedade. In: C. SILVEIRA MARCHI, Eduardo et. Al. Regularização Fundiária Urbana. São Paulo, YK editora, 2019, p. 21-44
- PIRES DE LIMA; Leo Vinícius. Reurb e seus Instrumentos. In: C. SILVEIRA MARCHI, Eduardo et. Al. Regularização Fundiária Urbana. São Paulo, YK editora, 2019, p. 47-73.
- PONA, Márcia Teshima Everton Willian. *Do Direito De Laje: Uma Visão Mitigada do Direito de Propriedade ao Direito à Moradia*, Argumentum, Estado, Democracia Econômica e Políticas Públicas. Volume 12. Marília: UNIMAR, 2011
- SILVA, Matheus Faccin da. *A nova regularização fundiária aplicada nos assentamentos informais*. Curitiba: CRV, 2020.

## **7. A IMPORTÂNCIA E OS CONFLITOS RELACIONADOS À CLASSIFICAÇÃO DOS PARCELAMENTOS ILEGAIS DO SOLO COMO DE INTERESSE ESPECÍFICO (REURB-E) OU SOCIAL (REURB-S) NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANÍSTICA**

***Gustavo Medici***<sup>165</sup>

O presente se desenvolve a partir do acompanhamento diuturno de processos administrativos de regularização fundiária e urbanística (Reurb) que estão em curso no Município de São José dos Campos. O conteúdo aqui, portanto, é essencialmente prático.

A experiência demonstra que há divergências e conflitos no curso desses processos administrativos. Dentro do âmbito dos parcelamentos consolidados, e verificado, ao menos em tese, o cabimento da regularização, a promotoria de Justiça tenta atuar como mediadora entre a população envolvida no processo administrativo, e o ente municipal em que os processos de regularização têm seu curso regular.

Os conflitos que ocorrem nos processos de Reurb são deletérios pois têm o condão de atrasar significativamente as próprias regularizações. Como os processos de Reurb são complexos, envolvem várias etapas interdependentes, e abordagem interdisciplinar, é comum a paralisação deles enquanto não se resolvem tais conflitos.

Um dos conflitos mais relevantes é aquele que se instaura quando há divergência na classificação do parcelamento entre a modalidade de regularização por interesse social (Reurb-S) ou por interesse específico (Reurb-E).

**Entendendo o problema. Qual a importância da escolha da modalidade de Reurb?**

---

<sup>165</sup> Promotor de Justiça do Estado de São Paulo (São José dos Campos)

O art. 13 da L. 13.465/17, atual lei nacional que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, dispõe que há duas modalidades de Reurb:

1. De interesse social (Reurb-S): regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal.
2. De interesse específico (Reurb-E): regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada como de interesse social.

O parágrafo 5º do mesmo artigo 13 esclarece que “a classificação do interesse visa exclusivamente à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas”.

Com efeito, a adoção da Reurb-S faz com que o órgão público municipal ou do Distrito Federal seja o responsável direto pelo planejamento, implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial indicadas na própria L. 13.465/17.

O art. 33 da mesma lei diz que compete ao Município “aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.”

O parágrafo 1º do art. 33 versa sobre a elaboração e custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura necessária ao caso. Prossegue o inciso I para dizer que “na Reurb-S, caberá ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária.”

Em contraste, no caso de Reurb-E ocorre o contrário, de forma que o trabalho e os custos envolvidos no processo de Reurb ficam sob a responsabilidade dos beneficiários do processo: o inciso II do parágrafo 1º diz que, “na Reurb-E, a

regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados.”

Essa distinção é essencial e, na prática, influencia diretamente o andamento do processo de Reurb.

Na teoria, ambos os processos, quer de Reurb-E, como S, deveriam se desenvolver de maneira similar no que atine aos processos técnicos internos e administrativos. Todavia, a experiência de São José dos Campos (sendo perfeitamente possível que noutros municípios ocorra de forma diversa) tem demonstrado que os processos de Reurb-S têm andamentos mais uniformes e previsíveis que aqueles de Reurb-E. Na verdade, conforme informações consolidadas recentemente neste Município, todas as regularizações fundiárias já efetivadas foram de modalidade de Interesse Social. Não se conseguiu aprovar qualquer regularização de Interesse Específico na cidade, ainda.

E é fácil entender o motivo. Na Reurb S, o Município já começa o processo sabendo que será responsável pelo projeto e custeio das obras de infraestrutura, bem como pela eliminação dos danos ambientais e eliminação dos riscos, trazendo o parcelamento para dentro da malha regular urbanizada. Com isso, a própria municipalidade acaba tomando a frente do processo de regularização, impondo a ele impulsos oficiais organizados e razoavelmente previsíveis. Nesses casos de regularização “oficial”, é mais simples obter um cronograma da administração, mesmo que de longo prazo.

Quando o caso é de Reurb-E, é comum ocorrer o inverso: se os interessados não tomam as devidas providências e não instruem corretamente o processo administrativo, ele sofre solução de continuidade, entendendo o Município (indevidamente a meu ver, já que qualquer processo administrativo tem que ter começo, meio e fim) que não lhe incumbe impulsionar o processo, sempre aguardando a atividade dos beneficiários, alongando indefinidamente o processo de regularização.

Em certos casos, é comum que o processo de Reurb seja indeferido pela não apresentação ou apresentação incompleta ou deficiente de documentos considerados necessários ao andamento do feito.

Pela própria importância da classificação entre Reurb S ou E, especialmente quanto à atribuição dos responsáveis pelo custeio dos projetos e das obras necessárias à regularização fundiária, ambiental e urbanística, é comum que exista divergência entre os interessados ocupantes e o poder público quanto à modalidade de Reurb a adotar. É corriqueiro que os moradores pretendam ser beneficiados pelo processo de Reurb, mas não possam, ou não desejem custear o longo e complexo trabalho.

Neste ponto, tenha-se como fato concreto que os processos de Reurb são realmente custosos, pois envolvem várias dezenas de atividades técnicas que englobarão toda uma série de projetos complexos (projeto de energia, arruamento, interligação das vias com a malha preexistente, projetos de drenagem superficial, projetos para a coleta, afastamento e tratamento dos esgotos e eventual inserção na malha oficial; projetos ambientais para checagem das intervenções passíveis e não passíveis de regularização, bem como previsão dos modelos de compensação dos danos considerados admissíveis em prol da regularização; projetos para eliminação de riscos geológicos ou de inundação).

Tudo, aliás, começa com o levantamento planialtimétrico e cadastral (um caso à parte nos custos e complexidade, além de ser elemento do qual todos os demais projetos dependem).

Além dos projetos, é necessário executá-los depois, e organizá-los em planilhas prevendo a concatenação de etapas interdependentes. E isso envolve todo um dispêndio, que efetivamente não se pode considerar barato. Terão de ser executadas obras de infraestrutura de custos bastante elevados, dentre os quais se incluem, exemplificativamente o sistema de drenagem (que depende do arruamento e, geralmente, da pavimentação das vias) e o sistema coleta, afastamento e tratamento de esgotos, ambos envolvendo obras de arte no ramo da engenharia.

É por conta dessa realidade que envolve custos elevados e muito trabalho, que aparecem os vários conflitos, originados, quer do receio da população em ter que pagar a conta do processo de regularização; quer da noção comum de incapacidade técnica para promover o complexo procedimento administrativo.

São, portanto, comuns os conflitos entre moradores do parcelamento e entre eles, de um lado, e o município, de outro, os primeiros desejando uma classificação da Reurb de interesse social (passando o custeio e a maior parte do trabalho para o ente municipal), e o segundo sustentando nos processos administrativos que o mesmo núcleo é de interesse específico (o que joga os custos e o trabalho principal para os beneficiários e, eventualmente, o loteador se conhecido ou disposto a auxiliar).

### **Quem classifica os núcleos entre Reurb S ou Reurb E**

O Município é o gestor geral nos processos de Reurb.

Compete aos Municípios, em regra, a classificação da modalidade de Reurb. A classificação deverá, necessariamente, ser realizada “caso a caso” (art. 30, I da L. 13.465/17), ou seja, à vista das especificidades de cada núcleo que se pretenda regularizar. No entanto, quando a Reurb for requerida pela União ou pelo Estado, a classificação será de responsabilidade do ente federativo que promoveu a instauração do processo administrativo, incluindo o Distrito Federal.

Note-se que são vários os legitimados para requerer a instauração da Reurb. Estão indicados no art. 14 da L. 13.465/17.

Além dos órgãos públicos indicados no inciso I do citado dispositivo, destaca-se que os próprios beneficiários, individual ou coletivamente, direta ou indiretamente, podem requerer seja instalado o processo de Reurb. A própria Defensoria Pública e o Ministério Público podem agir como requerentes.

Além de fazer o requerimento, podem os legitimados promover o que for necessário à regularização (art. 14, parágrafo 1º). Em adição, no próprio requerimento, os legitimados poderão indicar a classificação que pretendem para o parcelamento a ser regularizado.

Acaso haja indicação da classificação feita pelos legitimados, o Município deverá avaliar e referendar, ou não, a classificação contida na indicação, em até 180 dias, sendo que o indeferimento da classificação indicada deve ser realizado de forma fundamentada (art. 30, parágrafo 2º). Em não havendo decisão municipal sobre a classificação no prazo mencionado, haverá “automática fixação da modalidade de classificação da Reurb indicada pelo legitimado em seu requerimento, bem como o prosseguimento do procedimento administrativo da Reurb, sem prejuízo de futura revisão dessa classificação pelo Município, mediante estudo técnico que a justifique” (art. 30, parágrafo 3º).

### **Quais os critérios que deverão ser usados para a classificação?**

Na grande maioria dos conflitos sobre a classificação da Reurb, o dissenso está exatamente nos critérios que foram utilizados, quer na indicação do requerente, quer na avaliação do ente regularizador sobre a própria classificação.

O primeiro critério, também mais geral, está no próprio art. 13, incisos I e II, acima citados: o Município deve classificar entre Reurb S ou E, pela predominância, dentro do núcleo, de população de baixa renda.

O mesmo critério geral já fora utilizado antes, no revogado artigo 47 da L. 11.977/2009 (Lei do Programa Minha Casa Minha Vida), em seu inciso VII, situado dentro do capítulo que versava sobre a “regularização fundiária de assentamentos urbanos”. O citado inciso dizia: “regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos....”

O critério geral acima foi repetido no Decreto Federal 9.310/2018, que regulamenta aspectos da L. 13.465/17.

Assim, depois de reproduzir o critério geral de baixa renda no art. 5º, I e II, o citado Decreto dispõe que o mesmo núcleo informal poderá conter mais de uma classificação, desde que a parte considerada de baixa renda seja regularizada pelo rito da Reurb S e a parte restante, pela Reurb E (art. 5º, parágrafo 4º).

Esse critério espacial para discriminação da modalidade de Reurb é útil e favorece as regularizações, pois é comum que haja certa heterogeneidade na composição das rendas familiares dentro de um mesmo núcleo, assim considerado em termos urbanísticos. Não houvesse a norma expressa, seria possível haver conflito sobre a classificação da Reurb, justificado no mesmo fato da heterogeneidade de rendas.

Prossegue o Decreto, esclarecendo o conceito de predominância de baixa renda. Assim, segundo o 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.”

Embora o ente municipal ou distrital possa emitir ato normativo especificando a composição ou a faixa de renda familiar para chegar à definição de população de baixa renda, essa renda familiar não poderá ultrapassar o quántuplo do salário-mínimo nacional (art. 6º, parágrafo único). Neste sentido, entende-se que, a despeito da certa liberdade municipal em estabelecer esses critérios (essa liberdade relativa está no “caput” do art. 6º), esse mesmo “caput” está limitado pelo seu parágrafo único, que restringe a liberdade municipal que atine à renda familiar até o quántuplo mencionado.

Neste momento parto do pressuposto de que a norma contida no Decreto regulamentador é válida, e não invadiu a seara legislativa. Todavia, dado o caráter da norma regulamentadora, que pode ser vista como restritiva quanto à abrangência da Reurb S, seria possível a discussão sobre excesso no poder regulamentar.

## **De que forma os critérios que definem baixa renda devem ser aplicados?**

O constante dissenso sobre os critérios que avaliam predominância de renda repousa no fato de que, com certa frequência, os entes regularizadores não fazem corretamente as avaliações desses critérios.

Tanto nos acompanhamentos administrativos das Reurbs como em processos judiciais, quer em pedidos deduzidos em iniciais de ação civil pública ou manifestações incidentais, tenho defendido a tese de que são necessários estudos técnicos conduzidos pelo ente regularizador para que a avaliação sobre os critérios de renda (e, portanto, a definição sobre a classificação entre Reurb S ou E) seja segura e justa.

Indicativos sobre essa necessidade estão na lei.

De fato, o Município só pode revisar a classificação automática decorrente da própria inércia “mediante estudo técnico que a justifique” (art. 30, parágrafo 3º da L. 13.465/17).

Demais, se o critério geral do art. 13 da mesma lei é sobre “predominância” de “baixa renda”, como esses dois itens devem ser verificados para fundamentar a decisão sobre Reurb S ou E?

A avaliação sobre “predomínio” só pode ser feita depois que todo o núcleo (ou seja, todos os ocupantes que estiverem no perímetro sob análise) for checado em termos de renda. A predominância envolve um critério estatístico em que, no mínimo, mais da metade do núcleo é de baixa renda.

A avaliação sobre a “baixa renda” deve, necessariamente, levar em conta a avaliação individual das rendas dos componentes familiares (vide art. 6º do Decreto Federal 9.310/2018, já citado acima) entendida a somatória desses componentes como núcleo familiar.

Para os dois casos, entendo seja impossível realizar as estimativas de predominância e rendas sem os devidos estudos. O ideal é que houvesse coleta de dados sobre a renda dos núcleos familiares através da aplicação dos devidos questionários técnicos elaborados para isso (quesitos socioeconômicos para avaliação de faixa de renda), já na fase de entrega de títulos demonstrativos de posse pelos ocupantes.

Dessa forma, seria possível estimar com precisão se existem áreas muito heterogêneas no mesmo núcleo (levando à possibilidade, já mencionada acima, de cisão da Reurb em partes distintas de acordo com as faixas de renda), e se existe, e onde existe a predominância estatística de ocupantes de baixa renda no núcleo sob foco.

Em praticamente todos os casos já vistos por este autor, não houve estudos municipais que justificassem a classificação da Reurb. Depois de iniciado o processo administrativo, os integrantes do núcleo são chamados para uma reunião técnica com o Município, e neste momento, apresenta-se a catalogação prévia e não fundamentada do órgão regularizador.

A falta de estudos prévios e a classificação realizada sem critérios adequados e transparentes, principalmente, sem a participação dos interessados (observe-se que o ente regularizador deve franquear a participação dos interessados nas etapas (todas) do processo de regularização fundiária, conforme art. 10, inciso XII da L. 13.465/17) acaba por gerar dois problemas: desconfiança dos moradores e a falta de adesão ao projeto de regularização.

Isso ocorre especialmente nos casos em que o ente regularizador passa a fatura da regularização para os moradores (dizendo a eles que o núcleo já foi classificado como Reurb E), que já viveram sem incômodos por décadas no mesmo parcelamento do solo, e não veem quaisquer motivos para dispender tempo, esforços, e desembolsar valores próprios em prol de algo que, na aparência, é mera teoria (os moradores não conseguem enxergar os benefícios práticos da regularização fundiária e urbanística).

Neste ponto, uma indagação poderia ser feita. E se a lei municipal já elegeu determinados núcleos como ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social, vide, dentre outros, o art. 18, parágrafo 1º da L. 13.645/17)? Seria necessário estudo específico do núcleo para fins de classificação da Reurb?

Meu entendimento é: depende.

Se a lei municipal estabeleceu a ZEIS de conformidade e em observância aos princípios de planejamento racional e sustentável (art. 174 da Constituição Federal, por todos), então, a própria lei deverá ter sustentado a opção em estudos previamente realizados. Neste caso, entendo que a classificação preliminar do ente regularizador estaria sustentada adequadamente e deveria vigorar, a não ser que houvesse, no processo participativo, alegação e elementos em contrário.

Já se a lei que estabeleceu a ZEIS o fez por critérios vazios ou meramente ideológicos, sem quaisquer estudos que o sustentassem, neste caso, entendo que o estudo do caso específico do núcleo deva ser feito, para não gerar injustiças, prejuízos ou benefícios indevidos. Isso é simples de checar. Basta pedir o inteiro teor do processo legislativo e verificar a justificativa para a criação daquela específica ZEIS. Desafortunadamente, é comum que as ZEIS sejam criadas desprovidas de qualquer fundamento técnico, podendo dar ensejo, em último caso, à propositura de ação para controle concentrado de constitucionalidade.

Em suma, entendo que o fato de o parcelamento estar em ZEIS não vincula necessariamente o poder público regularizador sobre a respectiva classificação técnica entre Reurb S ou E. A ZEIS será forte indicativo de classificação se e quando precedida dos devidos estudos que sustentem a opção legislativa.

Além disso, temos que a eleição das zonas municipais é instrumento de planejamento urbano geral, que pode não se aplicar com precisão a porções muito específicas e menores do território, ou mesmo não estar atualizada de conformidade

com a realidade atual da população que habita o núcleo específico objeto do processo administrativo de Reurb. Novamente, repiso a concepção de que somente estudo adequado poderá levar racionalmente à conclusão sobre a classificação sobre a modalidade de Reurb.

### **Como podem ser resolvidos os conflitos sobre a classificação da modalidade de Reurb?**

Quer os litígios entre os próprios moradores (sendo comuns, por exemplo, os dissensos sobre a participação individual dos ocupantes para o custeio da atividade de Reurb E, e mesmo dissenso sobre a própria participação dos moradores em auxílio ao processo de regularização, justamente por conta dos custos pessoais e financeiros envolvidos), quer os litígios entre os moradores de um lado, e o ente regularizador de outro (como dito acima, o comum dissenso entre os moradores que pleiteiam o reconhecimento da Reurb S, e o Município que cataloga o parcelamento como do tipo E) podem, evidentemente, ter que aportar em juízo.

Nas últimas ações civis públicas intentadas pelo subscritor do presente com o propósito de obrigar o ente municipal a realizar a regularização fundiária e urbanística de núcleos específicos, tenho formulado pedidos para que a prefeitura conduza estudos adequados, entregando-os em juízo, como justificativa técnica para a opção entre Reurb S ou E. Tal pedido vem sendo formulado quando, nos inquéritos civis, há notícia de discordância entre a vontade dos moradores do núcleo e o ente regularizador. Ainda, o pedido é feito quando a realidade do núcleo se apresenta ou possa se apresentar em dissonância com a classificação prévia municipal.

Em pelo menos uma ação intentada pela Defensoria Pública do Estado com o mesmo intuito regularizatório, houve pedido para que o juízo revisse a classificação assumida pelo órgão regularizador. O caso se apresentava exatamente como acima mencionado: tratava-se de núcleo que a prefeitura catalogara previamente como de interesse específico. Sob a justificativa de que os ocupantes não davam andamento

ao processo de Reurb, a prefeitura protelava indefinidamente o processo administrativo. A Defensoria, então, conduziu estudos próprios e, com entrevistas e juntada de documentos pessoais dos assistidos, concluiu que o núcleo apresentava característica de baixa renda predominante, o que contrariava a classificação dada pelo ente municipal, que se recusava a dar andamento ao processo de Reurb ou arcar com seus custos inerentes. Dentre os pedidos em prol da regularização do núcleo específico, havia um para que o ente regularizador acatasse a classificação do núcleo como de interesse social, beneficiando, dessa forma, os moradores com a gratuidade dos custos da Reurb e seus consectários.

A outra possibilidade para resolver os conflitos internos na Reurb, aqui incluídos os decorrentes do dissenso sobre a classificação da regularização, é o uso do sistema de autocomposição.

E a autocomposição está ligada ao princípio da participação social nos planos e projetos urbanos. O princípio da participação social está estampado em vários dispositivos, dentre eles o art. 29, XIII da CF/88 (iniciativa popular de projetos de lei); art. 2o., II do Estatuto da Cidade; art. 40, parágrafo 4o. I, II e III do mesmo diploma; art. 43 e seus incisos, mesmo diploma; dentre outros. A própria L. 13.465/17 impõe seja franqueada a participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária (art. 10, XII).

Os meios alternativos para solução de controvérsias entraram paulatinamente no ordenamento brasileiro. Marco mais visível foi introduzido no Código de Processo Civil, logo no art. 3o, parágrafo 3o: “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.”

Os modelos de autocomposição extrajudicial voltam-se a evitar a complexidade inerente aos processos judiciais. Prevenir ou solver os conflitos antes que se transformem em processos judiciais são alguns dos objetivos bem conhecidos. Além disso, os mecanismos de autocomposição podem ter eficácia relevante em litígios

coletivos, inclusive pelo fato de que são menos formais e tendem a englobar e potencialmente resolver, com mais simplicidade, temas complexos como litígios coletivos atrelados à posse urbana que, de outras formas, levariam décadas para serem resolvidos judicialmente.

A L. 13.465/17, outrossim, deu relevo à tentativa de autocomposição ou procedimentos de mediação e conciliação extrajudiciais.

No capítulo III (Do Procedimento Administrativo), a lei trata das fases da Reurb, do modo de classificação dos núcleos, e do andamento geral do feito administrativo até a aprovação dos projetos de regularização e final emissão dos CRFs.

O artigo 34 (dentro do mesmo capítulo III) da referida lei dispõe que “Os Municípios 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, as quais deterão competência para dirimir conflitos relacionados à Reurb, mediante solução consensual.”

O respectivo parágrafo primeiro dispõe que “O modo de composição e funcionamento das câmaras de que trata o *caput* deste artigo será estabelecido em ato do Poder Executivo municipal e, na falta do ato, pelo disposto na Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.”

De se observar que a Lei de Mediação (L. 13.140/15) permite a utilização de seus instrumentos quando os direitos são disponíveis ou, se indisponíveis, admitam transação, neste último caso, devendo os acordos receberem homologação judicial, ouvido o Ministério Público (art. 3º, e seu parágrafo 2º). Vide art. 725, VIII do CPC.

Como exemplo de comitê de mediação já em funcionamento, pode-se citar o “Comitê de Mediação em Regularização Fundiária” do Decreto 39.629/19 do Distrito Federal (“Institui o Comitê de Mediação de Regularização Fundiária do Distrito Federal como instância responsável pela promoção da conciliação e da mediação em conflitos fundiários do interesse do Distrito Federal e dá outras providências”).

Grande parte dos conflitos inerentes aos processos de Reurb, incluindo os conflitos coletivos (parágrafo 3o. do art. 34) podem ser resolvidos, inclusive o que atine à crucial classificação dos núcleos entre Reurb E ou S, mediante procedimentos de autocomposição. Se a classificação do núcleo não for tecnicamente embasada e/ou não resultar de consulta adequada à população envolvida, é muito provável, como dito acima, que o feito administrativo acabe emperrado logo no princípio, eis que os elevados custos da Reurb se apresentam desde o começo do procedimento com a necessidade de apresentação de uma prévia do levantamento planialtimétrico e cadastral.

A classificação correta do núcleo entre Reurb S ou E passa pelos estudos técnicos e pela transparência do ente regularizador para com os interessados ocupantes do núcleo, que devem ser chamados a participar ativamente do processo de regularização como um todo. E, se mesmo assim houver conflito, a par da intermediação possível pela promotoria de Justiça quando já existe procedimento ministerial instaurado a respeito, é de grande valia que as câmaras municipais de prevenção e resolução administrativa de conflitos sejam criadas, de conformidade com o aludido art. 34, observando-se, se não houver disciplina expressa municipal, o disposto na L. 13.140/15.

## 8. DOS NOVOS INSTRUMENTOS DA LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA – REURB - Lei Federal nº 13.465/2017

***Fábio Henrique Franchi.***

Promotor de Justiça do Ministério Público de São Paulo. Promotor de Habitação e Urbanismo de Santo André. Especialista em Processo Civil pela Escola Superior do Ministério Público.

### **INTRODUÇÃO:**

Este artigo visa trazer breves anotações sobre dois instrumentos criados na Lei Federal 13.465/2017, que é a conhecida Lei da Regularização Fundiária Urbana – REURB: a legitimação fundiária e a legitimação da posse.

Mas antes de se ingressar no tema, é necessário tecer alguns comentários sobre a política urbana, a necessidade de reurbanização de diversas ocupações irregulares no país e breves noções sobre a Lei da REURB, a fim de contextualizar o problema.

### **2 A POLÍTICA URBANA:**

As normas da política urbana são compartilhadas pela União, Estados e Município. A Constituição Federal traz o conceito de política de desenvolvimento urbano. É política pública cujo objeto é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, executada pelo Poder Público municipal, de acordo com diretrizes gerais fixadas em lei<sup>166</sup>.

Disso podemos extrair que existem normas gerais para o ordenamento da cidade, que dispõem sobre o crescimento planejado dos núcleos urbanos, para garantia da função social de cada propriedade. A União e os Estados ditam as linhas

---

<sup>166</sup> art. 182 CF

gerais, mas é no Município que são editadas as leis específicas e executada a política urbana para o desenvolvimento correto e planejado de cada cidade, cuja finalidade é proporcionar uma forma de vida adequada, segura e com qualidade a todos os seus moradores.

Seguindo a Constituição Federal, a Constituição do Estado de São Paulo reforça os termos da União e estabelece que nas diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade para a garantia do bem-estar de seus habitantes<sup>167</sup>.

Os cidadãos moram nas cidades que se localizam nos Estados que compõem a Federação. As cidades têm as funções de moradia, trabalho, lazer e mobilidade dos seus habitantes. Todo planejamento visa assegurar que os moradores tenham a maior comodidade e conforto possíveis com o menor gasto de tempo e energia para obtenção daquilo que se pretende.

Para assegurar o correto planejamento da cidade, e a conseqüente melhora nas condições de vida de seus habitantes, a Constituição Federal estabeleceu que todo Município, com mais de vinte mil habitantes, deve ter um plano diretor<sup>168</sup>, sendo que a Constituição Paulista obriga que todos os Municípios deverão ter o mesmo instrumento<sup>169</sup>, sem limitar o número de habitantes.

O plano diretor é a legislação básica da política de desenvolvimento e de expansão urbana; é o instrumento que define qual a função social de cada propriedade urbana. Ou seja, é o plano diretor que define a política de ordenação e expansão da cidade e que define o papel de cada propriedade dentro planejamento do crescimento da cidade.

---

<sup>167</sup> art. 180, I Const. SP

<sup>168</sup> art. 182, § 3º CF

<sup>169</sup> art. 181, § 1º Const. SP

Portanto, a propriedade só cumpre sua função social se o seu uso e ocupação estiverem de acordo com a previsão do plano diretor. E, caso o proprietário não dê a correta destinação ao seu bem imóvel nos termos do plano diretor, incidem sanções, justamente para se evitar que a terra urbana seja mal utilizada ou fique sem utilização.

As sanções da não observância da função social da propriedade são severas ao proprietário que não dá a correta destinação ao seu bem imóvel. Assim, o plano diretor municipal deve prever instrumentos para compelir o proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, para que promova seu adequado aproveitamento; e, na hipótese de inércia, serão aplicadas sanções, como o parcelamento ou edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. Todos esses instrumentos foram previstos no Estatuto da Cidade<sup>170</sup>

Portanto, o proprietário do imóvel, além de ter o direito de usar, gozar e dispor do seu bem, ainda tem a função auxiliar no desenvolvimento das cidades, e sofrerá sanções com consequências graves, caso sua propriedade não tenha aproveitamento adequado nos termos do plano diretor.

No ano de 2001, o Estatuto da Cidade veio para regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana, para garantir a sustentabilidade das cidades com terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte e serviços públicos, trabalho e lazer, gestão democrática por meio da participação da população e planejamento do desenvolvimento das cidades.

A legislação veio para evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano, ordenando e controlando o uso do solo, com a finalidade de impedir e dificultar

---

<sup>170</sup> Lei Federal 10.257/01

a utilização inadequada dos imóveis urbanos, limitando o parcelamento do solo, a edificação ou uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura do entorno.

Mas não é só evitar a ocupação indevida; a legislação também visa evitar a retenção especulativa de imóvel urbano pelo proprietário, que muitas vezes o mantém subutilizado ou não utilizado, com objetivo de valorização.

Embora haja todo um arcabouço legislativo, no nosso país, a questão da ocupação desordenada da terra urbana, seja por falta de opção de moradias para população de baixa renda, seja por outros fatores sociais ou até políticos, levou à formação de inúmeros núcleos informais. São ocupados imóveis públicos e particulares sem qualquer ordem ou planejamento, que trazem inúmeros malefícios aos próprios ocupantes, que ficam privados do mínimo necessário à sadia qualidade de vida, e também para toda a cidade.

