



Da
**Regularização
Fundiária**

Francis Pignatti do Nascimento

Responsabilidade Municipal e o
papel do Ministério Público Estadual



Esta obra em comento enfocou uma análise dos estigmas territoriais a partir de concepções dos loteamentos urbanos, com o objetivo de reverter à situação de deterioração das áreas urbanas instituída pela Lei 6.766/1979 que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano contendo como normas gerais os padrões urbanísticos mínimos para implantação de loteamento urbano, tais como, sistema viário, equipamentos urbanos e comunitários e áreas públicas. O conteúdo deste livro tem por justificativa e relevância social a necessidade de contextualizar e entender as complexidades do ambiente urbano dentro do foco do loteamento irregular face às irregularidades físicas ou urbanísticas pela ausência de infraestrutura ou irregularidades jurídicas. A problemática suscitada está pautada na seguinte indagação: os Municípios têm o dever de regularizarem os loteamentos irregulares criando a infraestrutura com base na responsabilidade objetiva? O artigo 40 da Lei 6.766/1979 deve ser aplicado e interpretado à Luz da Constituição Federal de 1988, possuindo a municipalidade o dever e não a faculdade de regularização dos Loteamentos Irregulares, assegurando assim os padrões urbanísticos e o bem-estar da população local. Com o fito de que se tornasse compreensível o problema levantado, fez-se necessária a delimitação de seu estudo inicialmente orientado por uma investigação histórica dos direitos sociais, mostrando a importância da terra no contexto histórico do Direito. Empregou-se o método dedutivo, de maneira que se utilizou uma premissa geral de maior abrangência para se alcançar a singularidades do tema proposto que afunilariam a questão até o ponto central a ser trabalhado, qual seja, a efetivação dos direitos de regularização fundiária dos imóveis urbanos e a importância da colaboração dos atores que fazem parte deste sistema integrado que acabam por afetar o exercício dos direitos sociais dos habitantes destes locais. Em auxílio ao método empregado, igualmente foram utilizadas as técnicas de pesquisa como a pesquisa indireta documental, como, por exemplo, a Constituição Federal de 1988, as Leis Federais mencionadas, os dados informadores do Sistema de Oficiais do Registro de Imóveis do Estado de São Paulo, a pesquisa indireta bibliográfica com a utilização de artigos científicos, livros, reportagens, todos relacionados, de alguma forma, com o tema proposto.



Da regularização fundiária

Direção Editorial

Lucas Fontella Margoni

Comitê Científico

Prof. Dr. Renato Bernardi

Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP)

Prof. Dr. Vladimir Brega Filho

Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP)

Prof.^a Dr.^a Norma Sueli Padilha

Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP)

Da regularização fundiária

**Responsabilidade municipal e
o papel do Ministério Público Estadual**

Francis Pignatti do Nascimento



Diagramação: Marcelo A. S. Alves

Capa: Carole Kümmecke - <https://www.behance.net/CaroleKummecke>

O padrão ortográfico e o sistema de citações e referências bibliográficas são prerrogativas de cada autor. Da mesma forma, o conteúdo de cada capítulo é de inteira e exclusiva responsabilidade de seu respectivo autor.



Todos os livros publicados pela Editora Fi estão sob os direitos da [Creative Commons 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR) https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR



Associação Brasileira de Editores Científicos

<http://www.abecbrasil.org.br>

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

NASCIMENTO, Francis Pignatti do

Da regularização fundiária: responsabilidade municipal e o papel do Ministério Público Estadual [recurso eletrônico] / Francis Pignatti do Nascimento -- Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2019.

127 p.

ISBN - 978-85-5696-661-2

Disponível em: <http://www.editorafi.org>

1. direitos sociais; 2. infraestrutura; 3. loteamentos irregulares; 4. responsabilidade; 5. regularização fundiária.; I. Título.

CDD: 340

Índices para catálogo sistemático:

1. Direito 340

Sumário

Introdução	9
1.....	13
O desenvolvimento das cidades brasileiras	
1.1 A competência do Município na regularização fundiária	13
1.2 As possibilidades de regularização fundiária na Lei de parcelamento do solo, com base nas modificações das Leis n. 9.785/1999 e n. 13.465/2017.....	24
1.3 Adoção dos princípios e diretrizes da política de desenvolvimento urbano	34
1.4 Infraestrutura básica adequada ao direito à moradia e o direito a cidade .	38
2	43
Dos instrumentos da regularização fundiária no direito brasileiro	
2.1. Da regularização fundiária urbana (REURB).....	43
2.2. Dos instrumentos de regularização fundiária na Lei n.13.465/2017.....	48
2.3 Condomínios de lotes no Código Civil e os conjuntos habitacionais informais	51
2.4 As contribuições de melhorias e arrecadações de imóveis abandonados ..	58
2.5 Da concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM)	72
3.....	79
Fiscalização da formação dos loteamentos irregulares	
3.1 Responsabilidade do Município pela violação das normas urbanístico-ambiental.....	79
3.2 Da propositura de Ação Civil Pública / Inquérito Civil / Termo de Ajustamento de Conduta pelo Ministério Público Estadual.....	90
3.3 Obrigações do Município com infraestrutura dos loteamentos irregulares face sua omissão	102
Considerações finais	109
Referências	113

Introdução

O estudo em comento teve como enfoque uma análise dos estigmas territoriais, a partir de concepções dos loteamentos urbanos, com o objetivo de reverter à situação de deterioração das áreas urbanas instituída pela n. Lei 6.766/1979, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e contém como normas gerais os padrões urbanísticos mínimos para implantação de loteamento urbano, tais como: sistema viário, equipamentos urbanos e comunitários e áreas públicas.

Esse objeto de estudo tem por justificativa e relevância social, a necessidade de contextualizar e entender as complexidades do ambiente urbano dentro do foco do loteamento irregular, face às irregularidades físicas ou urbanísticas pela ausência de infraestrutura ou irregularidades jurídicas, como é o caso do Loteamento “Chácara Peixe” no Município de Santa Cruz do Rio Pardo – Estado de São Paulo.

À vista disso, a problemática suscitada está pautada na seguinte indagação: os Municípios têm o dever de regularizar os loteamentos irregulares, criando a infraestrutura com base na responsabilidade objetiva?

No seguimento de tal ideia, buscou-se analisar algumas dificuldades para efetivação desse direito social de regularização fundiária, com base na Lei do Parcelamento do Solo Urbano, haja vista que o artigo 40 da referida lei deve ser aplicado e interpretado à Luz da Constituição Federal de 1988, possuindo a municipalidade o dever e não a faculdade de regularização dos Loteamentos Irregulares, assegurando assim os padrões urbanísticos e o bem estar da população local.

As administrações municipais possuem mecanismos de autotutela no combate a implantação imoderada de loteamentos

clandestinos e irregulares. A Lei n. 9.785/1999 possibilitou que a regularização de loteamento pelo próprio Município seja realizada sem atenção aos parâmetros urbanísticos para a zona, ou seja, a lei municipal pode dispensar algumas exigências da regularização de loteamentos já implantados. Essa exceção não se aplica ao regularizador particular.

Ao mesmo tempo, a nova Lei n. 13.465/2017 criou a regularização fundiária urbana de interesse específico (Reurb-E) aplicável aos núcleos urbanos informais, ocupados por população não caracterizada como de interesse social.

Com o fito de que se tornasse compreensível o problema levantado, fez-se necessária a delimitação de seu estudo inicialmente orientado por uma investigação histórica dos direitos sociais, de forma a demonstrar a importância da terra no contexto histórico do Direito.

Adiante, trabalhou-se o conteúdo do direito do Parcelamento do Solo Urbano, com base nas Leis n. 6766/1979, n. 9785/1999 e n. 13.465/2017, a fim de que fosse possível encontrar os mecanismos existentes dentro da legislação nacional, com a finalidade de solução dos problemas existentes.

Para responder à indagação já mencionada, empregou-se o método dedutivo, de maneira que se utilizou uma premissa geral de maior abrangência para se alcançar as singularidades do tema proposto, que afunilariam a questão até o ponto central a ser trabalhado, qual seja, a efetivação dos direitos de regularização fundiária dos imóveis urbanos e a importância da colaboração dos atores que fazem parte deste sistema integrado, que acabam por afetar o exercício dos direitos sociais dos habitantes destes locais.

Em auxílio ao método empregado, igualmente, foram utilizadas as técnicas de pesquisa indireta documental, como, por exemplo, a Constituição Federal de 1988, as Leis Federais mencionadas, os dados informadores do Sistema de Oficiais do Registro de Imóveis do Estado de São Paulo, bem como a pesquisa indireta bibliográfica, com a utilização de artigos científicos, livros,

reportagens, todos relacionados, de alguma forma, com o tema proposto. Também, a pesquisa direta de campo, observando fatos e fenômenos, com ida ao campo dos loteamentos irregulares de três municípios do Estado de São Paulo.

Os cartórios também se mostraram uma etapa final de um processo complexo, que envolve urbanismo, regulamentação fundiária e questões de administração pública. A nova legislação fornece instrumentos para a população de baixa renda regularizar suas moradias e isso é positivo, porque inclui essa população na formalidade. Ao mercado, a legislação oferece oportunidades de construção nos condomínios de lotes.

A omissão por parte do Município na fiscalização dos loteamentos irregulares gera sua responsabilidade pela violação das Normas urbanísticas/ambientais, competindo ao Ministério Público Estadual a Propositura de Ação Civil Pública, visando a proteção dos Direitos Sociais de todas as pessoas que vivem nessa situação de abandono social.

A Transvesalização dos Direitos Humanos é o reconhecimento de um mínimo existencial dentro do campo dos direitos sociais, ou seja, as Políticas Públicas brasileiras devem ser pautadas nestes direitos de igualdade de toda coletividade. A responsabilidade do município na regularização fundiária urbana dos loteamentos irregulares é objetiva, considerando a ação ou omissão por parte do ente estatal, se valendo o Poder Público do direito de regresso.

O desenvolvimento das cidades brasileiras

1.1 A competência do Município na regularização fundiária

O parcelamento de solo urbano (gênero das espécies loteamento e desmembramento) refere-se à Política Urbana. Os municípios têm competência para legislar em matérias urbanísticas, envolvendo loteamento ou desmembramento, ou seja, quando se trata de questões urbanísticas e de zoneamento urbano, a competência legislativa é do Município, por força da própria Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Logo, a planta e o projeto devem ser previamente aprovados pelo Município, para que os loteamentos ou desmembramentos sejam considerados legais, sendo que somente após a aprovação do loteamento, o mesmo será registrado no Oficial do Registro de Imóveis competente.

O tema do Parcelamento do Solo Urbano é tratado pela primeira vez na Constituição Federal de 1988 e está presente nos incisos I e VIII do artigo 30: “Compete aos Municípios: I – legislar sobre assunto de interesse local; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (BRASIL, 1988).

A regularização fundiária de imóvel objeto de loteamentos irregulares ou clandestinos tem como finalidade garantir a proteção de outros direitos sociais que estão correlacionados com o próprio direito do parcelamento do solo, ou seja, o desenvolvimento da cidade de forma adequada e planejada dentro

dos padrões já estabelecidos pelo “legislador federal” tem o papel essencial de proteção destes direitos fundamentais do homem.

A ausência ou a insuficiência dos direitos sociais, como educação, saúde, moradia, alimentação, bem como a existência de circunstâncias e arranjos sociais que dificultam o ingresso a esses direitos e à vida digna, criam sérios impedimentos ao exercício de todos os outros direitos humanos e fundamentais.

Nos dizeres de José Afonso Silva (1996, p. 286-287):

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

Mas a Lei n.6.766/1979, mesmo antes da Constituição de 1988, já dispunha o Parcelamento do Solo Urbano, como uma medida essencial na concretização e proteção dos direitos humanos. A Constituição Federal de 1988 atribui competência aos Municípios para promover o planejamento e controle do uso do solo urbano, sendo que a competência para legislar sobre as diretrizes (Diretrizes Gerais) em direito urbanístico é federal e estadual. É nesse sentido a opinião de Greco (2003, p. 23-29):

Normas gerais não são apenas linhas gerais, princípios ou critérios básicos a serem observados pela legislação suplementar dos Estados. Normas gerais contrapõem-se a normas particulares. A União, nessas matérias, pode legislar com maior ou menor amplitude, conforme queira impor a todo o País uma legislação mais ou menos uniforme. O que a União não pode é legislar sobre assuntos particulares da esfera de interesses ou de peculiaridades dos Estados. Normas gerais são normas uniformes, isonômicas, aplicáveis a todos os cidadãos e a todos os Estados.

Acerca do assunto se manifestou o Supremo Tribunal Federal, na ADI 478, que sanou a discordância ao concluir que sobre direito urbanístico as normas devem ser federais e estaduais, contanto que sejam gerais, genéricas, em forma de diretrizes. Assim, somente no que se refere às normas gerais em matéria de urbanização haverá participação estadual ou federal, nos termos da ementa da ADI 478:

A criação, a organização e a supressão de distritos, da competência dos Municípios, faz-se com observância da legislação estadual (CF, art. 30, IV). Também a competência municipal, para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano CF, art. 30, VIII por relacionar-se com o direito urbanístico, está sujeita a normas federais e estaduais (CF, art. 24, I). As normas das entidades políticas diversas União e Estado-Membro deverão, entretanto, ser gerais, em forma de diretrizes, sob pena de tornarem inócua a competência municipal, que constitui exercício de sua autonomia constitucional (STF, ADI 478, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, Data de Julgamento: 28/02/1997).

Nesse diapasão, é certo que a competência para legislar sobre normas gerais é federal ou estadual, mas somente o Município, por meio de Leis Municipais (Plano Diretor, para cidades acima de 20 mil habitantes) será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica. No parcelamento do solo com a criação de novo núcleo urbano deve ser atendido às determinações sociais, primando pelo adequado ordenamento no desenvolvimento das cidades.

Os municípios possuem competência comum com os entes da federação para atuar em questões de matéria ambiental e urbanístico, conforme define o artigo 23 da Constituição Federal de 1988, tendo em vista os princípios da predominância do interesse e da subsidiariedade:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; (...) IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; (...) Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (BRASIL, 1988).

Dessa forma, a Lei Complementar n. 140/2011 tem a finalidade de regulamentar o parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal de 1988, fixando normas de cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. É uma Lei Complementar ampla, que permite a cooperação entre União e Município ou entre Estados e Município e determina condições que serão estabelecidas por meio de convênio, criação de órgão ambiental municipal e/ou existência de um Conselho Municipal de Meio Ambiente (BRASIL, 1988; BRASIL, 2011).

O planejamento do espaço urbano é de fundamental importância para o desenvolvimento das cidades brasileiras, sendo o processo de urbanização e estruturação da rede urbana um planejamento estruturado na construção de centros urbanos, que garantam a mínima estrutura pública necessária aos municípios.

O Plano Diretor deve apresentar diretrizes que culminam em investimentos, os quais se distribuam entre toda a população e favoreça o melhor acesso a todos os serviços públicos. No pensar de Saule Jr e Rolnik (2002, p. 64): "o plano diretor como plano urbanístico se caracteriza como plano imperativo por suas diretrizes serem impositivas para a coletividade, apresentando um conjunto de normas de conduta que os particulares ficam obrigados a respeitar".

Assim sendo, um crescimento ordenado é fundamento no desenvolvimento de uma cidade, haja vista a necessidade de

políticas de controle e fiscalização da ocupação por parte desta população local na busca de um adequado ordenamento territorial.

O crescimento desordenado não é uma realidade apenas de grandes centros urbano, ou seja, pequenos centros como os Municípios Paulistas de São Pedro do Turvo, Ribeirão do Sul e a Comarca de Santa Cruz do Rio Pardo possuem exemplos do crescimento desordenado no campo dos loteamentos irregulares sem infraestrutura mínima, que é objeto deste trabalho.

O processo de urbanização sem planejamento acaba provocando crises sociais, tais como segregação do loteamento irregular e o aumento da desigualdade local, competindo aos Municípios afetados à criação de políticas públicas com o objetivo de solucionar os problemas existentes ou minimizar as violações dos direitos da personalidade decorrentes da ocupação desordenada.

Assim sendo, o Poder Público deve adequar sua gestão para políticas públicas com o objetivo de regular o ordenamento territorial municipal em crise, garantindo a preservação dos direitos da personalidade que são intransmissíveis e irrenunciáveis. Nesse sentido, Bittar (1994, p. 35), ensina que os direitos da personalidade são:

(...) dotados de certas particularidades, que lhes conferem posição singular no cenário dos direitos privados, de que avultam, desde logo, as seguintes: a intransmissibilidade e a irrenunciabilidade, que se antepõem, inclusive como limites à própria ação do titular (que não pode eliminá-los por ato de vontade, mas, de outro lado, deles, sob certos aspectos, pode dispor, como por exemplo, a licença para uso de imagem, entre outras hipóteses).

Ademais, o Direito Urbanístico é o ramo do direito público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis no seu conjunto cidade-campo (MEIRELLES, 2012, p. 522). Já José Afonso da Silva, ensina que o parcelamento do solo urbano visa “a urbanificação de uma gleba, mediante sua divisão ou redivisão em parcelas destinadas ao

exercício das funções elementares urbanísticas” (SILVA, 1996, p. 455).

Assim, o loteamento é disciplinado pelo § 1º do artigo 2º da Lei Federal n. 6.766/79: “considera-se 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” (BRASIL, 1979). Já o desmembramento disciplinado pelo § 2º do artigo 2º, dispõe que:

Considera-se desmembramento 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 (BRASIL, 1979).

O Código Tributário Nacional Lei n. 5.172/66 traz em seu bojo uma definição de zona urbana para fins de incidência de imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, no artigo 32, §1 e §2:

§1 - Para os efeitos desse imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal, observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

§2 - A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinadas à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior (BRASIL, 1966).

Essa referência é relevante, uma vez que muitos parcelamentos irregulares, executados em zonas rurais, mas com fins urbanos, não observaram as exigências da Lei n. 6.766/1979, sendo interessante a continuidade dessa condição de irregularidade tanto para o loteador que não precisa executar todas as obras de infraestrutura nem outorgar escritura pública de transferência do domínio dos lotes, quanto para os adquirentes, que preferem a incidência do ITR à do IPTU (BRASIL, 1979).

O Código Civil de 2002 também foi categórico ao estabelecer que os imóveis devam ser considerados urbanos ou rurais conforme estejam localizados na área urbana ou na área rural, inadmitindo a existência de área rural encravada em zona urbana ou de imóvel urbano em zona rural (BRASIL, 2002).

O Estatuto da Terra Lei Federal n. 4.504/1964, em seu artigo 4º ensina que imóvel rural é “o prédio rústico de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada”. Assim sendo, o critério da destinação afasta os demais e considera o imóvel em rural não abrangido pela Lei n. 6.766/1979, ou seja, não leva em consideração sua localização nem sua dimensão, mas sim sua finalidade (BRASIL, 1964).

A Lei n.5.868/1972 que cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural e dá outras providências para fins de incidência do imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR), considera imóvel rural aquele que se destina à exploração agrícola, pecuária, extrativa, vegetal ou agroindustrial, independentemente de sua localização, e tiver área superior a 1 (um) hectare, nesse caso é considerado dois aspectos, ou seja, destinação e dimensão (BRASIL, 1972).