Segundo o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, “o déficit habitacional em todo o Brasil está em 5,8 milhões de moradias”. “Uma das causas para esse crescimento é o ônus excessivo com aluguel urbano, hoje caracterizado como o principal componente do déficit. Nos quatro anos considerados pelo estudo, o número de casas desocupadas por conta do valor alto do aluguel saltou de 2,814 milhões em 2016 para 3,035 milhões em 2019”.<sup>171</sup>

Assim, há um contrassenso, porque, ao mesmo tempo em que milhares de pessoas não têm acesso a habitação regular e digna, milhares de edificações estão desocupadas, por conta do alto valor do aluguel ou mesmo falta de interesse do proprietário em dar destinação adequada ao seu imóvel.

Com todas as dificuldades para obtenção de moradia, uma parcela considerável da população passou a morar nas ruas ou em ocupações desordenadas, que se tornaram favelas, onde as condições de habitabilidade são precárias. São habitações improvisadas, muitas vezes em área de risco, de proteção ambiental, onde há não existe rede de distribuição de água potável, não há coleta de esgoto e do lixo,

---

<sup>171</sup> Déficit Habitacional no Brasil, Fundação João Pinheiro

não há escolas, transporte público deficitário, vias transitáveis e inúmeros outros problemas, trazendo sérias consequências à qualidade da vida e saúde da população residente.

A situação vem se tornando insustentável e, já no Estatuto da Cidade, lei de 2001, foi inserido dispositivo prevendo a *regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais*.<sup>172</sup>

Somente no ano de 2009, a Lei Federal, que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV<sup>173</sup> - dispôs sobre regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. No ano de 2017, substituindo a Medida Provisória 759/2016, foi criada a Lei Federal 13.465/2017, que passou a dispor sobre a regularização fundiária, trazendo inúmeros e significativos instrumentos para alterar a realidade.

Assim, houve significativo avanço na lei de 2017, que trouxe novos instrumentos para a regularização fundiária, que serão vistos nos próximos tópicos.

### **3 DA LEI 13.465/2017:**

Trata-se da conhecida Lei da REURB, que é a Regularização Fundiária Urbana. O objetivo da lei é a incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, abrangendo medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais. Em outras palavras, busca-se regularizar e urbanizar ocupações desordenadas, incorporando-as à cidade legal, com concessão de título de posse ou propriedade aos seus ocupantes.

---

<sup>172</sup> art. 2º, XIV, Lei 10.257/01

<sup>173</sup> Lei Federal 11.977/09

A REURB se aplica ao núcleo como um todo e não a ocupações individuais. O objetivo é tirar da informalidade o aglomerado de moradias e ocupações irregulares.

O que se pretende é regularizar núcleo urbano informal que esteja consolidado, isto é, ocupação de uma área de difícil reversão, através da urbanização da área e concessão de título aos ocupantes, visando a segurança jurídica da moradia.

### **DO PROCESSO DA REURB:**

Para entendimento do tema proposto, temos que falar, ainda que brevemente, sobre o início do processo da REURB, suas finalidades, modalidades, forma de custeio e outros, já que o objetivo deste artigo é tratar dos novos instrumentos da regularização.

A REURB tem as seguintes fases: inicia com o requerimento dos legitimados, que são os próprios beneficiários, feito ao Município, gerando um processo administrativo. Em seguida, dependendo do tipo de ocupação, será classificada a modalidade da REURB, se de interesse social ou de interesse específico. Após a classificação, será elaborado projeto de regularização, projeto urbanístico e expedida a CRF, que serão registrados perante o ofício de registro de imóveis da localidade.

A CRF, Certidão de Regularização Fundiária, é o ato administrativo municipal de aprovação da regularização. Essa certidão deverá estar acompanhada do projeto aprovado e conter o nome e localização do núcleo, a modalidade da REURB, as responsabilidades pelas obras e serviços constantes do cronograma – se o Poder Público ou o particular -, a indicação numérica de cada unidade regularizada e a listagem com nomes dos ocupantes.

Elaborada a CRF, segue-se para registro na matrícula do imóvel, perante o ofício de registro de imóveis da localidade do núcleo.

Assim, a CRF é um o documento principal e vital para a REURB, pois vai individualizar o núcleo em toda a sua extensão, dando os novos limites perimétricos, identificará todas as vias, áreas públicas, os limites de cada um dos lotes, todas as moradias com os respectivos ocupantes, as obras e responsabilidades por execução e custeio, e, por fim, será registrado no ofício de imóveis, com abertura de novas matrículas para cada uma das unidades.

A REURB, como já dito, não se presta a regularizar imóveis individuais, mas uma ocupação coletiva, onde é possível delimitar o espaço de cada possuidor. É um instituto aplicado ao núcleo urbano informal consolidado, seja em área pública ou particular.

Na definição da lei, o núcleo urbano informal é aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes. E consolidado é o núcleo urbano de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação, a presença de equipamentos públicos e outros.

O processo da REURB se inicia com a identificação dos núcleos, a criação das unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano, seguidos da constituição dos direitos reais ou de posse em favor dos ocupantes, preferencialmente em nome da mulher.

O processo de regularização visa permitir o maior acesso à terra urbanizada, pela população de baixa renda, priorizando a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos, evitando a remoção para locais distantes, promovendo a integração social com garantia de geração de emprego e renda, direito à moradia digna e condições de vida adequadas, o que significa a efetivação da função social da propriedade. Além disso, a REURB ainda proporciona o ordenamento e o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, eficiência na ocupação e no uso do solo, prevenção e desestimulação da formação de novos núcleos informais.

A lei busca regularizar ocupações informais, que não têm condições de moradia digna para as pessoas e, ao final, conferir direito real ou direito de posse sobre o imóvel, gerando a conseqüente segurança jurídica aos ocupantes.

Para tanto, a lei traz algumas facilidades e limitações à REURB. Diferentemente do que ocorre nos loteamentos nascidos com base na Lei 6.766/79, na REURB o Município poderá alterar o percentual e dimensões de áreas destinadas ao uso público, o tamanho dos lotes regularizados e outros parâmetros urbanísticos e edifícios. A grande diferença entre a aplicação da lei da REURB e da Lei de Parcelamento do Solo é que, nesta última, o loteamento se inicia numa gleba sem qualquer benfeitoria, onde é possível fazer exigências sobre tamanho de lotes, arruamento, iluminação, espaços públicos e outros; já na REURB, parte-se de uma ocupação consolidada e desorganizada, onde não é possível fazer exigências rígidas. Na prática, sem as flexibilizações dos parâmetros urbanísticos permitidos pela lei da REURB, dificilmente seria possível regularizar ocupações com os parâmetros da Lei 6.766/79.

Além disso, é permitida a REURB em área de proteção ambiental, que observará o Código Florestal (arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651/12), desde que haja comprovada melhoria das condições ambientais, mas é proibida a REURB aos núcleos situados em áreas indispensáveis à segurança nacional ou de interesse da defesa.

Quando do início do processo de REURB, por inúmeras vezes, há dúvida sobre a abrangência da área ocupada pelo núcleo a ser regularizado, que pode abranger áreas de várias matrículas de imóveis, tanto públicas quanto particulares e até mistas, sem delimitação certa. Assim, no início ao processo de REURB, o Município deverá proceder à demarcação urbanística.

A demarcação urbanística visa a identificação dos imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo, com realização de levantamento para obtenção de uma descrição perimétrica detalhada e, por fim, obter a anuência dos respectivos

proprietários. Após a realização da demarcação urbanística, será averbada na matrícula do imóvel a viabilidade da regularização fundiária.

Feita a identificação da área, serão elaborados dois projetos para a implantação da REURB: projeto de regularização e projeto urbanístico.

O projeto de regularização fundiária conterá o levantamento planialtimétrico e cadastral, planta do perímetro do núcleo com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental, projeto urbanístico, memoriais descritivos, proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, estudo técnico para situação de risco e ambiental e cronograma

O levantamento planialtimétrico e cadastral do projeto de regularização conterá planta da área total do núcleo com georreferenciamento, com demarcação das unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado.

O projeto urbanístico integrará o projeto de regularização fundiária e é o detalhamento de toda a ocupação. Deverá conter as áreas ocupadas, o sistema viário e as unidades imobiliárias, existentes ou projetadas, as unidades imobiliárias a serem regularizadas, com suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e número de sua designação cadastral, as quadras e suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada, os logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, eventuais áreas já usucapidas, as medidas de adequação para correção das desconformidades, as medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações, as obras de infraestrutura essencial e outros requisitos definidos pelo Município.

Após a elaboração e aprovação dos projetos de regularização e urbanístico, será elaborada a CRF, que segue para registro. O registro da CRF importará em abertura de nova matrícula para a área total e, se for o caso, abertura de matrículas individualizadas para os lotes e áreas públicas resultantes do projeto de

regularização aprovado. Além disso, na CRF deverá conter os direitos reais dos ocupantes, que serão registrados nas matrículas dos respectivos lotes.

Note-se que o registro da CRF já confere direitos reais aos ocupantes dos lotes e poderá ser feito antes do início de execução das obras de urbanização e de regularização ambiental. Isso parece um contrassenso, porque poderá incentivar apenas a regularização jurídica da área, ou seja, a concessão de título aos ocupantes, deixando para um segundo plano a urbanização, que parece ser o interesse principal de quem habita área inadequada.

### **DAS MODALIDADES DA REURB:**

A primeira providência a ser adotada pelo Município é determinar a modalidade da REURB, que tem grande impacto na forma de custeio de projetos e obras. A classificação da modalidade de REURB será feita pelo Município logo ao identificar os núcleos que devam ser regularizados.

São duas modalidades de REURB: a modalidade S, de interesse social, que são núcleos urbanos ocupados predominantemente por população de baixa renda; e a modalidade E, que é de interesse específico, são núcleos ocupados por população não qualificada como baixa renda.

Além do aspecto da renda dos ocupantes, há outras diferenças entre as modalidades, quanto à responsabilidade de custeio de projetos e implantação de infraestrutura essencial.

A infraestrutura essencial é o 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 e outros equipamentos que se mostrem necessários.

Na REURB-S, o Município ou o Distrito Federal vão elaborar e custear o projeto e a implantação da infraestrutura essencial; na REURB-E, o custeio será de responsabilidade dos próprios beneficiários ou requerentes privados.

Assim, em regra, a REURB-S é custeada pelo Poder Público e a REURB-E pelos beneficiários. Mas dependendo do interesse dos ocupantes ou do próprio Município, poderá haver custeio de forma diversa. Sendo em área pública, a elaboração e custeio do projeto e implantação da estrutura essencial da REURB-E poderá ser feito pelo Município, que cobrará dos beneficiários posteriormente; na REURB-S, os próprios legitimados podem promover e custear os projetos e os demais documentos técnicos necessários à regularização.

## **DOS INSTRUMENTOS DA REURB.**

Para a implementação da REURB, a lei prevê instrumentos que podem ser empregados, além de outros que se mostrem adequados<sup>25</sup>.

São os seguintes instrumentos: legitimação fundiária, legitimação de posse, a usucapião, a desapropriação em favor dos possuidores, a arrecadação de bem vago, consórcio imobiliário, desapropriação por interesse social, direito de preempção, transferência do direito de construir, requisição em caso de perigo público iminente, intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, alienação de imóvel pela administração pública, concessão de uso especial para fins de moradia, concessão de direito real de uso, doação e compra e venda.

A novidade da lei são a legitimação fundiária e a legitimação da posse, que serão vistas abaixo.

## **DA LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA<sup>174</sup>:**

Constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade. É ato do poder público, exclusivamente no âmbito da REURB S, que confere o direito real de propriedade àquele que possuir a unidade imobiliária com destinação urbana,

---

<sup>174</sup> art. 23, Lei 13.465/17

seja em área pública ou privada, e desde que integrante de núcleo urbano informal consolidado, cujo marco temporal é 22 de dezembro de 2016.

Note-se que a legitimação fundiária é direito real de propriedade urbana, conferido por ato administrativo do Poder Público Municipal, aplicado tanto a imóvel público quanto particular, com base no tempo de posse. O instituto em muito se assemelha ao da usucapião de imóvel urbano, que confere a propriedade de imóveis ao possuidor que preencher os requisitos. No entanto, ao contrário da legitimação fundiária, a Constituição Federal expressamente proíbe a aquisição de imóveis públicos por usucapião.<sup>175</sup>

A legitimação fundiária será concedida somente na modalidade de REURB-S, que é para ocupantes de baixa renda, desde que beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário exclusivo de imóvel urbano ou rural e que não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto. Assim, o ocupante de área pública ou particular, sobre a qual seja instaurado o processo de REURB S, só pode ser beneficiado uma única vez com o título de legitimação fundiária, o que evitará fraudes e uso do instituto por especuladores.

Mas note-se que a lei privilegia o imóvel para fim de moradia, pois sendo imóvel urbano, com finalidade não residencial, para a conceder o título de legitimação fundiária primeiro o poder público deverá reconhecer a existência de interesse público na ocupação.

Como a legitimação fundiária é modo originário de aquisição de direito real de propriedade, ainda que na matrícula de origem constem restrições, o ocupante receberá sua unidade imobiliária livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições. É como ocorre na usucapião, que também é forma de aquisição originária da propriedade, onde o possuidor se torna proprietário de área

---

<sup>175</sup> art. 183, § 3º CF

livre e desembaraçada, pois é rompido o vínculo entre o proprietário anterior e o adquirente.

Mas a grande novidade trazida pela Lei 13.465/2017, que parece contrariar as disposições da Constituição Federal, é o reconhecimento da legitimação fundiária sobre imóveis públicos ocupados. A lei expressamente prevê que, na REURB-S, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estão autorizados a reconhecer o direito de propriedade aos respectivos ocupantes dos imóveis públicos regularizados, por meio de concessão de título de legitimação fundiária.

Assim, o possuidor da área pública adquire sua propriedade através da legitimação fundiária, com o registro da CRF na matrícula do imóvel afetado.

É um instrumento bastante inovador, que visa dar colorido jurídico a situações consolidadas de ocupações de reversão praticamente impossível, mas que permite a transmissão da propriedade de imóvel público ou privado ao respectivo ocupante, identificado na elaboração do levantamento planialtimétrico cadastral, contido na CRF.

### **DA LEGITIMAÇÃO DE POSSE<sup>176</sup>:**

É instrumento da regularização fundiária, que é ato administrativo do poder público municipal que confere título de reconhecimento da posse de imóvel objeto da REURB, onde são identificados os ocupantes, o tempo da ocupação e da natureza da posse.

Ao contrário da legitimação fundiária, que reconhece a propriedade inclusive de imóveis públicos aos ocupantes, a legitimação da posse reconhece somente a posse de imóvel de área não pública, que poderá ser convertida em direito real de propriedade pelo tempo da posse.

---

<sup>176</sup> art. 25 Lei 13.465/17

O título de legitimação de posse será convertido automaticamente em título de propriedade após o decurso do prazo de cinco anos de seu registro, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral.

Assim, a conversão automática da posse em propriedade exige o decurso do tempo e o preenchimento dos requisitos da usucapião constitucional urbana.

Portanto, nos termos do dispositivo constitucional, para a conversão em título de propriedade, a legitimação da posse deverá ser sobre ocupação de área urbana, de até 250 m<sup>2</sup>, pelo prazo de cinco anos ininterruptamente e sem oposição, que deve ser utilizada para própria moradia própria ou de sua família; além disso, o possuidor não pode ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural e nem ter sido agraciado com esse mesmo direito anteriormente.

Mesmo se o ocupante não atender aos requisitos da usucapião constitucional do art. 183, o título de legitimação de posse poderá ser convertido em título de propriedade, desde que satisfeitos os requisitos de usucapião ordinária. Essa conversão, no entanto, depende de requerimento do interessado ao oficial do registro de imóveis competente. Portanto, a aquisição da propriedade aqui dependerá somente de preenchimento dos requisitos da usucapião ordinária (posse mansa e pacífica e decurso do prazo) e pedido ao ofício de registro de imóveis, sendo desnecessária demanda judicial.

Da mesma forma que na legitimação fundiária, a legitimação de posse, após convertida em propriedade, constitui forma originária de aquisição de direito real, recebendo o beneficiário a unidade livre e desembaraçada de ônus.

E, por fim, a legitimação de posse poderá ser transferida por *causa mortis* ou por ato *inter vivos* e o título poderá ser cancelado pelo poder público emitente, quando constatado que as condições estipuladas nesta Lei deixaram de ser satisfeitas, sem direito a indenização.

## **CONCLUSÃO:**

A REURB veio para regularização coletiva, de núcleos consolidados ocupados irregularmente, e não para regularização individual de cada moradia. Além de obras de infraestrutura integral, trazendo a ocupação para a formalidade, a REURB facilitou muito a titulação dos ocupantes, ou seja, a concessão do título de propriedade ou de posse, que poderá ser convertido facilmente em propriedade. Trata-se de lei criada para beneficiar, principalmente, a população de baixa renda, trazendo segurança jurídica, qualidade de vida e certeza de permanência no imóvel urbanizada.

## 9. REGULARIZAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DE SEGURANÇA DE EDIFÍCIOS OCUPADOS: NÚCLEOS URBANOS VERTICAIS INFORMAIS

**Júlia Azevedo Moretti**

**Giovanna Bonilha Milano**

177

*“[E]xpressiva era a linguagem do abandono, a coisa em si que se disputava: um prédio inválido, morto, nada mais que sua carcaça (FUKS, 2019, p. 97)*

### Introdução

O combate à ociosidade de imóveis urbanos é pauta que ganha relevo jurídico antes mesmo da aprovação do capítulo constitucional da Política Urbana (arts. 182 e 183), já sendo discutido desde o Projeto de Lei n.º 775/83. A existência de imóveis vazios, subutilizados ou não utilizados em áreas urbanas centrais contrasta com o déficit habitacional e as necessidades de moradia. Nesse contexto, reivindicações dos movimentos populares se convertem em estratégias de ocupação de imóveis ociosos que, mais do que atos de desobediência civil, representam a mobilização da gramática de direitos na legitimação de suas ações, clamando pelo cumprimento da função social da propriedade e pela afirmação do direito à moradia. Na cidade de São Paulo, desde a década de 1990, as ocupações vão se consolidando como opção efetiva de moradia para a população de baixa renda.

---

<sup>177</sup> Júlia Azevedo Moretti - Mini bio: Mestre em Direito Urbanístico pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Londres (Development Planning Unit - DPU/UCL). Doutoranda pela Universidade de São Paulo (USP), advogada popular e professora assistente no curso de especialização de Direito Contratual do COGEAE PUC/SP. Endereço eletrônico: [moretti.julia@gmail.com](mailto:moretti.julia@gmail.com)

Giovanna Bonilha Milano - Professora de direito urbanístico-ambiental do Instituto das Cidades, Universidade Federal de São Paulo. Pesquisadora do grupo Transborda – estudos da urbanização crítica (Unifesp). Pesquisadora do Labá – direito, espaço e política (UFRJ/Unifesp/UFPR).

Para que essas formas de morar possam ser exercidas com segurança é necessário repensar o marco da regularização fundiária urbana e a possibilidade de sua aplicação aos núcleos urbanos verticais informais, reconhecendo as ocupações como opções permanentes de moradia, superando o discurso que prima pela sua erradicação e que atrela o ato de ocupar com condutas ilegais. Afinal, o sentido intrínseco da regularização corresponde justamente à permanência e ampliação do acesso à terra urbanizada, sem descuidar da melhoria das condições urbanísticas e ambientais comparadas à situação anterior. Esse é o percurso da discussão que propomos a seguir.

### **1. As ocupações no contexto do combate a imóveis ociosos e afirmação da moradia: da transitoriedade à permanência**

O Movimento Nacional da Reforma Urbana, forjado a partir da aproximação de movimentos sociais de moradia com profissionais engajados, adota em sua pauta de reivindicação, entre outras questões, o combate ao solo urbano ocioso ou subutilizado e a efetivação do direito à moradia. Tais questões, formuladas enquanto emenda constitucional de iniciativa popular, não eram, de todo, uma inovação nos debates jurídicos sobre a questão urbana afinal a emenda “deu força política, pelo apoio popular, a um conjunto de propostas que vinha sendo debatido desde o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, realizado em 1963. Muitas propostas se relacionavam com o PL 775/83 (Desenvolvimento Urbano)” (BONDUKI, 2018, p. 103)

Vale lembrar que o referido anteprojeto já tratava da função social da propriedade imobiliária urbana, relacionando-a com questões como acesso à moradia e regularização fundiária de interesse social<sup>178</sup>. Também o uso de imóveis ociosos, mais

---

<sup>178</sup> Art. 2º (...)Art. 2.0 Na promoção do desenvolvimento urbano, serão observadas as seguintes diretrizes:

(...) IV - adequação da propriedade imobiliária urbana à sua função social, mediante:

- a) oportunidade de acesso à propriedade urbana e à moradia;
- b) justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- c) correção das distorções da valorização da propriedade urbana;
- d) regularização fundiária e urbanização específica de áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda;
- e) adequação do direito de construir às normas urbanísticas;

especificamente dos lotes vazios, era enfrentado no referido PL nº 775/83, com a criação do instrumento do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC)<sup>179</sup>, questão que levantou debates sobre eventual ofensa ao direito de propriedade, o que foi rebatido em pareceres dos juristas Miguel Reale e Hely Lopes Meirelles afirmando, o último, que “[e]ssa concepção permite avançar na idéia de que já não se pode deixar a propriedade improdutiva” (MEIRELLES, 1983, p. 2843).

O texto que se consolidou no capítulo constitucional da política urbana, apesar de drasticamente reduzido, não descuidou do tratamento do solo urbano vazio, subutilizado ou não utilizado, a teor do disposto no art. 182, §4º da Constituição Federal de 1988, conjunto de instrumentos considerado como um dos principais (DENALDI, *et al*, 2017) para fazer cumprir a função social da propriedade. Vale lembrar que as três hipóteses de ociosidade evidenciam “caracterizações desviantes de lote, apontando urbanização deficiente pelo *non usus*, que, à luz do nosso ordenamento urbanístico, ensejam a aplicação de sanções ao proprietário posto materializarem comportamentos antissociais<sup>180</sup>” (CASTILHO, 2010, p. 131).

---

<sup>179</sup> Art. 29. Lei municipal, baseada em plano de uso do solo, para assegurar o aproveitamento do equipamento urbano existente, poderá determinar o parcelamento, a edificação ou utilização compulsórios de terreno vago, fixando as áreas, condições e prazos para sua execução.

§ 1.0 O prazo para início do parcelamento, da edificação ou da utilização não poderá ser inferior a 2 (dois) anos, a contar da notificação ao proprietário.

§ 2.º O proprietário será notificado pela Prefeitura para o cumprimento obrigação devendo a notificação ser averbada no Registro de imóveis.

Art. 30. A alienação do imóvel, posterior à data da notificação, não interrompe o prazo fixado para o parcelamento, a edificação ou a utilização.

Art. 31. O não cumprimento da obrigação de parcelar, e edificar ou utilizar possibilitará ao Município a desapropriação do terreno, facultando-se a sua alienação a terceiro que se comprometa a cumprir a obrigação estabelecida.

<sup>180</sup> Cumpre observar o conceito de abuso de direito, art. 187, CC, que poderia ser retomado para a construção de sanções ao proprietário pelo exercício antissocial, contrário a destinação econômica e social da propriedade, mesmo quando decorrente de atos comissivos. Ainda que o comportamento antissocial não cause dano concreto, afastando-se eventual dever de indenizar, impõe-se a aplicação de sanções que podem ser, por exemplo, a perda de um direito processual, o que se alinha a uma dimensão preventiva da responsabilidade no caso de riscos (CARVALHO, 2019). A aproximação com esses institutos poderia ajudar no enfrentamento de conflitos fundiários coletivos e os conflitos sociais a eles correlatos, especialmente aqueles ligados a urbanização secundária, ou seja, o uso e destinação efetivos de imóveis urbanos.

No tocante ao direito a moradia, em que pese sua previsão expressa no texto constitucional tenha ocorrido apenas com o advento da Emenda Constitucional nº 26/2000, o mesmo já podia ser interpretado como direito social fundamental a partir de tratados internacionais<sup>181</sup> e de outras regras e princípios constitucionais (SARLET, 2008).

E é exatamente no contexto da afirmação da moradia independentemente do padrão de vida da pessoa (ARAÚJO e LIMA, 2019), combinado com o enfrentamento da ociosidade de imóveis, que deve se inscrever o problema das ocupações em áreas centrais. Trata-se de uma disputa por um lugar mais bem localizado, com acesso à infraestrutura instalada e disponibilidade de serviços e empregos, afinal, “o lugar que se ocupa na cidade revela o direito que se tem” (FRANZONI, 2013, p. 46). Não se trata de um conflito em torno de um lugar estático, de um território urbano visto como palco no qual se instalam infraestruturas e serviços e se exercem funções básicas<sup>182</sup>. Mas, ao contrário, corresponde ao conflito pelo espaço, seus acessos, suas riquezas e suas dinâmicas políticas e sociais, e que é expressão nítida da desigualdade socioespacial estruturante das cidades brasileiras.

Tal situação tem uma face visível nos conflitos possessórios, conforme dados revelados pelo Relatório sobre a situação das ocupações na cidade de São Paulo, que demonstra que 44 imóveis, dos 51 vistoriados, apresentavam processos judiciais discutindo questões possessórias (SÃO PAULO, 2018). Na mesma linha, reforçando a existência de relevantes conflitos sociais subjacentes às disputas possessórias, especialmente os conflitos fundiários coletivos, recente pesquisa sobre conflitos fundiários coletivos urbanos (INSPER e POLIS, 2021) apontam para a baixa permeabilidade das decisões em ações possessórias coletivas a algumas das garantias inauguradas com a sistemática do Novo Código de Processo Civil, por

---

<sup>181</sup> Tratados e outros compromissos internacionais afirmam a necessidade de habitação para garantir um padrão de vida apto a assegurar, minimamente, a saúde e bem estar ao ser humano desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU (Art. XXV – 1), de 1948.

<sup>182</sup> Muito comum quando se trata da função social da propriedade a referência às funções básicas na cidade previstas na carta de Atenas: habitação, trabalho, recreação e circulação, visão que tem sua importância, inclusive histórica, mas é limitada, questão que extrapola o âmbito do presente artigo.

exemplo, as audiências de mediação (art. 565, CPC) que trazem apenas ônus argumentativo ou a falta de integração dos órgãos responsáveis pelas políticas públicas. Para além, o estudo indica, especialmente, a baixa permeabilidade das traduções jurisdicionais aos conflitos sociais de fundo, em especial a moradia, que foi a tipologia de conflito predominante no estudo realizado: as decisões não fazem remissão ao direito à moradia, não tratam da função social da propriedade e, menos ainda, ponderam a inscrição da função social no conjunto de normas e instrumentos jurídico-urbanísticos vigentes, atrelados ao planejamento urbano.

Conclusões similares emergiram em pesquisa que analisou decisões jurisdicionais sobre conflitos fundiários em Tribunais de Justiça das cinco regiões do Brasil, sinalizando o caráter desespacializado que estas disputas assumem no sistema de justiça e apontando para a insuficiente incorporação do repertório de normas urbanísticas nas resoluções conferidas aos casos. (MILANO, 2017). Assim, é possível afirmar que as ocupações permanecem em condição de invisibilidade, constituindo-se como uma forma de morar que não é devidamente reconhecida e tutelada pela ordem jurídica.

Vale lembrar, como afirmamos anteriormente, que muito além de uma disputa entre posse e propriedade, a questão das ocupações deve ser entendida como disputa por justiça socioespacial, um conflito, pelo “artefato público” que é a cidade (ROLNIK, 2019, p. 14), no qual a afirmação da moradia é elemento central. Note-se, ainda, que o conteúdo de qualificação da moradia para que seja provida de dignidade está estabelecido nos Comentários Gerais nº 4 e nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC), que sistematizam os contornos jurídicos da moradia adequada e instituem proteção contra remoções forçadas. Com efeito, a moradia adequada é aquela que (i) promova segurança jurídica da posse; (ii) não comprometa com seu custo a obtenção e satisfação de outras necessidades básicas (economicidade), (iii) seja acessível aos grupos vulneráveis e desfavorecidos de acordo com suas necessidades e especificidades (acessibilidade), (iv) respeite a diversidade cultural; (v) tenha condições de segurança física e estrutural

(habitabilidade); (vi) esteja localizada num lugar que garanta o acesso a opções de trabalho, serviços de educação, saúde, opções de lazer entre outros (localização); e (vii) tenha acesso efetivo a serviços e infraestruturas de carácter universal (SAULE JÚNIOR, 2004).

O direito à moradia inclui, nos termos delineados internacionalmente, a proteção contra remoções forçadas, que seriam aquelas contrárias à vontade dos moradores, realizadas sem a devida provisão de alternativa habitacional e atendimento<sup>183</sup> ou, quando estritamente necessária, realizada sem os devidos cuidados legais, que exigem direito de defesa efetiva e o respeito aos direitos humanos. As remoções podem gerar uma série de outras violações a direitos humanos, em especial quando se considera a noção unidade interdependente e indivisível dos direitos humanos. Trata-se de uma preocupação compatível com o entendimento de que o direito à moradia compreende dimensões positivas e negativas (SARLET, 2008). Ou seja, pressupõe o carácter prestacional do Estado, por meio da realização de políticas públicas, ao mesmo tempo em que exige que qualquer um se abstenha de praticar atos que possam violar o direito à moradia, colocando os moradores numa condição de maior vulnerabilidade em relação a sua necessidade vital de alojamento quando comparada com a situação em que se encontravam antes<sup>184</sup>.

Nos termos da Resolução nº 10 do Conselho Nacional de Direitos Humanos, de 17 de outubro de 2018, em havendo situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos devem ser buscadas soluções garantidoras de direitos humanos e medidas

<sup>183</sup> A proteção contra remoções forçadas adquire, no contexto da Pandemia de Covid-19 contornos ainda mais definidos, por se tratar de uma medida de proteção à vida. Nesse sentido a campanha nacional pelo “Despejo Zero” foi de fundamental importância para aprovação de recomendação do CNJ que sugere cautela aos órgãos do Poder Judiciário na concessão liminar de ordens de desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, especialmente quando envolver população vulnerável (RECOMENDAÇÃO CNJ Nº 90, DE 2 DE MARÇO DE 2021), bem como na aprovação pelo Congresso Nacional do PL 827/2020 que suspende a execução de ordens judiciais ou extrajudiciais que impliquem em remoções forçadas coletivas e também despejos até o final de 2021.

<sup>184</sup> Nesse sentido, de especial interesse o teor do item 16 do Comentário nº 7 do CDESC: 16. *Evictions should not result in individuals being rendered homeless or vulnerable to the violation of other human rights. Where those affected are unable to provide for themselves, the State party must take all appropriate measures, to the maximum of its available resources, to ensure that adequate alternative housing, resettlement or access to productive land, as the case may be, is available.*

preventivas. Além de trazer parâmetros para a efetivação da função social da propriedade pública e privada, a Resolução apresenta diretriz para a atuação estatal no caso de conflitos fundiários, prezando pela redução da vulnerabilidade e permanência:

Art. 3º A atuação do Estado deve ser orientada à solução pacífica e definitiva dos conflitos, primando pela garantia de permanência dos grupos em situação de vulnerabilidade nas áreas em que vivem, ocupam e reivindicam, em condições de segurança e vida digna.

Buscar a regularização fundiária dessas ocupações, portanto, é trilhar caminho juridicamente possível, balizado em normas de ordem pública que põem a dignidade da pessoa humana em destaque, lembrando que “sob o crivo de uma cidade desenhada pela régua da propriedade privada, informalidade vira regra, regularidade exceção” (MILANO, 2017, p. 64).

## **2. Regularização de núcleos urbanos verticais: (re)enquadramento do problema**

A construção de uma agenda de regularização, mesmo para as categorias usuais de informalidade – favelas, loteamentos, cortiços, conjuntos habitacionais degradados (CARDOSO, 2016), não é linear. A superação de um discurso de erradicação até o avanço para uma proposta de regularização fundiária plena envolveu mobilizações sociais, construções teóricas e um longo processo de juridicização.

Pensar na aplicabilidade do marco da regularização fundiária às ocupações é reconhecer que a existência de uma

heterogeneidade de situações (de irregularidade urbanística, edilícia e fundiária), no entanto, é acompanhada por diferentes

formas de aceitação do fenômeno, sendo perceptível que algumas situações são consideradas mais ilícitas do que outras e que há, em nossa sociedade, maior tolerância para alguns tipos e repressão para outros (PILOTTO, GONÇALVES e POLLINI, 2019, p. 88)

Ponto de destaque no processo, portanto, é a própria transição de um discurso da ilegalidade para a informalidade e precariedade<sup>185</sup> (SAULE JÚNIOR, 2004) e a construção de respostas que abandonassem a perspectiva de erradicação e, passando pela promoção de melhorias básicas, finalmente chegassem à consolidação e reconhecimento de certas formas de morar por meio da promoção integrada de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, na chamada regularização fundiária plena.

Com efeito, a ilegalidade atrelada a uma ideia do proibido, do desconforme à lei conduz a uma resposta repressiva sancionadora, eis que a contrariedade ao Direito não pode ser admitida. Tal perspectiva pode ser vista, indiretamente, na própria distinção feita por José Afonso da Silva (SILVA, 2012) entre urbanização e urbanificação, sendo esta o “processo deliberado de correção da urbanização” (SILVA, 2012, p. 27). Tal diferenciação dá à urbanização, caracterizada por processos espontâneos, uma conotação negativa, geradora de problemas e de contrariedade às normas e princípios ordenadores dos espaços habitáveis, ou seja, ao direito urbanístico. A caracterização dos assentamentos precários, como mostra Adauto Cardoso (2016) é abordagem complexa, que permite análise e intervenção a partir de problemas ligados a irregularidade (fundiária/urbanística/edilícia); precariedade (aspectos físicos), carência/vulnerabilidade (aspectos sociais).

---

<sup>185</sup> A ilegalidade ainda é, em muitos ordenamentos jurídicos, a tônica de enfrentamento da precariedade no uso e ocupação do solo urbano, como Portugal que tem como proposta uma política de “legalização” e como tipologia central as Áreas Urbanas de Gênese Ilegal - AUGI's (OLIVEIRA e LOPES, 2016).

A regularização fundiária plena pode ser entendida, assim, como o “conjunto de medidas jurídicas, sociais, ambientais e urbanísticas, sem precedência ou antecedência de uma sobre a outra, que busque o reconhecimento e valorização do uso social da terra urbana para moradia em áreas apropriadas e ocupadas independentemente de título jurídico e sem observância de critérios urbanísticos e ambientais determinados por lei, prezando pela preservação da posse e permanência das famílias no local onde constituíram residência e melhoria das condições urbanas, com afirmação do direito à moradia adequada e promoção do direito à cidade em suas dimensões participativa e distributiva” (MORETTI, 2015, p. 93).

Digna de nota a existência de um conceito autêntico, insculpido no art.9º da Lei nº 13.465/17, novo marco legislativo que, certamente, levanta uma série de disputas conceituais. Mesmo porque o novo marco normativo, com enfoque excessivamente centrado na titulação jurídica, traz ainda um alargamento no próprio conceito de informalidade (art. 11, II, Lei nº 13.465/17) que incorpora o quase-formal, distinguindo corpos que importam dos que não importam (FERREIRA, 2019). Situações que apenas carecem de título jurídico, mas, têm menor precariedade, acabam priorizadas para intervenções públicas, como mostram sucessivas normas regulamentadoras da regularização, e.g., Programa Casa Verde Amarela<sup>186</sup>. Na medida em que áreas com maior *vulnerabilidade global*<sup>187</sup> (WILCHES-CHAUX, 1993) vão sendo preteridas, verifica-se uma nítida inflexão no processo de juridicização da regularização fundiária: a partir do marco da reforma urbana lançava-se luz sobre as desigualdades socioespaciais e a necessidade de democratização do acesso à terra urbana,

<sup>186</sup> Nesse sentido, vide Instrução Normativa MDR nº. 02/2021 critérios de priorização para investimentos, que exclui áreas com conflitos fundiários urbanos e atribui precedência à áreas com maior infraestrutura implantada. (Disponível em <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela/ANEXOSINSTRNORMATIVA02DE21DEJANEIRODE20211.pdf>>).

<sup>187</sup> Tal conceito pressupõe que a vulnerabilidade é um sistema dinâmico: decorrente da interação de uma série de fatores, adquire uma conotação específica num determinado contexto, podendo entendida a partir de diversos ângulos, desde uma perspectiva natural, física, econômica (considerada a mais relevante), social, política, técnica, cultural, educativa e até mesmo institucional ligada ao desenho de instituições, inclusive jurídicas.

enquanto agora uma lógica econômico-financeira adquire centralidade, situação que necessita ser contida em nome de uma perspectiva de ação pública *democrático-constitucional* (BINENBOJM, 2017), que visa a realização coordenada da democracia e dos direitos fundamentais.

É sob essa perspectiva democrático-constitucional que se vislumbra a possibilidade de aplicar o marco jurídico da regularização fundiária urbana para a regularização de edifícios ocupados, vistos como verdadeiros **núcleos informais verticais**. Há, assim, uma atuação que visa ampliar o acesso à terra urbana em locais providos de infraestrutura e assegurar a moradia em áreas centrais (SAMPAIO e CAMPOS, 2019), criando-se deveres de ação pública voltada para a melhoria das condições urbanísticas, ambientais e sociais que implique numa progressão gradativa de segurança nas ocupações.

A começar pelo conceito. As ocupações podem ser vistas a partir do gênero “moradia coletiva” em relação às quais o município deve promover ações de melhoria das condições urbanísticas e ambientais, a teor do disposto na Lei Orgânica do Município de São Paulo, que em seu Art. 149 prevê: “O Município, (...), promoverá igualmente: V - ações precipuamente dirigidas às **moradias coletivas**, objetivando dotá-las de condições adequadas de segurança e salubridade.” (grifo nosso)

Entre as tipologias de moradia coletiva, os cortiços são a mais notória. Eternizados nas palavras de Aluísio Azevedo, têm normatização municipal de relevo (Lei Municipal nº 10.928/91 – Lei Moura), com importantes aportes no tocante à regularização de moradias coletivas, destacando-se que o regime jurídico da regularização fundiária, sob a perspectiva dos vulneráveis, não se exaure na Lei nº 13.465/17 (FERREIRA, 2019). Na referida legislação municipal, há questões como estabelecimento de alguns parâmetros mínimos, mas passíveis de flexibilização em face da realidade concreta, segundo princípios de razoabilidade e proporcionalidade (art. 3º, Lei Municipal nº 10.928/91); o dever de intervenção da Municipalidade para melhorar condições de segurança, com direito ao ressarcimento posterior (art. 7º, §2º Lei Municipal nº 10.928/91); o envolvimento significativo da Municipalidade na

condição de coordenadora de acordos entre proprietários, moradores e concessionárias de serviço para melhorar condições de habitabilidade (art. 4º, Lei Municipal nº 10.928/91); a necessidade políticas públicas específicas para moradias coletivas que contemplem, inclusive, financiamento público de melhorias (estimulando financiamento coletivo, com participação de proprietários e moradores), assegurando-se a permanências das famílias (art. 8º, Lei Municipal nº 10.928/91).

Além disso, pensando na amplitude do conceito de núcleos urbanos informais (art. 11, II, Lei nº 13.465/17) e que estes são o objeto da Reurb (art. 13, I e II, Lei nº 13.465/17) não há qualquer limitação<sup>188</sup> de aplicação do marco fundiário de âmbito nacional aos edifícios ocupados. No mesmo sentido o entendimento de José Carlos de Freitas, para quem a regularização é aplicável

a qualquer tipo de ocupação contrária à legislação urbanística, não somente às hipóteses de parcelamento do solo, pois a definição de núcleo urbano informal não se limita a essa espécie de ocupação espacial do solo urbano (art. 11 da Lei nº 13.465/2017). (FREITAS, 2019, p. 126)

A lei, portanto, não se restringe à regularização do parcelamento do solo, podendo enfrentar padrões de irregularidade referentes à construção (edificação e uso), além, claro, da própria titulação da terra e da moradia nela construída. E nos núcleos informais verticais regularizar não apenas é compatível com o planejamento urbano que demarca no seu zoneamento inúmeras porções do território destinadas prioritariamente à recuperação urbanística e regularização, por meio de zonas

---

<sup>188</sup> Não há que se cogitar sobre o atributo da consolidação, pois essa qualidade não é condição para a regularização fundiária, a teor do conceito expresso no art. 9º da Lei nº 13.465/17 e da descrição das modalidades de regularização núcleos urbanos informais, Reurb-S e Reurb-E (art. 13, I e II, Lei nº 13.465/17). No mais, em que pese a existência de conflitos possessórios coletivos dos quais as ocupações são objeto, olhando-se para um dos quesitos centrais da consolidação, que é o tempo, é importante lembrar que, no centro de São Paulo, recente análise da Prefeitura revelou que 44% dos prédios estão ocupados há mais de 5 anos (SÃO PAULO, 2018).

especiais de interesse social (ZEIS), mas também é coerente com o cumprimento da função social da propriedade pelo uso de imóveis antes ociosos, questões enfatizadas pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) e centrais para o balizamento das ações de regularização fundiária.

Inúmeros dispositivos da Lei nº 13.465/17 fazem referência a questões de conformidade tipológica e urbanização secundária. Nesse sentido, vide o art. 11, §1º da referida lei que trata explicitamente da possibilidade de flexibilizar parâmetros urbanísticos e *edifícios* para fins de Reurb; ou ainda a responsabilidade de o Poder Público implementar *melhorias habitacionais* previstas nos projetos de regularização e arcar com sua manutenção, quando se tratar de Reurb-S (art. 37, Lei nº 13.465/17).

Também são dignas de nota as previsões legais relativas à possibilidade de regularizar conjuntos habitacionais ou condomínios informais empreendidos por particulares, com direito de regresso contra o responsável pela implantação do núcleo urbano informal (art. 14 §2º, Lei nº 13.465/17); e ainda a regularização (como conjunto habitacional) de núcleos informais constituídos para alienação de unidades edificadas, inclusive quando constituídas como condomínios verticais (art. 59, caput e §1º; Lei nº 13.465/17), dispensando-se até mesmo o habite-se (art. 60, Lei n.º13.465/17).

Cumpra observar que a regularização fundiária de interesse social deve ser entendida como um poder-dever na medida em que se insere no arcabouço normativo do direito urbanístico e, portanto, é parte integrante de um microsistema jurídico que estrutura o ordenamento territorial (art. 30, VIII, CF) a partir da ideia de função pública<sup>189</sup> e do exercício do poder sobre o território, com distribuição de competências. Também nesse sentido, a exegese dos art. 9º caput e §1º c/c art. 37, ambos da Lei n.º13.465/17, com o art. 40 da Lei nº 6.766/79<sup>190</sup>. Em relação a esta, aliás, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido "de que o Município

---

<sup>189</sup> A função pública, entendida como princípio organizador do direito urbanístico, "decorre do caráter social da atividade urbanística no processo de produção capitalista do espaço" (MASSONETTO, 2015, P. 142).

<sup>190</sup> Interpretação em consonância com o art. 40 da Lei 6.766/79 no sentido de obrigação do município (poder-dever) pela regularização fundiária de qualquer tipo de núcleo urbano informal, seja de área de titularidade pública ou privada também é defendida por José Carlos de Freitas (2019).

tem o poder-dever de agir para fiscalizar e regularizar loteamento irregular, pois é o responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade essa que é vinculada, e não discricionária." (REsp 447.433/SP, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, DJ22/6/2006, p. 178).

Esse poder administrativo é conferido à Administração Pública para atingir os objetivos previstos no art. 10 da Lei nº 10.465/17, destacando-se a ampliação do acesso à terra urbanizada com permanência dos ocupantes (art. 10, I, Lei nº 13.465/17), sem descuidar da melhoria das condições urbanísticas e ambientais comparadas à situação de anterior (art. 10, I, Lei nº 13.465/17). Mas esse poder sobre o território constitui-se também numa obrigação<sup>191</sup> do gestor público, um dever de agir mesmo quando haja risco (art. 39, Lei nº 13.465/17<sup>192</sup>) mesmo quando a área seja de propriedade particular<sup>193</sup>.

Em relação aos instrumentos da regularização, em recente decisão o Supremo Tribunal Federal fixou a tese de que a usucapião urbana, prevista no artigo 183 da

<sup>191</sup> Não se pretende, ao afirmar que a regularização fundiária é um poder dever, defender que toda e qualquer ocupação (ou núcleo informal vertical) deva ser regularizado. Não se pode concluir haver uma obrigação incondicional ou uma flexibilização irresponsável dos parâmetros urbanísticos e edílios para viabilizar a regularização e permanência em quaisquer condições. Não é disso que se trata. Por outro lado, não há como negar que há muito tempo se questiona a ideia de que a legislação urbanística e edílica é um instrumento estritamente técnico e neutro. Há, certamente, um processo de construção social. A regularização deve estar atrelada à garantia da moradia digna e ao cumprimento da função social, não pode ignorar o processo histórico de desigualdade socioterritorial. No que diz respeito aos parâmetros técnicos, vale lembrar que “a própria ideia de consolidação tem relação com uma avaliação bastante específica da quantidade de recursos disponíveis, com o tempo necessário para se elaborarem os projetos e para executarem as obras, com os impactos físicos, sociais, políticos e econômicos sobre as famílias atingidas diretamente pelas intervenções e sobre a sociedade como um todo” (CANIL, AMORE e MORETTI, 2019, p. 539). É possível e desejável adotar estratégias progressivas de melhoria, de forma integrada e participativa, regularizando em partes ou setores conforme a possibilidade de consolidação (consolidado, consolidável, consolidação questionável).

<sup>192</sup> Aliás, a redação desse artigo reacende a discussão sobre o dever de encontrar outro local para moradia e, conseqüentemente, um direito subjetivo à realocação quando for impossível a eliminação, correção ou administração de riscos (art. 39, §2º, Lei 13.465/17). Sim, pois a remoção deve ser vista como última alternativa, a teor do disposto no art. 3º -B da Lei 12.340/10 o que é reforçado na sistemática da Lei nº 13.465/17 que impõe melhoria das condições urbanísticas e ambientais comparadas à situação de anterior (art. 10, I, Lei nº 13.465/17) e realocação quando impossível essa melhoria (art. 39, §2º, Lei 13.465/17).

<sup>193</sup> A regularização de loteamentos, tal como concebida pelo art. 40 da Lei nº 6.766/79, bem como a consagração de instrumentos como a legitimação fundiária (art. 23, Lei nº 13.465/17) evidencia esse poder irrenunciável e obrigatório de agir para regularizar núcleos urbanos informais ainda que situados em áreas de propriedade particular.

Constituição, é aplicável a apartamentos em condomínios verticais, não apenas a lotes urbanos. No julgamento do Recurso Extraordinário RE nº 305416/RS o relator, Min. Luís Roberto Barroso afirmou que “[o]s requisitos constitucionais estão direcionados a viabilizar a manutenção da moradia”. Ainda que o julgamento em questão não se refira a um caso de regularização fundiária, é evidente que o instrumento, de matriz constitucional (art. 183, CF), incluído no rol exemplificativo da Lei nº 13.465/17 (art. 15), também poderia ser aplicado a núcleos informais verticais (e.g. o caso da ocupação na Rua Sólon<sup>194</sup>) e, nesse contexto, “deixa de ser mero instrumento de aquisição de domínio pelo exercício prolongado da posse (...) [e] passa a desempenhar papel fundamento no atendimento de necessidades vitais” (MORETTI, 2019, p. 318).

Pode ser, então, visto como instrumento de efetivação do direito à moradia (art. 6º, CF), que tem como componente básico a segurança jurídica da posse, e, nesse sentido, catalizador de ações para redução de vulnerabilidades e melhoria gradativa das condições de segurança nas ocupações. Mesmo porque, a exclusão no acesso à terra e os limites, inclusive econômicos, para custear medidas necessárias ao atendimento das necessidades básicas de abrigo podem ampliar a vulnerabilidade, com repercussões que chegam a ser desastrosas (REALE, HANDMER, 2011).

No mais, vale lembrar que a prática de regularização de edificações encontra respaldo jurídico na usual (ainda que criticável) prática da anistia, que tem registro nas obras pioneiras de direito urbanístico, como nas reflexões de Lucia Valle Figueiredo sobre as possibilidades de conservação e possibilidade de utilização de edificação concluída sem que tenha sido solicitada a licença para construir, o que era visível na “ampla possibilidade de regularização às edificações desconformes” (FIGUEIREDO, 1980, p. 69) dada pela Lei Municipal nº 7.785/72. A prática se perpetua e a atual Lei

---

<sup>194</sup> Para maiores referências sobre o caso da Rua Solon ver dissertação de mestrado de Fabiana Alves Rodrigues (2015) que relata os desafios na condução da ação judicial de usucapião coletiva do edifício em paralelo com os esforços, empreendidos pelos moradores, para requalificar gradativamente a edificação e melhorar as condições de habitabilidade e segurança.

Municipal nº 17.202/19 possibilita regularizar edificações contrárias à legislação edilícia e de parcelamento, uso e ocupação do solo, abrange a refuncionalização de uso ou seja, regularização no caso de uso não conforme (art. 2º, Lei Municipal nº 17.202/19).

Ora, se a regularização da edificação se justifica nos termos daquela que é conhecida como Lei de Anistia, mais ainda quando a regularização da edificação e do seu uso sirva também para afirmar direito à moradia e melhorar, de forma progressiva, as condições de habitabilidade (urbanísticas e ambientais) conforme um plano de regularização pensado a partir do marco da regularização fundiária de interesse social. Ainda que essa regularização implique refuncionalização de uso, com padrões especiais incidentes sobre os imóveis ocupados. As intervenções progressivas, mesmo que não atendam às disposições previstas na regulamentação edilícia, desde que não comprometam a salubridade, nem acarretem redução de acessibilidade e de segurança de uso, mas, ao contrário, melhorem as condições de forma gradativa com base no princípio da adaptação razoável, encontram também respaldo no art. 78, §2º do Código de Obras e Edificações de São Paulo (Lei nº 16.642/2017), que é coerente com a lógica da regularização fundiária aplicada a dimensão do uso e ocupação (conformidade tipológica).

Portanto, é preciso reconhecer que a flexibilização dos parâmetros edilícios tem por objetivo a promoção da adequação das exigências normativas e urbanísticas à realidade do núcleo urbano informal a ser regularizado, de modo a viabilizar a permanência dos moradores, garantindo o direito à moradia e a proteção das relações de pertencimento e vizinhança consolidadas. Paralelo relevante neste sentido, incorporado há muito pela legislação vigente, corresponde às funções atribuídas para as denominadas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que se referem a categorias específicas de zoneamento demarcadas pela municipalidade, com o intuito de regularizar porções do território já ocupadas para moradia por população de baixa renda - por meio de sua qualificação urbanística, ambiental e fundiária. Ou, ainda,

visando promover o acesso a novas habitações interesse social em áreas com melhor provisão de infraestrutura, áreas verdes, equipamentos e acesso à serviços.

O sentido de reconhecimento à importância da manutenção dos vínculos de pertencimento dos moradores nos territórios já ocupados, bem como a necessária adaptação das normas frente às dinâmicas socioespaciais, revela-se na legislação por meio da indicação de construção de parâmetros urbanísticos específicos para as áreas demarcadas como ZEIS, que devem prevalecer frente a quaisquer outras indicações de zoneamento que eventualmente viessem a incidir sobre a área. Há, portanto, explícita previsão legal de suspensão das normas de zonamento gerais diante da excepcionalidade destas áreas que cumprem uma finalidade específica, condizente com a leitura sistemática do ordenamento jurídico-urbanístico, qual seja a de efetivação do direito à moradia digna especialmente para a população de baixa renda.

Outro aspecto que merece atenção refere-se à articulação entre as Zonas Especiais de Interesse Social e o princípio da gestão democrática das cidades nas tomadas de decisão sobre os territórios que receberão as intervenções e melhorias. Isso ocorre por meio da previsão da criação de Conselhos Gestores paritários, compostos por moradores, representantes da sociedade civil e Poder Público, com o intuito viabilizar um espaço de formulação conjunta e acompanhamento participativo da implementação das ações previstas para regularização destes espaços de moradia. No caso do Plano Diretor do município de São Paulo, a criação dos Conselhos Gestores de ZEIS pode ocorrer por iniciativa da municipalidade ou pode ser endereçada ao Poder Executivo e realizada pelos moradores da área em questão, que também poderão elaborar seus próprios planos de urbanização, sem prejuízo da disponibilização de assistência técnica, jurídica e social pela Prefeitura à comunidade envolvida.

O precedente normativo das ZEIS bem como as experiências decorrentes de sua implementação, parecem-nos um paradigma importante para a consolidação da análise jurídica dos prédios ocupados em um sentido de qualificação da segurança e

regularização fundiária. Primeiro porque permitem resgatar, como dissemos, a finalidade de garantia do direito à moradia e a permanência dos moradores em seus espaços de habitação como objetivos últimos a serem perseguidos pelo arcabouço urbanístico nacional, em sintonia com a racionalidade subjacente à própria razão de existência da regularização fundiária. Além disso, apontam para um caminho jurídico-urbanístico de flexibilização de normas incompatíveis com a realidade urbana brasileira, sem perder de vista a segurança dos moradores, mas, ao contrário, fortalecendo o horizonte de realização das funções sociais da cidade e da função social da propriedade.

Ao observarmos especificadamente os prédios ocupados no município de São Paulo sob esta condição, percebemos que estão situados em ZEIS e a predominância da ZEIS 3, categoria definida como “áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados ou não utilizados, encortiçados ou deteriorados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestrutura” (Lei municipal n.º 16.050/2014, art. 44), reforça o entrecruzamento entre as situações de núcleos verticais ocupados e a vocação para regularização destes espaços, que vimos argumentando.

Evidentemente que esta articulação não pode ser compreendida restritivamente, já que a regularização prevista em lei específica não está condicionada à inscrição da área em ZEIS, mas deve servir como um importante balizador à interpretação dos conflitos envolvendo tais formas de morar, na medida em que permite o vislumbre de desfechos distintos das recorrentes remoções forçadas em disputas desta natureza.

### **3. Perspectivas de intervenção e melhoria progressiva das condições de segurança**

Nos itens anteriores abordamos a pertinência do enquadramento da qualificação de prédios ocupados nos marcos da regularização fundiária como política pública de acesso à moradia digna e como resultado decorrente da leitura sistemática das normas urbanísticas vigentes. Há, ainda, dimensão complementar que merece

atenção e que diz respeito à releitura da compreensão da presença de eventual risco nas edificações como condição que necessariamente deve conduzir à remoção dos moradores. Compreensão esta, que passa a ser substituída pela abertura de possibilidades de intervenção e melhoria progressiva nas condições de segurança, oportunizadas no escopo da regularização fundiária, com suporte na legislação nacional e internacional.

A este respeito, pode-se citar estudo realizado por uma Comissão de Peritos no âmbito do Centro de Apoio de Juízes da Fazenda Pública (CAJUFA), que se dedicou a elaboração de apontamentos para construção de “diretrizes sobre riscos geológicos-geotécnicos em áreas urbanas” (CARVALHO, *et. al*, 2020), a serem consideradas pelos atores envolvidos em situações de conflito desta natureza. Dentre as conclusões apresentadas, destaca-se a importância do caráter preventivo e de mitigação de riscos, estabelecido como norte na Lei Federal n.º 2.983/14, que modificou a Lei Federal n.º 12.340/10, passando a priorizar intervenções graduais que venham a minimizar o risco em detrimento da remoção de moradores e edificações, opção a ser levada a cabo em última *ratio* e mediante adequada oferta de atendimento habitacional aos atingidos. Em trabalho mais recente, a CAJUFA se dedicou a traçar diretrizes voltadas para edificações urbanas, reconhecendo a dimensão social do risco urbano edilício e destacando a necessidade de analisar possibilidades de mitigação do risco e proposição de medidas de melhoria da segurança dos moradores, levando em consideração as dificuldades e impactos de remanejamento dos moradores (CARVALHO *et al*, 2022), entenda-se risco de criar novos riscos com remoções sem considerar possibilidades de reformas e melhorias progressivas em prédios antes abandonados, inclusive com participação dos ocupantes na execução de medidas de menor complexidade.

Note-se que não obstante as análises realizadas pela Comissão terem focado “áreas de encosta, locais sujeitos a alagamento e outros em que o aspecto geológico se sobressai”, esta alteração de racionalidade, que elege a majoração da segurança e a realização progressiva de intervenções como núcleo organizativo em

detrimento das remoções forçadas, expande-se a outras situações, incluindo riscos intrínsecos a prédios urbanos. (CARVALHO, *et. al*, p. 18).