O artigo 53 da Lei n. 6.766/79 teve como objetivo regrar a alteração do uso do solo rural para fins urbanos e não o parcelamento do solo rural para destinação urbana, porque não disciplinou como este poderia ocorrer. Logo o artigo 53 não abriu uma exceção ao artigo 3 da Lei n. 6.766/1979 (BRASIL, 1979).

A Lei n. 6.766/1979 substituiu o Decreto-lei n.58/1937 para o parcelamento do solo urbano. O Decreto-lei teve mais a intenção de proteger os compradores de lotes, por meio de pagamento parcelado do preço total, do que uma preocupação urbanística, sendo aplicável a Lei n. 6.766/1979 aos parcelamentos com finalidade urbana e o Decreto-lei n. 58/1937 aos parcelamentos do solo para fins rurais (BRASIL, 1979; BRASIL, 1937).

Dispõe a Instrução do INCRA 17-b, em seu item 3, acerca do “parcelamento, para fins urbanos, de imóvel rural localizado fora da zona urbana ou de expansão urbana”:

“3.1 - O parcelamento, para fins urbanos, de imóvel rural localizado fora de zona urbana ou de expansão urbana, assim definidas por lei municipal, rege-se pelas disposições do art. 96 do Dec. N° 59.428, de 27/10/66, e do art. 53 da Lei n° 6766, de 19/12/79.

3.2 - Em tal hipótese de parcelamento, caberá, quanto ao INCRA, unicamente sua prévia audiência.

3.3 - Os parcelamentos com vistas à formação de núcleos urbanos, ou à formação de sítios de recreio, ou à industrialização, somente poderão ser executados em área que:

a) por suas características e situação, seja própria para a localização de serviços comunitários das áreas rurais circunvizinhas;

b) seja oficialmente declarada zona de turismo ou caracterizada como de estância hidromineral ou balneária;

c) comprovadamente tenha perdido suas características produtivas, tornando antieconômico o seu aproveitamento.

3.4 - A comprovação será feita pelo proprietário, através de declaração da municipalidade e/ou através de circunstanciado laudo assinado por técnico habilitado.

3.5 - Verificada uma das condições especificadas no item 33, o INCRA, em atendimento a requerimento do interessado, declarará nada ter a opor ao parcelamento.

3.6 - Aprovado o projeto de parcelamento, pela Prefeitura Municipal ou pelo Governo do Distrito Federal, e registrado no Registro de Imóveis, o INCRA, a requerimento do interessado, procederá à atualização cadastral, conforme disposto no item 2.3.

(2.3 - A atualização cadastral será: a) do tipo “CANCELAMENTO”

, quando o parcelamento abranger a totalidade da área cadastrada; b) do tipo “RETIFICAÇÃO” quando o parcelamento, para fins urbanos, abranger parcialmente a área cadastrada e permanecer como imóvel rural uma área remanescente) (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, 1980).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu uma série de normas urbanísticas e a Lei Federal 6.766/1979 não pode dar diretrizes de parcelamento do solo que compete aos Municípios por meio de suas Leis Municipais, não podendo existir limitação as prerrogativas de autodeterminação de cada Município, conforme já mencionado quando da explicação do entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 478.

Com a Constituição Federal de 1988 os Municípios foram elevados à categoria de ente federativo e possuem autonomia executiva e legislativa (conforme o que foi acordado no Pacto Federativo). O artigo 182, caput, da Constituição Federal de 1988 é o ponto chave no reconhecimento que o ente federativo responsável para tratar sobre matéria do uso e parcelamento do solo é o Município: “Artigo 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988).

O artigo 40 da Lei n.6.766/1979 deve ser aplicado e interpretado à luz da Constituição Federal de 1988, ou seja, a municipalidade tem o dever e não a faculdade de regularizar o uso, no parcelamento e na ocupação do solo, para assegurar o respeito aos padrões urbanísticos e o bem-estar da população. As administrações municipais possuem mecanismos de autotutela, podendo obstar a implantação imoderada de loteamentos clandestinos e irregulares, sem necessitarem recorrer a ordens

judiciais para coibir os abusos decorrentes da especulação imobiliária por todo o país (BRASIL, 1979; BRASIL, 1988).

A ressalva do parágrafo 5 do artigo 40 da Lei n. 6.766/1979, introduzido pela Lei 9.785/1999, possibilitou a regularização de loteamento pelo Município sem atenção aos parâmetros urbanísticos para a zona, originariamente estabelecidos, sendo que as exigências para a implantação de loteamento devem ser mantidas, ou seja, na implantação de loteamento nada podem deixar de ser exigido/executado pelo loteador, administração pública ou particular (BRASIL, 1979; BRASIL, 1999).

Cada Município, desse modo, tem uma forma de parcelamento do solo específica não prevista, por sua vez, na Lei de Parcelamento do Solo. O parcelamento do solo urbano é instrumento posto à mão do Poder Público, para melhor dispor acerca do espaço urbano, por meio de divisão em partes destinadas ao exercício das funções urbanísticas. É o caso da regularização fundiária dos Municípios de Ribeirão do Sul, Santa Cruz do Rio Pardo e São Pedro do Turvo – Estado de São Paulo, objetos desse estudo.

Isto é, foi observada a regularização fundiária em três municípios paulistas (Ribeirão do Sul – Santa Cruz do Rio Pardo – São Pedro do Turvo). Por meio de análise de documentos de regularização fundiária, pesquisa de campo nos loteamentos irregulares e coleta de informações, observou-se quão importante é a colaboração de todos integrantes deste sistema.

Assim sendo, são três municípios com particularidades e colaboradores distintos, nos quais se observam uma evolução diferenciada por parte dos loteamentos, haja vista que se têm loteamentos com procedimento de regularização fundiária em fases iniciais (estacionado), intermediárias e já finalizadas.

É necessário salientar que todos os três Municípios mostram, em cada Lei Orgânica, suas intenções em assegurar à justiça e o bem estar social, ou seja, o bom andamento de um Município está intimamente ligado aos ideais de Justiça e Direitos Sociais, os quais

também estão estabelecidos na Constituição Estadual de São Paulo e na Constituição Federal de 1988.

Nesse diapasão, com o intuito de buscar esses direitos sociais, o registro do loteamento é obrigatório e deve ser realizado no Oficial do Registro de Imóveis competente, com os documentos indicados no artigo 18 da Lei n. 6.766/79. Entre os documentos exigidos está o "contrato-padrão", que cabe ao oficial registrador verificar se satisfazem os requisitos do artigo 26 da Lei. O parcelamento que desobedecer às formalidades não dá direito à alienação de lotes, sendo que nenhuma venda será cabível de registro no Oficial do Registro de Imóveis (BRASIL, 1979).

A devida aprovação do loteamento pela autoridade municipal isenta o Oficial Registrador de Imóveis da responsabilidade pelo crime de registro irregular, só se configurando o crime do artigo 52 da Lei n. 6.766/79 quando houver registro de loteamento ou desmembramento não aprovado pelas autoridades municipais competentes (BRASIL, 1979).

Se o imóvel a ser loteado estender-se por área atribuída a mais de uma circunscrição imobiliária, o registro do parcelamento será requerido sucessivamente, começando por aquela à qual for atribuída a maior parte da área, terminando com a menor porção, como disposto no artigo 21 da Lei n. 6.766/79 e no artigo 169, II da Lei n. 6.015/73 (Lei dos Registros Públicos) (BRASIL, 1979; BRASIL, 1973).

Convém deixar claro que as normas legais urbanísticas alusivas a loteamento ou desmembramento são de competência Municipal, ou do Distrito Federal, quando for o caso. Não se trata aqui de normas de registro imobiliário pura e simplesmente, e isso porque nesse campo a União tem expressa e privativa competência para legislar, não devendo sequer ser considerada qualquer norma Municipal porventura existente a respeito. Tratando-se de questão urbanística, de zoneamento urbano, a competência legislativa passa a ser Municipal, por força de sua autonomia consagrada constitucionalmente.

1.2 As possibilidades de regularização fundiária na Lei de parcelamento do solo, com base nas modificações das Leis n. 9.785/1999 e n. 13.465/2017

A Lei n. 9.785/1999 é constituída de apenas quatro artigos e altera parcialmente, os seguintes diplomas legais: a) o Decreto – Lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941, que dispõe sobre a desapropriação por utilidade pública; b) a Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos; e, finalmente, c) a Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano (BRASIL, 1999).

Embora considerada um progresso para a organização espacial da cidade, a Lei n. 6.766/79, com o passar do tempo, passou a ter algumas defasagens para o tratamento de algumas questões do parcelamento do solo, notadamente aquelas inerentes aos loteamentos com fins sociais, a inserção do Plano Diretor como definidor do planejamento da cidade, aspectos penais, entre outros.

Ademais, a legislação do Parcelamento do Solo Urbano tem como objetivo permitir ao Poder Público a realização e a legalização de parcelamentos do solo urbano, com fins habitacionais, em gleba pendente de procedimento judicial expropriatório, bem como proporcionar maior autonomia aos municípios no trato das questões pertinentes ao parcelamento do solo urbano (BARBOSA; GONÇALO, online).

Ressalta-se que o loteamento é a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com a abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes. Já o desmembramento, é a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique a abertura de novas vias e logradouros públicos, nem prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes (GALHARDO, 2004, p. 32-33).

O lote é um terreno servido de infraestrutura básica, cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe, por tal razão a infraestrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação.

Também, a infraestrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) consistirá, no mínimo de vias de circulação, escoamento das águas pluviais, rede para o abastecimento de água potável e soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar (SCAVONE JÚNIOR, 2014, p. 13).

O parcelamento do solo é admitido para fins urbanos em zonas urbanas (de expansão ou de urbanização específica), não sendo permitido o parcelamento do solo em terrenos alagadiços e sujeitos a inundação, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas, por razões de segurança e bem estar social em conformidade com o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e a legislação federal vigente.

Nessa direção, terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, como por exemplo, o caso do céσιο-137, em que os rejeitos foram estocados de forma provisória no mesmo lugar, onde hoje funciona a unidade da Cnen, em Abadia de Goiás, no Estado de Goiás, não será permitido o parcelamento. Lembrando o acidente que ocorreu em setembro de 1987, quando dois catadores de material reciclável encontraram um aparelho em um prédio abandonado, que já havia sido uma clínica de radiologia (NADAI, 2011, online).

Ademais, o artigo 3º da Lei n. 6.766/1979 ensina que os terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes, os terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação e as áreas de preservação ecológica ou

naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção, não será permitido o parcelamento do solo (BRASIL, 1979).

É necessário salientar que os requisitos urbanísticos para loteamento deverão atender o Princípio da Função Social da Propriedade e o Princípio do Bem Comum (da coletividade), os quais são reforçados pelo sistema constitucional positivado que busca garantir a aplicabilidade da dignidade da pessoa humana para todos aqueles que estão abarcados pela legislação brasileira.

O conceito jurídico de propriedade pode ser deduzido do artigo 1228 do Código civil, como a atribuição normativa de poderes (uso, fruição, disposição e reivindicação) sobre um bem ao titular do direito de propriedade. O artigo 1228 Código Civil brasileiro mostra que “O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha” (BRASIL, 2002). A partir da positivação da função social da propriedade, qualquer decisão jurídica torna-se juridicamente possível, desde que fundamentada.

Assim sendo, as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem.

Nesse sentido, os lotes terão área mínima de 125 metros quadrados e frente mínima de 5 metros, salvo quando a legislação estadual ou municipal determinar maiores exigências, ou ainda, quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes. Deve ser feita a leitura do artigo 4º, II, da lei n. 6.766/1979:

Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos: II - os lotes terão área mínima de 125m²

(cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, **salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes (...)** (BRASIL, 1979) (Grifo Nosso).

Assim sendo, a exceção (mitigação) aos requisitos é medida que visualiza a importância de se cumprir a função social da propriedade, que garante ao ser humano o mínimo existencial e a melhor qualidade de vida.

A dignidade da pessoa humana é princípio central do sistema jurídico. Sendo significativo vetor interpretativo, verdadeiro valor-fonte que conforma e inspira todo o ordenamento constitucional vigente no Brasil (NERY JÚNIOR e NERY, 2009, p. 22).

De igual modo, ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de 15 (quinze) metros de cada lado. Embora com propósitos diferentes, a lei de parcelamento do solo urbano (Lei Federal n. 6766/1979) não confrontava com o Código Florestal de 1965 quanto aos limites de faixa não edificável de 15 metros e de faixa de preservação permanente para cursos hídricos com largura de até 10 metros, já que a faixa a ser preservada deveria ter o limite mínimo de 5 metros, até a edição da Lei Federal n. 7511/1986, que ampliou limite para 30 metros (BRASIL, 1979; BRASIL, 1965; BRASIL, 1986).

A Lei n.12.651/2012, denominada Código Florestal, com alterações promovidas pela Medida Provisória n.571 de 2012, em seu artigo 4º, considera Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos da Lei:

I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012). (Vide ADIN Nº 4.903).

- a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
 - b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
 - c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
 - d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
 - e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;
- II - as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de:
- a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros;
 - b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas; (BRASIL, 2012).

É evidente que o objetivo desta legislação, com a exceção da preocupação em restringir o parcelamento do solo para fins urbanos em áreas de preservação ecológica, é evitar a exposição do ser humano ao risco, e este não se confunde com o objetivo do Código Florestal referente à preservação permanente de áreas que cumprem função ambiental.

A lei de parcelamento do solo urbano (Lei Federal n. 6766/1979) não confrontava com o Código Florestal de 1965 quanto aos limites de faixa não edificável de 15 metros e de faixa de preservação permanente para cursos hídricos com largura de até 10 metros, já que a faixa a ser preservada deveria ter o limite mínimo de 5 metros, até a edição da Lei Federal n. 7511/1986, que ampliou limite para 30 metros (BRASIL, 1979; BRASIL, 1986).

Apesar da crescente conscientização sobre a questão ambiental, naquela época não existia o entendimento de que o Código Florestal seria aplicável em área urbana. A Lei Federal n. 7803/1989 que veio a afirmar sua aplicabilidade em área urbana:

Artigo 2. Parágrafo Único. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos

por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo (BRASIL, 1989).

Nessa mesma perspectiva, enfatiza-se que a

Tentativa legislativa de impedir a aplicação do Código Florestal em zona urbana através da aprovação pelo Congresso Nacional do Projeto de Lei.109/99 (que transformou-se na Lei 10.931/04) contendo dispositivo que estabelecia que “na produção imobiliária, seja por incorporação ou parcelamento do solo, em áreas urbanas e de expansão urbana, não se aplicam os dispositivos da Lei n. 4.771/65” (art. 65). Felizmente, o malfadado dispositivo foi vetado pelo Presidente da República com fundamento na violação ao art. 225 da Constituição Federal. O chefe do Poder Executivo parece ter tido em mente que entendimento contrário não seria possível se considerarmos que a extinção das APPs nas cidades contribuiria para aumentar ainda mais as tragédias das chuvas e diminuir, sob diversos aspectos, a qualidade da vida urbana (COELHO, 2010 apud SEPE; PEREIRA; BELLENZANI, 2014, p. 07).

Porém, seguindo o entendimento já assentado da doutrina e jurisprudência atual, a Lei Federal n. 12.651/2012 reitera a abrangência de áreas de preservação permanente, tanto em áreas rurais quanto em urbanas (BRASIL, 2012).

Na Medida Provisória n. 571/2012, editada em razão dos vetos presidencial, foi incluído novo parágrafo, que deixou claro que a largura das faixas determinadas pelos planos diretores e leis de uso e ocupação do solo deveriam respeitar os limites determinados pela Lei Federal 12.651/2012, mas esse parágrafo foi vetado na Lei Federal n. 12.727/2012 (BRASIL, 2012).

A principal mudança trazida pelo Novo Código Florestal, para as áreas urbanas em relação ao Código Florestal de 1965, refere-se à possibilidade de intervenção ou supressão de vegetação nativa em APP por utilidade pública ou interesse social, uma vez

que não se exige a comprovação da inexistência de alternativa técnica e locacional para todas as situações enquadradas como de utilidade pública e de interesse social (BRASIL, 1965).

O Código de 1965 possibilitava a intervenção ou supressão de vegetação em APP nos casos de utilidade pública ou interesse social, desde que esses fossem devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, na inexistência de alternativa técnica e locacional do empreendimento (BRASIL, 1965).

O Supremo Tribunal Federal (STF) concluiu, em 28 de fevereiro de 2018, o julgamento sobre o novo Código Florestal (Lei 12.651/2012), reconhecendo a validade de vários dispositivos, declarando alguns trechos inconstitucionais e atribuindo interpretação conforme a outros itens.

As Ações de Inconstitucionalidade de artigos da Lei n. 12.651/2012 envolveu temas polêmicos, tais como a gestão de resíduos e a possibilidade de instalações de aterro sanitário em APP (os quais poderiam causar contaminação do solo, do lençol freático e dos corpos d'água). Os temas foram abordados no julgamento conjunto da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 42 e das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 4901, 4902, 4903 e 4937 (STF, ADC 42/2018, ADI 4901/2018, ADI 4902/2018, ADI 4903/2018 e ADI 4937/2018).

Um dos pontos mais discutidos sobre a lei foi à questão da “anistia”, conferida aos proprietários que aderirem ao Programa de Regularização Ambiental (PRA). Segundo a lei, quem adere a programa não fica sujeito a sanções referentes a infrações cometidas antes do marco temporal de 22 de junho de 2008 (BRASIL, 2012).

Nessa perspectiva, o entendimento da Suprema Corte Constitucional brasileira foi de que o caso não configura anistia, uma vez que os proprietários continuam sujeitos às punições na hipótese de descumprimento dos ajustes firmados nos termos de compromisso. A norma teria a finalidade de estimular a

recuperação de áreas degradadas, sendo empregada interpretação conforme pelo Supremo com a finalidade de afastar o risco de prescrição ou decadência da punibilidade no decurso do termo de compromisso assumido pelo proprietário.

Houve ainda a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos relativos ao entorno de nascentes e olhos d'água intermitentes. Foi atribuída interpretação conforme a Constituição Federal à norma para que essas áreas sejam consideradas de proteção permanente e de preservação ambiental.

Outro ponto da abordado pelo STF foi com relação à intervenção excepcional em Áreas de Preservação Permanente. Nesse caso, foram reduzidas as hipóteses de intervenção previstas na lei e ficou determinado que a intervenção por interesse social ou utilidade pública fica condicionado à inexistência de alternativa técnica ou locacional à atividade proposta. Foi reduzindo, também, o rol de casos de utilidade pública previstos, de forma a excluir a hipótese de obras voltadas à gestão de resíduos e vinculadas à realização de competições esportivas.

No caso específico de regularização fundiária de interesse social e de interesse específico em APP não identificada como área de risco, o novo Código Florestal remete à Lei Federal n. 11.977/09 (Lei Minha Casa Minha Vida), onde está previsto que o projeto de regularização fundiária deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior, com a adoção das medidas nele preconizadas, sem tratar, no entanto, especificamente das faixas de APP que deverão ser obedecidas, distintamente ao que era exigido pela Resolução CONAMA nº 369/06 (BRASIL, 2009; RESOLUÇÃO CONAMA, 2006).

As críticas em relação à Resolução CONAMA 369/2006 se dividiram entre a sua violação aos preceitos constitucionais dispostos no artigo 225, às disposições do próprio Código Florestal e, entre a excessiva exigência para viabilizar a excepcionalidade de intervenção, no que diz respeito à regularização fundiária.