Em mesmo sentido, a Lei n.º 13465/17, que disciplina a regularização fundiária de núcleos urbanos informais (REURB), ao referir-se à previsão e implementação de infraestrutura essencial nos territórios a serem regularizados, permite a realização de intervenções graduais e executadas em fases. Para tanto, a lei prevê que os componentes mínimos da infraestrutura a ser provida na qualificação urbanística deverão compreender: i) sistema de abastecimento de água, coletivo ou individual; ii) sistema de coleta e tratamento de esgotamento sanitário; iii) rede de energia domiciliar; iv) soluções de drenagem e v) outros equipamentos que venham a ser definidos pela municipalidade em função das necessidades específicas dos territórios. E, na sequência, indica a possibilidade de implementação da REURB por etapas, com abrangência total ou parcial do núcleo urbano informal.<sup>195</sup>

Importante perceber que inexistente qualquer vedação legal à aplicação da implementação por etapas para as situações de prédios ocupados. Ao contrário, percebe-se que as dinâmicas de ocupação dos núcleos verticais adequam-se, em muitos casos, à lógica de realização de obras e intervenções graduais, seja pelo montante significativo mobilizado em obras com tais finalidades, seja pela manutenção do uso para a moradia durante o período das intervenções necessárias.

Além da permissão para realização progressiva de obras na área a ser regularizada, a legislação autoriza a implementação de infraestrutura essencial, provisão de equipamentos comunitários e melhoria habitacional antes, durante ou após a conclusão da Reurb, conforme cronograma a ser aprovado durante o processo de regularização. Há, portanto, previsão legal explícita que permite a qualificação gradativa da dos imóveis no tempo, sem que – novamente – haja qualquer impedimento para a aplicação deste entendimento aos núcleos urbanos verticais.

---

<sup>195</sup> A este respeito, consultar: AMORE, Caio Santo; MORETTI, Ricardo de Souza. “Gelo não é pedra!”: informalidade urbana e alguns da regularização fundiária de interesse social na lei 13465/17. In Anais do III Seminário sobre urbanização de favelas – Urbafavelas. Salvador, BA: Universidade Católica de Salvador, 2018.

Ainda sobre as obras de qualificação que possam ser realizadas nos prédios ocupados, há que se mencionar a Lei n.º 11.888/2008, que assegura às famílias de baixa renda o acesso à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, como parte integrante do direito social à moradia. Ressalte-se que os trabalhos a serem desenvolvidos na referida assistência, por intermédio da atuação de profissionais da arquitetura, urbanismo e engenharia, abrangem a edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária da habitação, em sintonia com as demandas inscritas no contexto que discutimos. Ainda, os recursos para custeio dos referidos serviços de assistência poderão advir de fundos federais destinados à habitação de interesse social, recursos públicos orçamentários ou mesmo recursos privados.

Finalmente, aspecto da maior relevância em relação à melhoria nos núcleos urbanos verticais diz respeito à garantia de acesso a serviços essenciais, especialmente rede de água e energia elétrica, que deve ser viabilizada independentemente da situação fundiária do imóvel ou mesmo da existência de projeto de Reurb em curso. Se é verdade, como argumentamos, que o enquadramento destes imóveis nos marcos da regularização fundiária auxilia a operacionalização de melhorias progressivas que fortalecem as condições de segurança dos moradores, não se pode supor que a regularização fundiária deva se impor como interdição ao acesso imediato de serviços que efetivam direitos fundamentais imprescindíveis para a vida digna.

A este respeito, relevante a contribuição do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente e Habitação Urbanismo do Ministério Público do Estado do Paraná em conjunto com o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Direitos Humanos do mesmo órgão ministerial, que por meio da Nota Técnica n. 01/2019 posicionaram-se pela possibilidade de fornecimento dos referidos serviços em assentamentos precários ou ocupações irregulares, sob o fundamento do atendimento do princípio da dignidade

da pessoa humana e em observância aos tratados e convenções internacionais de direitos humanos dos quais o Estado brasileiro é signatário.

No que se refere à disponibilidade universal do acesso à água para todos os cidadãos, há que se mencionar seu reconhecimento pela Assembleia das Nações Unidas, por meio a Resolução A/RES/64/292, que reconheceu o direito à água como direito humano que condiciona, inclusive, o exercício de todos os demais direitos humanos, dada sua essencialidade para reprodução da vida, vinculando os Estados signatários à prestação adequada. Particularmente no que se refere à provisão de energia elétrica, a Resolução Normativa 1000/2021 da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) prevê a possibilidade de atendimento temporário em núcleos ou assentamentos ocupados por população de baixa renda inclusive como forma de reduzir o risco de danos e acidentes (art. 506, I) Sendo que, em seu Art. 507, faz alusão direta à responsabilidade da distribuidora de arcar com os custos das obras necessárias ao atendimento temporário, priorizando opções de baixo custo e fácil instalação.

O argumento da essencialidade destes serviços, bem como de sua caracterização como direito fundamental a ser efetivado em caráter prestacional independentemente da regularidade fundiária do imóvel, tem encontrado guarida em decisões jurisdicionais que tratam do assunto. Mesmo raciocínio se aplica no sentido de autorizar a provisão destes serviços mesmo em áreas com eventual situação de risco e que, portanto, demandem as medidas mitigatórias de qualificação da segurança, a que nos referíamos anteriormente. Em verdade, a instalação adequada dos referidos serviços apresenta-se justamente como medida de reforço de segurança da comunidade que mora nos prédios ocupados e nas vizinhanças em que estes se localizam, não sendo razoável a mobilização da ausência do direito de propriedade ou da presença do risco como interditos para efetivação da proteção da vida.

A este respeito:

O fornecimento de energia elétrica é, de qualquer modo, serviço universal, devendo estar disponível a

todos os cidadãos, mediante do pagamento de contraprestação devida e desde que as condições mínimas de segurança se façam presentes. No caso concreto, afastada a necessidade de regularização formal do loteamento, não houve nos autos a indicação de que havia, no local, perigo para a instalação da extensão das linhas. **Parece mais razoável entender que, mantidos os autores na clandestinidade, o risco seria evidentemente maior.** Portanto, também porque se constitui direito fundamental, intimamente ligado ao direito de moradia, não vinculado à propriedade, procede a pretensão. Enquanto existirem moradores no loteamento, o serviço de energia elétrica deverá ser prestado, estejam os imóveis regularizados ou não.” (1ª Vara Cível do Foro Central de Porto Alegre, Processo 001/1.07.0150265-0, Juiz de Direito Juliano da Costa Stumpf, julgado em 15.8.2011) (grifo nosso)

Portanto, acesso aos serviços essenciais deve ser compreendido como na gramática dos direitos fundamentais, em relação profunda com proteção da dignidade da pessoa humana e como parte integrante do conteúdo mínimo estabelecido para efetivação do direito à moradia adequada.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS]**

A crise urbana e suas repercussões no acesso à moradia apresentam-se como um tema emergente na contemporaneidade. As dificuldades crescentes do acesso à moradia pela via do mercado e a insuficiência das políticas habitacionais,

especialmente para população empobrecida, conduzem à efetivação de formas de morar forjadas nas práticas sociais e na organização coletiva como saída imperativa para continuidade da reprodução da vida. As ocupações coletivas de moradia em prédios antes ociosos nas áreas centrais refletem, ao mesmo tempo, a urgência do cotidiano em vislumbrar uma possibilidade de moradia e o longo caminho a ser percorrido para que a função social da propriedade seja devidamente exercida por quem lhe é devido.

A reflexão que propusemos pretendeu, neste caminho, reforçar a importância do reconhecimento destas formas de morar e da elaboração permanente de mecanismos que permitam a permanência dos moradores em suas habitações, evitando as remoções forçadas e suas consequências, não raro, irreversíveis. Tratam-se, como tentamos demonstrar, de conflitos que transcendem a disputa jurídica entre posse e propriedade, e que demandam a compreensão de seus sujeitos, espacialidades e dinâmicas para que possam ser adequadamente administrados pelo sistema de justiça.

Não faltam, por certo, caminhos jurídicos para tanto. A robustez do arcabouço jurídico-urbanístico nacional, soma-se à farta previsão normativa de proteção ao direito à moradia em seu amplo alcance. No mesmo sentido, o enquadramento da qualificação da segurança no escopo da regularização fundiária parece abrir possibilidades alinhadas à garantia de direitos e que merecem ser mais bem exploradas. A alteração da lógica da retirada dos moradores e sua substituição por intervenções gradativas voltadas à segurança, apresenta sincronidade com os princípios democráticos da política urbana no Brasil e com os sentidos de redução das desigualdades por meio da realização de cidades mais justas e igualitárias.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AMORE, Caio Santo; MORETTI, Ricardo de Souza. “Gelo não é pedra!”: informalidade urbana e alguns da regularização fundiária de interesse social na lei 13465/17. In

**Anais do III Seminário sobre urbanização de favelas – Urbafavelas.** Salvador,BA: Universidade Católica de Salvador, 2018.

ARAÚJO, Alexandra Fuchs de; LIMA, Paulo de Araújo Mendes. “A Lei nº 13.465/2017 e o Direito à Moradia: novos caminhos para a tutela de antigos direitos” *in* **Novos Paradigmas da Regularização Fundiária Urbana.** CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira (org). São Paulo: Almedina, p.21-44, 2019,

BINENBOJM, Gustavo. “ O Poder de Polícia: um estudo de caso sobre o mercado de seguros privados” *in* **Revista Jurídica de SEGUROS / CNseg**, nº 6. Rio de Janeiro: CNseg, p. 52-77, maio de 2017.

BONDUKI, Nabil. “Dos movimentos sociais e da luta pela reforma urbana na Constituinte ao Estatuto da Cidade (1981-2001)” *in* **A luta pela reforma urbana no Brasil.** BONDUKI, Nabil (org). São Paulo: Instituto Casa da Cidade, p. 81 – 136, 2018.

CANIL, Katia; SANTO AMORE, Caio; MORETTI, Ricardo de Sousa. “Riscos geológico-geotécnicos, consolidação e segurança jurídica da posse: possibilidades presentes no novo marco legal da regularização fundiária urbana de interesse social” *in* **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei n.º13.465/2017.** LEITE, Luis Felipe Tegen Cequeira; MENCIO, Mariana (coord). São Paulo: Letras Jurídicas, p. 519-542, 2019

CARVALHO, Celso Santos [et. al]. **CAJUFA, 2020:** Diretrizes para análise do risco geológico-geotécnico em áreas urbanas. São Paulo: Editora Europa, 2020.

CARVALHO, Celso Santos; [et al]. **CAJUFA 2022:** Propósitos, premissas, conceitos e orientações para mitigação de riscos pela melhoria das condições de segurança predial em ocupações urbanas São Paulo: 2022.

CARVALHO, Renata Martins de Carvalho. **Desastres e Responsabilidade Civil Preventiva**. Curitiba: Juruá, 2019.

CARDOSO, Adauto Lucio. “Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos” *in* **Caracterização e Tipologia de Assentamentos Precários: Estudos de Caso Brasileiros**. Editores: Maria da Piedade Morais, Cleandro Krause e Vicente Correia Lima Neto. IPEA: Brasília, p. 29-52, 2016.

CASTILHO, José Roberto Fernandes. **Disciplina Urbanísticas da propriedade: o lote e seu destino**. 3ª ed. São Paulo: Pilares, 2010.

DENALDI, R., Brajato, D., Souza, C. V. C., & Frota, H. B. “ A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC)” *in* **Urbe - Revista Brasileira de Gestão Urbana**, vol.9, n.2, 2017, pp.172-186.. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2175-33692017000200172&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2175-33692017000200172&script=sci_abstract&tlng=pt) (último acesso 25/09/2020)

FERREIRA, Allan Ramalho. “Os limites do reconhecimento do ocupante como sujeito da política fundiária: uma reflexão sobre os corpos que não importam” *in* **Novos Paradigmas da Regularização Fundiária Urbana**. CHIARELLO, Felipe; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira (org). São Paulo: Almedina, p., 2019.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Disciplina urbanística da propriedade**. São Paulo: RT, 1980.

FRANZONI, Júlia Ávila. “Política urbana na ordem econômica” *in* **Revista Brasileira de Direito Municipal**, v.14. nº 49. p.13-49. jul./set. 2013.

FREITAS, José Carlos de. “Responsabilidade pela implementação da infraestrutura essencial nas espécies de REUB e responsabilidade administrativa, civil e criminal dos formadores de núcleo urbano informal” in **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei n.º13.465/2017**. LEITE, Luis Felipe Tegon Cequeira; MENCIO, Mariana (coord). São Paulo: Letras Jurídicas, p. 115-142, 2019

FUKS, Julián. **A ocupação**. São Paulo: Cia das Letras, 2019.

INSPER - Instituto de Ensino e Pesquisa; Instituto PÓLIS (2021). **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil**. Brasília: CNJ, 2021.

**MASSONETTO, Luís Fernando** “Pontos cegos da regulação urbanística: notas sobre uma articulação programática entre o Direito Econômico e o Direito Urbanístico” in **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico**, v. 4, p. 141-154, 2015.

MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos Fundiários Urbanos e Poder Judiciário**. Curitiba: Editora Ithala, 2017.

MORETTI, Julia Azevedo. **A Terra Urbana e os Bens Comuns: Uso Social e Acesso à Terra - Usucapião Urbana Coletiva e a teoria dos bens comuns**. Dissertação (mestrado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, 2015.

\_\_\_\_\_. “Usucapião Pró-Moradia como instrumento de regularização de interesse social – perspectivas e desafios a partir da Lei nº 13.465/2017” in **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei n.º13.465/2017**. LEITE, Luis Felipe Tegon Cequeira; MENCIO, Mariana (coord). São Paulo: Letras Jurídicas, p. 317-335, 2019.

\_\_\_\_\_. MORETTI, Julia Azevedo **Gestão de risco e propriedade: um estudo de caso sobre qualificação da segurança em ocupações no centro de São Paulo**. Tese (doutorado) Orientador: Luis Fernando Massonetto. USP – São Paulo, 2022. Disponível em <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-30092022-083820/pt-br.php> (acesso em 14/03/2023).

MEIRELLES, Hely Lopes. “Parecer sobre Projeto de Lei nº 775/1983” in **Diário do Nota Técnica Conjunta 01/2019**. Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente e de Habitação e Urbanismo e Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Direitos Humanos. Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná, 2019.

OLIVEIRA, Fernanda Paula; LOPES, Dulce. **As Áreas Urbanas de Gênese Ilegal (AUGIs) no contexto da “política” de legalização**. Coimbra: Almedina, 2016.

PILOTTO, Angela Seixas; GONÇALVES, Renata da Rocha; e POLLINI, Paula Bittencourt Poggi. As flexibilizações urbanísticas na regularização fundiária urbana: notas sobre seus contornos, limites e possibilidades. In **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei n.º13.465/2017**. LEITE, Luis Felipe Tegen Cequeira; MENCIO, Mariana (coord). São Paulo: Letras Jurídicas, p. 87-113, 2019.

REALE, Andreana; HANDMER, John. “Land tenure, disasters and vulnerability” in **Disasters**, v. 35, n. 1, p. 160-182, 2011.

RODRIGUES, Fabiana Alves. **Desafios e perspectivas da aplicação da usucapião especial coletiva: o estudo de caso da ocupação da Rua Solon no centro da cidade de São Paulo**. Dissertação (mestrado). Universidade Federal do ABC (UFABC), 2015.

SAMPAIO, Celso Aparecido; CAMPOS, Marcelo Bonilha. “A aplicação da Reub-S em Edifícios Públicos: Edifício 9 de Julho localizado no centro de São Paulo” in **Novos Paradigmas da Regularização Fundiária Urbana**. Felipe Chiarello, Lilina Regina Gabriel Moreira Pires (org). São Paulo: Almedina, p. 169-189, 2019.

SÃO PAULO (município). **Situação das Ocupações na Cidade de São Paulo** (Relatório). São Paulo, 2018.

SARLET, Ingo. “O Direito Fundamental à Moradia aos Vinte Anos da Constituição Federal de 1988: Notas a Respeito da Evolução em Matéria Jurisprudencial, com Destaque para a Atuação do Supremo Tribunal Federal” in **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, ano 2, nº. 8, p. 55-92, out./dez. 2008.

[SAULE JÚNIOR, Nelson](#). **A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7ª ed, São Paulo: Malheiros, 2012.

WILCHES-CHAUX, Gustavo. “La vulnerabilidade global” in **Los desastres no son naturales**. MASKREY, Andrew (comp.). Panamá: La Red, p. 11-41, 1993. Disponível em: <<https://www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/html/cap2.htm>> (acesso em 11/07/2020)

## 10.FORMA DE AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE DOS §§ 4.º E 5.º DO ART. 1.228 DO CÓDIGO CIVIL E CASUÍSTICA NA COMARCA DE SANTOS

*Adriano Andrade de Souza*

196

**Sumário:** 1. Introdução; 2. O social como inspiração; 3. Natureza jurídica; 4. Constitucionalidade; 5. Requisitos legais e outras questões sobre aplicabilidade; 6. Os casos de “aluguel de chão” no Município de Santos; 7. Conclusões; Referências Bibliográficas

### 1. Introdução

O Código Civil de 2002 introduziu no âmbito do direito das coisas uma nova figura jurídica, orientada pela socialidade. Inédito mesmo no direito estrangeiro, o novo instituto é normalmente referido na doutrina nacional como “desapropriação judicial privada por posse-trabalho”. O legislador, por meio dele, tencionou viabilizar a regularização de ocupações rurais e urbanas consolidadas<sup>197</sup>

Em 1986, o idealizador dessa nova figura jurídica, Miguel Reale, citou um caso concreto em que, em sua opinião, poderia ela ser aplicada:

Ainda há poucos anos houve aqui na Ilha de Santo Amaro, na Ilha de Guarujá-Piaçaguera, um fato muito conhecido: houve uma decisão de uma demanda de uma ação reivindicatória que chegou ao seu fim dezenas e dezenas de anos após a sua propositura, de maneira que nesse intermédio

---

<sup>196</sup> Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo (Santos) e Doutor em Direito Civil pela USP (Faculdade de Direito de São Paulo)

<sup>197</sup> Silvio de Salvo Venosa, *Código Civil Comentado: Direito das coisas, posse, direitos reais, propriedade, artigos 1.196 a 1.368*, v. XII, p. 215.

aquela área foi toda ela sendo parcelada e dividida, transformando-se ou em domínio aparente ou posse de uma multiplicidade de indivíduos e de famílias. Ora, nada mais absurdo do que, diante de uma situação como essa, fazer com que a propriedade seja devolvida ao autor da demanda. Então nós avançamos um pouco nessa matéria, com grande escândalo para certos conservadores *à outrance*, reconhecendo que, em tais casos, em se tratando de grandes áreas ocupadas por um grande número de possuidores, o juiz poderá determinar que ao invés da devolução da coisa quem venceu a demanda receba o justo preço do imóvel, sem levar em conta as benfeitorias, que são produto do trabalho alheio. Feito o pagamento do justo preço pelos possuidores, o juiz dará sentença que valerá para a transcrição do imóvel em nome de cada um deles. É um exemplo típico no qual está expressa mais uma vez a necessidade de um sentido social à propriedade<sup>198</sup>.

O novo instituto foi aprovado na forma como constava no projeto, mas não foi recebido sem críticas. De um lado, houve quem questionasse sua constitucionalidade<sup>199</sup>. Adicionalmente, objetou-se que ele incentivaria novas invasões, enfraqueceria o direito de propriedade e submeteria o proprietário à incerteza de indenizações nem sempre justas<sup>200</sup>.

Essas são apenas algumas dentre várias controvérsias que envolvem o instituto a ser abordado neste artigo, e que se encontra regulado sucintamente em apenas dois parágrafos do Códice de 2002: os §§ 4.º e 5.º do art. 1.228. Se o *caput* do dispositivo enumera poderes (ou faculdades) do proprietário (usar, gozar, dispor e reaver de quem quer que injustamente possua ou detenha sua propriedade), seus parágrafos, segundo leitura meramente literal, introduziriam, tão somente, uma nova

<sup>198</sup> O projeto de Código Civil: situação atual e seus problemas fundamentais, p. 54.

<sup>199</sup> Crítica capitaneada por Caio Mário Pereira da Silva, no artigo Crítica ao Anteprojeto de Código Civil, *Revista Forense*, vol. 242, à qual se retornará mais adiante.

<sup>200</sup> Carlos Alberto Dabus Maluf, *Código Civil Comentado*, p. 1.233.

possibilidade de exceção contra eventual pretensão reivindicatória:

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

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

Posteriormente, conforme será versado neste trabalho, a doutrina conferiu interpretação extensiva a esses parágrafos, neles vislumbrando também autorização para a dedução de ação de desapropriação ou alienação forçada da propriedade em favor de possuidores, mediante pagamento ao proprietário. Em outros termos, passou-se a cogitar seu uso não apenas a título de exceção (defesa) contra ações reivindicatórias, mas também para subsidiar ações propostas autonomamente, pelos próprios possuidores.

O laconismo da disciplina do novo instituto e a pluralidade de conceitos jurídicos indeterminados (extensa área, boa-fé, considerável número de pessoas, interesse social e econômico relevante) explicam, em parte, o grau de dissonância acadêmica em torno de seu alcance e dos pormenores de sua aplicação e a escassa jurisprudência. Pelo menos até o presente.

Isso posto, o objetivo deste escrito é debruçar-se sobre essa nova categoria jurídica para, interpretando seus principais pontos e apresentando um caso concreto em que ela foi – até o momento – exitosamente invocada, contribuir para que ela venha a ser mais utilizada na prática forense, inclusive por órgãos dotados de legitimação extraordinária. Para tanto, serão abordados os motivos que inspiraram sua inclusão no Código Civil, a discussão sobre sua constitucionalidade, os requisitos legais e outras controvérsias relacionadas à sua aplicação. Além disso, será exposto o caso envolvendo a Vila Clóvis Galvão, no Município de Santos, em que já se obteve

sentença favorável, com apelações pendentes de julgamento.

Nesse percurso, priorizar-se-á a abordagem sistemático-teleológica, sempre tendo por vetores exegéticos preponderantes os princípios consagrados na Constituição da República, notadamente, a função social da propriedade.

## 2. O social como inspiração

Na Exposição de Motivos do Código Civil em vigor, datada de 1975, o professor Miguel Reale, então na condição de Supervisor da Comissão Elaboradora e Revisora do Código Civil, relatou que o inédito instituto se fundava no novo sentido social da propriedade, que também afetava o novo conceito de posse. Seu propósito seria, então, valorizar a “posse-trabalho”<sup>201</sup>, de modo a impedir que o titular da propriedade reouvesse coisa que tivesse sido modificada por obras e serviços que fossem considerados por um juiz como sendo de interesse social e econômico relevante. Nas palavras do ilustre professor, o conceito de posse-trabalho “justifica e legitima que, ao invés de reaver a coisa, dada a relevância dos interesses sociais em jogo, o titular da propriedade reivindicanda receba, em dinheiro, o seu pleno e justo valor, tal como o determina a Constituição”<sup>202</sup>.

Essa nova categoria jurídica, portanto, é consequência do novo modelo de direito de propriedade que foi sendo moldado a partir da substituição do paradigma liberal-burguês emergido da Revolução Francesa - que resgatara a clássica *plena in re potestas romana*<sup>203</sup> –, por uma matriz que busca compatibilizar interesses individuais com interesses sociais, repudiando o uso antissocial ou antieconômico de direitos.

---

<sup>201</sup> Conforme Reale, a expressão “posse-trabalho” fora por ele primeiro empregada em 1943, num parecer acerca de projeto de decreto-lei relativo às terras devolutas do Estado de São Paulo, quando era membro de seu “Conselho Administrativo”. Cf. Exposição de Motivos do Código Civil. In: Novo Código Civil: exposição de motivos e texto sancionado, p. 50. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70319>. Acesso em 23.11.2018.

<sup>202</sup> Ibid., p. 50.

<sup>203</sup> Carlos Alberto da Mota Pinto, *Teoria Geral do Direito Civil*, p. 148.

No direito nacional, o Código Civil de 1916 ainda manteve convictamente uma orientação liberal<sup>204</sup>, mas, paulatinamente, foi-se abrindo caminho legislativo para atenuação dos exageros individualistas. Nesse sentido, a gestão Vargas a partir da década de 30 foi um grande marco, sobretudo, com o modelo de Estado plasmado a partir da Constituição de 1934. Também importa recordar a regra de alcance geral disposta no decreto-lei n.º 4657/1942 (antiga Lei de Introdução ao Código Civil, atual Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), que, no seu artigo 5.º, preconiza que na aplicação da lei o juiz atenda “aos fins sociais a que ela se dirige”.

Mas, no âmbito do direito privado, há que reconhecer que somente com o Código Civil de 2002 houve, em nível infraconstitucional, uma definitiva superação da legislação individualista. Reale, em obra de 2015, já apontava para tal necessidade, observando:

Superado de vez o individualismo, que condicionara as fontes inspiradoras do Código vigente; reconhecendo-se cada vez mais que o Direito é social em sua origem e em seu destino, impondo a correção concreta e dinâmica dos valores coletivos com os individuais, para que a pessoa humana seja preservada sem privilégios e exclusivismos, numa ordem global de comum participação, não pode ser julgada temerária, mas antes urgente e indispensável, a renovação dos Códigos atuais, como uma das mais nobres e corajosas metas de governo<sup>205</sup>.

O fim social de um direito subjetivo é aferido levando-se em conta a adequação social desse direito em relação aos diversos interesses em curso numa dada comunidade<sup>206</sup>. Em outras palavras, isso significa que não existe um fim social imutável, mas sim aquele que é extraído considerando-se os desafios atuais

<sup>204</sup> É curioso ver que, na obra *Em defesa do projecto de Código Civil Brasileiro*, de 1906, p. 41, Clóvis Beviláqua, em salvaguarda do seu projeto de Código Civil que seria promulgado uma década depois, fez uma crítica contundente ao reconhecimento de direitos sociais em curso em outros povos, alegando que tais inovações careceriam de substância e poderiam provocar intervenções funestas na economia da vida social. *Apud* Orlando Gomes, *Raízes históricas e sociológicas do Código Civil Brasileiro*, p. 37.

<sup>205</sup> Miguel Reale, *História do Novo Código Civil*, p. 68.

<sup>206</sup> Bruno Miragem, *Abuso do Direito*, p. 138.

resultantes da conjuntura social, econômica, política e jurídica, à luz dos princípios orientadores constitucionais.

Até certo ponto, tal fim social se confunde com a noção da função social desse mesmo direito<sup>207</sup>. A Constituição de 1988 erigiu a função social à categoria de garantia fundamental (art. 5.º, XXIII) e, ao lado do direito de propriedade, considera-a princípio ordenador da ordem econômica (art. 170, II e III). Relativamente à propriedade imóvel, a Lei Fundamental traz critérios para identificação da função social em relação ao imóvel rural no art. 186 (aproveitamento racional e adequado, utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, observância das disposições que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores) e, quanto ao urbano, no art. 182, § 2.º, parece remeter a questão aos planos diretores, ao dispor que “ a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

Importa, contudo, não reduzir a função social da propriedade urbana ao disposto nos planos diretores. Afinal, existem planos diretores e “planos diretores”. Há inúmeras cidades, aliás, que sequer estão obrigadas a ter um plano diretor<sup>208</sup>. Seria possível inferir que o atendimento às exigências de um plano diretor lacônico ou, mesmo, na hipótese da total inexistência de plano diretor, as propriedades urbanas estariam automaticamente cumprindo sua função social? Evidente que não. Em última análise, a função social “está voltada para a dignidade humana e a busca da igualdade material”<sup>209</sup>, de modo que, sempre que desvinculada desse propósito, a propriedade

<sup>207</sup> Carlos Ferreira de Almeida, *Texto e enunciado na teoria do negócio jurídico*, p. 411.

<sup>208</sup> O § 1.º do art. 182 exige o Plano Diretor para cidades com mais de 20.000 habitantes, embora, no Estado de São Paulo, ele seja obrigatório para todos os Municípios (art. 181, § 1.º). O art. 41 da lei 10.257/2001 prevê outras circunstâncias que obrigam as cidades a elaborarem um Plano Diretor: integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no [§ 4º do art. 182 da Constituição Federal](#); integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

<sup>209</sup> Gilberto Bercovici, *A Constituição de 1988 e a função social da propriedade*, p. 83.

descumpra sua função social.

Logo, o verdadeiro significado do § 2.º do art. 182 deve ser o de que “não cumpre a função social a propriedade urbana que não atenda às exigências de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. Assim, se a propriedade urbana descumpra tais exigências, automaticamente estará, em tese, descumprindo sua função social. O contrário, contudo, não é consequência logicamente necessária – se ela cumpre tais exigências, não necessariamente estará em conformidade com sua função social.