A edição da Lei Federal n. 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em área urbana, superou a polêmica do ponto de vista legal quanto a esse tema.

A fundamentação para as disposições do Capítulo III da Lei Federal n. 11.977/2009 (Lei Minha Casa, Minha Vida), referente à regularização fundiária de assentamentos urbanos, encontra-se na regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal realizada pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001) (BRASIL, 2009; BRASIL, 2001).

A Lei Minha Casa, Minha Vida estabeleceu como condicionante para admitir a regularização fundiária de interesse social em APP inserida em área urbana consolidada e ocupada até 2007, à comprovação da melhoria das condições ambientais através de estudo técnico, realizado por profissional legalmente habilitado. A nova redação do artigo 5-A da Lei n. 11.977/2009 (Lei Minha Casa, Minha Vida) ensina:

Artigo 5-A. Para a implantação de empreendimentos no âmbito do PNHU, deverão ser observados: (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011). I - localização do terreno na malha urbana ou em área de expansão que atenda aos requisitos estabelecidos pelo Poder Executivo federal, observado o respectivo plano diretor, quando existente; (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011) II - adequação ambiental do projeto; (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011) III - infraestrutura básica que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica; e (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011) IV - a existência ou compromisso do poder público local de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011) (BRASIL, 2009).

Se por um lado a política urbana instituída pelo Estatuto da Cidade reconhece o direito a cidades sustentáveis, num conceito urbanístico que não chega a contemplar uma visão ecológica, por

outro lado, ela explicitamente considera como diretrizes para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana em conformidade com o artigo 2º da Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

O Estatuto da Cidade vai de encontro com o conceito de meio ambiente e os direitos preconizados pelo artigo 225 da Constituição Federal de 1988, ressaltando-se o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado:

Artigo 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 2011).

Dentro do campo da observação, as cidades se desenvolvem de forma “ilegal” e “legal” sobre as terras que o próprio Código Florestal busca proteger, ou seja, boa parte das cidades brasileiras, nos dias atuais, estão consolidadas em áreas de proteção, tornando praticamente impossível esta proteção ambiental, é o típico exemplo do Rio Tietê na Capital de São Paulo, que sofre os malefícios da poluição.

O entendimento já assentado da doutrina e jurisprudência atual, a Lei Federal n. 12.651/2012 reitera a abrangência de áreas de preservação permanente, tanto em áreas rurais quanto em urbanas. A função social da propriedade é apenas um dos exemplos desse fenômeno que exige do Direito uma autonomia operacional em relação à Política e, também, uma autonomia operacional da Política em relação ao Direito.

A finalidade precípua da legislação ambiental é a de evitar o dano. Em sede de direito ambiental, há duas formas de composição do dano: a recuperação do meio ambiente lesado (aspecto reparatório) ou a percepção de indenização. É necessário salientar que o aspecto reparatório deve sempre ter preferência em relação

ao ressarcitório, posto que a indenização não tem o condão de recuperar o dano causado.

Como afirma Paulo Affonso Leme Machado, “não basta indenizar, mas fazer cessar a causa do mal, pois um carrinho de dinheiro não substitui o sono recuperador, a saúde dos brônquios ou a boa formação do feto” (MACHADO, 1994, p. 332).

Neste sentido, em ordem decrescente de importância em sede de direito ambiental, a prevenção do dano, sua reparação e a obtenção de indenização. (SOUZA, 2004, p. 49). O Poder Público, como qualquer pessoa física ou jurídica, possui responsabilidade objetiva pelos danos ambientais que vier a causar por ação ou omissão.

1.3 Adoção dos princípios e diretrizes da política de desenvolvimento urbano

A Política de desenvolvimento urbano é tratada no Capítulo II do Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira da Constituição da República de 1988, por meio de programa de ação governamental ligado ao planejamento e gestões das cidades. A “Intervenção do Estado” voltada à ordenação dos espaços habitáveis é uma função pública desempenhada pelos Entes Públicos União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O Princípio do direito urbanístico de maior grandeza é o Princípio das funções sociais das cidades, uma vez que com ele as funções sociais da cidade, como princípio constitucional dirigente da política urbana, foram introduzidas na Constituição Brasileira pelo caput do artigo 182, de forma vinculada com a garantia do bem-estar de todos (OLIVEIRA; CARVALHO, 2003, p. 64).

Assim sendo, o desenvolvimento das funções sociais da cidade através da política urbana significa a priorização de funções destinadas a combater e reduzir as desigualdades sociais e territoriais, a combater e eliminar a pobreza, a promover a justiça social, a satisfazer os direitos fundamentais das pessoas de terem

condições de vida digna, como à moradia e um meio ambiente sadio.

A Organização das Nações Unidas em muito já contribuíra, de forma norteadora, para coibir práticas de desestímulo ao direito de habitação, podendo-se mencionar a Observação-Geral de nº. 5, que toca às conseqüências da discriminação à habitação das pessoas com deficiência, a Observação-Geral de nº. 14, que expõe quesitos necessários para que a moradia se dê em local que não cause danos à saúde do indivíduo, dentre outras (HREA, online).

A ordem urbanística é respeitada quando os princípios, diretrizes, objetivos e instrumentos da política urbana forem aplicados nos termos do texto constitucional e do Estatuto da Cidade entre esses princípios o do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Todos os Entes Públicos possuem competência dentro do seu campo de atuação, sendo essencial a participação da sociedade civil e o auxílio da iniciativa privada na evolução do processo de urbanização. Ao Poder Público Municipal compete a execução da política de desenvolvimento urbano, conforme previsto no artigo 182 da Constituição Federal

A Lei n. 13.311/2016 institui, nos termos do caput do art. 182 da Constituição Federal, normas gerais para a ocupação e utilização de área pública urbana por equipamentos urbanos do tipo quiosque, trailer, feira e banca de venda de jornais e de revistas. Também, a Lei n.13.089/2015 institui o Estatuto da Metrópole, que estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados (BRASIL, 2016; BRASIL, 2015).

Aos Municípios competem, por meio de Lei Municipal ou Plano Diretor(obrigatório para cidades com população superior a vinte mil habitantes), delimitar as áreas em que o Poder Público municipal poderá exigir o adequado aproveitamento do solo

urbano, pela aplicação dos instrumentos enumerados no art. 182, § 4º, da Constituição Federal acima mencionado (BRASIL, 1988).

Neste sentido, a política de desenvolvimento urbano tem dois objetivos constitucionais previstos no caput do artigo 182 da Constituição Federal, sendo eles: a) a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, na forma que dispuser o Plano Diretor; b) a garantia do bem-estar de seus habitantes.

Ademais, da análise dos artigos 182 e 225 da Constituição da República, observa-se um modelo de desenvolvimento a ser promovido pela “Política Urbana”, estando o desenvolvimento urbano sustentável, pautado pelo equilíbrio entre crescimento econômico, inclusão social e preservação ambiental:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).

A fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) é uma fundação pública federal vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), criada em 1964 como Epea (Escritório) e assumindo o nome atual em 1967. O (Ipea), em pesquisa do Processo de Urbanização Brasileiro mostra um crescimento vertiginoso da população: 1960: 44,7% urbana – 55,3% rural; 1970: 55,9% urbana – 44,1% rural; 2000: 81,2% urbana – 18,8% rural; 1960 – 31 milhões de habitantes; 2000 – 169,5 milhões de habitantes (SECRETARIA NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS, 2010, online).

As características da urbanização demonstram uma reprodução das injustiças e desigualdades no interior de cada município, ou seja, as áreas centrais são legalizadas, ricas, com infraestrutura, equipamentos de acessibilidade ao trabalho, lazer e

cultura. Já as periferias estão em áreas ilegais, cercadas pela pobreza e precariedade.

O Ordenamento Jurídico brasileiro visa construir uma nova ordem urbanística, redistributiva e includente, o que é facilmente visualizado no Estatuto da Cidade e nos novos instrumentos de gestão. A criação do Ministério das Cidades é um ministério brasileiro criado em 1 de janeiro de 2003 com os objetivos de combater as desigualdades sociais, transformar as cidades em espaços mais humanizados e ampliar o acesso da população a moradia, saneamento e transporte.

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e o Conselho das Cidades, que foi criado em 2004, com o objetivo de intensificar a participação da sociedade brasileira na consolidação das políticas públicas e construir uma nova ordem urbanística. A ação do Poder Público é essencial na efetivação das políticas públicas na proteção dos direitos e garantias fundamentais.

Dessa forma, é certo o pensamento que as ações do poder público, tais como o planejamento, a regulação, o controle do uso e ocupação possui correspondência com a cidade formal, haja vista que a informalidade gera obstáculos na concretização dos meios adequados na liberação de verbas e aplicabilidade dos mecanismos adequados de combate às desigualdades sociais presentes nos loteamentos irregulares.

Isto posto, a concepção do direito à cidade no direito brasileiro deve ser desprendida da visão individualista e egoística, para avançar rumo a uma nova configuração: um direito humano, que deve ser tutelado à luz dos princípios e regras que regem os direitos coletivos e difusos (SAULE JÚNIOR, 2007, p. 27-28).

Assim sendo, essa realidade de exclusão social e segregação territorial da maioria da população se dão por conta do modelo de urbanização desordenada, que privilegiou a população que tinha condições de atender aos critérios do mercado imobiliário privando, assim, a população de menor renda ao Direito à Cidade.

1.4 Infraestrutura básica adequada ao direito à moradia e o direito a cidade

O Direito a Moradia é um dos direitos sociais assegurados constitucionalmente, previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, sendo raros os municípios que não tem grande parte de sua população vivendo em assentamentos precários, sem as mínimas condições de investimentos públicos para melhorias urbanas e proteção dos seus direitos (BRASIL, 1988).

O “Estado” tem a obrigação de executar políticas públicas que, de fato, promova e proteja o direito à moradia adequada, sob pena de responsabilização pelo não cumprimento das obrigações pactuadas. O Sistema Financeiro Habitacional pode reduzir a alíquota parcial do ITBI ou emolumentos, como também impor juros baixos e acessíveis para famílias carentes.

O Sistema Financeiro da Habitação, SFH, constitui segmento criado, originalmente, pela Lei n. 4.380/1964, com a finalidade de fomentar as políticas públicas de habitação, por meio da concessão de financiamentos imobiliários. Consoante informação colhida no sítio do Banco Central do Brasil:

O SFH possui, desde a sua criação, como fonte de recursos principais, a poupança voluntária proveniente dos depósitos de poupança do denominado Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), constituído pelas instituições que captam essa modalidade de aplicação financeira, com diretrizes de direcionamento de recursos estabelecidas pelo CMN e acompanhados pelo Bacen, bem como a poupança compulsória proveniente dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), regidos segundo normas e diretrizes estabelecidas por um Conselho Curador, com gestão da aplicação efetuada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), cabendo a CEF o papel de agente operador (SÃO PAULO, 2013, online).

É dever do Estado a criação de programas e ações que incluam parcela da população de baixa renda ao direito de moradia

adequada. As políticas públicas de habitação devem assegurar o direito à moradia, enfrentando problemas urbanos com políticas integradas que possam contribuir com a diminuição e futura erradicação da pobreza.

O Estado foi constituído para atender as necessidades comunitárias no incessante da busca da paz social e do bem comum. Santin (2013, p. 28) enfatiza que:

O Estado é uma figura artificial, que tem o monopólio da força e usa o poder da soberania e da violência simbólica para imposição e arrecadação de tributos, como meio para a obtenção de recursos para atendimento de suas finalidades de bem-estar social. O poder Público beneficia a sociedade e o cidadão pela prestação de serviços públicos.

Por tal razão, quando se fala que o Estado é constituído para atender as necessidades comunitárias no interesse da paz social é certo que uma maior fiscalização no surgimento dos loteamentos é condição essencial na prestação dos serviços públicos, haja vista que loteamentos dentro das regras de urbanização proporcionam uma melhor fiscalização por parte do Poder Público em especial no que diz respeito à Segurança Pública e o combate da criminalidade.

Assim sendo, a redução das desigualdades e a justiça social é um dever do Estado que não agir por meio de condutas omissas na proteção dos direitos sociais amplamente visualizada pelo campo dos Direitos Humanos Internacionais e pelo dispositivo constitucional, previsto no artigo 6º da Constituição Federal do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988).

O Estatuto da Cidade é modelo “evolutivo” dos direitos sociais criados pelo parcelamento do solo urbano quanto ao tema direito à moradia. Áreas desprovidas de infraestruturas básicas, sendo utilizadas como locais de moradia para população de menor renda é um exemplo negativo de efetividade do Estado e sinônimo de segregação sócio espacial, haja vista que os conjuntos

habitacionais informais (periferias) passam pelos mais diversos tipos de violações de direitos presentes na legislação brasileira.

A regularização jurídica do solo não é suficiente para garantia dos direitos, sendo necessária a criação de outras ações que promovam também regularização urbanística, regularização ambiental e regularização social, como meios garantidos dos direitos sociais das pessoas que lidam diariamente com a violação dos seus direitos fundamentais mais elementares (COMPANS, 2013, p. 43).

O Estatuto da Cidade visa o desenvolvimento sustentável das cidades e de todos os habitantes do município. É nítida a percepção de ampliação do conceito de função social da propriedade, previsto no corpo da Constituição Federal de 1988 para função social da cidade:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; (BRASIL, 1988).

À vista disto, Oliveira e Carvalho (2003, p. 64), prelecionam:

O alcance da função social da cidade é a formulação de uma nova ética urbana voltada à valorização do ambiente, cultura, cidadania e direitos humanos. Abarca o pleno exercício do direito à cidade; enquanto se fustigam as causas da pobreza, protegem-se o meio ambiente e os direitos humanos, reduz-se a desigualdade social e melhora-se qualidade de vida.

O desenvolvimento urbano tem o objetivo de garantir o direito coletivo ao planejamento e a gestão participativa de todos os habitantes das cidades. Todas as vezes que ocorrerem violações dos direitos sociais é possível socorrer ao Poder Judiciário, o processo judicial objetiva minimizar de forma individualizada as

desigualdades sociais face os abandonados do Estado, mas essa possibilidade está muito aquém do espírito garantidor dos direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988. Por isso, nas palavras de Simioni (2006, p. 110):

As questões críticas da função social da propriedade então se resumem à descrição dos papéis de cada categoria profissional como operadores do Direito, analisando as influências ideológicas nas decisões jurídicas. Então todas as questões giram em torno do seguinte: função social da propriedade de quem, para quem e a mando de quem.

O Poder Judiciário atua como legislador positivo para a efetivação dos direitos sociais, o que é visto por muitos, como meio de subverter o sistema jurídico brasileiro e violar a doutrina da tripartição dos poderes estabelecida por Montesquieu, se esbarra facilmente na Teoria da Reserva do Possível, ou seja, limitando a atuação do Estado no âmbito da efetivação de direitos sociais e fundamentais, afastando o *direito constitucional de interesse privado* e prezando pelo direito da maioria.

Assim, o parcelamento do solo urbano tem como objetivo desenvolver as diferentes atividades urbanas, estimulando e orientando o desenvolvimento urbano, mediante o controle do uso e aproveitamento do solo em conformidade com as necessidades locais e particulares para cada Município.

Dos instrumentos da regularização fundiária no direito brasileiro

2.1. Da regularização fundiária urbana (REURB)

A regularização fundiária (REURB) é o processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com a finalidade de incorporar os núcleos urbanos informais ou clandestinos ao ordenamento territorial municipal e à titulação de seus ocupantes reais.

Neste sentido, as medidas jurídicas buscam a solução dos problemas dominiais (quem é o real proprietário?), haja vista que às situações em que o ocupante de uma área pública ou privada não detêm “título hábil” que lhe dê segurança jurídica sobre sua ocupação. A falta de documento revestido de força jurídica “pujante” dando plena propriedade ao ocupante é que garante o beneficiário do direito da regularização fundiária.

O Código Civil acolheu o sistema Romano, e enumerou os vícios da posse. Desde logo, é possível falar que muitas hipóteses de esbulho podem ocorrer, sem que se consiga enquadrá-las em qualquer dos vícios elencadas pelo artigo 1200 do Código Civil.

A clandestinidade, esbulho feito sem emprego de violência, e a céu aberto, sem qualquer preocupação em ocultar a situação fática. Como enquadrá-lo entre os vícios da posse? Justamente em razão dessas dificuldades, o Código Civil Alemão (B.G.B) preferiu não elencar os vícios da posse aduzindo que esta será viciosa sempre que obtida contra a vontade do possuidor (força própria proibida) (GONÇALVES, 2003, p. 75).

Já as medidas urbanísticas adéquam os parcelamentos à cidade regularizada, criando infraestrutura (calçamento, esgoto, energia elétrica, fornecimento de água potável), face os loteamentos sem atendimento das normas legais. Neste sentido, a realocação de “moradias” em locais sujeita a riscos também entra nesse aspecto, demonstrando que a regularização fundiária garante outros direitos que não somente “regularização propriamente dita”.

Ademais, as medidas ambientais buscam a superação da problemática dos assentamentos implantados sem “licenciamento ambiental”, ou seja, que prejudicam o meio ambiente ecologicamente saudável em desconformidade com a legislação federal de proteção ao ambiente, prejudicando todo o desenvolvimento da cidade.

Também, as medidas sociais envolvem todos os loteamentos ocupados por famílias de baixa renda, não excluindo as demais populações, propiciando o exercício digno do direito à moradia e à cidadania, proporcionando qualidade de vida aos necessitados, estabelecendo uma maior efetividade na proteção dos direitos sociais e contribuindo com o equilíbrio de uma sociedade voltado ao bem “coletivo” espelhado no Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

A Regularização Fundiária Urbana, também conhecida como REURB, está prevista na Lei n. 13.465/2017 com a finalidade de incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes (BRASIL, 2017).

Quando o loteamento não atende aos preceitos legais, torna-se “irregular” ou “clandestino”. Neste sentido é importante conceituar loteamento ilegal/irregular e loteamento clandestino:

Loteamento ilegal/irregular: é aquele que possui algum tipo de registro no Município. O responsável pode ter dado entrada com a documentação, mas não chegou a aprovar o projeto. Também é considerado irregular o loteamento que tem projeto aprovado, mas o loteador deixou de atender as outras etapas previstas na Lei Federal n. 6.766/79, como a realização das obras de infraestrutura ou registro do loteamento no cartório de imóveis.

Loteamento clandestino: é aquele realizado sem nenhum tipo de projeto ou intervenção pública, isto é, nenhuma norma é respeitada (RESCHKE; VARELA; MORETTO, 2008, p. 33).

As medidas urbanísticas relacionadas às soluções para adequar os “parcelamentos” mostra a importância de estabelecer o cumprimento das infraestruturas essenciais dentro de um loteamento, ou seja, a implantação dos meios necessários se mostra de extrema grandeza quando se fala em regularização formal de loteamentos.

Essas medidas urbanísticas demonstram a importância na valorização dos direitos fundamentais essenciais e dos direitos da personalidade. Nas palavras de Bittar (1994, p. 29):

Consideram-se da personalidade os direitos reconhecidos à pessoa humana tomada em si mesma e em suas projeções na sociedade, previstos no ordenamento jurídico exatamente para a defesa de valores inatos no homem, como a vida, a higidez física, a intimidade, o segredo, o respeito, a honra, a intelectualidade e outros tantos.