### 3. Natureza jurídica

Para Miguel Reale, a espécie em análise abriria ao Poder Judiciário uma nova via para exercício do poder expropriatório em casos concretos. Tratar-se-ia, portanto, de nova modalidade de desapropriação conferida ao Poder Judiciário, a par das usuais espécies cuja competência cabe ao Legislativo e ao Executivo<sup>210</sup>. Não surpreende que parcela majoritária da doutrina tenha se inspirado no entendimento do insigne jurista, apontando uma modalidade de desapropriação indireta<sup>211</sup>, visão adotada, inclusive, em alguns enunciados aprovados nas Jornadas de Direito Civil do Conselho Nacional de Justiça<sup>212</sup>. Contra esse ponto de vista, porém, objeta-se – com

<sup>210</sup> Cf. Exposição de Motivos do Código Civil. In: Novo Código Civil: exposição de motivos e texto sancionado, p. 50. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70319>. Acesso em 26.11.2018.

<sup>211</sup> É o caso, por exemplo, de Flávio Tartuce, que adota a terminologia “desapropriação judicial privada por posse-trabalho” expressamente inspirado em Reale. *Direito Civil. Direito das Coisas, vol. 4*, p. 151 e ss. Também considerando-o desapropriação em favor de particular: Sílvio de Salvo Venosa, *Direito Civil – reais*, p. 178; Carlos Alberto Souza Almeida Filho, A Regularização Fundiária pela Desapropriação Judicial Privada por Posse-Trabalho, p. 273-290; Marco Aurélio da Silva Viana, *Comentários ao Novo Código Civil, vol. XVI: dos direitos reais*, p. 63; e Luís Paulo Cotrim Guimarães, Desapropriação judicial no Código Civil, p. 97-103.

<sup>212</sup> Seguintes enunciados, aprovados no IV JDC de 2006: Enunciado 305: “Tendo em vista as disposições dos §§ 3º e 4º do art. 1.228 do Código Civil, o Ministério Público tem o poder-dever de atuar nas hipóteses de desapropriação, inclusive a indireta, que encerrem relevante interesse público, determinado pela natureza dos bens jurídicos envolvidos”; Enunciado 307: “Na desapropriação judicial (art. 1.228, § 4º), poderá o juiz determinar a intervenção dos órgãos públicos competentes para o licenciamento ambiental e urbanístico”; e Enunciado 308: “A justa indenização devida ao proprietário em caso de desapropriação judicial (art. 1.228, § 5º) somente deverá ser suportada pela Administração

razão – que não há como sustentar desapropriação indireta em que falte ato de império do Poder Público e em que o Estado não figure como ocupante do imóvel.

Houve, ainda, quem enxergasse no fenômeno uma nova espécie de usucapião<sup>213</sup>, mas tal entendimento não prosperou, pois a usucapião dispensa indenização. Objeta-se aqui, também, que a usucapião exige posse com *animus domini*, o que não é o caso do novo instituto, conforme se exporá adiante.

Diversamente, há quem vislumbre nova hipótese autorizadora de alienação compulsória da propriedade, ao lado daquelas que já eram previstas no ordenamento anterior, como o caso de condomínio de coisa indivisível<sup>214</sup>.

Por fim, para alguns autores trata-se de espécie de acessão invertida social. Observam que o novo Código Civil, ao contrário do anterior, permitiu, em alguns casos, a inversão do princípio *superficies solo cedit*, admitindo que algumas acessões levem à aquisição do principal – daí a denominação de acessão *invertida*. Para fins de comparação, aludem ao parágrafo único do artigo 1.255, segundo o qual, nos casos em que a construção ou plantação exceder consideravelmente o valor do terreno, aquele que, de boa-fé, nele plantou ou edificou, adquirirá a propriedade do solo, mediante pagamento de indenização fixada judicialmente, se não houver acordo. Logo, a hipótese dos §§ 4.º e 5.º do art. 1.228 também comportaria uma espécie de acessão invertida, com a diferença de que, em vez do maior valor econômico do acessório em relação ao principal, exigem-se outros requisitos de conotação *social*, a saber: a área possuída deve ser extensa, a posse deve ser ininterrupta, de boa-fé e por mais de cinco anos, o número de possuidores deve ser considerável e no terreno devem haver sido realizadas *obras ou serviços de interesse social e econômico*

---

Pública no contexto das políticas públicas de reforma urbana ou agrária, em se tratando de possuidores de baixa renda e desde que tenha havido intervenção daquela nos termos da lei processual. Não sendo os possuidores de baixa renda, aplica-se a orientação do Enunciado 84 da I Jornada de Direito Civil.”

<sup>213</sup> Eduardo Cambi, Propriedade no novo Código Civil: Aspectos Inovadores, *Revista Síntese de Direito Civil*, p. 129; Newman Debs, Aquisição e Perda da Propriedade – Usucapião: Roupage m dada pelo novo Código Civil. *Revista dos Tribunais*, p. 2 do artigo eletrônico na RT Online.

<sup>214</sup> Francisco Eduardo Loureiro, In: Min. Cezar Peluso (coord.), *Código Civil Comentado*, p. 1153 e 1155; Edílson Pereira Nobre Júnior, A posse e a propriedade no novo Código Civil, *Revista Forense*, vol. 364, p. 71; e Jackson Rocha, O novo Código Civil e o Direito das Coisas, *Revista dos Tribunais*, vol. 798, p. 56.

*relevante*<sup>215</sup>.

A classificação que melhor traduz a natureza do novo instituto é a última, ou seja, a que nele identifica uma *acessão invertida social*. Não se nega, com isso, que a nova figura também configure uma espécie autorizadora de alienação compulsória, como defendem alguns. O que se observa, contudo, é que os §§ 4.º e 5.º do art. 1.228 não apenas instituem um direito potestativo (de aquisição), mas exigem, especificamente, a presença de determinadas modalidades de acessões como determinantes para a existência do direito, de modo a aproximar a nova figura à do parágrafo único do artigo 1.255, que versa a aquisição do solo por acessão, com a principal diferença que, em vez de um sobre-preço das acessões em relação ao terreno, leva em conta, somente, sua importância social.

Apesar disso, o legislador, em espécie de “interpretação autêntica”, ao aprovar a medida provisória n.º 759/2016, que resultou na Lei n.º 13.465/2017 (que dispõe sobre a regularização fundiária urbana), denominou como *desapropriação em favor dos possuidores* o instituto dos §§ 4.º e 5.º do art. 1.228 do Código Civil, inserindo-o dentre os instrumentos da regularização fundiária urbana – REURB no seu artigo 15, III.

#### 4. Constitucionalidade

O novo instituto, ainda na fase de projeto, foi acoimado de inconstitucional por Caio Mário da Silva Pereira, que alegou tratar-se de privação do direito de propriedade fora dos termos constitucionais, nova hipótese de desapropriação por interesse particular sem previsão de prévia indenização. Criticou ele, ainda, o subjetivismo de seus termos, a ausência de definição sobre a quem caberia pagar a indenização

---

<sup>215</sup> Nesse sentido: Pablo Rentería, A Aquisição da Propriedade Imobiliária pela Acessão Invertida Social: análise sistemática dos parágrafos 4.º e 5.º do artigo 1.228 do Código Civil, *Revista Trimestral de Direito Civil*, vol. 34, p. 71-91; e Voltaire de Freitas Michel, A trajetória doutrinária e judicial da desapropriação judicial – Perspectivas e prognósticos (§§ 4.º e 5.º do art. 1.228 do Código Civil), *Revista Brasileira de Direito Processual*, n. 81, p. 143-157.

(prevendo que certamente, por se tratar de desapropriação, e à ausência de condições econômicas dos invasores, seria imputada tal responsabilidade ao Poder Público) e temeu a utilização desvirtuada do instituto para deliberado prejuízo econômico ou político de determinadas pessoas<sup>216</sup>.

Também o acoimou de inconstitucional Carlos Dabus Maluf, afirmando que as regras dos §§ 4.º e 5.º abalariam o direito de propriedade, “incentivando a invasão de glebas urbanas e rurais, criando uma nova forma de perda do direito de propriedade, mediante o arbitramento judicial de uma indenização, nem sempre justa e resolvida a tempo, impondo dano ao proprietário que pagou impostos que incidiam sobre a gleba”<sup>217</sup>.

Contudo, até a presente data não há registro de que a constitucionalidade dessa figura jurídica tenha sido declarada seja em caráter incidental ou principal, tampouco de que exista processo objetivo questionando-a. No plano doutrinário, na primeira Jornada de Direito Civil de 2002 foi aprovado o seguinte enunciado, de número 82: “É constitucional a modalidade aquisitiva de propriedade imóvel prevista nos §§ 4º e 5º do art. 1.228 do novo Código Civil”.

De fato, não há razão para aderir à tese da inconstitucionalidade. Além de se tratar de concretização, pelo legislador infraconstitucional, da função social da propriedade (CF, art. 5.º, XXIII), o instituto realiza os objetivos fundamentais da República de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, e de erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais (CF, art. 3.º, I e III).

Além disso, conforme os já citados posicionamentos de Pablo Rentería e Voltaire de Freitas Michel, inovação não é modalidade de desapropriação à margem de requisitos constitucionais, mas, a rigor, espécie de acessão invertida dotada de conotação social. A propósito, não consta que a acessão invertida do parágrafo único do art. 1.255 do CC tenha tido sua constitucionalidade sequer questionada.

<sup>216</sup> Crítica ao Anteprojeto de Código Civil. *Revista Forense*, vol. 242, p. 21-22.

<sup>217</sup> Carlos Alberto Dabus Maluf, *Código Civil Comentado*, p. 1.233.

## 5. Requisitos legais e outras questões sobre aplicabilidade

Um dos requisitos do § 4.º do art. 1.228 exige que o imóvel a ser adquirido tenha *extensa área*. Trata-se de conceito jurídico indeterminado pensado para possibilitar ao julgador, conforme o caso concreto, decidir de forma mais condizente com os fins do instituto. Assim, aquela que é considerável extensa área na Região Sudeste pode não o ser na Região Norte, ao passo que aquela que é tida por extensa área na zona urbana de um Município pode não o ser na sua zona rural.

Eduardo Cambi já sugeriu que, em se tratando de imóvel urbano, fosse tomada por extensa a área superior a 250m<sup>2</sup>, dimensão mínima estabelecida no art. 10 do Estatuto da Cidade (em sua redação original) para fins da usucapião especial coletiva<sup>218</sup>, ao passo que Pablo Rentería já propugnou que, em vista de imóvel rural, adote-se por extensa aquela superior a 50 hectares, abaixo da qual o art. 191 da Constituição Federal estipula uma espécie de usucapião rural individual<sup>219</sup>.

A posse deve ser *ininterrupta* e *de boa-fé*, por mais de cinco anos. O conceito de posse de boa-fé, aqui, não é o mesmo da posse de boa-fé do artigo 1.201 do Código Civil, que exige que seja ignorado vício ou obstáculo para a aquisição da coisa<sup>220</sup>. Afinal, o propósito do instituto é o de regularizar grandes ocupações de terra, sobretudo de núcleos urbanos informais subnormais (favelas), de modo que exigir a ignorância de vício ou obstáculo para a aquisição da coisa importaria esvaziar a aplicabilidade da nova regra. Os ocupantes de uma favela sabem que não são proprietários do terreno ocupado, ainda que tenham chegado ao local posteriormente e pago pelo “barraco”. Trata-se, portanto, de boa-fé objetiva, constatada a partir condutas dos envolvidos, e não subjetiva, aferível no plano intencional, pois, do

<sup>218</sup> Eduardo Cambi, Propriedade no novo Código Civil: Aspectos Inovadores, *Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil*, p. 129.

<sup>219</sup> Pablo Rentería, A Aquisição da Propriedade Imobiliária pela Acessão Invertida Social: análise sistemática dos parágrafos 4.º e 5.º do artigo 1.228 do Código Civil, *Revista Trimestral de Direito Civil*, p. 91.

<sup>220</sup> Esse o entendimento do enunciado 309, aprovado na IV Jornada de Direito Civil de 2006: “O conceito de posse de boa-fé de que trata o art. 1.201 do Código Civil não se aplica ao instituto previsto no § 4º do art. 1.228”.

contrário, seria inviável pensar que invasores de um imóvel poderiam ser beneficiados pela figura em questão: “em casos assim, devem ser confrontadas as posses dos envolvidos, prevalecendo ‘a melhor posse’, aquela que atenda à sua função social”<sup>221</sup>.

A fim de não colher os proprietários de surpresa, o prazo quinquenal foi acrescido de mais dois anos nos primeiros dois anos após a entrada em vigor do novo Código, qualquer que houvesse sido o prazo transcorrido sob a vigência do anterior (art. 2.030).

O número de pessoas a possuir o imóvel deve ser *considerável*. Aí se apresenta outro conceito jurídico indeterminado, a ser aferido no caso concreto. Para Gustavo Tepedino, poderia ser utilizado como referência o número superior a 10 (dez) famílias, a exemplo do que dispõe o inciso IV do artigo 2.º da Lei n.º 4.132/1962, que trata da desapropriação por interesse social<sup>222</sup>.

Por fim, os possuidores devem *haver realizado no local, em conjunto ou separadamente, obras e serviços* que o juiz considere *de valor social e econômico relevante*. É a “posse-trabalho”, mais um conceito indeterminado, que, segundo Maria Helena Diniz, pode ser “traduzida em trabalho criador, feito em conjunto ou separadamente, quer se concretize na realização de um serviço ou construção de uma morada, quer se manifeste em investimentos de caráter produtivo ou cultural”, e é *qualificada* “pela realização de obras, loteamentos, ou serviços produtivos e pela construção de uma residência, de prédio destinado ao ensino ou ao lazer, ou, até mesmo, de uma empresa”<sup>223</sup>.

As Jornadas de Direito Civil também se debruçaram sobre diversos outros questionamentos levantados acerca da aplicabilidade do instituto ora em estudo, posicionando-se também na forma de enunciados. Um primeiro ponto diz respeito à responsabilidade pelo pagamento da indenização. Inicialmente, aprovou-se o

<sup>221</sup> Flávio Tartuce, *Direito Civil. Direito das Coisas*, vol. 4, p. 160. No mesmo sentido: André Luiz dos Santos Nakamura, A Desapropriação Judicial (§§ 4.º e 5.º do art. 1.228 do Código Civil): garantia do direito à moradia, da função social da propriedade e instrumento de implementação da política urbana e de reforma agrária, *Revista da AGU*, v. 15, p. 155.

<sup>222</sup> *Comentários ao Código Civil: direito das coisas*, 14, p. 259-260.

<sup>223</sup> *Curso de direito civil brasileiro*, vol. 4, p. 195.

enunciado 84, na I Jornada de Direito Civil (JDC) de 2002, segundo o qual tal ônus cumpriria aos próprios réus da ação reivindicatória, em benefício dos quais fosse transferida a propriedade do solo. Posteriormente, em 2006, aventou-se a possibilidade de imputá-lo à Fazenda Pública, em prol dos possuidores de baixa renda, desde que ela houvesse intervindo nos autos do processo, nos termos do seguinte enunciado, aprovado na IV JDC:

Enunciado 308: A justa indenização devida ao proprietário em caso de desapropriação judicial (art. 1.228, § 5º) somente deverá ser suportada pela Administração Pública no contexto das políticas públicas de reforma urbana ou agrária, em se tratando de possuidores de baixa renda e desde que tenha havido intervenção daquela nos termos da lei processual. Não sendo os possuidores de baixa renda, aplica-se a orientação do Enunciado 84 da I Jornada de Direito Civil<sup>224</sup>.

André Nakamura rechaça essa possibilidade, apontando incursão indevida do Poder Judiciário na competência do Poder Executivo para a política pública de habitação, bem como óbices constitucionais e legais orçamentários. Sem prejuízo, avanta ser possível que o Poder Judiciário, uma vez verificando a presença dos requisitos dos §§ 4.º e 5.º do art. 1.228 do CC, intime o Município ou a União, caso se trate, respectivamente, de imóvel urbano ou rural, para que se manifestem sobre a possibilidade de promoverem, com base no artigo 182, § 4.º, III (imóvel urbano), ou no artigo 184 (imóvel rural), a desapropriação-sanção, o que lhes permitiria pagar os proprietários com títulos da dívida pública resgatáveis em 10 (imóvel urbano) ou 20 (imóvel rural) anos. Para o autor, nesse caso, em se tratando de imóvel urbano, seria desnecessária a prévia aplicação das sanções de parcelamento e edificação

---

<sup>224</sup> A rigor, a proposta de que a indenização em prol de possuidores de baixa renda fosse arcada pelo erário já havia sido sugerida por Nelson e Rosa Nery: “Como pode haver desapropriação, pelo poder público, por interesse social, o instituto criado pelo CC 1128 §§ 4º e 5º pode evoluir no sentido de que o poder público venha a ter responsabilidade pelo pagamento da indenização, pois a ele cabe o poder-dever de fazer a reforma agrária e a posse-trabalho, nas circunstâncias mencionadas pela norma comentada, é instrumento de realização da função social da propriedade”. NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código Civil Comentado*. 4.ª ed. São Paulo: RT, 2006, p. 735.

compulsórios e aplicação de IPTU progressivo no tempo<sup>225</sup>.

Impõe divergir dessa posição. A Constituição só admite a desapropriação mediante justa e prévia indenização *em dinheiro*, ressalvados os casos nela própria excepcionados (art. 5.º, XXIV). As exceções são aquelas dispostas no art. 182, § 4.º, e no art. 186. Por se tratar de regras excepcionais, interpretam-se restritivamente. Em tal contexto normativo, não há como alçar ao *status* de exceção constitucional a hipótese dos §§ 4.º e 5.º do art. 1.228 do Código Civil que, conforme entendimento aqui sustentado, sequer configura desapropriação. Logo, a hipótese prevista no Código Civil não pode dar ensejo a pagamento de indenização na forma de títulos da dívida pública resgatáveis a prazo, pois não equivale a pagamento prévio em dinheiro. Em outras palavras, só deve haver o registro da sentença após a percepção integral da indenização pelo proprietário.

Discutiu-se, também, se o instituto incidiria nas ações reivindicatórias propostas pelo Poder Público, fato que restou refutado na conclusão exposta no enunciado 83, aprovado na I JDC de 2002<sup>226</sup>. O receio era de que pensamento contrário importasse admitir que particulares adquirissem compulsoriamente imóveis públicos, o que seria ofensivo ao espírito da Constituição, que proíbe a usucapião de bens públicos (art. 183, § 3.º e art. 191, parágrafo único). Posteriormente, esse posicionamento foi parcialmente revisto, por meio do enunciado 304, aprovado na IV JDC de 2006, que passou a admitir a incidência do instituto em ações reivindicatórias de bens dominicais<sup>227</sup>. A revisão foi acertada. Afinal, também os bens públicos estão submetidos à função social da propriedade. Além disso, não há real transgressão aos artigos 183, § 3.º, e 191, parágrafo único, da Constituição, tendo em vista que de usucapião não se trata, pois há prévia indenização do proprietário, de modo que o

<sup>225</sup> A Desapropriação Judicial (§§ 4.º e 5.º do art. 1.228 do Código Civil): garantia do direito à moradia, da função social da propriedade e instrumento de implementação da política urbana e de reforma agrária, *Revista da AGU*, v. 15, p. 162-166.

<sup>226</sup> Enunciado 83: Nas ações reivindicatórias propostas pelo Poder Público, não são aplicáveis as disposições constantes dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 do novo Código Civil.

<sup>227</sup> Enunciado 304: São aplicáveis as disposições dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 do Código Civil às ações reivindicatórias relativas a bens públicos dominicais, mantido, parcialmente, o Enunciado 83 da I Jornada de Direito Civil, no que concerne às demais classificações dos bens públicos.

patrimônio público restará devidamente compensado<sup>228</sup>.

A indenização, outrossim, não deve ter como critério necessariamente a avaliação fundada no mercado imobiliário, tampouco são devidos os juros compensatórios<sup>229</sup>. De fato, sob pena de desfigurá-lo, há que diferenciar o presente instituto dos procedimentos clássicos de desapropriação, em que se designa um perito judicial para a apuração do preço do imóvel. Afinal, na figura ora em exame deve-se ter em conta o caráter *social*, frisado na *justa* indenização<sup>230</sup>.

De fato, muitas vezes o valor a que fará jus o proprietário será inferior ao valor de mercado. Imagine-se, por exemplo, imóvel que sofreu valorização em função da infraestrutura que cumpria ao proprietário ter executado se o loteamento fosse regular (água, esgoto, rede pluvial, iluminação pública), mas que acabou sendo executada pela Municipalidade em razão da omissão daquele. Com tal infraestrutura, o valor de mercado do imóvel foi majorado. Não é justo que tal valorização seja computada no preço da indenização, sob pena de enriquecimento ilícito do proprietário. No caso, só seria lícito pagar ao proprietário o valor da gleba nua, i.e., sem benfeitorias.

Ao contrário do que se dá nas desapropriações (Súmulas 69<sup>231</sup> e 113<sup>232</sup> do STJ), não há lugar para juros compensatórios. Eles são devidos quando o proprietário tem impedido o uso e gozo econômico do seu imóvel em razão de medida restritiva do ente público. Aqui, porém, não há falar em situação semelhante, já que, tendo em vista a modificação *pro labore* da superfície, poder-se-ia cogitar, até mesmo, presumido abandono pelo titular<sup>233</sup>.

A situação prevista no § 4.º do art. 1.228 do CC importa a improcedência do

<sup>228</sup> Gustavo Tepedino, *Comentários ao Código Civil: direito das coisas*, 14, p. 266.

<sup>229</sup> Enunciado 240, aprovado na IV JDC de 2006: A justa indenização a que alude o § 5º do art. 1.228 não tem como critério valorativo, necessariamente, a avaliação técnica lastreada no mercado imobiliário, sendo indevidos os juros compensatórios.

<sup>230</sup> Luís Paulo Cotrim Guimarães, *Desapropriação Judicial no Código Civil*, *Revista dos Tribunais*, v. 833, p. 102.

<sup>231</sup> Súmula 69: Na desapropriação direta, os juros compensatórios são devidos desde a antecipada imissão na posse e, na desapropriação indireta, a partir da efetiva ocupação do imóvel.

<sup>232</sup> Súmula 113: Os juros compensatórios, na desapropriação direta, incidem a partir da imissão na posse, calculados sobre o valor da indenização, corrigido monetariamente.

<sup>233</sup> Luís Paulo Cotrim Guimarães, *op. cit.*, p. 103.

pedido reivindicatório<sup>234</sup>. Contudo, a respectiva sentença só pode ser levada a registro e, assim, efetivamente transferir a propriedade, após o pagamento da indenização, cujo prazo deve ser judicialmente fixado. É o entendimento consolidado no enunciado 241, aprovado na III JDC de 2004:

O registro da sentença em ação reivindicatória, que opera a transferência da propriedade para o nome dos possuidores, com fundamento no interesse social (art. 1.228, § 5º), é condicionada ao pagamento da respectiva indenização, cujo prazo será fixado pelo juiz.

Posteriormente, pensou-se na possibilidade de que, mesmo sem o pagamento do preço, fosse aperfeiçoada a transferência da propriedade aos possuidores. Isso seria viável caso, após o decurso do prazo para pagamento, o proprietário deixasse prescrever sua pretensão de cobrança. Nessa hipótese, seria lícito o registro da sentença para fins de alienação da propriedade aos ocupantes. É o que se assentou no enunciado 311, aprovado na IV JDC de 2006:

Caso não seja pago o preço fixado para a desapropriação judicial, e ultrapassado o prazo prescricional para se exigir o crédito correspondente, estará autorizada a expedição de mandado para registro da propriedade em favor dos possuidores.

Sem embargo de entendimentos em contrário<sup>235</sup>, não parece acertada a elaboração do enunciado. O § 5.º do art. 1.228 do Código Civil é claro ao condicionar a transferência da propriedade ao pagamento do preço. A interpretação condensada no enunciado parece haver extravasado os limites linguísticos do dispositivo.

Em sentido oposto, em artigo publicado antes da edição do enunciado em berlinda, já se afirmou que, na hipótese de sentença proferida em sede de ação reivindicatória, o não pagamento tempestivo do preço implicaria a imissão definitiva do autor na posse do bem<sup>236</sup>. A melhor solução tampouco parece ser essa, pois não

<sup>234</sup> Enunciado 306, aprovado na IV JDC de 2006: “A situação descrita no § 4º do art. 1.228 do Código Civil enseja a improcedência do pedido reivindicatório.”

<sup>235</sup> A favor do enunciado: Flávio Tartuce, *Direito Civil. Direito das Coisas*, Vol. 4, p. 161.

<sup>236</sup> Luís Paulo Cotrim Guimarães, op. cit., p. 102.

há, decerto, falar em imissão definitiva do autor na posse do imóvel com base numa sentença reivindicatória julgada improcedente com fundamento no § 4.º do art. 1.228. Portanto, o mais sensato é aguardar que os possuidores preencham os requisitos da usucapião decenal do parágrafo único do art. 1.238 – se eles estiverem presentes – para que, então, seja-lhes reconhecido o domínio.

Também duvidosa é forma de divisão do preço entre os possuidores. A lei nada esclarece. Poderá ele ser fixado, então, proporcionalmente à fração do terreno possuído por cada ocupante ou, ainda, por outra forma, a critério do Magistrado. Pode-se imaginar, por exemplo, que terrenos com maior grau de inclinação valham menos que outros menos inclinados. De toda sorte, seria difícil equacionar a divisão do valor global do terreno entre os diversos possuidores segundo uma gama diversificada de critérios, sendo razoável adotar a fração ideal da superfície como padrão.

Ainda questionável é se a sentença seria passível de registro parcial e individualizado, gerando matrículas individuais a favor de cada possuidor, à medida que cada um dos possuidores fosse quitando o preço cuja fração do todo lhe cumprisse pagar. Esse parece ser o entendimento de Debs, que, ao estudar a usucapião coletiva urbana do Estatuto da Cidade, observa que ela implica a formação de um condomínio entre os possuidores, ponto que a diferenciaria do instituto dos §§ 4.º e 5.º do art. 1.228 do CC<sup>237</sup>. Fosse juridicamente viável, essa seria a solução mais desejável, por duas razões.

A primeira é que condicionar o registro da sentença – e, portanto, a transferência do imóvel em copropriedade aos possuidores – ao pagamento integral do preço *por todos os possuidores* poderá equivaler a condená-la à ineficácia. Isso porque, em sendo numerosos os beneficiários, dificuldades econômicas podem impedir que parte dos beneficiários pague pontualmente as prestações que lhes incumbe. Tal empecilho, contudo, pode ser suplantado pela solução prevista no enunciado 308, aprovado na IV JDC de 2006, segundo o qual a Fazenda Pública,

---

<sup>237</sup> Newman Debs, Aquisição e Perda da Propriedade – Usucapião: Roupagem dada pelo novo Código Civil. *Revista dos Tribunais*, v. 811, p. 7 do artigo eletrônico na RT Online.

desde que chamada a intervir no processo, seria responsabilizável pelo pagamento da indenização.

A segunda vantagem de se permitir o registro individualizado da sentença seria a possibilidade de se evitar a formação de um condomínio, com todas as dificuldades que envolvem sua administração e que são amplificadas no caso de populações de baixa renda, dados os custos de manutenção de áreas de uso comum.

A despeito das vantagens desse ponto de vista, há fundamentos o impedem de ser adotado, tornando – em regra – inafastável que, somente após o pagamento do preço integral do imóvel (ou seja, da área ocupada por todos os possuidores), possa se operar a transferência do bem. A primeira razão – ainda que, forçoso reconhecer, isoladamente seja superável - é de ordem linguística. Os §§ 4.º e 5.º indicam que o imóvel “reivindicado” tem de ser área extensa, e que “pago o preço” da indenização, valerá a sentença como “registro do imóvel em nome dos possuidores”. Em tal contexto linguístico, parece evidente que o pagamento do preço presume a *integralidade* da indenização pertinente ao imóvel de *extensa área*. Ou seja, exige-se a indenização da integralidade da gleba ocupada, e o registro da sentença transfere essa gleba, para todos os possuidores, em regime de copropriedade.

Além da questão linguística, há outras barreiras de ordem registral e urbanístico-ambiental. Quanto à primeira, note-se que a lei fala em registro da sentença. Dificilmente, contudo, sobretudo em se tratando de ocupação numerosa, a sentença já especificará qual o lote individualmente cabível a cada ocupante, limitando-se à alusão da gleba como um todo. Nesse caso, ela não consistiria título passível de registro individualizado em nome de cada possuidor, por lhe faltar o requisito da *especialidade* ou *determinação*<sup>238</sup>, restando o registro do título em nome

---

<sup>238</sup> Esse princípio, de origem doutrinária, encontra-se corporificado no art. 176 da lei 6.015/73, que “exige a identificação do imóvel com todas as suas características e confrontações, localização, área e denominação, se rural ou logradouro e número, se urbano, e sua designação cadastral, se houver; subjetivamente, exige a qualificação e identificação completa dos titulares de direito real, principalmente nome, estado civil (e regime de bens), registro geral ou filiação, cadastro fiscal para fins tributários e domicílio”. Marcelo Augusto Santana de Melo, *Teoria Geral do Registro de Imóveis. Estrutura e Função*, p. 176.

de todos os possuidores, após o pagamento da indenização pela globalidade da gleba. Em se tratando de uma ação coletiva, contudo, é possível que a especialidade seja providenciada posteriormente, na fase de liquidação. Seja como for, em se admitindo que já na sentença de conhecimento ou, depois, na liquidação, promova-se a individualização dos lotes, com seus respectivos possuidores, demonstrando-se que cada possuidor preencheu as condições dos §4.º do art. 1.228, em tese, a sentença estaria apta a ser registrada.

Ainda assim, restaria outro entrave, de ordem urbanístico-ambiental. Com efeito, cumpre lembrar que a subdivisão de uma gleba em unidades individuais para fins urbanos, seja na forma de desmembramento ou loteamento, pressupõe, em regra, o prévio atendimento à legislação urbanística e ambiental. Quando um parcelamento se dá de forma clandestina e desordenada, como é a regra no caso dos fenômenos sociais que o novo instituto civil visa contemplar, exige-se prévia aprovação de projeto de regularização urbanística perante o Município e, eventualmente, na questão ambiental, perante órgão estadual (na ausência de órgãos técnicos municipais), para, só depois, equacionados eventuais passivos urbanístico e ambiental, admitir-se o registro do loteamento e a abertura de matrículas individualizadas<sup>239</sup>. Isso já era assim quando da sistemática de regularização da lei n.º 6.766/1979 e continua a ser sob a égide da lei n.º 13.465/2017, atual lei de regularização fundiária urbanística, que, a propósito, refere-se expressamente ao instituto dos §§ 4.º e 5.º do art. 1.228 do CC como instrumento de Reurb (art. 15, III).

Logo, admitir simplesmente que a figura dos §§ 4.º e 5.º do art. 1.228 do CC permita o registro da sentença em relação a lotes individuais à medida que cada possuidor pague sua cota-parte na indenização implicaria burlar a sistemática de regularização fundiária urbana, permitindo, na prática, a regularização formal de um

---

<sup>239</sup> Exceções podem ser apontadas na facilitação da regularização de glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que, a partir do art. 21 do Decreto 7.499/2011, que regulamentou a lei 11.977/2009, em certos casos, passaram a ser passíveis de registro independentemente de aprovação de projeto de regularização fundiária, situação facilitada ainda mais a partir da Lei 13.465/2017 (art. 69).

loteamento sem que tenham sido enfrentadas as pendências urbanístico-ambientais na forma preconizada na legislação especial.

Confirmadora da necessidade da especialização e da prévia regularização urbanístico-ambiental para a abertura de matrículas individuais é a disciplina conferida à questão no Capítulo XX das Normas Extrajudiciais da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo (atualizadas em 11-08-2023). O item 284 exige que, para fins de Reurb, a sentença decorrente dos §§ 4.º e 5.º do art. 1.228 do CC venha instruída com a Certidão de Regularidade Fiscal - CRF prevista na Lei 13.465/2017<sup>240</sup>.

A CRF é o ápice do procedimento administrativo de regularização fundiária, e é emitida apenas após a verificação do atendimento de todos os requisitos urbanísticos e ambientais<sup>241</sup>. Conforme se verifica no art. 41 da Lei 13.465/2017, a CRF cumpre o papel de descrever pormenorizadamente a gleba a ser regularizada, os lotes e seus beneficiários:

Art. 41. A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é o ato administrativo de aprovação da regularização que deverá acompanhar o projeto aprovado e deverá conter, no mínimo:

- I - o nome do núcleo urbano regularizado;
- II - a localização;
- III - a modalidade da regularização;
- IV - as responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma;
- V - a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver;
- VI - a listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato

<sup>240</sup> 284 - Para fins de REURB, a sentença expropriatória prevista nos §§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei n. 10.406, de 2002, deverá vir instruída com a CRF expedida nos termos da Lei n. 13.465, de 2017.

<sup>241</sup> Art. 12. A aprovação municipal da Reurb de que trata o art. 10 corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária, bem como à aprovação ambiental, se o Município tiver órgão ambiental capacitado.

(...)

§ 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.

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 a CRF, portanto, um título que atende ao princípio da especialização imobiliária, razão pela qual, nos termos da mesma lei, deve ser levada ao Oficial Registrador para que se possam – aí sim – abrir as matrículas pertinentes a cada um dos lotes individualmente possuídos, além das áreas públicas porventura existentes:

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

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

(...)

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

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

Por tais razões, não se admite, em regra, o registro da sentença do novo instituto civil “a conta-gotas”, ou seja, à medida que cada possuidor venha a adimplir integralmente sua cota-parte<sup>242</sup>. Cumpre, diferentemente, aguardar que a integralidade do preço da gleba seja pago para que se admita o registro da sentença. Logo, caso já se pretenda promover o registro individualizado dos lotes é mister, também, que se promova a regularização urbanístico-ambiental junto ao órgão municipal e, eventualmente (na parte ambiental), estadual competente, para a obtenção da respectiva CRF, que será levada a registro juntamente com a sentença. Nada obsta que o registro da CRF seja feito posteriormente ao da sentença, mas somente com o registro da CRF é que será possível a abertura das matrículas

<sup>242</sup> Isso pode ser excepcionado se a gleba já tenha sido objeto de regularização fundiária urbana, com veremos no exemplo mais adiante.

individualizadas.

Outro tema discutido diz respeito à aplicação dos §§ 4.º e 5.º do art. 1.228 ser limitada ou não à exceção (defesa) contra ações reivindicatórias. Em outras palavras: tal instituto seria invocável apenas pelos possuidores-réus, no bojo de uma ação reivindicatória, ou poderia ser objeto de defesa também em ações possessórias ou, até mesmo, ser objeto de ação autônoma, deduzida em prol dos possuidores?

Para Sílvio de Salvo Venosa, o instituto só poderia ser aplicado em havendo ação reivindicatória em curso:

Pela dicção legal, nota-se que a perda da propriedade se dá justamente quando seu proprietário a reivindica. Trata-se de imóvel *reivindicando*, como deveria estar na lei e não imóvel *reivindicado*. A possibilidade dessa perda, portanto, só pode ocorrer no curso de ação reivindicatória, isto é, pedido de restituição de coisa. A primeira pergunta é saber se é necessária a reconvenção para esse desiderato, ou se mais conveniente uma ação autônoma<sup>243</sup>.

A interpretação das Jornadas de Direito Civil, diferentemente, tem sido ampliativa. Nesse sentido, o enunciado 310, aprovado na IV JDC de 2006, dispõe que “Interpreta-se extensivamente a expressão ‘imóvel reivindicado’ (art. 1.228, § 4.º), abrangendo pretensões tanto no juízo petitório quanto no possessório”, ao passo que o enunciado 496, aprovado na V JDC de 2011, foi além, ao afirmar que “O conteúdo do art. 1.228, §§ 4.º e 5.º, pode ser objeto de ação autônoma, não se restringindo à defesa em pretensões reivindicatórias”. Essa, com efeito, é a melhor linha interpretativa. Afinal, o legislador criou um direito potestativo em favor dos possuidores que preencham os requisitos legais e, embora tenha sido regulado como exceção substancial, nada impede seja invocado em sede de ação, de modo que a inércia do proprietário não pode obstar que os possuidores se antecipem à propositura de eventual ação reivindicatória para postularem a alienação compulsória do imóvel<sup>244</sup>.

<sup>243</sup> Sílvio de Salvo Venosa, *Direito Civil – reais*, V. 4, p. 178.

<sup>244</sup> Francisco Eduardo Loureiro, *Código Civil Comentado*, p. 1153.

No enunciado 307, aprovado na IV JDC de 2006, afirma-se que “Na desapropriação judicial (art. 1.228, § 4.º), poderá o juiz determinar a intervenção dos órgãos públicos competentes para o licenciamento ambiental e urbanístico”. Não se trata, aqui, de inserir no objeto litigioso a discussão sobre a presença de requisitos para a regularização ambiental e urbanística de um núcleo urbano informal. Essa é discussão que vai além da presença dos requisitos do § 4.º do art. 1.228. Contudo, é inegável que informações dos órgãos responsáveis pela aprovação de projetos de regularização ambiental e urbanística podem repercutir no resultado da lide ou no valor da indenização. A constatação, por exemplo, de que parte das construções ou plantações se situa em área em que é defeso construir ou plantar, por se tratar de área de preservação permanente não passível de consolidação das atividades/ocupações, pode afastar o reconhecimento do valor social ou econômico das acessões nela realizadas e, conseqüentemente, a incidência do instituto. Por outro lado, se parte da gleba ocupada para fins residenciais urbanos necessita ser reservada para futura instalação de infraestrutura ou de equipamentos urbanos – como condição para regularização do loteamento de fato – obstando potencial aproveitamento econômico nessa porção, pode-se abater significativamente o valor da indenização a ser paga ao proprietário.

Firmou-se também o entendimento da indispensabilidade da intervenção do Ministério Público em tais processos, como fiscal da ordem jurídica<sup>245</sup>. A bem do direito, é preciso ir mais além. Na verdade, ao *Parquet* há que ser reconhecida a legitimidade para ajuizar as ações, em consonância com seu perfil institucional traçado na Lei Maior, que, no seu artigo 127, atribui-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, e dos interesses sociais e individuais indisponíveis e, no seu artigo 129, defere-lhe uma série de funções, notadamente, a de propor ações civis públicas em prol de direitos difusos e coletivos. E cumpre admitir que, em tese, nos

---

<sup>245</sup> Enunciado 305, aprovado na IV JDC de 2006: “Tendo em vista as disposições dos §§ 3º e 4º do art. 1.228 do Código Civil, o Ministério Público tem o poder-dever de atuar nas hipóteses de desapropriação, inclusive a indireta, que encerrem relevante interesse público, determinado pela natureza dos bens jurídicos envolvidos”.

casos dos §§ 4.º e 5º do art. 1.228 do CC, apresenta-se pretensão coletiva do direito social à moradia.

Outra questão interessante diz respeito à utilidade do instituto em posses ininterruptas e sem oposição, superiores a 10 anos. Isso porque, uma vez presentes os requisitos do § 4.º do art. 1.228, estariam – potencialmente – também preenchidos os requisitos para a usucapião do parágrafo único do artigo 1.238 do CC<sup>246</sup>, de modo que seria preferível essa forma originária da aquisição da propriedade, por dispensar o pagamento de indenização. Por tais razões, há quem entenda que, após 10 anos, só há falar em usucapião<sup>247</sup>, não havendo mais espaço para o instituto ora debatido. Ocorre que, eventualmente, poderá haver casos em que os requisitos para a usucapião não se encontrem preenchidos, notadamente a *posse ad usucapionem* – que exige o *animus domini* por todo o lapso prescrito –, mas, ainda assim, apresentem-se os pressupostos da *acessão invertida social*. É o que ocorre nos casos de “aluguel de chão”, bastante comuns no Município de Santos.

## 6. Os casos de “aluguel de chão” no Município de Santos

O “aluguel de chão” consiste na divisão informal de uma gleba em lotes que, contudo, não chegam a ser alienados pelo loteador-proprietário. Em vez disso, ele tolera que terceiros neles edifiquem suas residências, deles cobrando um valor mensal a título de aluguel do terreno. Trata-se de prática disseminada em diversos pontos do território santista. Há registros de sua ocorrência, pelo menos, no Morro do José Menino, na Vila Progresso, na ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

---

<sup>246</sup> Art. 1.238. Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis.

Parágrafo único. O prazo estabelecido neste artigo reduzir-se-á a dez anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo.

<sup>247</sup> É o que afirma André Luiz dos Santos Nakamura: “Por fim, em relação ao prazo, anoto que o prazo mínimo é de cinco anos e o prazo máximo será de 10 anos. Após 10 anos, tendo os ocupantes estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo, não cabe mais falar em desapropriação judicial, visto que, terão adquirido a propriedade por usucapião, na forma do parágrafo único do art. 1238 do Código Civil” (op. cit., p. 156).

“Torquato Dias” e na Vila Clóvis Galvão.

Embora guarde alguma similitude com o direito real de superfície, o “aluguel de chão” com ele não se confunde. Para começar, sua realidade é muito mais precária: não há escritura pública e subsequente registro, indispensáveis para a instituição do direito real. Além disso, muitas vezes, aqueles que edificaram são alvo de despejo, sem conseguirem, por hipossuficiência técnico-econômica, defender um direito de retenção, até porque a existência da edificação não sói constar desses contratos de aluguel. Ainda se distancia do direito de superfície porque, na verdade, consiste em instrumento pulverizado em vários lotes de uma mesma gleba, no intuito de burla aos requisitos legais e ônus financeiros que pesariam sobre o loteador para instituir regularmente um parcelamento para fins urbanos.

Pelo menos duas ações civis públicas na Comarca de Santos já foram promovidas com vistas ao reconhecimento do direito dos §§ 4.º e 5.º do artigo 1.228 do Código Civil em áreas com “aluguel de chão”. Uma delas diz respeito à Vila Progresso e foi movida por uma Associação, ingressando como litisconsorte ativa ulterior a Defensoria Pública Estadual<sup>248</sup>. A outra versa a Vila Clóvis Galvão, foi ajuizada pelo Ministério Público Estadual e já conta com acórdão transitado em julgado no TJSP, com acatamento da tese ministerial<sup>249</sup>.

O loteamento Vila Clóvis Galvão foi iniciado na década de 1930, sem autorização da Municipalidade, e, no curso de sua implantação, foram sendo desrespeitados os ditames do artigo 1.º, § 1.º, do Decreto-lei n.º 58/1937, e dos subsequentes art. 1.º, §§ 1.º e 2.º, do Decreto-lei n.º 271/1967, e artigo 2.º, = 1.º, da Lei 6.766/1979 (Lei Lehmann), que condicionavam os loteamentos para fins urbanos à *prévia autorização do Município*. Referida legislação, ao proibir a venda e registro dos lotes de parcelamentos sem aprovação do Poder Público, visava a impedir a criação de loteamentos sem a infraestrutura e equipamentos comunitários minimamente necessários para assegurar a saúde e conforto da população, bem

---

<sup>248</sup> Processo n.º 1020428-22.2018.8.26.0562.

<sup>249</sup> Processo n.º 1008760-20.2019.8.26.0562.

como orientar a expansão urbana segundo padrões urbanísticos satisfatórios. Para driblar esses ditames, os então proprietários da gleba, a partir da década de 1930, dividiram-na em lotes, abriram uma via pública que mais tarde ganhou o nome de Doutor Clóvis de Moura Galvão e passaram a permitir que terceiros edificassem e residissem nos lotes, mediante o pagamento do “aluguel de chão”.

Ao longo dos últimos anos diversos moradores vinha sendo alvo de ações de despejo pela atual proprietária que, ao omitir nas petições iniciais a existência de construções, conseguia mandados liminares de despejo, o que vinha atemorizando os locatários e eliminando suas expectativas de conseguirem uma solução digna para seu direito à moradia.

Em tal contexto, por mais que já tenham se passado décadas, os locatários não fariam jus à usucapião, tendo em vista que não tinham o *animus domini* característico da posse *ad usucapionem*. Tem-se, portanto, um cenário em que uma extensa área vinha sendo possuída de forma ininterrupta há décadas, e de boa-fé (objetiva), por moradores que promoveram obras de inequívoco valor social e, apesar disso, não tinham nenhuma expectativa de conseguir superar a condição de meros locatários “de chão” para galgarem o *status* de proprietários plenos do imóvel. E tal situação vinha sendo agravada e perpetuada em razão da conduta recalcitrante da proprietária da gleba, que, a despeito disso, vinha, ao arrepio da legislação urbanística, gozando dos frutos econômicos do uso antissocial da sua propriedade. Estavam presentes todos os requisitos dos §§ 4.º e 5.º do art. 1.228 do Código Civil.

Nesse caso específico, diferentemente das limitações urbanísticas, ambientais e registrares anteriormente expostas, que normalmente condicionam o registro do título judicial à prévia indenização *integral* da gleba, uma particularidade permitiu requerer que o direito de propriedade fosse reconhecido individualmente a cada possuidor que pague a indenização pertinente ao respectivo lote. É que, nesse caso, o Município já havia procedido à regularização fundiária urbana do loteamento. Logo, já haviam sido emitidas matrículas individualizadas por lote e as questões urbanísticas e ambientais haviam sido equacionadas.

Contudo, a Administração incorreu na falha de não resolver a questão fundiária: os possuidores estavam sendo explorados pela cobrança abusiva de aluguéis pela proprietária da área. E essa exploração apenas se acentuou depois que o proprietário passou a ser titular de um loteamento regularizado – e, portanto, valorizado – e a poder comercializar os lotes e lançar regularmente tais alienações nas respectivas matrículas. Para piorar, a área consiste numa ZEIS - 1, cuja criação, segundo a Lei Complementar Municipal n.º 53/1992, teria por objetivo, necessariamente, fixar a população residente, criando mecanismos que impeçam processos de expulsão indireta decorrentes da valorização jurídica e urbanística<sup>250</sup>.

O acórdão proferido no caso da Vila Clóvis Galvão reconheceu aos possuidores a faculdade de valerem-se do direito de aquisição do imóvel como consequência do instituto em comento. Não se tem notícia de precedente semelhante na jurisprudência pátria (em outros casos a que tivemos acesso, na Justiça Estadual do Paraná, houve homologação judicial de acordos entre as partes). O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo acolheu, inclusive, pretensão ministerial voltada a evitar o enriquecimento ilícito da proprietária, qual seja, fixou o direito de os moradores abaterem no preço a ser pago pela aquisição do imóvel os valores que já houverem porventura despendido a título de “aluguel de chão”, desconto, esse, que não havia sido deferido em primeiro grau de jurisdição.

## 7. Conclusões

---

<sup>250</sup> **Art. 9º** A criação das Zonas Especiais de Interesse Social 1 - ZEIS 1, tem por objetivo: I - regularizar jurídica e urbanisticamente áreas já ocupadas por população de baixa renda familiar, que exijam tratamento específico na definição de parâmetros de uso e ocupação do solo, outorgando títulos de propriedade às famílias ocupantes de áreas públicas ou orientando famílias ocupantes de áreas privadas na aquisição dessas terras; II - fixar a população residente nas Zonas Especiais de Interesse Social 1 - ZEIS 1, criando mecanismos que impeçam processos de expulsão indireta decorrentes da valorização jurídica e urbanística; III - incentivar a participação das comunidades nos processos de urbanização e regularização jurídica de seus assentamentos, através da criação de comissões; IV - corrigir situações de risco decorrentes da ocupação de áreas impróprias à construção, com a relocação e/ou execução de obras necessárias; V - melhorar as condições de habitabilidade através da elaboração de planos de investimentos em equipamentos urbanos e comunitários.

A par dos posicionamentos condensados em enunciados que já foram objeto de ponderação neste estudo, vale repisar, especialmente, as seguintes conclusões extraídas acerca do instituto criado pelos §§ 4.º e 5.º do art. 1.228 do Código Civil de 2002:

i. Sua natureza jurídica é de *accessão invertida social*, conferindo aos seus beneficiários um direito potestativo à aquisição do imóvel;

ii. Até por não consistir nova modalidade de desapropriação, o instituto é constitucional, permitindo a concretização da função social da propriedade e dos objetivos fundamentais de construção de uma sociedade justa, livre e solidária, com erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais;

iii. A boa-fé que lhe qualifica não é a mesma boa-fé do art. 1.201 do Código Civil, que exige seja ignorado vício ou obstáculo para a aquisição da coisa, mas uma boa-fé objetiva, a ser inferida da análise da conduta dos possuidores, sob pena de afastar o instituto dos fins sociais a que ele se destina;

iv. Somente se faz possível o registro da sentença após o recebimento integral do preço da indenização pelo proprietário, pois, ainda que imputada ao Poder Público a responsabilidade por seu pagamento, a espécie não se insere entre as exceções constitucionalmente previstas para desapropriações com pagamento por meio de títulos da dívida pública resgatáveis a longo prazo;

v. Em razão de óbices linguístico-normativos, registrais, urbanísticos e ambientais, não é possível, em regra, o registro da sentença “a conta-gotas”, à medida que cada possuidor for pagando a cota-parte que lhe diz respeito, sendo necessário que a integralidade do imóvel tenha sido indenizada e aprovado projeto de regularização fundiária urbana; em se tratando de parcelamentos regularizados, contudo, é possível que o registro se faça por lote, após paga a respectiva indenização;

vi. A posse não precisa ser *animus domini*, seja por não se tratar de usucapião, seja porque, do contrário, restringir-se-ia injustificadamente o alcance do

instituto, reduzindo a realização dos fins sociais a que se destina.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA FILHO, Carlos Alberto Souza. A Regularização Fundiária pela Desapropriação Judicial Privada por Posse-Trabalho. *Revista de Direito Privado*. Vol. 66, abr-jul/2016. São Paulo: RT, 2016.

BERCOVICI, Gilberto. A Constituição de 1988 e a função social da propriedade. *Revista de Direito Privado*, n. 7, jul.-set./2001. São Paulo: RT, 2001.

CAMBI, Eduardo. Propriedade no novo Código Civil: Aspectos Inovadores. *Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil*. N. 25, set.-out./2003, Síntese, 2003.

DEBS, Newman; Aquisição e Perda da Propriedade – Usucapião: Roupagem dada pelo novo Código Civil. *Revista dos Tribunais*, v. 811, mai/20013, p. 2 do artigo eletrônico na RT Online.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro*, vol. 4: Direito das coisas. 22.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

FERREIRA DE ALMEIDA, Carlos. *Texto e enunciado na teoria do negócio jurídico*. V. 1. Coimbra: Almedina, 1992.

GUIMARÃES, Luís Paulo Cotrim. Desapropriação judicial no Código Civil. *Revista dos Tribunais*, v. 94, n. 833, mar./2005. São Paulo: RT, 2005.

GOMES, Orlando. *Raízes históricas e sociológicas do Código Civil Brasileiro*. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. In: PELUSO, Min. Cezar (coord.). *Código Civil Comentado*. 12.<sup>a</sup> ed. Barueri: Manole, 2018

MALUF, Carlos Alberto Dabus. In: SILVA, Regina Beatriz Tavares da (coord.). *Código Civil Comentado*. 10.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MELO, Marcelo Augusto Santana de. *Teoria Geral do Registro de Imóveis. Estrutura e Função*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2016.

- MICHEL, Voltaire de Freitas. A trajetória doutrinária e judicial da desapropriação judicial – Perspectivas e prognósticos (§§ 4.º e 5.º do art. 1.228 do Código Civil). *Revista Brasileira de Direito Processual*, n. 81, jan.-mar./2013, Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, p. 143-157.
- MIRAGEM, Bruno. *Abuso do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- MOTA PINTO, Carlos Alberto da. *Teoria Geral do Direito Civil*. 4.ª ed. por PINTO MONTEIRO, António; MOTA PINTO, Paulo. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.
- NAKAMURA, André Luiz dos Santos. A Desapropriação Judicial (§§ 4.º e 5.º do art. 1.228 do Código Civil): garantia do direito à moradia, da função social da propriedade e instrumento de implementação da política urbana e de reforma agrária. *Revista da AGU*, v. 15, n. 4, out.-dez./2006, Brasília, 2006.
- NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código Civil Comentado*. 4.ª ed. São Paulo: RT, 2006.
- NOBRE JUNIOR, Edílson Pereira. A posse e a propriedade no novo Código Civil. *Revista Forense*. Vol. 364, nov.-dez/2002.
- PEREIRA, Caio Mario da Silva. Crítica ao Anteprojeto de Código Civil. *Revista Forense*, vol. 242, Rio de Janeiro: abr.-jun./1973.
- REALE. *O projeto de Código Civil: situação atual e seus problemas fundamentais*. São Paulo: Saraiva, 1986.
- REALE, Miguel. *História do Novo Código Civil*. São Paulo: RT, 2005.
- REALE, Miguel. Exposição de Motivos do Código Civil. In: Novo Código Civil: exposição de motivos e texto sancionado, p. 50. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70319>. Acesso em 23.11.2018.
- RENTERÍA, Pablo. A Aquisição da Propriedade Imobiliária pela Acessão Invertida Social: análise sistemática dos parágrafos 4.º e 5.º do artigo 1.228 do Código Civil. *Revista Trimestral de Direito Civil*, vol. 34, abr.-jun./2008. São Cristóvão: Editora Padma, 2008.
- ROCHA, Jackson. O novo Código Civil e o Direito das Coisas. *Revista dos Tribunais*. Vol. 798, abr. 2002. São Paulo: RT, 2002.

TARTUCE, Flávio. *Direito Civil. Direito das Coisas. Vol. 4.* 10.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

TEPEDINO, Gustavo. In: AZEVEDO, Antonio Junqueira de (coord.). *Comentários ao Código Civil: direito das coisas, 14.* São Paulo: Saraiva, 2011.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil – reais. V. 4.* 18.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2018.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Código Civil Comentado: Direito das coisas, posse, direitos reais, propriedade, artigos 1.196 a 1.368, v. XII.* Coordenador: Álvaro Villaça Azevedo. São Paulo: Atlas, 2006.

VIANA, Marco Aurélio da Silva. *Comentários ao Novo Código Civil, vol. XVI: dos direitos reais.* Rio de Janeiro: Forense, 2007.

## 11. HABITAR: DIFERENÇAS ENTRE O REGIME JURÍDICO DA PRODUÇÃO (LEI N. 6.766/79) E O DA REGULARIZAÇÃO (LEI N. 13.465/17)

*Kelly Cristina Alvares Fedel<sup>251</sup>*

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. Habitação como direito humano fundamental e a importância da regularização fundiária para salvaguarda e efetivação desse direito. 3. Marco temporal da REURB e a necessidade de interpretação sistêmica do ordenamento jurídico pátrio. 4. Diferenças entre a Lei n. 6.766/79 e a Lei n. 13.465/17. 5. Considerações finais. 6. Referências bibliográficas.

### 1. INTRODUÇÃO

Partindo do pressuposto de que grande parte das mazelas urbanas decorrem direta ou indiretamente da dificuldade ou até mesmo impossibilidade de o homem conseguir satisfazer uma necessidade básica e materializar um direito humano fundamental, que é ter um local para habitar, o presente trabalho tem por objetivo apresentar algumas reflexões e possíveis posições jurídicas sobre questões de ordem prática que se apresentam nas Promotorias de Justiça de todo o Estado, no trato de casos envolvendo a regularização fundiária de assentamentos urbanos informais, consolidados ou não, à luz dos preceitos constitucionais e de normas que regulam o tema, especialmente, as Leis Federais 6.766/79 e 13.465/17.

---

<sup>251</sup> Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo (Bragança Paulista) e Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas

## 2. HABITAÇÃO COMO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL

Habitar é o ponto de partida para a garantia de todos os direitos fundamentais. A ausência de um teto (mas não apenas ele) impede que o ser humano sobreviva dignamente, evolua como tal e exerça seu papel na sociedade<sup>252</sup>.

Não por outro motivo, o direito à moradia foi erigido em 1948 com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em Direito Humano Fundamental, tornando-se direito humano universal, aceito e aplicável em todas as partes do mundo como um dos direitos fundamentais para a vida das pessoas<sup>253</sup>.

Enquanto direito humano fundamental, o direito à moradia digna é garantido por vasta normativa legal de âmbito internacional e nacional.

Em âmbito **internacional**, podemos citar os seguintes tratados<sup>254</sup>: **1)** Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH); **2)** Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP); **3)** Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC); **4)** Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; **5)** Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; **6)** Convenção Internacional Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial; **7)** Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher; **8)** Convenção Sobre os Direitos das Crianças; **9)** Princípios das Nações Unidas para Moradia e Restituição de Posses para Refugiados e Pessoas Deslocadas; **10)** Convenção Sobre o Status dos Refugiados; Convenção 169 da OIT; **11)** Convenção de Genebra (quarta) Sobre

<sup>252</sup> Vide Projeto Estratégico MP – Moradia. Disponível em <https://mpspbr.sharepoint.com/sites/caohabitacaourb/Shared%20Documents/Forms/AllItems.aspx?ga=1&id=%2Fsites%2Fcaohabitacaourb%2FShared%20Documents%2FWIKI%20Habita%C3%A7%C3%A3o%2FAtua%C3%A7%C3%A3o%20Estrutural%2FProjeto%20Estrat%C3%A9gico%20MP%2DMoradia%2Epdf&parent=%2Fsites%2Fcaohabitacaourb%2FShared%20Documents%2FWIKI%20Habita%C3%A7%C3%A3o%2FAtua%C3%A7%C3%A3o%20Estrutural>. Acesso 30 ago.2023.