Desse modo, quando da regularização de loteamentos irregulares sem atendimento das normas legais do Parcelamento do Solo Urbano é essencial observar se essas famílias não estão em áreas sujeitas às enchentes, passíveis de desmoronamento, insalubres por alguma particularidade local como são os casos dos lixões a céus abertos ou próximos de empresas poluidoras como é o caso do município de Cubatão – Estado de São Paulo.

Incorrendo nessas particularidades negativas, o Estado tem a obrigação de fazer a realocação das moradias para lugares seguros. As medidas ambientais vêm garantir que aqueles loteamentos irregulares que passam pela ilegalidade das regras fundamentais sejam regularizados em cumprimento das normas atuais, visualizando a importância da proteção ao meio ambiente.

Assim dispõe a Constituição Federal: “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso

comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal, com seu caráter dirigente sobre o ordenamento infraconstitucional, patenteou o reconhecimento do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo a obrigação dos Poderes Públicos e da coletividade de defendê-lo e preservá-lo, bem como a previsão de sanções para as condutas ou atividades lesivas. Nesse sentido, “a degradação ambiental se manifesta como sintoma de uma crise de civilização, marcada pelo modelo de modernidade regido pelo predomínio do desenvolvimento da razão tecnológica sobre a organização da natureza” (LEFF, 2001, p. 17).

O Desembargador do Estado de São Paulo, Dr. Francisco Eduardo Loureiro, em entrevista à TV Registradores Entrevista, com o Tema Usucapião Administrativa, levantou pontos relevantes quando se fala em regularização fundiária dos imóveis urbanos, mostrando se tratar de uma medida essencial por aquele que irá usucapir um imóvel. Na fala do Desembargador Dr. Francisco Eduardo Loureiro (2016), em entrevista, ensinou que:

de cada dez usucapiões requeridos no Estado de São Paulo cinco não são invasões de imóveis, são pessoas que compraram o imóvel, pagaram até a última parcela do preço, mas não conseguem regularizar a propriedade por problemas formais. São pessoas que compraram, pagaram e não conseguem a regularização, e que usam da usucapião porque é o modo originário e não derivado de aquisição de propriedade.¹

E continua,

A usucapião não foi criada somente para dar propriedade ao possuidor. A usucapião também foi criada para consertar a

¹ Canal do youtube: Registradores Entrevista - Dr. Francisco Eduardo Loureiro. Tema: Usucapião Administrativa, 8 de março de 2016. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=NKYhXP-gkmQ>> Acesso em 23 jul. 2018.

propriedade adquirida de um modo imperfeita por um comprador ... adquirida de forma derivada ... Nem sempre alguém que vai usucapir um imóvel irregular, existirá fraude. É o único caminho que ele tem para regularizar a propriedade.

Esse ponto observado pelo Desembargador Francisco Eduardo Loureiro gera a reflexão de que no caso de regularização fundiária dos imóveis urbanos de loteamentos irregulares é cabível o mesmo pensamento, ou seja, a busca pela regularização fundiária em suas modalidades atuais se esbarra com a formalidade, que impede de solucionar o problema da regularização do Solo Urbano.

Em vista disso, quando se fala em regularização fundiária e se depara com as mitigações estabelecidas pela própria legislação, visando a regularização desses loteamentos irregulares, se visualiza o Poder Legislativo como colaborador desta problemática real, da qual se busca pelos meios legais uma solução provisória e inicial.

Para José Afonso da Silva (2008, p. 31), a organização do espaço urbano relaciona-se intrinsecamente com o bem-estar de seus habitantes, conforme preleciona: “o urbanismo objetiva a organização dos espaços habitáveis visando à realização da qualidade de vida humana”.

Outro enfoque é dado por Adilson Abreu Dallari, ao abordar o alcance espacial do urbanismo na sociedade moderna:

O urbanismo atualmente transcende o espaço da cidade, do município e da região, atingindo níveis nacionais e chegando, até mesmo, graças à extrema mobilidade e aos poderosíssimos recursos do homem contemporâneo, a exigir uma perspectiva universal (DALLARI, 1981, p. 10).

As medidas sociais são soluções à população beneficiária da regularização fundiária urbana, principalmente porque na maioria das vezes, os loteamentos irregulares são constituídos por famílias de baixa renda. Nessa situação, o Estado tem o dever de dar qualidade de vida aqueles que são carentes do mínimo existencial, propiciando direito à moradia e à cidadania.

2.2. Dos instrumentos de regularização fundiária na Lei n.13.465/2017

A Lei Federal n. 13.465/2017 define três espécies de regularização fundiária ao alcance das propriedades urbanas irregulares no Brasil: a) Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S); b) Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E); c) Regularização Fundiária Inominada (Reurb-I) (BRASIL, 2017).

A regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S) é aplicável aos núcleos urbanos informais, ocupados predominantemente (50 % + 1) por população de baixa renda, declarado em ato do Poder Executivo municipal. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são definidas por ato do Poder Executivo Municipais, o qual poderá, a qualquer tempo, revisar as definições de áreas objeto de Reurb-S (artigo 30, § 3º, da Lei n. 13.465/2017), em conformidade com o que for do entendimento do Executivo Municipal local (BRASIL, 2017).

Embora possam ser definidas através de ZEIS, que, em regra, são definidas no Plano Diretor Urbano de cada município, as áreas objetos de Reurb-S podem ser definidas através de ato do poder público (decreto) especialmente nos pequenos municípios, que não têm a obrigatoriedade de criação do Plano Diretor Urbano pelo Estatuto das Cidades (Artigo. 41, I, da Lei 10.257/2001).

A Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E) é aplicável aos núcleos urbanos informais, ocupados por população não qualificada na categoria de baixa renda, sendo aplicado um critério residual por uma população com melhores condições de vida, mas que não possuem a propriedade juridicamente regularizada do imóvel que possuem.

É necessário salientar, que dentro dos núcleos urbanos informais objetos de Reurb-E poderão existir moradores de baixa renda e nas áreas de Reurb-S poderão existir famílias que não são

sejam de baixa renda, que serão beneficiadas em ambos os casos pelo critério da predominância.

A Regularização Fundiária Inominada (Reurb-I) é aquela em que a Regularização fundiária é aplicável aos núcleos urbanos informais consolidados em data anterior à Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6.766 de 19 de Dezembro de 1979), em conformidade com o artigo 69, da Lei n. 13.465/2017.

É totalmente admissível que a regularização fundiária Inominada possa coexistir com as outras duas formas de regularização (Reurb-S & Reurb-E). Trata-se de meio de regularização fundiária urbana, com efetivação mitigada em razão do decurso de tempo superior a 30 anos de existência de informalidade.

O fato de coexistir com as outras duas formas de regularização não lhe retira também a possibilidade de existir isoladamente, ou seja, em todos os casos que a ocupação irregular ocorrer anteriormente à 19 de Dezembro de 1979 será admissível a aplicabilidade dos requisitos determinados pela regularização fundiária Inominada.

Quando se fala em regularização fundiária social, compete ao poder público local implementar a infraestrutura necessária à população de baixa renda, gerando os meios necessários na aplicabilidade social dos seus direitos fundamentais, os quais são estudados aqui dentro de uma perspectiva do piso mínimo existencial, ficando o “Estado” responsável pelas melhorias habitacionais.

Já no caso da regularização fundiária de interesse específico, quando da aprovação do projeto, serão estabelecidos os responsáveis pela implantação dos sistemas viários, implantação da infraestrutura essencial e dos equipamentos públicos aos comunitários, bem como as implementações das medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental.

Nesse sentido, o artigo 36, § 1º da lei n. 13.465/2017 destaca que é considera “infraestrutura essencial”, os seguintes equipamentos:

Artigo 36. O projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, indicação:

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

I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual;

II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual;

III - rede de energia elétrica domiciliar;

IV - soluções de drenagem, quando necessário;

V - outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais (BRASIL, 2017).

Quando se depara com regularização fundiária social, existe o direito da isenção das custas, ou seja, os emolumentos notariais dos tabelionatos e os registros dos oficiais dos registros de imóveis competentes são gratuitos em favor daqueles a quem for atribuída a propriedade das unidades imobiliárias regularizadas:

Art. 40. O pronunciamento da autoridade competente que decidir o processamento administrativo da Reurb deverá:

I - indicar as intervenções a serem executadas, se for o caso, conforme o projeto de regularização fundiária aprovado;

II - aprovar o projeto de regularização fundiária resultante do processo de regularização fundiária; e

III - identificar e declarar os ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação urbana regularizada, e os respectivos direitos reais (BRASIL, 2017).

A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é o ato administrativo de aprovação da regularização, sendo que o registro da CRF dispensa a comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias de responsabilidade dos legitimados.

Quando o núcleo urbano regularizado abranger mais de uma matrícula, o oficial do registro de imóveis abrirá nova matrícula para a área objeto de regularização, conforme previsto no inciso I do § 1

do artigo 44 da Lei, destacando a área abrangida na matrícula de origem, dispensada a apuração de remanescentes (BRASIL, 2017).

Ademais, serão isentos apenas na Reurb-S: o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários; o registro da legitimação fundiária; o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade; o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada; a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados; a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S; o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e o fornecimento de certidões de registro para os atos anteriormente citados.

Os atos de regularização fundiária independem de pagamentos de tributos, sendo vedado ao oficial de registro de imóveis competentes exigirem sua comprovação, é o caso do pagamento do ITCMD (estadual), ITBI ou IPTU (municipal) e do INSS (União nos casos de averbação de construção de até 70m²) entre outros.

Quando a administração determina que um imóvel seja destinado para instalação de um hospital e o mesmo deixa de ter essa função, passando a ser um bem que pode ser doado ou vendido estamos diante do instituto da desafetação. Esta regra de ouro vale para os casos em que o Poder Público tem o objeto de alienar ou doar um bem público, mas isso somente é possível após a desafetação por meio de lei.

2.3 Condomínios de lotes no Código Civil e os conjuntos habitacionais informais

O Condomínio de Lotes é inovação trazida pela Lei n. 13.465/2017, em que surgem duas novas espécies de Condomínio “o de Lotes” e o “Urbano Simples” e de uma nova espécie de loteamento “o de Acesso Controlado”. Prevalece o princípio da

supremacia do interesse público sobre o privado e todas as vezes que a Lei de Loteamento divergir com a Lei de Incorporação Imobiliária a primeira deverá prevalecer.

A Lei n. 13.465/2017 criou uma nova espécie de condomínio, batizado de “condomínio de lotes”. Esse condomínio de lotes nada mais é do que o *desdobramento* do condomínio edilício vertical tratado no artigo 8º da Lei nº 4.591/2017 (BRASIL, 2017). O Código Civil disciplina o Condomínio de Lotes em apenas um artigo, o art. 1.358-A. Nesse sentido:

Art. 1.358-A. Pode haver, em terrenos, partes designadas de lotes que são propriedade exclusiva e partes que são propriedade comum dos condôminos. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017).

§ 1º A fração ideal de cada condômino poderá ser proporcional à área do solo de cada unidade autônoma, ao respectivo potencial construtivo ou a outros critérios indicados no ato de instituição. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017).

§ 2º Aplica-se, no que couber, ao condomínio de lotes o disposto sobre condomínio edilício neste Capítulo, respeitada a legislação urbanística. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017).

§ 3º Para fins de incorporação imobiliária, a implantação de toda a infraestrutura ficará a cargo do empreendedor. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017) (BRASIL, 2002).

O condomínio edilício vertical não cria lotes e sim unidades imobiliárias vinculadas a uma fração ideal do solo e das áreas comuns. O artigo 1358-A do Código Civil permite a criação de um condomínio composto por lotes, que estarão vinculados a uma fração ideal das áreas comuns em proporção a ser definida no ato de instituição do condomínio de lotes (BRASIL, 2002).

Ademais, num passado muito próximo, antes do advento do artigo 1358-A do Código Civil, as ruas, as praças e as demais áreas de uso comum eram transferidas à propriedade do Município, hoje não mais. As praças, ruas, estradas e demais área comuns, continuam sendo propriedade privada, pertencente aos titulares do lote de acordo com a respectiva fração ideal.

Existem três espécies de loteamentos: a) Loteamento tradicional: aquele em que os lotes são imóveis autônomos (art. 2º, § 7º, Lei n. 6.766/1979); b) Loteamento de acesso controlado: é o loteamento tradicional com a autorização municipal para que os representantes dos proprietários controlem o acesso de pessoas e de veículos mediante a sua identificação e o seu cadastramento (art. 2º, § 8º, Lei n. 6.766/1979); c) Loteamento condominial: aquele em que os lotes constituem unidades autônomas de um condomínio de lotes, sendo as áreas comuns bens particulares (art. 2º, § 7º, Lei n. 6.766/1979) (BRASIL, 1979).

No condomínio de lotes haverá um “condomínio” representado por um síndico que se sujeita às deliberações dos condôminos e que possui competência na cobrança de contribuições de todos os condôminos, sendo admissível que na própria convenção condominial existam restrições relacionadas às regras de convívio e estética do local.

Também é necessário salientar que abusos excessivos estabelecidos na própria convenção deverão ser tidos como nulos, haja vista que a título exemplificativo a convenção não poderá proibir a hospedagem de animais de estimação, como gatos e cachorros. Logo, a convenção que estabelece regras que excedam os limites configura abuso de direito.

O condomínio de lotes deverá ser fruto de um parcelamento do solo e o artigo 2º, § 7º, da Lei n. 6.766/1979 estabelece que o lote poderá ser constituído como um imóvel autônomo ou como uma unidade imobiliária integrante de um condomínio de lotes:

Artigo 2. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

§ 7º. O lote poderá ser constituído sob a forma de **imóvel autônomo** ou de unidade imobiliária integrante de **condomínio de lotes**. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017) (BRASIL, 1979) (**Grifo Nosso**).

O lote é um imóvel próprio e possui uma matrícula própria no Oficial do Registro de Imóveis competente, em conformidade com o princípio da unitariedade matricial, prevista na essência da Lei dos Registros Públicos (Lei n. 6015/1973). Na criação de condomínio de lotes se faz necessário o cumprimento das diretrizes da Lei de Loteamentos (BRASIL, 1973).

A Lei n. 6.766/1979 é plenamente aplicável para disciplinar o condomínio de lotes. Já a Lei de Incorporação Imobiliária (Lei n. 4.591/64) prepara a instituição de condomínios no futuro, devendo ter uma aplicação subsidiária, sendo a Lei de Loteamentos diploma principal a ser levado em conta, pois ela hospeda o interesse público vinculado à ordenação do território. A Lei de Loteamentos disciplina o condomínio de lotes:

Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos: § 4. No caso de lotes integrantes de condomínio de lotes, poderão ser instituídas limitações administrativas e direitos reais sobre coisa alheia em benefício do poder público, da população em geral e da proteção da paisagem urbana, tais como servidões de passagem, usufrutos e restrições à construção de muros (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017) (BRASIL, 1979).

Quando se fala em limitações administrativas ou direitos reais sobre coisa alheia é plenamente admissível que os Municípios condicionem o parcelamento do solo ao cumprimento de encargos, como construção de prédio, para a instalação de uma creche no bairro por conta do próprio loteador.

No caso do Condomínio de Lotes, se não houver imposição de Lei Municipal no momento da aprovação do loteamento a construção de muros e o controle de acesso de veículos e de pessoas é plenamente admissível, haja vista que as áreas comuns são propriedade privada dos condôminos.

A Lei n. 13.465/2017 adicionou o § 8º ao art. 2º da Lei n. 6.766/79 para criar a figura do loteamento de acesso controlado,

que pode ser utilizada na dinâmica dos loteamentos fechados, restringindo o acesso de terceiros à região loteada:

Art. 2º. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

§ 8. Constitui loteamento de acesso controlado a modalidade de loteamento, definida nos termos do § 10 deste artigo, cujo controle de acesso será regulamentado por ato do poder público Municipal, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017) (BRASIL, 1979).

O artigo 2º, § 8º, da Lei n. 6.766/79 é claro em mostrar que não poderá ser bloqueado o acesso de veículo algum ou de pessoa, se o condutor ou o pedestre se identificar e autorizar o seu cadastramento, sendo que no loteamento de acesso controlado não se pode deixar de mencionar que as vias de circulação são bens públicos municipais, o que reconhece o direito legítimo de qualquer pessoa devidamente identificada na circulação das vias públicas.

O loteamento em regime de condomínio de lotes transforma as vias de circulação interna em bens privados, ou seja, estão sujeitos a qualquer tipo de restrição imposta pelos condôminos, excepcionando as limitações ou direitos reais impostos pelo próprio Município.

É importante salientar, que quando do registro do loteamento ocorre às destinações dos espaços públicos ao Poder Público Municipal em conformidade com o artigo 22 da Lei n.6.766/1979. Os inúmeros loteamentos fechados atuais poderão se transformados em condomínios de lotes, mas para isso o poder público municipal tem que devolver as vias de circulação interna, como ruas e praças aos condôminos (BRASIL, 1979).

Assim sendo, conforme decisão do Superior Tribunal de Justiça nos loteamentos fechados nenhum titular de lote tem obrigação de

contribuir financeiramente com as despesas de associação de moradores em proveito da coletividade do condomínio.

Logo, milhares de brasileiros acionados na Justiça pelo não pagamento de taxas de condomínios fechados podem ficar livres da cobrança. Com o entendimento dos ministros, somente proprietários de casas e lotes que aderiram à associação no contrato de compra são obrigados a fazer o pagamento de forma compulsória.

A tese firmada pela Segunda Seção do Superior Tribunal de Justiça no julgamento de dois recursos especiais, que reuniu a 3ª e 4ª Turma, é a de que “as taxas de manutenção criadas por associações de moradores não obrigam os não associados ou os que a elas não anuíram”. A decisão tem caráter vinculativo, ou seja, deve ser seguida por todos os tribunais estaduais e federais do país. Nos dias atuais, só na 2ª instância da Justiça de São Paulo, o Movimento das Vítimas dos Falsos Condomínios estima que existam mais de oito mil recursos contra a cobrança (OLIVEIRA, 2015, online).

Os loteamentos irregulares que não foram devidamente constituídos pela ausência de prévia aprovação do projeto de loteamento pelo Município ou registro adequado no Oficial do Registro de Imóveis Competente são plenamente viável sua regularização por meio da instituição de um condomínio de lotes ou por meio da instituição de um loteamento de acesso controlado, em conformidade com a nova legislação do parcelamento do solo urbano.

A regularização de loteamentos irregulares depende muito dos Municípios os quais na maioria das vezes foram omissos no seu dever de fiscalizar e combater o surgimento dos loteamentos clandestinos e irregulares em desconformidade com a legislação registral atual.

Nada justifica a irregularidade de um loteamento, devendo o Município fazer o possível na busca da regularização destes “loteamentos”, os quais caminham na ilegalidade e na violação constante dos direitos fundamentais elementares de todo ser

humano. O Município que é omissivo na fiscalização dos loteamentos irregulares é violador de direitos fundamentais e colabora com o dano (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2012, p. 82).

Quando os Municípios pretendem regularizar os loteamentos fechados irregulares como um condomínio de lotes é necessário observar a questão dos proprietários tabular do terreno, ou seja, quem são os proprietários que estão devidamente registrados na Matrícula ou Transcrição do imóvel objeto de regularização urbana.