<sup>253</sup> Moradia é um Direito Humano. Disponível em [http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?page\\_id=2&lang=pt](http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?page_id=2&lang=pt). Acesso 30 ago.2023

<sup>254</sup> Moradia é um Direito Humano. Disponível em [http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?page\\_id=2&lang=pt](http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?page_id=2&lang=pt). Acesso 30 ago.2023.

Proteção de Civis em Tempo de Guerra, 1949; **12)** Convenção Internacional para Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias, 1990 e; **13)** Declaração do Direito dos indígenas, 2008.

Em âmbito **nacional**, a par dos tratados acima referidos dos quais o Brasil é signatário, o direito à moradia digna também encontra respaldo nas normas Constitucionais e Infraconstitucionais, dentre as quais se destacam<sup>255</sup>: **1)** Constituição Federal; **2)** Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade); **3)** Lei nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil – Ações Possessórias); **4)** Lei Federal nº 13.465/17 (Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana), regulamentada pelo Decreto Federal n. 9.310/2018 (Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis a Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para avaliação e a alienação dos imóveis da união); Decreto nº 9.760/1946 (Trata dos bens imóveis da União); Lei nº 9.636/1998 (Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União); **5)** Lei nº. 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos); **6)** Lei Federal nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso); **7)** Lei Federal n. 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência); **8)** Lei Federal nº 12.288/2010 (Estatuto da Igualdade Racial); **9)** Lei Federal nº 10.098/2000 (Lei de Acessibilidade); **10)** Lei Federal nº 8.009/1990 (Lei da Impenhorabilidade do Bem de Família); **11)** Lei Federal nº 8.245/1991 (Dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos); **12)** Lei Federal nº 11.124/05, regulamentada pelo Decreto nº 5.796/2006 (Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS); **13)** Lei Estadual n. 12.801/2008 (Autoriza o Poder Executivo a adotar medidas visando à participação do Estado no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social -

<sup>255</sup> Vide Projeto Estratégico MP – Moradia. Disponível em

<https://mpspbr.sharepoint.com/sites/caohabitacaourb/Shared%20Documents/Forms/AllItems.aspx?ga=1&id=%2Fsites%2Fcaohabitacaourb%2FShared%20Documents%2FWIKI%20Habita%C3%A7%C3%A3o%2FAtua%C3%A7%C3%A3o%20Estrutural%2FProjeto%20Estrat%C3%A9gico%20MP%2DMoradia%2Epdf&parent=%2Fsites%2Fcaohabitacaourb%2FShared%20Documents%2FWIKI%20Habita%C3%A7%C3%A3o%2FAtua%C3%A7%C3%A3o%20Estrutural> Acesso 30 ago.2023

SNHIS, cria o Conselho Estadual de Habitação - CEH, institui o Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social - FPHIS e o Fundo Garantidor Habitacional – FGH); **14)** Lei Federal nº11.888/2008 (Assistência Técnica Pública e Gratuita para o projeto e a construção de Habitação de Interesse Social; **15)** Lei Federal nº13.140/2015 (Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública); **16)** Decreto nº 7.053/2009 (Política Nacional Para a População em Situação de Rua); **17)** Resolução nº10/2018 Do Conselho Nacional de Direitos Humanos (Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos; **18)** Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021 (Institui o Programa Casa Verde e Amarela) e; **19)** Lei nº 14. 620, de 13 de julho de 2023 (Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, altera diversos diplomas legais, dentre eles, a Lei nº 13.465/17 e revoga dispositivos da Lei nº 14.118/21).

A despeito da natureza jurídica e universal do direito à moradia digna – direito humano fundamental – e de seu conteúdo, que de acordo com a orientação estabelecida pelo Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (1991), envolve, necessariamente, a garantia conjunta da segurança da posse; custo acessível, habitabilidade; disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos; localização adequada; adequação cultural; e acessibilidade (IACOVINI, 2019), fato é que esse direito está muito longe de ser efetivado, especialmente no Brasil, que é considerado um dos 15 países mais desiguais do mundo<sup>256</sup>.

A reiterada violação do direito à moradia digna, materializada no espaço urbano permeado pela desigualdade social, fruto da segregação espacial, econômica, política e ideológica (VILLAÇA, 2011), cria uma realidade tal, que demanda, por parte do Estado, a tomada de providências visando a resolução, ou ao menos, a mitigação dos

---

<sup>256</sup> Implementación de la Agenda 2030 y sus ODS a nivel nacional en América Latina: respuestas institucionales en siete países de la región. Disponível em <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/33426>. Acesso 29 maio.2020

muitos e graves problemas urbanos, como as ocupações em áreas especialmente protegidas, em áreas de risco, violência, miséria, poluição da água, do ar e do solo etc.

Nesse cenário, a regularização fundiária como instrumento da política urbana (art. 4º, V, q, da Lei n. 10.257/2001) é vital para garantia do direito à moradia digna dos ocupantes de assentamentos e núcleos urbanos informais, além de possibilitar a correção das distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (art. 2º, IV da Lei n. 10.257/2001).

Atualmente, o marco legal da regularização fundiária é a Lei n. 13.465/17, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana (REURB), tendo como objetivos<sup>257</sup>, dentre outros, 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; garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; garantir a efetivação da função social da propriedade; ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais e; concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo.

Para a consecução dos objetivos delineados, a Lei n. 13.465/17 contempla medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais. Ela adota um microsistema jurídico para regularização fundiária e cria institutos novos; estabelece os procedimentos para a regularização dos núcleos urbanos informais e para o fornecimento da titulação dos ocupantes. Prevê o protagonismo da atuação municipal.

Diversamente da Lei n.11.977/09, a Lei n. 13.465/17 não previu, expressamente, um marco temporal para a sua aplicação. Tal situação tem ocasionado interpretações divergentes e conflituosas sobre sua aplicabilidade ou não

---

<sup>257</sup> Vide art. 10 da Lei n. 13.465/17.

para núcleos urbanos informais que tenham sido constituídos depois da edição da referida norma.

Sendo assim, se pretende apresentar nas linhas que seguem os pontos controversos de tal questão, que envolve, também, a aplicação nas regularizações fundiárias da Lei n. 6.766/79 e suas possíveis implicações à efetivação do direito à moradia digna, considerando determinadas situações fáticas, a exemplo da não consolidação do núcleo/parcelamento, bem assim, o surgimento de núcleos urbanos informais e de parcelamentos de solo ilegais posteriormente a edição da atual norma reguladora da REURB.

### **3. MARCO TEMPORAL DA REURB E A NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO SISTÊMICA DO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO**

A hermenêutica jurídica “tem por objeto o estudo e a sistematização dos processos aplicáveis para determinar o sentido e o alcance das expressões do Direito” (MORAES, 2002, p. 100, apud MAXIMILIANO, 1998, p. 1).

Nesse sentido, à luz do método de interpretação sistemático<sup>258</sup>, os textos legais infraconstitucionais devem ser interpretados de acordo com os preceitos constitucionais, objetivando dar concretude aos direitos fundamentais que os envolvem e os norteiam.

Assim, os preceitos normativos da Lei n. 13.465/17, atual marco da regularização fundiária no Brasil, devem ser interpretados de acordo com os preceitos da política urbana preconizados pela Constituição Federal (artigos 182 e 183) e pela Lei Federal nº10.257/2001 (Estatuto da Cidade), marco do Direito Urbanístico Brasileiro, sem embargo de outras normas pertinentes, como as referidas no item supra, por exemplo.

---

<sup>258</sup> Os métodos tradicionais de interpretação são: o histórico, gramatical ou literal, lógico, teleológico e sistemático.

Considerando que o crescimento desordenado, com a proliferação exponencial de ocupações, loteamentos e obras clandestinas e/ou irregulares é um fenômeno presente em todas as cidades brasileiras<sup>259</sup> que, por isso, também se faz presente em todas as Promotorias de Justiça que tem como atribuição a Defesa do Meio Ambiente, da Habitação e da Ordem Urbanística, a definição de um marco temporal para aplicação da lei da REURB é medida defendida por respeitáveis colegas de Ministério Público<sup>260</sup> para balizar as ações dos gestores públicos no trato desta questão, que deve ser acompanhada e fiscalizada de perto pelo Ministério Público, principalmente, porque há uma tendência de regularização indiscriminada por parte do Poder Público Municipal que não tem, em regra, fiscalização eficiente para evitar à instalação de novos núcleos urbanos informais, ao mesmo tempo em que é carecedor de políticas públicas de habitação.

Essa tendência de regularizações indiscriminadas, seguidas por leis de anistias é bem retratada pelo fato de que

(...) “contando com o atual Código Florestal e a Lei da REURB, numa década, foram arbitrados sucessivamente quatro marcos temporais para o reconhecimento de ocupações em APP passíveis de REURB. Esse comportamento acarreta, além da desmoralização do Estado, a geração de um passivo ambiental irremediável, bem como ocasiona a desordem urbana. A protelação via Legislativo cria a expectativa de reiteradas redefinições de marco temporal ocupacional, gerando um evidente incentivo a novas ocupações” (LOCATELLI, 2021, p. 165).

<sup>259</sup> Sobre aumento do número de favelas no Brasil nos últimos dez anos, consultar: <https://ufmg.br/comunicacao/noticias/aumento-do-numero-de-favelas-no-brasil-e-reflexo-da-desigualdade-crescente-afirma-denise-morado>. Acesso 18 out. 2021.

<sup>260</sup>Vide a respeito o artigo “Considerações Gerais sobre a Reurb” de autoria do ilustre Promotor de Justiça do MPSP Ivan Carneiro Castanheiro. Disponível em: <https://www.escoladomp.org.br/noticias/e-book-reurb-disponivel-para-download.html> Acesso em: 29 ago.2023

Tal circunstância – alterações sucessivas de marcos temporais – provoca, como já dito, discussões e resulta em vários e divergentes posicionamentos jurídicos sobre a questão.

A Lei n. 13.465/17, no art. 9º § 2º estabelece que a REURB promovida **mediante legitimação fundiária** somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes **até 22 de dezembro de 2016**.

Considerando que a legitimação fundiária é apenas um, dos quinze instrumentos previstos no art. 15 da Lei n. 13.465/17, poder-se-á interpretar que fora o caso da utilização da legitimação fundiária, para os demais institutos jurídicos previstos na citada norma, não há marco temporal, até porque, para os que defendem tal tese<sup>261</sup>, a falta de expresse marco legal foi opção do legislador, dada a finalidade social dessa norma, voltada a promoção do direito à moradia adequada frente a

(...) cidade informal consolidada, consequência da ineficiência do estado para fazer frente às políticas públicas urbanas e habitacionais. Por isso, enquanto instrumental da política urbana sempre será uma *estratégia* para enfrentar passivos urbanos em *situações excepcionais*; paralelamente, o poder público deve adotar, de forma permanente, medidas de controle do uso e ocupação do solo, assim também de cumprimento da função social da propriedade e de implemento de políticas habitacionais. Estas, sim, medidas aptas e efetivas a refrear o crescimento das informalidades urbanas (MENEGAT, 2023, p. 213).

Lado outro, de acordo com LOCATELLI (ibidem) há necessidade de distinguir se o núcleo urbano informal que será objeto de REURB, está ou não locado, total ou parcialmente em área de preservação permanente (APP) e, ainda, se a regularização

---

<sup>261</sup>Vide a respeito o artigo “A regularização fundiária e a realização do direito à moradia na lei n. 13.465/17. Notas sobre alguns aspectos controvertidos à luz da dogmática dos direitos fundamentais, de autoria da ilustre Promotora de Justiça do MPRS, Débora Regina Menegat. Disponível em: <https://revistadomprs.org.br/index.php/amprs/article/view/291> Acesso em: 29 ago.2023

fundiária almejada é de interesse social (REURB-S) ou de interesse específico (REURB-E), porque os marcos temporais são diversos.

Os artigos 64 e 65 da Lei n. 12.651/12 (Código Florestal), com a redação que lhes foi dada pela Lei n. 13.465/17, além de autorizarem a regularização de núcleos urbanos informais caracterizados como de interesse social (REURB S) e de interesse específico (REURB E) em áreas de preservação permanente, não fixou limite temporal de ocupação dessas áreas ambientalmente sensíveis, o que uma vez mais, poder-se-á levar a interpretação de que inexistente marco legal para REURB em APP.

O art. 8º § 4º da Lei n. 12.651/12, não alterado pela Lei n. 13.465/17, estabelece que *“não haverá, em qualquer hipótese, direito à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa, além das previstas nesta Lei”*.

E o art. 3º, IX, “d” da Lei n. 12.651/12, também não alterado pela Lei n. 13.465/17, considera como atividade caracterizadora de interesse social *“a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, observadas as condições estabelecidas na [Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009](#)”*.

Nestes termos e levando-se em conta de que o próprio Código Florestal trata a *regularização fundiária de interesse social* como uma das medidas de exceção para intervenção em APP (cf. art. 8º c.c. 3º, IX, “d” da Lei n. 12.651/17), afastando-se da regra estampada no art. 8º § 4º acima transcrito, poder-se-á admitir que em se tratando de REURB S inexistiria marco temporal diante da necessidade de se garantir o direito à moradia, desde que inexistisse risco e houvesse melhora das condições de sustentabilidade do local (cf. §2º, III e IV do art. 64 da Lei n. 12.651/12, com a redação dada pela Lei n. 13.465/17).

Já em se tratando de núcleos urbanos de interesse específico, por força do disposto no art. 8º § 4º da Lei n. 12.651/12, a REURB E só poderia ocorrer naqueles que já existiam até **28 de maio de 2012**, data da entrada em vigor do Código Florestal.

Ainda, é possível afirmar que a data de **22 de dezembro de 2016** é o marco ocupacional aplicável tanto para a REURB S quanto REURB E, porque a Lei n. 13.

465/17 categoricamente reconheceu os núcleos urbanos informais existentes, incidentes ou não em APP, até a data de sua publicação.

De todo modo, em que pese haver controvérsias sobre o marco temporal envolvendo a aplicação das normas da REURB para regularização dos núcleos urbanos informais<sup>262</sup>, há uma questão que penso ser comum a todas as posições, ainda que divergentes. Ela diz respeito a conformação do núcleo e a sua consolidação, nos termos em que estabelecido no art. 9º da Lei n. 13.465/17, quer porque só se regulariza algo que já existe, quer, ainda, porque tal situação fática se mostra

(...) essencial para equilibrar essa equação entre moradia e a proteção ao meio ambiente e ordenamento territorial, comporte de justificativa constitucional para que a flexibilização das regras urbanísticas e da proteção ambiental (e a redução da esfera de sua proteção) só possa ocorrer aqueles núcleos urbanos informais que esteja de alguma forma conectados no tecido urbano e abrigando um grupo de pessoas que além de estabelecer seu domicílio, guarda com lugar relações sociais relevantes (MENEGAT, 2023, p. 221).

Nessa senda, a depender da conformação do núcleo urbano informal ou do parcelamento ilegal do solo, e do seu grau de consolidação, entendemos que a Lei n. 6.766/79, há de ser considerada para regularização de ocupações, loteamentos irregulares ou clandestinos, principalmente os de interesse específico, conforme se verá no tópico abaixo.

#### **4. REGIME JURÍDICO DA PRODUÇÃO (LEI n. 6.766/79) DIVERSO DO REGIME JURÍDICO DA REGULARIZAÇÃO (LEI N. 13.465/17)**

---

<sup>262</sup> Vide a respeito, também, o Manual de Atuação em REURB do MPF, onde consta que subsistem três possibilidades de marco temporal: 1) a data de vigência do Código Florestal (28/5/2012); 2) o marco definido pela Lei Federal nº 13.465/2017, consistente na data de vigência da MP nº 759/2016 (22/12/2016) e; 3) um marco futuro indeterminado. Disponível em <https://biblioteca.mpf.mp.br/server/api/core/bitstreams/5bddaad4-9baa-4b66-b38e-6bfa945c2712/content>. Acesso 29 ago. 2023

Sabidamente, a Lei n. 6.766/79 versa sobre o parcelamento do solo urbano. Ela contém normas regulatórias que se destinam a *produção* de lotes mediante loteamento ou desmembramento.

A Lei n. 13.465/17, como já dito, versa sobre a *regularização* fundiária rural e urbana.

A questão sensível e sobre a qual se pretende trazer algumas reflexões, é sobre a incidência ou não da Lei n. 6.766/79 para os casos de loteamentos clandestinos ou irregulares formados fora dos possíveis marcos temporais de ocupação hoje existentes, para os que esposam de tal entendimento, ou, que não se amoldem a circunstância descrita no art. 11, III da Lei n. 13.456/17<sup>263</sup>.

Essa problemática, ainda incipiente na jurisprudência, certamente estará presente nas Promotorias de Justiça com atribuições nas curadorias de Habitação e Urbanismo, e haverá necessidade de se firmar posição, em relação a casos variados, sobre a aplicação ou não da Lei n. 6.766/79 em processos judiciais, inquéritos civis, Termos de Ajustamento de Condutas - TACs, que versem sobre a regularização de parcelamentos de solo clandestinos ou irregulares, normalmente, caracterizados por certo padrão de urbanização (abertura de vias, padronização de tamanhos de lotes, tipologia de edificação, etc).

Isto porque, desde o advento da Lei n. 13.465/17, com todas as flexibilizações que ela traz, percebe-se que há uma tendência por parte do Poder Público Municipal aplicá-la indistintamente a **todos** os casos de parcelamentos e ocupações irregulares ou clandestinas, mesmo, em casos em que há, por exemplo, condenação judicial determinando a regularização do parcelamento nos termos da Lei n. 6.766/79, o que

---

<sup>263</sup> Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

...

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

implica, na observância de parâmetros urbanísticos mais restritivos se comparado com a lei de regularização.

A análise sistemática das normas que regem o tema, uma vez mais, evidencia a necessidade de analisar as circunstâncias fáticas de cada caso para verificar qual das normas – Lei n. 6.766/79 ou Lei n. 13.465/17 – é a adequada para incidir e reger as ações voltadas regularização de parcelamentos e ocupações irregulares ou clandestinas ocorridas.

A Lei n. 13.465/17, cuja interpretação deve ocorrer à luz dos objetivos descritos pela própria norma em seu art. 10, já citado, contém dispositivos legais explicativos, dentre os quais, se destacam a informalidade e a consolidação, pressupostos para incidência da REURB.

O art. 11, inciso III da Lei n. 13.465/17 defini núcleo urbano informal consolidado como sendo *“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”*

É certo que a informalidade é condição essencial para a incidência da REURB. Mas ela não basta. É fundamental verificar se o núcleo urbano informal é ou não de difícil reversão.

Assim, se os loteamentos irregulares ou clandestinos não estiverem integralmente consolidados e, por consequência, houver possibilidade de reversão ou submissão a novo licenciamento, a norma aplicável para se buscar a regularização é a da Lei n. 6.766/79.

O núcleo ou parcelamento de solo retratado na imagem abaixo bem ilustra a assertiva.

Figura 1 - Delimitação de núcleo urbano informal situado no Bairro Jaguari, Bragança Paulista



Os vazios urbanos existentes dentro desse parcelamento ilegal são significativos e não indicam consolidação e impossibilidade de reversão.

A medida a ser adotada pelo Ministério Público em casos semelhantes, é buscar junto ao Poder Público Municipal o exercício do poder-dever de polícia para embargo da área; responsabilização criminal dos loteadores e exigência de licenciamento para cumprimento integral da Lei Federal n. 6.766/79.

Outra questão que merece reflexão é a situação que envolve a possibilidade de REURB em zona rural, local onde ocorrem os parcelamentos destinados às chácaras de veraneio ou condomínios rurais, muito comum nas cidades do interior.

A admissão da REURB em zona rural (art. 11, I da Lei n. 13.465/17), fora situações bem específicas que encontrem eco nos objetivos elencados no art. 10 da Lei n. 13. 465/17, podem:

- Constituir afronta à ordem urbanística e ao planejamento estabelecido no Plano Diretor;
- Ocasionar danos ambientais (áreas especialmente protegidas, desmatamento, lançamento de esgoto *in natura*, coleta e destinação de resíduos sólidos e outros);

- Ocasionar prejuízos aos adquirentes e suas famílias, assim como, à produção agropecuária (aumento de custo e conflitos legais) e continuidade do êxodo rural;
- Desrespeito aos requisitos mínimos de moradia digna (Comentário Geral nº 04 – ONU PIDESC), etc.

Diante do exposto, para que a REURB em Zona Rural seja possível há de se verificar: 1) que não se trata de novo fracionamento ilegal do solo rural; 2) que há possibilidade de atendimento aos objetivos da REURB (art. 10), assim como, o respeito as demais normas constitucionais e infraconstitucionais; 3) que ocorra a inserção no perímetro urbano – observância do art. 42-B da Lei Federal 10.257/2001, e; 4) que se garanta a regularização material e formal do núcleo informal.

Figura 2 – Parcelamento irregular do solo em área rural de Bragança Paulista



A imagem ilustra uma situação fática de parcelamento do solo situado em zona rural onde a aplicação da REURB é manifestamente indevida por contrariar os próprios objetivos da lei e se distanciar dos preceitos da política urbana delineados pela Constituição Federal.

Há de se observar, ainda, se os loteamentos clandestinos ou irregulares estão em áreas de abrangência de Mata Atlântica, vez que, por força do art. 5º e 17 da Lei Federal n. 11.428/2006, o desmatamento ilegal não causa a perda da configuração do estágio sucessional e não se admite compensação em local diverso do dano.

Permitir a regularização de parcelamentos de solo dessa natureza pelas normas da REURB, significa concordar e ou estimular o descumprimento de legislação, com anistia de responsabilidade e com prejuízos a ordem urbanística e a sociedade, diante dos graves efeitos cumulativos que regularizações inadequadas podem acarretar à cidade.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

As ocupações, parcelamentos, desmembramentos, edificações, clandestinas ou irregulares são realidade em todas as cidades brasileiras. As causas são diversas e complexas. Há o desrespeito consciente das normas legais por pessoas desonestas que dolosamente e de forma ilegal parcelam, vendem e edificam em solo urbano e rural; há ausência de políticas públicas habitacionais eficientes, capazes de fornecer a população de baixa renda moradia digna em locais adequados e bem localizados nas cidades; há ausência de fiscalização adequada, efetivo exercício pelo Poder Público do poder-dever de polícia para coibir ilegalidades ambientais e urbanísticas, dentre outras.

A lei n. 13. 465/17, assim como outras legislações da mesma natureza que as antecedeu, “é uma realidade positivada” (LOCATELLI, *ibidem*, p. 307). E o Ministério Público, por missão constitucional, tem o dever de acompanhar, fiscalizar e exigir a implementação da REURB nos municípios.

Para exercer o mister do atual marco legal da REURB no Brasil, os Municípios deveriam minimamente: ter razoável estrutura material e pessoal; possuir uma fiscalização ***eficiente*** para evitar à instalação de novos núcleos urbanos informais; trabalhar a questão da regularização fundiária de forma sistêmica com os Planos

Municipais - Plano Diretor (art. 41 Lei n. 10.257/01); Saneamento (Lei n. 11.455/07 com as alterações da Lei n. 14.026/20); Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (Lei n. 12.305/10); Mobilidade Urbana (Lei n. 12.586/12); Conservação e Recuperação da Mata Atlântica (Lei n. 11.428/06); Trabalho e Contingência em Ações de Proteção e Defesa Civil (Lei n. 12.608/12); Educação (Lei n. 13005/14); Habitação (Lei n. 11.124/05 e ATHIS Lei n. 11.888/08) - **ter controle do território e estabelecer prioridade de ação**. De fundamental importância, também, que os Municípios zelem pela efetividade de seus Planos Municipais de Habitação, porque a REURB deve ser acompanhada de investimentos em programas assistenciais de moradia social que promovam a inclusão social, garantindo a seus habitantes o Direito à Cidade.

Nesse sentido, o *Parquet* deverá trabalhar no sentido de compor uma estrutura mínima nos Municípios que consiga dar cabo desses deveres, priorizando as *regularizações fundiárias de interesse social*, como um dos meios de se garantir a moradia digna à parcela da população mais vulnerável.

No que toca as *regularizações fundiárias de interesse específico*, o Ministério Público deve direcionar forças à fiscalização das REURBs E, como forma de buscar a responsabilização dos agentes promotores, a exigência de regularização, de compensações, e combate ao enriquecimento ilícito.

A instituição deve, ainda, buscar distinguir, claramente, as hipóteses em que as regularizações dos parcelamentos, especialmente, os de interesse específico, deverão ocorrer nos termos da Lei n. 6.766/79, não só por causa de uma anistia indevida de responsabilidades, mas principalmente, em razão dos graves e irremediáveis efeitos cumulativos negativos, a exemplo de dispensas de áreas verdes e institucionais, que regularizações inadequadas do ponto de vista ambiental e urbanístico, podem acarretar às cidades.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei Federal n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm)  
Acesso em: 30 ago. 2023

BRASIL. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 812 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 29 ago. 2023

BRASIL. Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória n. 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n. 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de

outubro de 2016; e dá outras providências. Lei da REURB. Brasília, DF, 11 jul.2017. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASIL. Ministério Público Federal. 4ª Câmara de Coordenação e Revisão. **Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente**. Brasília: MPF, 2018, p. 42. Disponível em <https://biblioteca.mpf.mp.br/server/api/core/bitstreams/5bddaad4-9baa-4b66-b38e-6bfa945c2712/content>. Acesso 29 ago. 2023.

MENEGAT, D. R. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E A REALIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NA LEI N. 13.465/17. NOTAS SOBRE ALGUNS ASPECTOS CONTROVERTIDOS À LUZ DA DOGMÁTICA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, v. 1, n. 92, p. 205-230, 1 fev. 2023. Disponível em: <https://revistadomprs.org.br/index.php/amprs/article/view/291>. Acesso em: 29 ago.2023

IACOVINI, R.F.G. Direito à moradia adequada e urbanização de favelas – reflexões e desafios para uma nova abordagem. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, v. 8, p. 201-232, 2019

Implementación de la Agenda 2030 y sus ODS a nivel nacional en América Latina: respuestas institucionales en siete países de la región. Disponível em <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/33426>. Acesso em: 29 maio 2020

LOCATELLI, P.A. **Elementos para a sustentabilidade da regularização fundiária urbana nas áreas de preservação permanente**: os desafios para a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento urbano – interpretação e atuação homeostática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Projeto estratégico MP - Moradia. São Paulo: MP-SP, 2020. Disponível em: <https://mpspbr.sharepoint.com/sites/caohabitacaourb/Shared%20Documents/Forms/AllItems.aspx?ga=1&id=%2Fsites%2Fcaohabitacaourb%2FShared%20Documents%2FWIKI%20Habita%C3%A7%C3%A3o%2FAtua%C3%A7%C3%A3o%20Estrutural%2FProjeto%20Estrat%C3%A9gico%20MP%2DMoradia%2Epdf&parent=%2Fsites%2Fcaohabitacaourb%2FShared%20Documents%2FWIKI%20Habita%C3%A7%C3%A3o%2FAtua%C3%A7%C3%A3o%20Estrutural>. Acesso 30 ago.2023

Moradia é um Direito Humano. Disponível em [http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?page\\_id=2&lang=pt](http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?page_id=2&lang=pt). Acesso 30 ago.2023

MORAES. A. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002.

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. Disponível em: <https://www.escoladomp.org.br/noticias/e-book-reurb-disponivel-para-download.html>  
Acesso em: 29 ago.2023

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. Barueri: Studio Nobel, 1998.

## 12.RESTRIÇÕES CONVENCIONAIS DE LOTEAMENTO E O INTERESSE PÚBLICO

**Marcus Vinicius Monteiro dos Santos**

Promotor de Justiça de Habitação e Urbanismo da Capital

Mestre pela Fundação Getúlio Vargas

*“A cidade é a tentativa mais bem-sucedida do homem de reconstruir o mundo em que vive o mais próximo do seu desejo. Mas, se a cidade é o mundo que o homem criou, doravante ela é o mundo onde ele está condenado a viver. Assim, indiretamente, e sem qualquer percepção clara da natureza da sua tarefa, ao construir a cidade o homem reconstruiu a si mesmo.”* (Robert Park)

### I. Introdução

A aplicabilidade das restrições convencionais de loteamento em face de legislação urbanística superveniente é questão que ainda nos dias de hoje divide a doutrina e a jurisprudência.

Loteamentos e desmembramentos são espécies de parcelamento do solo, cujo regramento geral está previsto na Lei Federal nº 6.766/79. Entende-se por *loteamento* a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes (art. 2º, §1º). *Desmembramento*, por sua vez, é a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes (art. 2º, 2º).