É necessário compreender que a regularização fundiária de um loteamento irregular é muito mais complexa do que se pode esperar, pois um loteamento irregular já é “realidade desastrosa”, da qual se busca os meios para solucionar o caos existente naquela localidade, sendo elementar ter no mínimo uma realidade formal (documental, jurídica, formal) presente, para que se possa tentar solucionar todas as demais violações de direitos existentes.

Destarte, se o imóvel objeto de regularização não estiver em nome dos titulares dos lotes será essencial que essa propriedade seja transmitida aos titulares dos lotes, o que poderá ocorrer por diferentes maneiras, sempre objetivando o meio hábil capaz de solucionar os problemas gerados pela triste realidade dos loteamentos irregulares nos vários municípios brasileiros, principalmente quando formado aos “olhos omissos” do Estado. Nos dizeres de Hely Lopes Meirelles (2012, p. 552), a mesma afirma que:

O legislador constituinte só cobriu o risco administrativo da atuação ou inação dos servidores públicos; não responsabilizou objetivamente a Administração por atos predatórios de terceiros, nem por fenômenos naturais que causem danos aos particulares”. Quando se trata do uso e parcelamento do solo urbano é notório que a própria Constituição Federal procura dar o embasamento necessário, trazendo as diretrizes referentes ao assunto, tamanha é a relevância do tema e, em especial, pelo que pode ocorrer ao sujeito de direito, no caso a coletividade, caso o poder público venha a agir de forma omissiva no tocante a suas atribuições a esse respeito.

A Legitimação Fundiária é um dos meios capazes de solucionar a problemática dos proprietários tabulares, sendo que o artigo 23 da Lei n.13.465/2017 ensina que constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade, conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da (Reurb) àquele que detiver em *área pública* ou *possuir em área privada*, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal, consolidado existente em 22 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2017).

Também, a/o usucapião como forma de aquisição de propriedade móvel ou imóvel pela posse prolongada e ininterrupta, durante o prazo legal estabelecido para a prescrição aquisitiva, é meio capaz de transferir a propriedade do imóvel, que será objeto de regularização do loteamento irregular se transformando em condomínio de lotes.

Finalmente os negócios jurídicos de transferência de imóveis voluntários nos quais os proprietários tabulares transferem aos titulares dos lotes a propriedade dos mesmos para que investidos do direito de propriedade tabular possam realizar as tratativas na busca da regularização dos loteamentos irregulares por meio do condomínio de lotes. A presente legislação estimula a produção de novos parcelamentos populares e a retomada dos debates visando à reformulação mais ampla da legislação do parcelamento do solo urbano.

2.4 As contribuições de melhorias e arrecadações de imóveis abandonados

A contribuição de melhoria é o tributo cobrado pelo Estado em decorrência de obra pública que proporciona valorização do imóvel. A contribuição de melhoria é considerada uma espécie de tributo, ao lado de imposto, taxa, empréstimo compulsório, contribuições sociais e contribuições especiais.

Muitas vezes a Administração Pública opta pelo custeio de obras com recursos do próprio Orçamento Geral, sendo o orçamento um instrumento de planejamento e execução das finanças públicas. O orçamento contém estimativa das receitas e autorização para realização de despesas da administração pública direta e indireta em um determinado exercício, que no Brasil coincide com o ano civil (KOHAMA, 2002, p. 109).

A contribuição de melhoria pode ser instituída face o custeio de obras com a justificativa de que é legítimo aqueles que receberam benefícios diretos com as obras públicas de melhoramento suportem os gastos.

O planejamento no âmbito da Administração Pública é uma das mais importantes ferramentas de administração, sendo que o planejamento está ligado à necessidade de ter conhecimento das atitudes a serem tomadas e das ações desempenhadas pela própria administração pública.

Não se pode agir irresponsavelmente na aplicação do dinheiro público, sendo fundamental que todas as esferas de governo criem meios adequados na destinação destes recursos. O orçamentário é um processo com várias etapas articuladas entre si, por meio das quais sucessivos orçamentos são discutidos, elaborados, aprovados, executados, avaliados e julgados pela Administração Pública.

Faz jus salientar que o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são as três leis que regem o “Planejamento Orçamentário”. O Planejamento Orçamentário está previsto na Constituição Federal de 1988 e deve ser adotado pela União, Estados e Município.

De acordo com a Constituição Federal os municípios têm de aplicar 25% das receitas resultantes de impostos em educação (artigo 212) e 15% do mesmo valor em saúde (artigo 198, §2º combinado com o art. 77 da ADCT) (BRASIL, 1988).

Os projetos de leis do PPA, da LDO e da LOA cabem exclusivamente ao Poder Executivo, ou seja, o Poder Legislativo

não pode propor leis Orçamentárias. No âmbito municipal, a título de curiosidade, apenas os prefeitos podem apresentar os projetos de PPA, LDO e LOA. Logo, os vereadores não apresentam os projetos envolvendo PPA, LDO e LOA, podendo apenas modificá-los por emendas quando enviados para discussão e votação ao Poder Legislativo Municipal.

Para dar maior transparência ao uso de recursos públicos na área da Saúde e Educação, verificando o que dispõe a LRF no art. 25, § 1º, inciso IV, alínea “b”, os gastos com educação e saúde passam a ser demonstrados junto com o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, os primeiros bimestralmente (municípios com mais de 50.000 hab.) ou semestralmente (para os que têm menos de 50.000 hab. e fizerem opção pela semestralidade), enquanto que os da saúde devem ser demonstrados semestralmente (BRASIL, 1988).

Na Lei n. 4.320/1964, em seu artigo 2º determina que a Lei do Orçamento cumprirá aos seguintes princípios: princípio da Unidade, isto é, a lei orçamentária deve ser uma só e indivisível, contendo os orçamentos fiscal, de investimentos das empresas, e o de seguridade social, para um dado exercício financeiro; princípio da Anualidade, ou seja, deve ser elaborada com a vigência de um ano, normalmente igualando-se com o ano civil (1º de Janeiro a 31 de Dezembro); princípio da Universalidade, em que a lei deverá conter todas as receitas e despesas de todos os seus órgãos tanto da Administração direta e indireta, como também as fundações e o referido princípio está contido nos Artigos 2, 3 e 4 da mencionada Lei (BRASIL, 1964).

Segundo Machado Jr. e Reis (2003, p. 17), “a aplicação dos princípios da unidade, da universalidade e da anualidade deve ser cumprida em relação a cada orçamento”. Assim, a entidade de direito público deve possuir apenas um orçamento para cada ano financeiro.

O Ministério Público é chamado para intervir legal e penalmente quando reconhecer irregularidades no Orçamento

Público, mas não discute, não vota e nem o aprova, ou seja, exercendo uma função de fiscal da lei orçamentária face às irregularidades que poderão ocorrer durante seu processo de desenvolvimento.

O Ministério do Planejamento, além de ser responsável pela elaboração, acompanhamento e avaliação do plano plurianual de investimentos é, também, responsável pela elaboração dos Orçamentos Anuais, o que é feito por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da proposta orçamentária da União, que compreende os orçamentos fiscais e da seguridade social. O Ministério do Planejamento é o órgão da Administração Federal, responsável pela formulação do planejamento estratégico nacional e pela elaboração de subsídios para formulação de políticas públicas de longo prazo, voltadas ao desenvolvimento nacional (GONTIJO, online).

Por conseguinte, o planejamento orçamentário se inicia a cada quatro anos e ao longo desse tempo, elabora-se anualmente uma LDO e uma LOA para operacionalizar neste curto prazo as estratégias do PPA. Por tal razão, se faz necessário o bom senso da administração e gastos do dinheiro público, haja vista que a responsabilidade fiscal dos agentes públicos é fundamental nos termos da Constituição Federal (DA SILVA, 2007).

Quando se pensa em regularização dos loteamentos irregulares deve-se observar todos os meios legais admissíveis na concretização desse direito social, ou seja, não se pode agir com irresponsabilidade e acreditar que os recursos públicos são infinitos. Sendo necessária uma análise do Orçamento Público na efetivação destes direitos, os quais serão fornecidos de acordo com a possibilidade dos recursos orçamentos reais.

Tal análise é fundamental, considerando que os mínimos orçamentários municipais já estão previstos no próprio texto constitucional, ou seja, 25% educação, 15% saúde, no caso de municípios. É necessário o planejamento orçamentário norteador em ações governamentais pautadas no equilíbrio das contas

públicas, o que faz entender que as medidas judiciais, visando à concretização dos direitos sociais em matéria de loteamento irregular, se tomadas de forma desproporcionais podem causar um desequilíbrio de todo o sistema orçamentário.

O planejamento pressupõe estratégias, isto é, o futuro do empreendimento, o longo prazo, os objetivos a serem alcançados, o que se pretende atingir, tudo isso deve ser considerado. Na entidade pública essa premissa torna-se mais que fundamental, pois, além de ser uma determinação legal, trata-se de bem gerir os recursos públicos, por meio de uma gestão fiscal responsável (MACHADO et. al., 2011, p. 07).

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165, ensina: “Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais” (BRASIL, 1988).

O planejamento é uma exigência constitucional feita ao administrador público, como exemplo o artigo 174 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: “Artigo 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado” (BRASIL, 1988).

Igualmente, a Lei n. 10.180/2001 é um exemplo de dispositivo infraconstitucional, que reforça a importância do processo de planejamento, pois trata da questão específica do planejamento e organiza e disciplina o sistema de planejamento e orçamento federal (BRASIL, 2001).

Art. 2º O Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal tem por finalidade:

I - formular o planejamento estratégico nacional;

II - formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social;

III - formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais;

IV - gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal;
V - promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando a compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos Sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal (BRASIL, 2001).

A lei n. 4.320/64 que estabelece normas gerais para elaboração e controle dos orçamentos e balanços públicos, demonstra a necessidade da Administração Pública ter um comportamento pautado no planejamento. Outro importante diploma infraconstitucional, que exige o planejamento é a Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) (BRASIL, 1964; BRASIL, 2000).

Assim sendo, uma destinação mínima da receita deve ser direcionada para saúde e educação. A destinação mínima no orçamento público para Educação pelo governo federal corresponde a 18% da arrecadação com impostos. Já no caso da Saúde, a destinação mínima corresponde a 13,2% da receita corrente líquida.

Ademais, áreas como segurança, pessoal e assistência, não possuem um mínimo constitucional, podendo até existir um máximo, como no caso das despesas com pessoal. A Lei de Responsabilidade Fiscal coloca que o gasto com pessoal não pode atingir 60% da receita.

O crédito especial ocorre quando não há previsão de dotação para a realização de determinada despesa. Esse instrumento viabiliza a criação de novo item de despesa, sendo autorizado por lei específica e aberto por decreto do Poder Executivo. Caso a lei de autorização seja promulgada nos últimos quatro meses do exercício, poderá ser reaberto no exercício seguinte nos limites de seu saldo, sendo incorporado ao orçamento do exercício financeiro subsequente (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, online).

São diversos os problemas pela falta de planejamento, tais como: ações emergenciais de custo elevado, obras públicas paralisadas por falta de verba, empréstimos para cobrir despesas

não previstas, além de diversos problemas contábeis que podem gerar sanções pessoais ao administrador público pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

O planejamento não pode ser visualizado como forma de controle da economia e da sociedade, trata-se de uma colaboração dos diversos atores envolvidos, devendo ser evitado o chamado “participativismo popular”, ou seja, atender as demandas da população sem prévio planejamento. Devendo reconhecer os limites para formulação de políticas públicas de qualidade, de maneira justa, ética e responsável (GREGGIANIN, 2005, p. 12).

Quanto as Contribuições de Melhorias existem duas correntes doutrinárias sobre o fato gerador e fato imponível desse tributo. A primeira mostra que é exigida cobrança todas as vezes que houver valorização imobiliária ou melhoria. Já a segunda, ensina que basta o benefício decorrente da obra pública. Ocorre que ambas as correntes devem ser amparadas em lei, conforme art. 82 do Código Tributário Nacional, Lei n.5.172, de 25 de outubro de 1966 (BRASIL, 1966).

Um exemplo típico de contribuição de melhoria é quando o Município realiza uma obra de melhoria de mobilidade urbana (asfalto é considerado melhoria, porém, recapeamento não é considerado, uma vez que já foi cobrado tal tributo quando da sua primeira execução). Esse tipo de manutenção é considerado mera conservação da via pública (BRASIL, Tribunal de Justiça do Paraná, Apelação Cível 0236974-2 TJ/PR, 2013). Nesse segmento, também, a Apelação Cível n.2249107 TJ/PR:

TJ-PR - Apelação Cível AC 2249107 PR Apelação Cível 0224910-7 (TJ-PR). Data de publicação: 13/02/2004. Ementa: RIO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA - COBRANÇA SOBRE RECAPEAMENTO ASFÁLTICO - INDEVIDA - ILEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO - SENTENÇA MONOCRÁTICA MANTIDA - APELO NÃO PROVIDO. I - "O Ministério Público não tem legitimidade para aforar ação civil pública para o fim de impugnar a cobrança de tributos ou para

pleitear sua restituição" (STF, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, RE 248.191). II - "Ausência de legitimação do Ministério Público para ações da espécie, por não configurada, no caso, a hipótese de interesses difusos, como tais considerados os pertencentes concomitantemente a todos e a cada um dos membros da sociedade, como um bem não-individualizável ou divisível, mas, ao revés, interesses de grupo ou classe de pessoas, sujeitos passivos de uma exigência tributária cuja impugnação, por isso, só pode ser promovida por eles próprios, de forma individual ou coletiva (TJPR, Apelação Cível 2249107, Rel: Ilmar Galvão, 7ª C. Cível, TJ/PR, 2003).

A Lei n. 13.465/2017 trouxe inúmeras alterações ao Direito Civil e diversas mudanças substanciais aos Oficiais do Registro de Imóveis Competente, uma vez que trouxe o procedimento administrativo para concretizar o abandono do imóvel e sua arrecadação em favor do Município ou da União. Além disso, uma dessas importantes mudanças foi o artigo 1276 do Código Civil brasileiro, que mostra que o imóvel abandonado poderá ser arrecadado:

Art. 1.276 do Código Civil: O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições.

§ 1º O imóvel situado na zona rural, abandonado nas mesmas circunstâncias, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade da União, onde quer que ele se localize.

§ 2º Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se refere este artigo, quando, **cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais** (BRASIL, 2002) **(Grifo Nosso)**.

O direito à propriedade privada está previsto na Constituição Federal de 1988, mas passados três anos, o Código Civil brasileiro

mostra que o Município da localização do imóvel poderá “pegar” o domínio da propriedade. As alegações de inconstitucionalidade do dispositivo são latentes, no sentido de visualizarem o dispositivo como uma modalidade de confisco, o que é proibido constitucionalmente.

Nessa direção, o artigo 1.276, §2º, do Código Civil brasileiro seria visto como uma modalidade de confisco, na qual o Estado não estaria respeitando o direito de propriedade previsto expressamente no texto Constitucional.

O artigo 243 da Constituição Federal de 1988, ensina que às glebas onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas serão objeto de confisco, ou seja, nesse caso não existirá qualquer tipo de indenização ao proprietário. Por isso, se alega tão fielmente, que qualquer outra forma de confisco não prevista diretamente na Constituição Federal tem natureza de confisco:

Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 81, de 2014).

Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 81, de 2014) (BRASIL, 1988).

É necessário salientar que o Enunciado 243, da III Jornada de Direito Civil do CJF considera: “A presunção de que trata o § 2º do art. 1.276 não pode ser interpretada de modo a contrariar a norma-princípio do art. 150, inc. IV, da Constituição da República” (BRASIL, CONSELHO DE JUSTIÇA FEDERAL, 2012).

A Lei n. 13.465/2017, no Capítulo da Arrecadação de Imóveis Abandonados, ensina que:

Art. 64. Os imóveis urbanos privados abandonados cujos proprietários não possuam a intenção de conservá-los em seu patrimônio ficam sujeitos à arrecadação pelo Município ou pelo Distrito Federal na condição de bem vago.

§ 1. A intenção referida no caput deste artigo será presumida quando o proprietário, cessados os atos de posse sobre o imóvel, não adimplir os ônus fiscais instituídos sobre a propriedade predial e territorial urbana, por cinco anos.

§ 2. O procedimento de arrecadação de imóveis urbanos abandonados obedecerá ao disposto em ato do Poder Executivo municipal ou distrital e observará, no mínimo:

- I - abertura de processo administrativo para tratar da arrecadação;
- II - comprovação do tempo de abandono e de inadimplência fiscal;
- III - notificação ao titular do domínio para, querendo, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação.

§ 3. A ausência de manifestação do titular do domínio será interpretada como concordância com a arrecadação.

§ 4. Respeitado o procedimento de arrecadação, o Município poderá realizar, diretamente ou por meio de terceiros, os investimentos necessários para que o imóvel urbano arrecadado atinja prontamente os objetivos sociais a que se destina.

§ 5. Na hipótese de o proprietário reivindicar a posse do imóvel declarado abandonado, no transcorrer do triênio a que alude o art. 1.276 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), fica assegurado ao Poder Executivo municipal ou distrital o direito ao ressarcimento prévio, e em valor atualizado, de todas as despesas em que eventualmente houver incorrido inclusive tributárias, em razão do exercício da posse provisória.

Art. 65. Os imóveis arrecadados pelos Municípios ou pelo Distrito Federal poderão ser destinados aos programas habitacionais, à prestação de serviços públicos, ao fomento da Reurb-S ou serão objeto de concessão de direito real de uso a entidades civis que comprovadamente tenham fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outros, no interesse do Município ou do Distrito Federal (BRASIL, 2017).

A caracterização de abandono do imóvel urbano ou rural só é admissível que existir abertura de processo administrativo cuidando da arrecadação, ou seja, é necessário procedimento administrativo em conformidade com a Lei n. 9.784/1999. Este procedimento administrativo poderá ser feito de Ofício ou a requerimento de interessados.

A comprovação do abandono e o não cumprimento das obrigações fiscais ocorrem por meio de certidão fiscal fornecida pela autoridade pública municipal dotada de fé pública, sendo que toda presunção de legalidade deste ato administrativo está consolidado na falta de pagamento dos débitos tributários municipais, ou seja, imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU). O abandono é uma modalidade de perda da propriedade, que se dá por um ato voluntário e unilateral do titular, que abre mão de seus direitos sobre a coisa de forma tácita (GONÇALVES, 2011, p. 331).

O proprietário do imóvel será notificado para apresentar impugnação no prazo de 30 dias da abertura do procedimento de requerimento, conforme legislação atual. A intimação ocorre por meio de notificação extrajudicial do Oficial de Registro de Títulos e Documentos do local do imóvel.

Da mesma forma que ocorre com o procedimento de usucapião/extrajudicial em Serventias Extrajudiciais do Registro de Imóveis competente, ocorrendo à ausência de concordância do proprietário tabular do imóvel (considerado manifestação tácita), o procedimento de arrecadação do imóvel será considerado válido, podendo o Poder Público Municipal realizar os investimentos necessários para que o imóvel urbano, objeto de arrecadação, atinja prontamente os objetivos sociais a que se destina.

A função social da propriedade é uma limitação constitucional a esse direito, e configura-se um preceito de ordem pública. A função social da propriedade urbana estará cumprida

“quando o exercício dos direitos a ela inerente se submete aos interesses coletivos” (PEREIRA, 2003, p. 23).

Ocorrerá a “*imissão provisória*” na posse do imóvel objeto do procedimento de arrecadação, fato este também presente no procedimento de desapropriação (artigo 5 do Decreto Lei n. 3.365/1941), quando o Poder Público Municipal adquire o direito de realizar os objetivos sociais essenciais ao interesse do bem comum e da função social coletiva da propriedade referente ao imóvel em destaque (BRASIL, 1941).

É válido perceber, que o não uso da propriedade não constitui abandono, tem que haver a intenção, ou seja, o animus do titular de não mais ter a titularidade para si. O procedimento de arrecadação objeto de notificação, que decorre manifestação silenciosa do proprietário (conforme autorização legal), sem qualquer resposta expressa do proprietário ao poder público conduzirá ao instituto da “imissão da posse do bem abandonado”.

Conforme a legislação atual decorrido três anos o poder público municipal passará a ser titular do imóvel abandonado, o qual será incorporado ao patrimônio público e passará para qualidade de bem público em conformidade com as regras do Direito Administrativo.

Também poderá ocorrer o fato do proprietário do imóvel abandonado reivindicar a posse do mesmo antes de ter passado o prazo de três anos. Ocorrendo esse fato, o ato de imissão da posse que é considerado “válido” em conformidade com a lei e com as regras do procedimento administrativo que foram realizadas, será assegurado ao Poder Público Municipal o direito de ser ressarcido por todas as despesas que houver ocorrido.

Malgrado opiniões apontando a inconstitucionalidade do artigo 1276 do Código Civil (BRASIL, 2002), principalmente arrimados na impossibilidade do legislador civil poder comprovar o não desejo do proprietário de não mais conservar em seu patrimônio o imóvel que abandonou ou quando não cumpre suas obrigações fiscais, hoje a Lei n. 13.465/2017 trouxe a lume o

procedimento administrativo para concretizar o abandono do imóvel e sua arrecadação em favor do Município ou da União (BRASIL, 2017). Assim dispõe o capítulo IX da Lei n. 13.465/2017:

Art. 64. Os imóveis urbanos privados abandonados cujos proprietários não possuam a intenção de conservá-los em seu patrimônio ficam sujeitos à arrecadação pelo Município ou pelo Distrito Federal na condição de bem vago.

§ 10 A intenção referida no caput deste artigo será presumida quando o proprietário, cessados os atos de posse sobre o imóvel, não adimplir os ônus fiscais instituídos sobre a propriedade predial e territorial urbana, por cinco anos.

§ 20 O procedimento de arrecadação de imóveis urbanos abandonados obedecerá ao disposto em ato do Poder Executivo municipal ou distrital e observará, no mínimo:

- I - abertura de processo administrativo para tratar da arrecadação;
- II - comprovação do tempo de abandono e de inadimplência fiscal;
- III - notificação ao titular do domínio para, querendo, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação.

§ 30 A ausência de manifestação do titular do domínio será interpretada como concordância com a arrecadação.

§ 40 Respeitado o procedimento de arrecadação, o Município poderá realizar, diretamente ou por meio de terceiros, os investimentos necessários para que o imóvel urbano arrecadado atinja prontamente os objetivos sociais a que se destina.

§ 50 Na hipótese de o proprietário reivindicar a posse do imóvel declarado abandonado, no transcorrer do triênio a que alude o art. 1.276 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), fica assegurado ao Poder Executivo municipal ou distrital o direito ao ressarcimento prévio, e em valor atualizado, de todas as despesas em que eventualmente houver incorrido, inclusive tributárias, em razão do exercício da posse provisória (BRASIL, 2017).

Também, o artigo 65 da Lei n. 13.465/2017 ensina que todos os imóveis arrecadados pelo município serão destinados aos programas habitacionais, prestação de serviços públicos, fomento da Reurb-S, podendo, também, ser objeto de concessão de direito

real de uso a entidades civis que comprovadamente tenham fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outros, no interesse daquele município que arrecadou aquele imóvel abandonado (BRASIL, 2017).

A título ilustrativo o Oficial do Registro Civil e das Pessoas Naturais e Tabelionato de Notas do Município de Salto Grande – Comarca de Ourinhos – Estado de São Paulo realizam suas funções em prédio público com direito real de uso sem qualquer tipo de despesas de aluguel, simplesmente pelo fim da atividade pública que exerce na atividade notarial e de registro civil e das pessoas naturais.

Nesse sentido, o Termo de Cessão de Uso, com base nas Leis Municipais n.898/2000 e n. 1330/2010 de Salto Grande - Estado de São Paulo, mostra que o Município realiza a Cessão de Uso de bem Público ao Oficial e Tabelião Dr. Alysson Cristiano Pimenta Merlo do prédio localizado na Rua Rui Barbosa n.363, na cidade de Salto Grande – Estado de São Paulo, com área de 61,32 metros quadrados, para ali desempenhar suas funções que lhe foram delegadas pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

O Município de Salto Grande – Estado de São Paulo autoriza, pela Lei n.1330/2010, a cessão de uso ao Cartório pelo prazo inicial de 03 (três) anos, a iniciar em 10 de fevereiro de 2017, com prazo final previsto para 03 de Agosto de 2020, nos termos do artigo 1 da lei municipal mencionada. Essa Cessão de Uso tem fins personalíssimos.

O Procedimento Administrativo de arrecadação de imóveis abandonados se assemelha muito com uma desapropriação, com a particularidade do Poder Público Municipal não ter a obrigação de indenizar o proprietário do imóvel abandonado, haja vista que, no procedimento de desapropriação com fins de utilidade, necessidade ou interesse social, os pagamentos são prévios, justos e em dinheiro, conforme previsto expressamente no próprio texto constitucional.

Outra particularidade da desapropriação comum é o fato do pagamento nos casos em que os imóveis urbanos ou rurais não cumprem sua função social, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Nesses casos, o pagamento poderá

ocorrer em títulos da dívida pública ou dívida agrária, as quais são resgatáveis 10 anos (imóvel urbano) ou 20 anos (imóvel rural).

Assim sendo, é fundamental mencionar que em razão da enorme desigualdade social e do imenso déficit habitacional, o direito à moradia digna acaba se sobressaindo de maneira bem mais acentuada. Daí a caracterização do instituto como instrumento de política urbana, e mais especificamente como instrumento auxiliar de política habitacional

Art. 65. Os imóveis arrecadados pelos Municípios ou pelo Distrito Federal poderão ser destinados aos programas habitacionais, à prestação de serviços públicos, ao fomento da Reurb-S ou serão objeto de concessão de direito real de uso a entidades civis que comprovadamente tenham fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outros, no interesse do Município ou do Distrito Federal (BRASIL, 2017).

Após os três anos de abertura do procedimento e mantida a situação que a ele deu origem deverá ser expedido o auto de arrecadação final. O procedimento geral está previsto no art. 64 da Lei 13.465/2017. Como a natureza jurídica da arrecadação de bens é de processo administrativo, não é possível deixar de observar as garantias processuais das partes interessadas. A arrecadação de bens é mais um instrumento de promoção do direito à cidade, aqui entendido como a garantia de acesso includente e equitativo ao espaço e à infraestrutura urbana.

2.5 Da concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM)

A Constituição Federal de 1988 traz a Cidadania e a Dignidade Humana como seus fundamentos. Visando o interesse social, o Poder Público vem promovendo um conjunto de medidas jurídicas que tendem *amenizar* a problemática da efetivação do direito à moradia, possibilitando uma regularização fundiária.

Ao lado de instrumentos de regularização fundiária como o/a Usucapião já mencionada, destaca-se a Concessão de Uso Especial para fins de moradia (CUEM), que foca naqueles terrenos cujo titular é a União, sendo reconhecido que a função social da propriedade também afeta bens públicos.

A função social da propriedade Função Social da Propriedade já era previsto na Constituição de 1934. A lei federal n. 10.257/2001, que é o Estatuto da Cidade, regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal que versam a respeito da política urbana, enumerando em seu artigo 4º os instrumentos para a sua efetivação.

O presente instrumento de política pública não fora uma criação do Estatuto da Cidade, o Decreto-Lei n. 271/1967 prevê a Concessão de Direito Real de Uso, em seu artigo 7:

É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos **de regularização fundiária de interesse social**, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, **aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência** ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas (BRASIL, 1967) **(Grifos Nossos)**.

Ademais, por meio da Lei n. 11.480/2007 foram acrescentados os seguintes fins específicos para sua utilização: “de regularização fundiária de interesse social, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência” (BRASIL, 2007).

A Concessão de Direito Real de Uso é um contrato por meio do qual a Administração transfere do uso de terreno público ou privado por um tempo determinado ou indeterminado, oneroso ou gratuito, com o compromisso por parte do concessionário de destiná-lo estritamente dentro dos fins previstos em Lei.

Também a Lei n. 8666/1993 recebeu nova redação nas alíneas “g” e “h” do artigo 17 ao estabelecer a licitação na sua modalidade de “concorrência” para que o presente instrumento seja efetivado. Nos casos em que os imóveis estejam sendo utilizados nos programas habitacionais ou regularização fundiária de interesse social ou quando se tratar de imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 metros quadrados e inseridos no programa de regularização fundiária de interesse social, serão dispensados a licitação (BRASIL, 1993).

Dessa maneira, é nítida a evolução da legislação brasileira quando se fala na Concessão de Direito Real de Uso, que é uma realidade que ocorre desde 1967, e que alcançou uma maior repercussão com o Estatuto da Cidade como um instrumento de política pública no desenvolvimento das funções sociais da cidade e continua evoluindo com a Lei n. 13.465/2017, como medida positiva dentro do estudo da regularização fundiária na Lei do Parcelamento do Solo (BRASIL, 2017).

Assim sendo, a concessão de uso especial para fins de moradia surge com o fim de dar uma gestão mais democrática ao imóvel público urbano lhe sendo atrelando o princípio da função social da propriedade. Antigamente, somente se visualizada a função social da propriedade privada, mas com o decorrer dos anos e avanços legislativos se observa o crescimento da função social da propriedade pública.

É certo que a concessão de uso especial para fins de moradia como políticas públicas visa à regularização fundiária em áreas públicas, sendo de grande importância sua utilização para aqueles que ali habitam (à margem da lei). É importante mencionar que os bens públicos não podem ser objeto de usucapião e que para serem alienados devem passar por processo de desafetação, sendo a concessão de uso especial para fins de moradia medida garantidora deste direito social.

A concessão de direito de uso dos terrenos públicos ou particulares por tempo determinado está presente na interpretação do artigo 7 do Decreto Lei n. 271/67 (BRASIL, 1967).

A concessão de uso especial para fins de moradia foi introduzida no ordenamento jurídico, por meio da Medida Provisória n. 2.220/2001, promovendo a regularização da ocupação ilegal de terrenos públicos pela população de baixa renda sem moradia. A concessão do direito de uso poderá ser individual ou coletiva (BRASIL, 2001).

A formalização da concessão para moradia será efetivada por meio de termo administrativo ou por sentença judicial que serão levados a registro no Oficial do Registro de Imóveis competente. Em caso de ocupação que provoque risco à vida ou à saúde dos possuidores lhe é assegurado o direito subjetivo à concessão em local diverso, nos termos do artigo 4º da Medida Provisória n. 2.220/2001 (BRASIL, 2001).

Esse pensamento de concessão de uso para local diverso também é válido para os casos de áreas de uso comum do povo, situado em via de comunicação, destinado a projeto de urbanização, adequado à construção de represas e congêneres, e, de interesse de preservação ambiental, da proteção dos ecossistemas naturais ou da defesa nacional. A escolha aqui está em conformidade com a discricionariedade.

É necessário salientar que o poder discricionário como aquele que permite que o agente se oriente livremente com base no binômio conveniência-oportunidade, percorrendo também livremente o terreno demarcado pela legalidade. O agente seleciona o modo mais adequado de agir tendendo apenas ao elemento fim (CRETELLA JÚNIOR, 2002, p. 174).

O Imóvel objeto da imagem seguinte é Patrimônio da União, ocupado por família de baixa renda, no Município de Ribeirão do Sul – Comarca de Ourinhos – Estado de São Paulo. Esse imóvel é objeto da Matrícula n.753 do Oficial do Registro de Imóveis de Ourinhos – Estado de São Paulo (vide anexo VIII) e cadastrado na

Superintendência do Patrimônio da União em São Paulo (SPU/SP). Em conformidade com matrícula que acompanha o presente estudo, se observa no Registro de número 753/R2, que o imóvel pertence à Fazenda Federal.

A extinção da concessão de uso especial para fins de moradia ocorre quando há desvio de finalidade, ou seja, quando o concessionário der ao imóvel outro fim que não o de moradia para si ou para sua família. Também a extinção ocorre quando o concessionário adquirir a propriedade de outro imóvel urbano ou rural: “Extinta a concessão, deverá averbar-se o fato no Cartório de Registro de Imóveis por meio da declaração da Administração que outorgou a concessão, a fim de produzir efeito erga omnes” (CARVALHO, 2011, p. 1088).

Os instrumentos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade e a concessão de uso especial para fins de moradia são mecanismos que devem ser analisados juntamente com os princípios constitucionais face às precárias condições de vida em que se encontram boa parte da população brasileira, carentes dos direitos mínimos e das garantias fundamentais. A concessão de uso especial para fins de moradia dá ao bem público o princípio já consagrado da função social da propriedade pública garantindo o direito à moradia.

Na visão de Bauman (1999, p. 25), os efeitos da globalização expandem as fronteiras que, se antes eram geográficas, passaram a ser balizadas pela ideia da distância, essa, decorrente da aproximação em um mundo virtual, mas não palpável espacialmente.

O Direito de Moradia nos imóveis pertencentes ao Poder Público é meio de combate das desigualdades sociais e a conquista da garantia dos direitos fundamentais mais básicos. Sobre isso, ensinam Bernardi e Meda (2017, p. 28):

As moradias e os locais em que elas se encontram são determinantes para agregar ao indivíduo o seu valor. A desigualdade social que pode ser verificada por meio dos bairros residenciais e das casas características em cada qual, limitam o exercício do direito à cidade ao passo que restringem o convívio

comum e invalidam o papel de troca que precisa ser exercido na pluralidade do ambiente urbano.

O Estado tem o dever de cuidar da vida daqueles que estão em locais de ocupação irregular. O desabamento do edifício Wilton Paes de Almeida, no dia 03 de Maio de 2018, no Largo do Paissandu, no centro da cidade de São Paulo, escancarou uma verdade com a qual a população da periferia convive diariamente, mas que a classe média e alta esquece ou simplesmente ignora (SEVERIANO; SANTOS; PASCHOALINO, 2018, online).

Na maior e mais rica cidade do Brasil, nem todos os seus habitantes podem se dar ao luxo de pagar aluguel ou prestação de um apartamento. Os dados corroboram as impressões, só na capital paulista há um déficit habitacional de 358.000 moradias, o que significa que aproximadamente 1,2 milhão de pessoas vivem de forma precária.

Em todo o Brasil, segundo dados do IBGE, mais de seis milhões de famílias ou aproximadamente 20 milhões de pessoas precisam de um lugar para viver, ao mesmo tempo em que sete milhões de imóveis estão vazios. As ocupações têm sido lideradas por vários movimentos sociais de luta por moradia que justificam suas ações na própria Constituição Federal, no artigo 5º da Constituição Federal, que garante o direito à propriedade, desde que ela atenda a sua "função social" e no artigo 6º que a moradia é um "direito social" (JIMÉNEZ; BETIM, 2018, online).

O artigo 23 da Constituição Federal estabelece que cabe a União, Estados e Municípios "promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico" (BRASIL, 1988). A COHAB (Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo) possui uma fila de 170.000 pessoas que esperam adquirir, um dia, uma residência subsidiada.

Faz jus salientar o pensamento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, quando fala da pretensa crise na Noção de Serviço Público,

quando se têm em conta a responsabilidade do Município no não fiscalizar das instalações dos loteamentos irregulares, tornando-se responsável pela manutenção dos direitos sociais mínimos daquela localidade, não podendo utilizar no futuro da argumentação de que os cofres públicos não suportam arcar com os gastos da implantação regular dos loteamentos (DI PIETRO, 2011, p. 106).

Também, enquanto os direitos de defesa se identificam por sua natureza preponderantemente negativa, tendo por objeto abstenções do Estado, no sentido de proteger o indivíduo contra ingerências na sua autonomia pessoa, os direitos sociais prestacionais têm por objetivo precípuo conduta positiva do Estado, consistente numa prestação de natureza fática. Assim sendo, é de acolher-se a preciosa lição de Sarlet (2012, p. 283), para quem: “os direitos sociais não configuram um direito de igualdade, baseado em regras de julgamento que implicam um tratamento uniforme; são, isto sim, um direito das preferências e das desigualdades, ou seja, um direito discriminatório com propósitos compensatórios”.

Por influência do direito comunitário europeu, por sua vez influenciado pelo sistema da *common law*, volta-se a falar em crise no conceito de serviço público. Na União Europeia, a ideia de serviço público exclusivo do Estado é incompatível com os princípios fundamentais da ordem econômica, quais sejam, o da liberdade de iniciativa e o da livre concorrência.

Assim sendo, o Estado tem o dever de garantir os direitos fundamentais e prestar serviço público social que atendam as necessidades coletivas em que a atuação do Estado é essencial (mas que convivem com a iniciativa privada) tal como ocorre com os serviços de saúde, educação, previdência, cultura e meio ambiente. A falta de regularização fundiária gera vários problemas à coletividade, principalmente o prejuízo marcante da falta de moradia adequada às populações realmente necessitadas.

Fiscalização da formação dos loteamentos irregulares

3.1 Responsabilidade do Município pela violação das normas urbanístico-ambiental

As ocupações humanas de áreas de importância ambiental estão diretamente relacionadas à escassez ou má distribuição da habitação urbana. As cidades se transformaram radicalmente em curto espaço de tempo com uma intensificação do processo de ocupação irregular. O aumento do contingente populacional nas áreas urbanas implicou na produção de um déficit habitacional que deflagrou a intensificação das ocupações irregulares como a única via de acesso a terra e à habitação de que derivou reflexos no meio ambiente, especialmente pela ocupação de áreas que estariam fora do comércio jurídico.

Os Municípios possuem a obrigação de fiscalizar o surgimento e formação de loteamentos irregulares, possuindo responsabilidade objetiva, haja vista que o uso adequado do espaço urbano visa a contemplar e garantir preceitos constitucionais considerados fundamentais, como a dignidade da pessoa humana, através da moradia, do trabalho, do lazer e da possibilidade do direito a cidade.

Objetivando um melhor desenvolvimento das cidades, os Municípios não podem ser omissos na fiscalização dos loteamentos irregulares e clandestinos, devendo utilizar do seu poder de polícia no impedimento do desenvolvimento deste loteamento, haja vista que somente é prudente falar em regularização fundiária quando se visualiza a irreversibilidade do loteamento.

Assim sendo, quando o loteamento é irreversível em razão da sua já instalação pelos ocupantes não sendo possível medida por parte do Poder Público Municipal em estabelecer o estágio inicial do loteamento se fala em “irreversível”, ou seja, somente neste caso é que se pode falar em regularização fundiária, caso contrário seria uma burla à legislação do parcelamento do solo urbano e rural, não cumprindo o que já é previamente estabelecido.

Atualmente, a responsabilidade do Estado é extraída do parágrafo 6º do artigo 37 da Constituição da República, que, sob o enfoque do risco administrativo, cujo dispositivo prevê que: “As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa” (BRASIL, 1988).