Parcelamento do solo é uma forma de desenvolvimento urbano. A partir da sua implantação a cidade cresce, pois um novo bairro, em regra, é dele originado. O adensamento subsequente do território loteado traz a obrigatoriedade de execução de infraestrutura básica (redes de abastecimento de água, de iluminação pública, de coleta de esgoto, além de colocação de guias e sarjetas nas vias públicas). Reserva de áreas para uso institucional (creches, escolas, postos de saúde, delegacias de polícia etc.) e para uso verde (praças e parques) também são uma exigência legal.

Cabe aos Municípios definirem, por meio de lei específica para cada zona em que se divide o território, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento. Antes da elaboração do projeto de loteamento, o interessado deve, portanto, solicitar à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal quando for o caso, que defina as diretrizes para o uso do solo, traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário, apresentando, para este fim, requerimento e planta do imóvel.

As restrições convencionais de loteamento encontram respaldo nos arts. 26, VII<sup>264</sup> e 45<sup>265</sup>, ambos da Lei nº 6.766/79. Elas possuem natureza contratual e, portanto, regem-se pelo direito privado. Tais restrições são estabelecidas unilateralmente pelo loteador no memorial de loteamento arquivado no Cartório de Registro público de imóveis, que serão transcritas nas escrituras por ocasião da alienação dos lotes. Essas devem, em tese, ser observadas por todos os adquirentes em defesa do projeto arquitetônico do bairro.

Na lição de Hely Lopes Meirelles: *“Além das restrições legais de vizinhança, impostas pelas leis civis, [...] podem os interessados estabelecer,*

---

<sup>264</sup> Art. 26. Os compromissos de compra e venda, as cessões ou promessas de cessão poderão ser feitos por escritura pública ou por instrumento particular, de acordo com o modelo depositado na forma do inciso VI do art. 18 e conterão, pelo menos, as seguintes indicações: VII - declaração das restrições urbanísticas convencionais do loteamento, supletivas da legislação pertinente.

<sup>265</sup> Art. 45. O loteador, ainda que já tenha vendido todos os lotes, ou os vizinhos, são partes legítimas para promover ação destinada a impedir construção em desacordo com restrições legais ou contratuais.

*convencionalmente, outras restrições ao direito de construir, em relação às suas propriedades, visando a fixar a natureza das construções admitidas, assim como a altura, o recuo, o afastamento, o tipo de edificações e o que mais convier aos confrontantes e ao bairro. Essas limitações apresentam-se, comumente, sob duas modalidades: individuais e gerais. As primeiras objetivam condições de interesse particular dos contratantes; as segundas impõem requisitos de interesse comum do bairro, pelo que são operantes entre todos os seus moradores beneficiários diretos de suas vantagens”.*<sup>266</sup>

Essas restrições privadas, estabelecidas em convenção, tem caráter supletivo da legislação vigente. Elas possuem caráter temporário e destinam-se a suprir eventual omissão legislativa existente à época da implantação do parcelamento. O art. 26, VII, da Lei nº 6.766/79 traz a previsão quanto a esse caráter somente supletivo, o que é coerente com a competência constitucional atribuída pela Constituição Federal aos Municípios para a definição e redefinição das regras gerais de uso e ocupação do solo em prol do interesse público.

## **II. Restrições Convencionais e Planejamento Urbano**

A competência constitucional para promover “adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” é dos Municípios e está prevista no artigo 30, VIII da Constituição Federal de 1988.

As cidades são dinâmicas e por isso as regras que disciplinam o uso do espaço territorial urbano precisam ser constantemente reavaliadas. Não foi por outra razão que o Estatuto da Cidade determina expressamente que os Planos Diretores dos Municípios devem ser revistos a cada dez anos.

---

<sup>266</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito de Construir. 8ªed: Malheiros, São Paulo, 2000, pág. 78.

Logo, se os padrões urbanísticos instituídos por lei devem sempre ser revisados e repensados em prol de uma cidade mais justa e inclusiva, evitando-se um “engessamento” que contraria a diretriz do Direito à Cidade, como muito mais razão normas privadas, instituídas por loteadores, também devem ser mitigadas sempre que houver interesse público.

A manutenção de restrições de loteamento, se por um lado pode atender as expectativas de proprietários de lotes e, conseqüentemente, a conservação de padrões urbanísticos do passado, por outro lado restringe o exercício da competência legislativa atribuída pela Constituição Federal aos Municípios, que devem sempre pensar o planejamento urbano para atender ao conjunto da sociedade, adequando-o às características de cada localidade.

Muitas vezes as restrições convencionais -que foram estabelecidas unilateralmente pelo loteador com o único propósito de maximizar os lucros com as vendas de lotes- são antigas e não dialogam com o espaço urbano atualmente consolidado no seu entorno. Por tais razões, leis urbanísticas posteriores, democraticamente debatidas com o conjunto da sociedade, são promulgadas muitas vezes alterando regras de zoneamento e de posturas urbanísticas naqueles territórios onde ainda incidem as restrições, acabando por mitigá-las ou até mesmo eliminá-las completamente em prol de um interesse maior da coletividade.

Como bem observa o professor Carlos Ari Sunfeld: *“a Constituição Federal e a legislação nacional conferem ao Legislativo municipal o dever e a competência de definir e redefinir os usos possíveis dos imóveis, impedindo, assim, que estes acabem petrificados por deliberações privadas ou por leis antigas, obstando o livre desenvolvimento da cidade segundo as necessidades de cada época (...) A visão segundo a qual as convenções privadas de loteamento seriam atos jurídicos perfeitos e gerariam direitos adquiridos em favor de cada proprietário de lote, nos termos do art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, tem como consequência a afirmação de inconstitucionalidade de todas as leis municipais supervenientes que não observem restrições de uso instituídas anteriormente por loteador privado. (...) O*

*poder público não está autorizado a transacionar sobre o regime jurídico geral das propriedades urbanas, não podendo conferir, a sujeitos específicos, direitos contra as regras que, no futuro, irão regular direitos e atividades de terceiros. Não existe ato jurídico perfeito ou direito adquirido individual quanto ao estatuto jurídico geral da propriedade de terceiros. (...) Não é tarefa dos loteadores privados, em princípio, limitar de modo geral e permanente o uso a que, daí por diante, os imóveis das diversas áreas da cidade estarão vocacionados. Regular os usos é missão para o “planejamento municipal”, a cargo da lei local (EC, art. 4º, III). A maior amplitude no uso dos imóveis é de interesse público”<sup>267</sup>.*

No mesmo sentido o Hely Lopes Meirelles ensina que: “... toda a legislação urbanística é norma de ordem pública, prevalente não só sobre as disposições de interesse privado, como, e principalmente, sobre as restrições convencionais de loteamento, limitadas a determinados bairros. E nem poderia ser de outro modo, porque se as restrições convencionais pudessem prevalecer sobre as leis urbanísticas seria a supremacia do individual sobre o social, do interesse particular sobre o interesse público, sempre presumido nas normas de ordem pública.”<sup>268</sup>

A opção do administrador público da ocasião que aprovou um loteamento com restrições convencionais não vincula a opção do legislador do presente de legislar de forma contrária.

A Constituição Federal e as legislações urbanísticas infraconstitucionais conferem ao Legislativo municipal a competência para disciplinar a ordenação do espaço territorial urbano, seus usos possíveis e, conseqüentemente, para impedir que estes acabem petrificados por deliberações privadas ou por leis antigas, inviabilizando o livre desenvolvimento da cidade segundo o interesse público do momento.

O direito de construir do proprietário constitui atividade econômica privada e, assim, as restrições convencionais que regulam essa faculdade estão

---

<sup>267</sup> As Restrições Convencionais de Loteamento e o Direito Público. Revista de Direito da Cidade, vol. 12, nº 4.

<sup>268</sup> Estudos e Pareceres de Direito Público. Vol. V. São Paulo. Revista dos Tribunais, 1973.

subordinadas à função social da propriedade de que tratam o artigo 5º, XXIII e 182 da CF/88.

Nas palavras de Nelson Nery Júnior: *“o uso do solo urbano submete-se aos princípios gerais disciplinadores da função social da propriedade, evidenciando a defesa do meio ambiente e do bem-estar comum da sociedade”*.<sup>269</sup>

O ordenamento jurídico pátrio desenvolve um sistema complexo de ordenação do espaço territorial a partir do planejamento urbano. Esse planejamento elaborado regularmente pelo poder público, seguindo as diretrizes previstas no Estatuto de Cidade (Lei Federal nº 10.257/21), é a forma correta de se pensar o futuro das cidades, notadamente no que tange a sua proteção socioambiental.

O planejamento urbano, materializado nos planos diretores, leis de uso e ocupação do solo, leis de zoneamento etc., é que vai contribuir para a garantia do direito a cidades sustentáveis, assim 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.

As alterações, por lei, de padrões urbanísticos em áreas onde está inserido um loteamento com restrições convencionais servem a um propósito maior e com foco na cidade. Conforme disposto no art. 2º, §4º, o Estatuto da Cidade, o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, visam: “evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente”.

### **III. Inexistência de Direito Adquirido ou Insegurança Jurídica**

Outra questão que merece ser abordada diz respeito a inexistência de insegurança jurídica ou de violação a direito adquirido nos casos em que legislação

---

<sup>269</sup> Código Civil Comentado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

urbanística posterior mitiga ou revoga regras instituídas por restrições convencionais de loteamento.

A esse respeito é preciso dizer, de início, que quando uma lei urbanística mais restritiva é revogada por outra lei menos restritiva não há, por conta deste fato específico, qualquer vício de inconstitucionalidade. Assim, por exemplo, se uma lei municipal que gravava determinado território como Zona Estritamente Residencial, onde poderiam existir apenas lotes unifamiliares, é revogada por outra lei municipal que gravou o mesmo território como Zona de Uso Misto, com possibilidade de lotes multifamiliares, existência de atividades empresariais e de serviços, houve regular exercício do direito de ordenação do espaço territorial urbano, ainda que impactos ambientais negativos necessariamente sejam verificados.

Seguindo-se esse raciocínio, se uma lei pode revogar, expressa ou tacitamente, outra lei, com muito mais razão pode ela disciplinar a ordenação do espaço territorial de forma diversa daquela contida nas regras de restrições convencionais de loteamento que foram estabelecidas unilateralmente pelo loteador em benefício próprio.

Inexiste nessas situações direito adquirido ou insegurança jurídica. A revisão de padrões urbanísticos é uma obrigação do administrador público. O Estatuto da Cidade impõe que os Planos Diretores sejam revisados a cada dez anos (art. 40, §3º, da Lei nº 10.257/21), justamente porque o crescimento e transformações das cidades demandam constantes revisões de padrões urbanísticos em prol da melhoria da qualidade de vida dos seus habitantes.

Seria um contrassenso o Ministério Público exigir -como de fato exige- revisões de Planos Diretores ao final daquele período e, por outro lado, posicionar-se contrariamente as alterações normativas de uso e ocupação do solo sob o argumento de preservação de direitos adquiridos. O direito à cidade pertencente a toda coletividade deve sempre prevalecer sobre os interesses (legítimos ou não) dos moradores de um dado território.

A esse respeito o E. Tribunal de Justiça de São Paulo pronunciou-se nos seguintes termos:

*“MACROZOENAMENTO Plano Diretor do Município de Bragança Paulista que divide o território em duas macrozonas, urbana e rural, sendo vedado o parcelamento do solo para fins urbanos no perímetro rural. Macrozona Rural que compreende as áreas que possuem importância ambiental para o município, constituída por remanescentes florestais significativos em diversos estágios, de ecossistemas representativos de importância regional que contribuem para manutenção da biodiversidade, conservação do solo e produção de água, e é constituída por bacias hidrográficas de abastecimento do município e região, por áreas de produção agrícola que contribuem para manutenção da biodiversidade, conservação do solo e manutenção dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos, bem como contendo função especial de controle da expansão urbana dispersa e fragmentada. Lei de Zoneamento superveniente à implantação do loteamento Restrição urbanística possível. Competência do Município para legislar sobre interesse público local. Prevalência de interesse público sobre particular. Inexistência de direito adquirido em face de interesse coletivo. Ausência de direito líquido e certo. Sentença mantida. Recurso não provido (Apelação Cível nº 1000112-48.2020.8.26.0099),*

No mesmo sentido já se pronunciou o Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial nº 1.774.818 – SP:

*“Na jurisprudência deste Tribunal Superior, não há fundamento para a pretensão da recorrente de fazer prevalecer uma restrição convencional originária, imposta unilateralmente pelo loteador, frente à legislação municipal que, de forma fundamentada, abranda essas restrições. 5. Não*

*há como opor uma restrição urbanística convencional, com fundamento na Lei 6.766/79, à legislação municipal que dispõe sobre o uso permitido dos imóveis de determinada região. De fato, já em conformidade com a nova ordem constitucional, a Lei 9.785/99 alterou a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, em seu art. 4º, § 1º, para reconhecer expressamente que essa competência é do município. 6. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido (...) Ademais, essa interpretação está em consonância, inclusive, com o julgamento da Segunda Turma, invocado pelo recorrente para fins de comprovação de dissídio jurisprudencial. Nesse sentido, veja-se que, no REsp 302.906/SP, o STJ já se manifestou no sentido de que é permitido, havendo justificativa de interesse público, que o município abrande as limitações contidas nas restrições urbanísticas convencionais: A Administração não fica refém dos acordos "egoísticos" firmados pelos loteadores, pois reserva para si um ius variandi, sob cuja égide as restrições urbanístico-ambientais podem ser ampliadas ou, excepcionalmente, afrouxadas. 10. O relaxamento, pela via legislativa, das restrições urbanístico-ambientais convencionais, permitido na esteira do ius variandi de que é titular o Poder Público, demanda, por ser absolutamente fora do comum, ampla e forte motivação lastreada em clamoroso interesse público, postura incompatível com a submissão do Administrador a necessidades casuísticas de momento, interesses especulativos ou vantagens comerciais dos agentes econômicos. 11. O exercício do ius variandi, para flexibilizar restrições urbanístico-ambientais contratuais, haverá de respeitar o ato jurídico perfeito e o licenciamento do empreendimento, pressuposto geral que, no Direito Urbanístico, como no Direito Ambiental, é decorrência da crescente escassez de espaços verdes e dilapidação da qualidade de vida nas cidades. Por isso mesmo, submete-se ao princípio da não-regressão (ou, por outra terminologia, princípio da proibição de retrocesso), garantia*

*de que os avanços urbanístico-ambientais conquistados no passado não serão diluídos, destruídos ou negados pela geração atual ou pelas seguintes. 12. Além do abuso de direito, de ofensa ao interesse público ou inconciliabilidade com a função social da propriedade, outros motivos determinantes, sindicáveis judicialmente, para o afastamento, pela via legislativa, das restrições urbanístico-ambientais podem ser enumerados: a) a transformação do próprio caráter do direito de propriedade em questão (quando o legislador, p. ex., por razões de ordem pública, proíbe certos tipos de restrições), b) a modificação irrefutável, profunda e irreversível do aspecto ou destinação do bairro ou região; c) o obsolescimento valorativo ou técnico (surgimento de novos valores sociais ou de capacidade tecnológica que desconstitui a necessidade e a legitimidade do ônus), e d) a perda do benefício prático ou substantivo da restrição.“*

#### **IV. Inexistência de Retrocessos Ambiental e Urbanístico**

Um argumento que vem sendo constantemente utilizado pelos defensores da tese de aplicação irrestrita das restrições convencionais de loteamento é o de que leis municipais posteriores que mitigam tais disposições contratuais implicariam em retrocessos ambientais e urbanísticos.

No entanto, tal argumento não resiste a uma análise mais profunda do que a doutrina e a jurisprudência reconhecem como sendo “retrocessos” capazes, inclusive, de ensejar a declaração de inconstitucionalidade de leis.

Em primeiro lugar é preciso reconhecer que não se considera *retrocesso ambiental* todo e qualquer impacto ambiental negativo. A aplicação do princípio da proibição do retrocesso socioambiental, que indubitavelmente é uma grande conquista da sociedade, não pode engessar indiscriminadamente a ação legislativa e administrativa no que se refere a garantia e implementação de outros direitos fundamentais e sociais igualmente relevantes. Quando uma norma ou um ato

administrativo não atinge o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, não há que se falar em retrocesso.

O princípio da “não regressão” não pode se limitar apenas as questões ambientais. Existem outros direitos fundamentais e sociais que merecem igual proteção. Há que se sopesar, no caso concreto, em havendo colidência de princípios (ex.: preservação ambiental x dignidade da pessoa humana) qual deverá prevalecer.

Como bem observa o Ministro Antonio Herman Benjamin: *“Em tal contexto crescentemente se afirma o princípio da proibição de retrocesso, sobretudo quanto ao chamado núcleo legislativo duro do arcabouço do Direito Ambiental, isto é, os direitos e instrumentos diretamente associados à manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado e dos processos ecológicos essenciais, plasmados no art. 225 da Constituição de 1988. (...) É seguro afirmar que a proibição de retrocesso, apesar de não se encontrar, com nome e sobrenome, consagrada na nossa Constituição, nem em normas infraconstitucionais, e não obstante sua relativa imprecisão – compreensível em institutos de formulação recente e ainda em pleno processo de consolidação –, transformou-se em princípio geral do Direito Ambiental, a ser invocado na avaliação da legitimidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente, mormente naquilo que afete em particular a) processos ecológicos essenciais, b) ecossistemas frágeis ou à beira de colapso, e c) espécies ameaçadas de extinção (grifo nosso)”<sup>270</sup>.*

Nesse sentido já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

*“Por outro lado, as políticas públicas ambientais devem conciliar se com outros valores democraticamente eleitos pelos legisladores como o mercado de trabalho, o desenvolvimento social, o atendimento às necessidades básicas de consumo dos cidadãos etc. Dessa forma, não é adequado desqualificar determinada regra legal como contrária ao*

<sup>270</sup> O Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental. Senado Federal. Comissão do Meio Ambiente Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, págs. 55/72.

*comando constitucional de defesa do meio ambiente (art. 225, caput, CRFB), ou mesmo sob o genérico e subjetivo rótulo de “retrocesso ambiental”, ignorando as diversas nuances que permeiam o processo decisório do legislador, democraticamente investido da função de apaziguar interesses conflitantes por meio de regras gerais e objetivas. (...) O desenho institucional das políticas públicas ambientais suscita o duelo valorativo entre a tutela ambiental e a tutela do desenvolvimento, tendo como centro de gravidade o bem comum da pessoa humana no cenário de escassez. É dizer, o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente não são políticas intrinsecamente antagônicas. (...) O Princípio da vedação do retrocesso não se sobrepõe ao princípio democrático no afã de transferir ao Judiciário funções inerentes aos Poderes Legislativo e Executivo, nem justifica afastar arranjos legais mais eficientes para o desenvolvimento sustentável do país como um todo” (Ação Declaratória de Constitucionalidade 42 Distrito Federal).*

No caso específico de loteamentos e suas correspondentes restrições convencionais, há que se reconhecer que da sua implantação original já decorreram inevitavelmente danos ambientais. O art. 57 do Decreto Estadual nº 8.68/76, inclusive, dispõe que todo e qualquer loteamento é fonte de poluição e por isso ele precisa ser licenciado perante os órgãos estaduais.

Os parcelamentos do solo são parte do processo de formação das cidades. Eles geram abertura de novas ruas, demarcação de quadras e lotes, implantação de infraestrutura, construção de equipamentos públicos etc. Sua implantação resulta em uma série de desvantagens ambientais, como por exemplo, alteração da paisagem em razão do desmatamento, poluição dos recursos hídricos, assoreamentos dos rios, erosão e impermeabilização do solo, alteração do uso do

solo e do ecossistema urbano, ocupação de áreas ambientalmente frágeis, entre outros problemas sociais e econômicos.

Se a implantação de um loteamento (fonte de poluição) não pode ser considerada retrocesso ambiental, com muito mais razão a modificação posterior de seus padrões urbanísticos por meio de lei municipal (fato menos gravoso) também não pode ser considerada retrocesso daquela natureza.

Os impactos ambientais negativos da sua execução são externalidades dessa atividade humana necessária, fruto do crescimento das cidades e da necessidade de assegurar-se outro direito social: direito à moradia.

Doutra banda, é preciso reconhecer neste caso que a preservação do meio ambiente deve ser analisada sob uma perspectiva mais ampla, considerando todo o território de influência das medidas idealizadas pelo poder público e não apenas os limites e confrontações do loteamento gravado com restrições convencionais.

Leis municipais de ordenação do espaço territorial urbano, quando permitem a flexibilização de padrões urbanísticos em prol de uma desejada transformação territorial seguida de maior adensamento populacional podem, de fato, causar impactos ambientais negativos. Esses prejuízos deverão ser suportados por todos, inclusive por moradores de loteamentos gravados com restrições convencionais, em prol do interesse maior de toda a coletividade.

Como bem afirma Carlos Alberto Molinaro: *“Os limites dos princípios são os limites da experiência comum. O princípio de vedação da retrogradação ambiental também tem seus limites. Sua extensão e proveito devem servir aos seres relacionados e não se servir deles. Toda imobilidade é gravosa quando travestida de imobilismo, vale dizer, quando repudia novas conquistas, apegando-se ao passado, ou fixando-se ao presente não deixa espaço para a inovação criativa. Por isso, não se pode imobilizar o progresso, e até mesmo, o regresso quando este se impõe, com a razão do princípio de vedação da retrogradação ambiental”*.<sup>271</sup>

---

<sup>271</sup> O Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental. Senado Federal. Comissão do Meio Ambiente Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, pág. 96.

Mas não é só. Um olhar limitado sobre o que vem ser considerado “retrocesso ambiental/urbanístico” em casos envolvendo aplicação de regras de restrição convencional de loteamento, colocaria em dúvida o real papel do Ministério Público na proteção do meio ambiente.

Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer escreveram que: *“sabe-se que por força dos seus deveres de proteção (e não apenas em matéria ambiental!) as ações (e omissões) dos atores estatais aqui, na perspectiva do controle judicial, do Estado-Legislator e do Estado-Administrador, devem situar-se, no âmbito do que se convencionou designar de uma dupla face (ou dupla dimensão) do princípio da proporcionalidade entre a proibição de excesso de intervenção, por um lado, e a proibição de insuficiência de proteção, por outro. Posto de outra forma, se, por um lado, o ente estatal não pode atuar de modo excessivo, intervindo na esfera de proteção de direitos fundamentais a ponto de desatender aos critérios da proporcionalidade ou mesmo a ponto de violar o núcleo essencial do direito fundamental em questão, também é certo que o Estado, por força dos deveres de proteção aos quais está vinculado, não pode omitir-se ou atuar de forma insuficiente na promoção e proteção de tal direito, pena de incorrer em violação à ordem jurídico-constitucional.”*<sup>272</sup>

Impedir a ocorrência de casos reais que configurem retrocessos ambientais e urbanísticos é função do Ministério Público, que não pode confundi-los com meros impactos negativos ao meio ambiente que conflitam (ao menos em tese) com a implementação necessária e desejada de outros direitos fundamentais ou sociais.

Por fim ainda deve ser registrado que não são as restrições convencionais de loteamento as regras mais adequadas para a preservação do meio ambiente e, sim, a legislação ambiental e de uso e ocupação do solo elaboradas a

---

<sup>272</sup> [www.conjur.com.br/2020-14-ago/direitos-fundamentais-proteção-insuficiente-meio-ambiente-equilibrado](http://www.conjur.com.br/2020-14-ago/direitos-fundamentais-proteção-insuficiente-meio-ambiente-equilibrado).

partir de planejamentos urbanos que levem em conta as necessidades do território e da população local.

## V. Atuação do Ministério Público

Inserido no Capítulo IV (Das funções essenciais à justiça) do Título IV (Da organização dos poderes) do texto constitucional, o Ministério Público (Seção I) recebeu tratamento absolutamente singular, sendo designado pela Constituição como *“instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”*. (art. 127 CF).

Especificamente nas discussões envolvendo a observância de restrições convencionais de loteamentos ou a aplicação de legislação urbanística posterior deverão os Promotores de Justiça verificar, caso a caso, a melhor providência a ser tomada visando garantir sempre a prevalência do interesse público.

Os membros da Instituição possuem a garantia constitucional da *independência funcional* para, diante dos casos concretos, externarem seu convencimento jurídico acerca dos fatos que lhes são submetidos para análise. Não estão obrigados a quedarem-se ante mandamentos advindos de entes externos ou dos próprios órgãos diretivos do Ministério Público.

No entanto, a diferenciação entre os reais interesses da sociedade e os interesses dos moradores do loteamento gravado com restrições convencionais não é tarefa difícil.

Com efeito, as legislações urbanísticas são produzidas democraticamente por meio de representantes eleitos e com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade (art. 2º, II, do Estatuto da Cidade). Elas seguem, em regra, os princípios de diretrizes contidos nos Planos Diretores, que são instrumentos básicos da política de desenvolvimento e expansão urbana. Já as restrições convencionais de loteamento,

como já afirmado, são regras contratuais estabelecidas unilateralmente por loteadores, de natureza privada e que tem caráter apenas supletivo e temporário para valerem até o advento da norma pública específica.

As cidades devem ser pensadas sempre de acordo com sua função social. Esse princípio não se coaduna com padrões urbanísticos elitistas que privilegiam alguns poucos e que levam a uma subutilização da infraestrutura e a segregação da população de baixa renda. Práticas privadas que contrariam a política urbana municipal e que afrontam um dos fundamentos da República, que é justamente o de reduzir as desigualdades sociais (art. 3º, III, CF), não podem ser tuteladas pelo Ministério Público.

Na hipótese de haver colidência de interesses constitucionalmente protegidos, como por exemplo, proteção ambiental *versus* direito social à moradia/dignidade da pessoa humana, caberá ao Promotor de Justiça, de forma fundamentada, fazer a harmonização e a compatibilização necessárias para garantia do bem comum. A adoção de critérios de relevância, proporcionalidade e necessidade poderá ser útil na definição da preponderância entre eles.

Resta considerar, por fim, que aspectos substanciais da legislação urbanística posterior podem sempre ser analisados sob a perspectiva de constitucionalidade, de modo que inexistindo qualquer ofensa à Constituição deverá prevalecer sempre a norma legal sobre a disposição contratual de interesse privado, que, por óbvio, não tem o condão de vincular os poderes públicos e não pode limitar o regular exercício de suas competências constitucionais.

Caso, excepcionalmente, por motivos devidamente comprovados em laudos técnicos, amparados em critérios objetivos e transparentes, seja verificada uma rara possibilidade de prevalência da restrição convencional de loteamento sobre a lei urbanística, poderá o Promotor de Justiça encaminhar representação à Procuradoria-Geral de Justiça para fins de ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade.

## VI. Conclusão

O direito à cidade é um conceito que se refere ao direito fundamental de todas as pessoas participarem ativamente na vida e na gestão das cidades. Ele envolve o acesso igualitário ao acesso à terra, moradia, serviços e infraestrutura. É um compromisso ético e político de defesa de um bem comum essencial a uma vida plena e digna em oposição à mercantilização dos territórios.

Em prol de cidades justas e inclusivas cabe ao Ministério Público, respeitada a independência funcional de seus membros, zelar para que o interesse maior da sociedade, exteriorizado na legislação urbanística, prevaleça sobre restrições convencionais de loteamentos, que são regras de natureza privada e de caráter supletivo.

## VII. Referências:

\_\_\_\_\_ BENJAMIM, Antonio Herman. O Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental. Senado Federal. Comissão do Meio Ambiente Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle.

\_\_\_\_\_ DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes. Restrições Urbanísticas Convencionais a Partir de Um Estudo de Caso: Interesses Públicos e Privados na Construção das Cidades. Revista de Direito. Viçosa. Vol. 12.

\_\_\_\_\_ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito de Construir. 8ªed: Malheiros, São Paulo, 2000.

Estudos e Pareceres de Direito Público. Vol. V. São Paulo. Revista dos Tribunais, 1973.

\_\_\_\_\_MOLINARO, Carlos Alberto. O Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental. Senado Federal. Comissão do Meio Ambiente Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle.

\_\_\_\_\_NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. Código Civil Comentado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

\_\_\_\_\_SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. [www.conjur.com.br/2020-14-ago/direitos-fundamentais-proteção-insuficiente-meio-ambiente- equilibrado](http://www.conjur.com.br/2020-14-ago/direitos-fundamentais-proteção-insuficiente-meio-ambiente-equilibrado).

\_\_\_\_\_SUNDFELD, Carlos Ary. As Restrições Convencionais de Loteamento e o Direito Público. Revista de Direito da Cidade, vol. 12, nº 4.