Ademais, a caracterização e o delineamento da responsabilidade objetiva do Estado assenta-se sobre quatro vetores, na esteira do entendimento do Supremo Tribunal Federal:

E M E N T A: RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO PODER PÚBLICO - ELEMENTOS ESTRUTURAIS - PRESSUPOSTOS LEGITIMADORES DA INCIDÊNCIA DO ART. 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO - MORTE DE INOCENTE CAUSADA POR DISPARO EFETUADO COM ARMA DE FOGO PERTENCENTE À POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL E MANEJADA POR INTEGRANTE DESSA CORPORAÇÃO - DANOS MORAIS E MATERIAIS - RESSARCIBILIDADE - DOUTRINA - JURISPRUDÊNCIA - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - Os elementos que compõem a estrutura e delineiam o perfil da responsabilidade civil objetiva do Poder Público compreendem **(a) a alteridade do dano, (b) a causalidade material entre o “eventus damni” e o comportamento positivo (ação) ou negativo (omissão) do agente público, (c) a oficialidade da atividade causal e lesiva imputável a agente do Poder Público que tenha, nessa específica condição, incidido em conduta comissiva ou omissiva, independentemente da licitude, ou não, do**

comportamento funcional e (d) a ausência de causa excludente da responsabilidade estatal. Precedentes. A ação ou a omissão do Poder Público, quando lesiva aos direitos de qualquer pessoa, induz à responsabilidade civil objetiva do Estado, desde que presentes os pressupostos primários que lhe determinam a obrigação de indenizar os prejuízos que os seus agentes, nessa condição, hajam causado a terceiros. Doutrina. Precedentes. - Configuração de todos os pressupostos primários determinadores do reconhecimento da responsabilidade civil objetiva do Poder Público, o que faz emergir o dever de indenização pelo dano moral e/ou patrimonial sofrido (STF - RE 603626 AgR-segundo, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 15/05/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-113 DIVULG 11-06-2012 PUBLIC 12-06-2012) **(Grifo Nosso).**

A capacidade de entender que a ação ou omissão é lesiva aos Cofres Públicos é situação elementar na responsabilização do Município face aos loteamentos irregulares. Com isso, Sergio Cavalieri Filho (2009, p. 239) assevera que “em nosso entender, o artigo 37, § 6º, da Constituição, não se refere apenas à atividade comissiva do Estado; pelo contrário, a ação a que alude engloba tanto a conduta comissiva como omissiva”.

A defesa do meio ambiente supõe observância do princípio da responsabilidade objetiva. Como adverte a Súmula n.18 do Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo, “em matéria de dano ambiental, a Lei 6938/1981 estabelece a responsabilidade objetiva, o que afasta a investigação e a discussão da culpa, mas não se prescinde donexo causal entre o dano havido e a ação ou omissão de quem cause o dano. Se o nexo não é estabelecido, é caso de arquivamento do inquérito civil oi das peças de informação” (MAZZILLI, 2006, p. 151).

Neste sentido, os Municípios possuem o dever de fiscalização os loteamentos irregulares ou clandestinos em razão do poder de polícia conferido ao município. A omissão infringe na obrigação de manter o ordenamento territorial em conformidade com a legislação brasileira. Nas palavras de Remédio (2015, p. 366):

O administrador público, assim como qualquer agente público, deve pautar sua ação pela eficiência, visando a produção dos melhores resultados esperados pela coletividade, de um lado, por meio da adoção de técnicas e instrumentos que atendam à celeridade, presteza e perfeição na ação e, de outro lado, com a maior economia possível de recursos.

É necessário salientar que existem pensamentos contrários a responsabilidade objetiva do Estado, sendo Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 11-20) um dos principais desqualificadores deste entendimento, acreditando que a reponsabilidade do Estado nos casos que envolvam a omissão é a Responsabilidade Subjetiva.

No passado o Supremo Tribunal Federal em julgado proferido em 3 de agosto de 2004, na relatoria do ministro Carlos Velloso, consignou que a responsabilidade por ato omissivo do poder público seria subjetiva, nos seguintes termos:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ATO OMISSIVO DO PODER PÚBLICO: DETENTO FERIDO POR OUTRO DETENTO. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA: CULPA PUBLICIZADA: FALTA DO SERVIÇO. C.F., art. 37, § 6º. I. - Tratando-se de ato omissivo do poder público, a responsabilidade civil por esse ato é subjetiva, pelo que exige dolo ou culpa, em sentido estrito, esta numa de suas três vertentes -- a negligência, a imperícia ou a imprudência -- não sendo, entretanto, necessário individualizá-la, dado que pode ser atribuída ao serviço público, de forma genérica, a falta do serviço. II. - A falta do serviço -- *faute du service* dos franceses -- não dispensa o requisito da causalidade, vale dizer, do nexo de causalidade entre ação omissiva atribuída ao poder público e o dano causado a terceiro. III. - Detento ferido por outro detento: responsabilidade civil do Estado: ocorrência da falta do serviço, com a culpa genérica do serviço público, por isso que o Estado deve zelar pela integridade física do preso. IV. - RE conhecido e provido (STF, RE 382054, Relator(a): Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, julgado em 3/8/2004).

Atualmente a responsabilidade objetiva do Estado por atos omissivos passaram à prevalecer, existindo o dever de indenizar pelo dano moral ou patrimonial sofrido. Mas quando o tema envolve os loteamentos irregulares a doutrina e a jurisprudência entende forçoso considerar que os municípios respondam objetivamente pela omissão. A reflexão se faz com base na existência do artigo 40 da Lei n. 6.766/79:

Artigo 40. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes (BRASIL, 1979).

A regularização dos parcelamentos do solo nos termos do artigo 40 da Lei de Parcelamento do Solo Urbano mostra a forma mais efetiva de buscar o adequado planejamento urbano, haja vista que possui um poder/dever em regularizar o loteamento não autorizado por licença na defesa do desenvolvimento urbano e do direito dos adquirentes dos lotes irregulares.

Neste sentido, em 13 de dezembro de 2017 em Recurso Especial n 1.714.472 - SP (2017/0222164-0), o Relator Ministro Mauro Campbell Marques decidiu que no caso de loteamentos irregulares a Responsabilidade do Município é solidária e de execução mediata:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO Nº 3/STJ. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. RESPONSABILIDADE DO ENTE MUNICIPAL SOLIDÁRIA DE EXECUÇÃO MEDIATA. REVISÃO DOS FUNDAMENTOS FÁTICOS E PROBATÓRIOS CONSTANTES DOS AUTOS. SÚMULA 7/STJ. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E NÃO PROVIDO. DECISÃO: Trata-se de recurso especial interposto pelo MUNICÍPIO DE PIRACAIA contra acórdão prolatado pelo Tribunal de Justiça do

Estado de São Paulo assim ementado (e-STJ fls. 787/7888): AGRAVO RETIDO – LEGITIMIDADE DA MUNICIPALIDADE PARA FIGURAR NO POLO PASSIVO DA DEMANDA – INTERESSE DE AGIR – Sendo o Município responsável por promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, tem legitimidade para figurar no polo passivo de ação que busca à regularização de loteamento clandestino, havendo interesse de agir em relação ao ente público. No que tange à controvérsia que é objeto do presente recurso especial, o entendimento atual e dominante desta Corte é no sentido de que "o Município responde solidariamente pela regularização do loteamento (STJ, REsp 1.656.415/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 02/05/2017).

Ademais, são apontadas como causas excludentes da responsabilidade estatal: 1) a força maior; 2) o caso fortuito; 3) a culpa exclusiva da vítima; 4) a culpa de terceiros. Dentre as causas excludentes de responsabilidade civil a alegação de caso fortuito e força maior, são as mais polêmicas. O artigo 393, parágrafo único, do Código Civil brasileiro ensina que o caso fortuito ou força maior verifica-se no fato necessário, cujo efeito não era possível evitar ou impedir. Segundo Gagliano e Pamplona Filho (2011, p. 145):

na força maior conhece-se o motivo ou a causa que dá origem ao acontecimento, pois se trata de um fato da natureza, como por ex., um raio que provoca um incêndio, inundações que danificam produtos ou intercepta as vias de comunicação, impedindo a entrega da mercadoria prometida, ou um terremoto que ocasiona grandes prejuízos etc". "no caso fortuito, o acidente que acarreta o dano advém de causa desconhecida, como o cabo elétrico aéreo que se rompe e cai sobre fios telefônicos, causando incêndio, explosão de caldeira de usina, e provocando morte.

Também, no caso de culpa exclusiva da vítima Aguiar Dias discorre sobre o tema, observando que: "Admite-se como causa de isenção de responsabilidade o que chama de culpa exclusiva da vítima. Com isso, na realidade, se alude a ato ou fato exclusivo da

vítima, pelo qual fica eliminada a causalidade em relação ao terceiro interveniente ao ato danoso” (DIAS, 1979, p. 46).

Ademais, nos casos de responsabilidade estatal decorrente da omissão do dever de fiscalizar na instalação de loteamentos irregulares, não é admissível falar em exclusão da responsabilidade por culpa da vítima, haja vista que o município possui o poder de polícia e se não o faz é pelo simples fato de falha estatal.

Ademais, o terceiro pode ser definido como qualquer pessoa que não seja vítima ou o agente que causou o dano e não possua nenhuma ligação com o agente e a vítima. Este terceiro no caso que é responsável pelo evento danoso que houve entre autor e vítima, afastando assim a relação de causalidade sobre a conduta do agente e vítima (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2011).

A propriedade sofre limitações que estão ajustadas à função social da propriedade, estando os proprietários encarregados de utilizar a coisa a ele vinculada no interesse de todos:

Uma importante decisão política a respeito da função social da propriedade foi a Constituição Federal de 1987/88. Essa constituição positivou a função social da propriedade na lei sob uma forma operacionalizável pelo Direito. Se a norma jurídica a respeito da função social fosse apenas a Declaração dos Direitos Humanos; ou a vaga garantia da função social dos atuais artigos 5, XXIII, e 170, III, da Constituição Federal de 1988, a indeterminação e a respectiva dimensão decisória para a criatividade casuisticamente determinada estariam garantidas ao sistema jurídico (SIMIONI, 2006, p. 121-122).

E vai além ao mostrar que “os artigos 182 e 186 da CF/88 programaram condicionalmente a “função jurídica” da função social da propriedade, isto é, estabeleceram o “quem, sob quais requisitos, pode o que”” (SIMIONI, 2006, p. 122).

É aqui que as normas ambientais e urbanísticas se inserem, no dever do proprietário do imóvel em submeter-se a elas. Por isso, é imprescindível fiscalização de novos e antigos loteamentos por decorrência do poder de polícia dado aos municípios,

cumprindo essa “função jurídica” existente na função social da propriedade. Os danos urbanísticos provocados por loteamentos clandestinos ou irregulares devem ser severamente fiscalizados em razão dos prejuízos gravosos causados à cidade.

Já os danos ambientais previstos no artigo 225 da Constituição Federal de 1988 trazem uma série de consequências administrativas, civis e criminais. Importante salientar que existindo o dano ambiental, este se torna de difícil reversão e as medidas jurídicas revelam-se de efetividade fictícia, ou seja, pode até existir compensação pecuniária, mas dificilmente do próprio meio ambiente prejudicado (BRASIL, 1988).

O dano moral coletivo é um conceito abstrato que fica a cargo da subjetividade, tem sua base legal no artigo 1º da Lei n. 7.347/85, que disciplina a ação civil pública, com a seguinte dicção:

Artigo 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: I – ao meio ambiente; II – ao consumidor; III – a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IV – a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. V – por infração da ordem econômica; VI – à ordem urbanística. VII – à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos. VIII – ao patrimônio público e social (BRASIL, 1985).

Sobre a indenização em razão de danos morais coletivos, há importante divergência sobre o tema entre os órgãos julgadores do Superior Tribunal de Justiça, revelando o posicionamento não consolidado pelo Tribunal.

O Patrimônio Público é o conjunto de bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico, arqueológico ou turístico, ou ainda de caráter ambiental (LAP, artigo 1º, parágrafo 1º; Artigo 5º, LXXXIII da CF); Patrimônio Social é expressão utilizada no artigo 129, III da CF, mas para a qual não existe uma definição legal. Para nós, compreende não só o conjunto de bens e direitos dos grupos

hipossuficientes, mas também os interesses gerais da coletividade como um todo. (MAZZILLI, 2003, p. 34).

Também, no caso da responsabilidade do município em regularizar os loteamentos clandestinos e irregulares é admissível o direito de regresso do ente estatal contra o loteador, podendo utilizar da *caução fidejussória* ou *real em lotes*, para a instalação da infraestrutura necessária. É possível que o município responda pelos danos ambientais decorrentes de sua ação ou omissão e pelos prejuízos e danos morais sofridos pelos adquirentes dos lotes.

Logo, a CAUÇÃO FIDEJUSSÓRIA será a garantia fidejussória prestada por pessoas, e não por bens. No caso de descumprimento de determinada obrigação, a satisfação do débito será garantida por uma terceira pessoa, que não o devedor. As modalidades de garantia pessoal são o aval e a fiança. Já a CAUÇÃO REAL será garantia real, aquela em que o cumprimento de determinada obrigação é garantido por meio de um bem móvel (exemplo: penhor), imóvel (exemplo: hipoteca) ou anticrese. Amadei e Amadei (2002, p. 167), assim explicam:

Quanto às modalidades de garantias, convém sublinhar que são admissíveis tanto as garantias reais como as garantias fidejussórias (pessoais). Dentre as garantias fidejussórias, destaque-se, aqui, a fiança, especialmente a fiança bancária, que é possível. Dentre as garantias reais, em tese, é possível o penhor (garantia real de bem móvel), a anticrese (garantia real de usufruto de imóvel) e a hipoteca (garantia real de bem imóvel), observando-se que esta última é, repita-se, a mais adequada e a mais comum.

O loteador poderá ser acionado criminalmente na forma do artigo 50 e seguintes da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, configurando as condutas ali descritas crimes contra a administração pública. Já o adquirente dos lotes é a parte mais fraca da relação jurídica, sofrendo com as omissões e abusos. Mas quando se fala em responsabilidade ambiental poderá ser

conjuntamente responder (o Município, o loteador e o adquirente) este último na hipótese de ter concorrido com o evento danoso.

Manter o meio ambiente ecologicamente equilibrado, dessarte, é um direito-dever social. O artigo 225 da Constituição Federal de 1988 cria um direito constitucional fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de índole indisponível e que deve ser objeto de plena efetividade por meio de ações estatais e sociais (SOUZA, 2009, p. 19).

Neste sentido, o Superior Tribunal de Justiça já entendeu a possibilidade do litisconsórcio passivo necessário envolvendo o adquirente do lote no caso de danos ambientais:

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO - AMBIENTAL - LOTEAMENTO E CONSTRUÇÕES - IRREGULARES POTENCIALMENTE LESIVAS AO MEIO AMBIENTE - PREQUESTIONAMENTO - INEXISTÊNCIA - SÚMULA 211/STJ - DEFICIÊNCIA RECURSAL - SÚMULA 284/STF - VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC - NÃO-OCORRÊNCIA - EMPREENDEDORES, ADQUIRENTES E OCUPANTES - LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO.1. Não ofende o art. 535, II, do CPC, decisões em que o Tribunal de origem decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide.2. É deficiente a fundamentação do especial quando não demonstrada contrariedade ou negativa de vigência a tratado ou lei federal.3. Inexistência de prequestionamento dos arts. 103, 131, 165, 267, § 3º, 286, 289, 292, 301, § 4º, 334, 459, 460, 463, II, 485, IX, §§ 1º e 2º do CPC; arts. 1º, 3º, 4º, 11, 13, 14, 16, 19 e 21 da Lei 7.347/85; arts. 81 a 117 do CDC; arts. 3º, 4º, 9º, 10, 14, § 1º da Lei 6.938/81; art. 1.518 do CC c/c art. 186 da Lei 6.766/79.4. Na ação civil pública de reparação a danos contra o meio ambiente os empreendedores de loteamento em área de preservação ambiental, bem como os adquirentes de lotes e seus ocupantes que, em tese, tenham promovido degradação ambiental, formam litisconsórcio passivo necessário. 5. Recurso especial conhecido em parte e, nessa parte, provido (STJ - Resp: 901422 SP 2006/024392-2, Relator: Min. Eliana Calmon, Segunda turma, Data de julgamento: 01/12/2009, Data de publicação: DJe 14/12/2009).

Assim sendo, os Municípios possuem a obrigação/dever de fiscalizar o surgimento e formação de loteamentos irregulares, possuindo responsabilidade objetiva pela omissão de “agir”. O uso adequado do espaço urbano visa a contemplar e garantir preceitos constitucionais considerados fundamentais, como a dignidade da pessoa humana, através da moradia, do trabalho, do lazer e da possibilidade do direito a cidade. Logo, a omissão por parte do Estado na ação de impedir que loteamentos irregulares ou clandestinos prosperem no dia-dia é elementar para que os mesmos continuem a existir na ilegalidade.

No Brasil o processo de urbanização nas metrópoles resultou da fragmentação do solo urbano como manifestação das tradicionais parcelas de cunho econômico e jurídico do direito de propriedade, com nenhuma ou pouca intervenção do Poder Público, que resultou um ambiente urbano fragmentado e sócio ambientalmente degradado.

Os artigos 2º e 37 da Lei 10.257/2001 cuidam das diretrizes gerais da política urbana e do estudo de impacto de vizinhança, definindo os contornos do direito a cidade sustentável, com destaque para as funções sociais de moradia, trabalho e lazer (BRASIL, 2001).

A regularização fundiária constitui exercício de cidadania que estende para muito além da simples titulação no Oficial do Registro de Imóveis competente, sendo um direito fundamental protegido constitucionalmente. A ocupação do solo urbano segregou os habitantes da cidade, ou seja, levando a ocupação de espaços impróprios pelas populações de baixa renda. As ações de regularização fundiária estão orientadas a garantir a inserção da área na cidade formal, naquela cidade mapeada pelo Poder Público.

A ocupação do solo urbano revela situações marcadamente precárias. A ocupação clandestina dificulta o acesso dos moradores aos instrumentos e serviços públicos. A regularização fundiária dessas áreas demanda um processo de humanização das relações de ocupação do solo e de materialização das funções

socioambientais da propriedade, sendo característica marcante do loteamento irregular ou clandestino à sua irreversibilidade.

3.2 Da propositura de Ação Civil Pública / Inquérito Civil / Termo de Ajustamento de Conduta pelo Ministério Público Estadual.

A Ação Popular foi o primeiro meio que buscou proteger os interesses das pessoas que fazem parte de um grupo social. (artigo 1º, § 1º, da Lei n. 4.717/1965). A qualificação “ação civil pública” teve como inspiração a Lei n. 6.938/81 e LC 40/1981 (Lei Orgânica do Ministério Público), que admitiam aos Promotores de Justiça, por meio de ação de natureza cível, tutelarem o meio ambiente.

Também, o artigo 53 do Estatuto da Cidade altera o art. 1º da Lei n. 7.347/1985 que dispõe sobre a ação civil pública e a tutela dos interesses difusos e coletivos, incluindo a ordem urbanística no rol destes interesses.

É necessário salientar que a 2ª turma do Superior Tribunal de Justiça reconheceu a legitimidade e o interesse de agir do Ministério Público de São Paulo em ação civil pública proposta contra loteamento irregular, no caso do julgamento em loteamentos localizados no Município do Guarujá – Estado de São Paulo. Segundo o acórdão

implantação de parcelamento do solo clandestino e a pretensão de regularização ou de eventual ressarcimento de adquirentes, com conseqüente indenização por danos urbanísticos e ambientais situam-se na esfera de interesses individuais disponíveis que impedem a pertinência subjetiva do 'Parquet' para a demanda.

O relator do recurso no STJ, ministro Francisco Falcão, reformou o entendimento e destacou que o parcelamento irregular de solo urbano ofende tanto a ordem urbanística quanto o meio

ambiente, razão pela qual o MP se encontra legitimado para propor a ação civil pública.

Em relação ao direito de reparação dos compradores, o ministro entendeu que, mesmo se for considerado um direito individual homogêneo disponível, o Ministério Público também tem legitimidade para propor a demanda, conforme o artigo 81, parágrafo único, III, do Código de Defesa do Consumidor.

As criações de Varas Especializadas de Registros Públicos, Usucapião e Loteamento de Imóveis estabelece uma maior segurança na proteção destes direitos, especialmente pelo fato do crescente “boom” imobiliário ocorrido no Brasil na última década.

A possibilidade de tramitação de Ação Civil Pública em Varas Especializadas consistirá numa proteção maior em razão da preservação dos direitos fundamentais em face da familiarização da rotina dos atos judiciais pelos serventuários e a diminuição da dispersão jurisprudencial, o que será corroborado tanto pelo inquérito civil como pelas recomendações administrativas.

É necessário salientar que a ação civil pública é ação não penal, proposta pelos legitimados do artigo 5º da Lei n.7.347/85, com o escopo de tutelar interesses difusos ou coletivos. Pode a ação receber o nome que for pela Constituição Federal, leis processuais ou pelas normas extravagantes, mas se for proposta por legitimados do artigo 5º da LACP e possuir a tutela de interesses difusos ou coletivos é uma ação civil pública. Nesse diapasão, na obra Ação Civil Pública e Inquérito Civil de Motauri Ciocchetti de Souza, ensina que:

A ação civil pública não possui, pois, um rito processual específico. Ela poderá assumir a forma de ações ordinárias, sumárias, de liquidação de sentença, de execução, cautelares e de procedimentos especiais previstas no Código de Processo Civil ou em legislação extravagante, com a peculiaridade de acrescentar aos ritos comuns os princípios específicos do sistema formado pela Lei Federal n.7.347/85 e pela parte processual do (SOUZA, 2017, p.23).

Ademais, parte da doutrina e em especial Hugo Nigro Mazzilli entendem que ação civil pública e ações coletivas são expressões sinônimas e que a diferenciação possui reflexos muito mais de cunho teórico do que prática (MAZZILLI, 2006, p. 25). Segundo Montairu Ciocchetti de Souza o conceito de ação coletiva abarca, pois, não apenas a ação civil pública como, também, a popular, o mandado de segurança coletivo e a ação de que tratam os artigos 91 a 100 do CDC, destinada à tutela dos interesses individuais homogêneos (SOUZA, 2017, p. 23-24).

A competência para o julgamento da ação civil pública está regulada no artigo 2º da Lei n.7.347/85, o qual estabelece que a ação civil pública deva ser proposta no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa.

Também, nos casos em que a União tenha praticado o dano e exista sede de vara da Justiça Federal naquela localidade, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que o juiz estadual não poderá ser investido de jurisdição federal para o julgamento de ações civis públicas, ou seja, a competência para o julgamento da ação civil pública é do juiz federal que exerce a jurisdição sobre o local em que o dano ocorreu ou deveria ocorrer, pouco importando a sua lotação física (SOUZA, 2017, p. 35). O que demonstra a importância da “Especialização” não simplesmente nos campos das criações de Varas Especializadas, mas também no campo do que podemos entender por Justiça Especializada.

Em relação ao acordo em ação civil pública a Lei n. 7.347/85 prevê a possibilidade de acordo na esfera administrativa e se o acordo for firmado dentro do processo ensejará sentença de mérito, dando o surgimento da coisa julgada. Caso a ação civil pública tenha sido proposta por dois ou mais legitimados e apenas um deles transija com o réu, a oposição do outro impedirá a homologação judicial do acordo, tendo em vista a natureza

indivisível do objeto e o fato de que o litisconsórcio ativo muito embora facultativo, é sempre unitário (BRASIL, 1985).

A defesa dos registros públicos, usucapião e dos loteamentos de imóveis é de fundamental importância ao Ordenamento Jurídico brasileiro e nos últimos anos tomou proporções importantes, e a título de curiosidade podemos mencionar a Resolução n. 1355 da PGJ do Estado do Paraná, que criou o Centro de Apoio Operacional só para tratar de assuntos específicos, tais como meio ambiente e defesa do consumidor.

Outros mecanismos como o inquérito civil e as recomendações administrativas mostram a importância da cooperação e da integração dos Poderes Públicos com a sociedade civil. O inquérito civil é o nome dado a um procedimento administrativo inquisitivo, cuja instauração e presidência são exclusivas do Ministério Público, visando à colheita de evidências e provas a serem levadas à Justiça por meio da ação civil pública (SOUZA, 2017).

O inquérito civil como procedimento investigatório possibilita ao promotor de justiça reunir um conjunto de informações e no final chegar a uma conclusão sobre a matéria investigada, é através dele que o promotor de justiça chegará à conclusão de qual será o melhor remédio para solução do problema, bem como se este será passível de uma solução extrajudicial ou não (SOUZA, 2017).

Neste sentido, é através do inquérito civil que diversos problemas serão resolvidos e na maioria dos casos de forma extrajudicial, já que grande parte dos assuntos demandados na área urbanística permitirá esta solução, diferentemente de outras áreas de atuação.

Também, pelas recomendações administrativas os Promotores de Justiça conseguem levar ao público as condutas a serem adotadas, tornando possível o seu cumprimento espontâneo, evitando outras irregularidades e ilegalidades, bem como a mitigação de problemas anteriormente existentes.

O termo de ajustamento de conduta é um acordo que o Ministério Público celebra com o violador de determinado direito coletivo. Este instrumento tem a finalidade de impedir a continuidade da situação de ilegalidade, reparar o dano ao direito coletivo e evitar a ação judicial.

Isso ocorre, por exemplo, nos casos em que um loteamento irregular ou clandestino tem início sem o cumprimento das determinações legais. Nesse caso, o Ministério Público pode propor que ela assine um termo de compromisso para regularizar o loteamento e reparar o dano já causado ao meio ambiente. Se o loteador não cumprir com seu compromisso, o Ministério Público pode ajuizar ações civis públicas para a efetivação das obrigações assumidas no acordo.

O termo de ajustamento de conduta está previsto no § 6º do art. 5º da Lei 7347/85 e no art. 14 da Recomendação do CNMP nº 16/10:

§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial (BRASIL, 1985).

Art. 14. O Ministério Público poderá firmar compromisso de ajustamento de conduta, nos casos previstos em lei, com o responsável pela ameaça ou lesão aos interesses ou direitos mencionados no artigo 1º desta Resolução, visando à reparação do dano, à adequação da conduta às exigências legais ou normativas e, ainda, à compensação e/ou à indenização pelos danos que não possam ser recuperados (BRASIL, 2010).

Ademais, a oportunidade da tramitação em varas especializadas de ação civil pública conduzirá um maior aproveitamento do trabalho desempenhado e certamente uma aplicação do direito mais eficiente em matéria de registros públicos, usucapião e loteamentos de imóveis, haja vista a possibilidade de ambiente mais favorável aos Juízes, os quais

possuem uma quantidade imensurável de processos judiciais em seu dia-dia (ATALIBA, 1983, p. 88-89).

O Judiciário tem o papel de zelar pela veracidade das informações constantes nos registros públicos, realizados nos cartórios, como os registros das pessoas naturais e o registro de imóveis. Para isso, o próprio Ministério Público atua como fiscal nos processos judiciais e extrajudiciais que envolvam pedidos de modificação nesses registros.

O registro público existe no Brasil desde a época da colônia e vem se desenvolvendo no decorrer dos anos, buscando evoluir no sentido de alcançar autenticidade, publicidade, segurança e eficácia nos registros, independente de previsão constitucional.

A Constituição Federal dedica maior atenção aos serviços notariais e registrais, fundamentando e garantindo maiores condições à realização dos objetivos dos serviços, principalmente por democratizar o ingresso na atividade mediante concursos públicos. A própria Emenda Constitucional n.45/2004 criou o mecanismo de controle e fiscalização dos titulares dos referidos serviços, por meio do Conselho Nacional de Justiça. O artigo 22, inciso XXV, define a competência privativa da União para legislar sobre registros públicos.

Ademais, ao Ministério Público compete fiscalizar as habilitações de casamento, a dispensa de proclamas, a averbação do regime de separação de bens nos casamentos, registros de nascimento e óbito fora do prazo, registros de loteamentos e desmembramentos, processos de usucapião e quando existirem dúvidas ou pedidos de correções de registros imobiliários.

Os registros públicos são necessários para regularizar o direito de propriedade, conferindo segurança jurídica aos titulares, haja vista que a simples manifestação de vontade não torna o mesmo proprietário da coisa e dada à importância do direito e suas consequências jurídicas essa relação é fiscalizada e organizada pelo próprio Estado.

Assim sendo, a própria lei de registros públicos criou a obrigação para os titulares de formalizar esse direito. A lei que rege os registros públicos é a Lei n. 6.015/73 que orienta todo o processo de registro, ou seja, pessoas naturais e jurídicas, registro de títulos e documentos e também alguns bens móveis, como automóveis, navios e aviões (BRASIL, 1973).

A título de curiosidade é importante mencionar que os atos relativos às promessas, cessões, compra e venda e outra qualquer modalidade de transferência de embarcação sujeita a registro serão feitos por escritura pública, o registro é obrigatório no Tribunal Marítimo, quando a embarcação possuir arqueação bruta superior a 100 (cem) toneladas, em conformidade com a Lei 9.774/1998:

Art. 1. Os dispositivos a seguir enumerados da Lei no 7.652, de 3 de fevereiro de 1988, que dispõe sobre o Registro da Propriedade Marítima, passam a vigorar com a seguinte redação: "Art. 30 As embarcações brasileiras, exceto as da Marinha de Guerra, serão inscritas na Capitania dos Portos ou órgão subordinado, em cuja jurisdição for domiciliado o proprietário ou armador ou onde for operar a embarcação. Parágrafo único. Será obrigatório o registro da propriedade no Tribunal Marítimo, se a embarcação possuir arqueação bruta superior a cem toneladas, para qualquer modalidade de navegação (BRASIL, 1998).

Os Registros Públicos a que se refere à Lei n. 6.015/73 destinam-se a constituir, comprovar e dar publicidade a fatos e atos jurídicos, constituindo meios de provas especiais, cuja base primordial reside na publicidade e tem no Direito a função de tornar pública certas situações jurídicas, prevenindo direitos que repercutem na esfera jurídica de terceiros.

É necessário salientar que a nova redação dada ao artigo 22 da lei n. 8.935/1994, pela lei n. 13.286/16, cessa-se a polêmica quanto à responsabilidade pessoal do oficial de registro e notário, os quais responderão subjetivamente por danos causados no exercício da atividade típica, pelo prazo de três anos.

A Lei n. 13.286/2016 alterou a redação do art. 22 da Lei n. 8.935/94, que passa a ser a seguinte:

Art. 22. Os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso. Parágrafo único. Prescreve em três anos a pretensão de reparação civil, contado o prazo da data de lavratura do ato registral ou notarial (BRASIL, 1994).

Ademais, o artigo 236 da Constituição Federal dispõe que:

Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

§ 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

§ 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

§ 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses (BRASIL, 1988).

Os serviços públicos conferem segurança, publicidade e eficácia aos mais importantes atos e negócios jurídicos previstos na lei civil, desempenhando imprescindível papel na consolidação da democracia. Os registros públicos permitem a formulação de políticas públicas confiáveis destinadas à erradicação da pobreza, resgate da cidadania e segurança nacional, sendo necessária a criação de Varas Especializadas com o objetivo de garantir uma maior proteção (ASSIS, 1993, p. 33).

As criações de varas especializadas envolvendo o tema usucapião são de fundamental importância, haja vista a real influência que a declaração do direito causa ao mundo dos direitos reais. É um modo de aquisição da propriedade ou de qualquer

direito real que se dá pela posse prolongada da coisa, de acordo com os requisitos legais, sendo também denominada de prescrição aquisitiva (CARVALHO, 1998, p. 231-234).

Ademais, em matéria processual civil o código de Processo Civil não prevê um procedimento especial para a ação de usucapião, iniciando com o requerimento do usucapiente da citação da pessoa em cujo nome o imóvel estiver registrado, dos vizinhos confinantes e dos demais interessados. No procedimento notarial é necessário dar ciência a esses terceiros interessados.

Também, a nova redação da Lei n. 6.015/73 ensina que o oficial de registro de imóveis também promoverá a publicação de edital em jornal de grande circulação, onde houver, para a ciência de terceiros eventualmente interessados, que poderão se manifestar em 15 dias (BRASIL, 1973).

Ademais, o artigo 259, inciso I do código de Processo Civil dispõe que serão publicados editais na ação de usucapião, ou seja, os vizinhos confinantes serão citados pessoalmente, a não ser que se trate de imóvel em condomínio, quando se dispensa essa citação, de acordo com o parágrafo 3º do artigo 246 do Código de Processo Civil (BRASIL, 2015).

Neste sentido, o mesmo raciocínio relativo aos eventuais interessados deve prevalecer com referência à União, ao Estado-membro, ao Distrito Federal e ao Município, haja vista que no procedimento administrativo é necessário dar-lhes ciência, o que significa que também o será no processo judicial.

Assim sendo, nos casos de Usucapião pela via do extrajudicial (serventias extrajudiciais) o Oficial de registro de imóveis dará ciência à União, Estado, Distrito Federal e Município, pessoalmente, por intermédio do Oficial de registro de Títulos e Documentos ou pelo correio, com aviso de recebimento, para que se manifestem no prazo de quinze dias.

O Código de Processo Civil é omissivo na fixação do prazo da ação judicial de usucapião e por essa razão o prazo deverá ser fixado pelo juiz dentro dos limites da razoabilidade. O próprio

parágrafo 1º do artigo 218 ensina que nos casos em que a lei for omissa, o juiz determinará os prazos em consideração à complexidade do ato, e quando a lei ou o juiz não determinarem o prazo, as intimações somente obrigarão a comparecimento depois de decorridas 48 horas.

A necessidade de criação de varas especializadas envolvendo o/a usucapião demonstra a importância do debate ao mundo jurídico e sua relevância no que diz respeito aos elementos mercadológicos, os quais são fundamentais ao equilíbrio da nação. A sentença que reconhecer o/a usucapião possui natureza meramente declaratória e quando prolatada deverá ser transcrita no Registro de Imóveis, a fim de dar ao ato publicidade e garantia contra terceiros.

As criações de varas especializadas envolvendo o parcelamento de solo urbano e rural demonstra a importância pujante do tema dentro do contexto da própria soberania nacional, buscando o cumprimento dos direitos fundamentais com o surgimento dos loteamentos e as garantias dos adquirentes dos imóveis com as futuras alienações (CONTI, 2006).

O surgimento do loteamento se dá com uma grande área de terras da qual são criados vários lotes após um procedimento de parcelamento de solo, existindo a necessidade de criação de uma infraestrutura urbanística, composta de elementos básicos tais como energia, saneamento básico, abastecimento com água potável, vias públicas, escoamento de águas pluviais e outros elementos essenciais.

A criação de vários lotes tem como intenção a comercialização dos imóveis, ou seja, vendê-los para que as pessoas possam construir suas moradias ou comércio. Em suas grandes maiorias as cidades costumam se expandir gerando novos loteamentos, isto gera a criação de vias públicas e a necessidade de que os municípios planejem a expansão de serviços públicos que atendam a região.

Para fins de instituição e cobrança do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) o Código Tributário

Nacional exige a implementação por parte do Poder Público Municipal de, pelo menos, dois melhoramentos ali elencados.

Assim sendo, o artigo 32 do Código Tributário Nacional:

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado (BRASIL, 1966).

O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município. Por isso, é necessário que o município aprove o projeto previamente.

Ademais, para que os futuros compradores dos lotes tenham a segurança de que os mesmos realmente serão entregues com a infraestrutura necessária e também que não serão objetos de cobranças de dívidas passadas do loteador é que a Lei confere ao Oficial Registrador de Imóveis o dever de analisar e solicitar uma grande documentação que deve ser apresentada pelo loteador quando do pedido de abertura do loteamento.

Os requisitos a serem observados pelo loteador urbano e fiscalizados pelo Oficial de Registro de Imóveis estão previstos na Lei n. 6.766/79, a qual é apelidada de “Lei Lehmann”, visto que o

autor do projeto foi o então senador Otto Cyrillo Lehmann (BRASIL, 1979). Nos casos de loteamento rural será aplicado o Decreto-Lei n. 58/37 (BRASIL, 1937).

Neste diapasão, sempre que o loteador tiver uma dívida capaz de gerar risco ou perigo aos futuros adquirentes dos lotes, o Oficial Registrador deverá negar o registro do loteamento, em razão da segurança que deverá existir em face daqueles que futuramente irão adquirir os novos lotes.

A importância da análise dos documentos pelo Oficial de Registro de Imóveis é tão importante e imprescindível que a simples oferta de lote sem o prévio registro do loteamento constitui nada menos que crime qualificado na Lei n. 6.766/73.

Art. 50. Constitui crime contra a Administração Pública.

I - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios;

II - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem observância das determinações constantes do ato administrativo de licença;

III - fazer ou veicular em proposta, contrato, prospecto ou comunicação ao público ou a interessados, afirmação falsa sobre a legalidade de loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, ou ocultar fraudulentamente fato a ele relativo.

Pena: Reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa de 5 (cinco) a 50 (cinquenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País.

Parágrafo único - O crime definido neste artigo é qualificado, se cometido:

I - por meio de venda, promessa de venda, reserva de lote ou quaisquer outros instrumentos que manifestem a intenção de vender lote em loteamento ou desmembramento não registrado no Registro de Imóveis competente.

II - com inexistência de título legítimo de propriedade do imóvel loteado ou desmembrado, ressalvado o disposto no art. 18, §§ 40 e 50, desta Lei, ou com omissão fraudulenta de fato a ele relativo,

se o fato não constituir crime mais grave. (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999).

Pena: Reclusão, de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e multa de 10 (dez) a 100 (cem) vezes o maior salário mínimo vigente no País (BRASIL, 1973).

Para Mukai (1998, p. 58), o parágrafo 1, do artigo 14, da Lei n. 6931/81, contempla a teoria do risco administrativo, a exemplo do que ocorre no âmbito da responsabilidade objetiva do Estado e, portanto, afasta a possibilidade da existência da teoria do risco integral. Assim, a modalidade de responsabilidade civil objetiva é a do risco criado, que admite as excludentes da responsabilidade (culpa da vítima, por força maior e do caso fortuito).

Assim sendo, existindo a ausência de comprovação dos requisitos exigidos pela Lei n. 6.77/73, tais como a suspensão de execução fiscal ajuizada em face de um dos loteadores, ou até mesmo a falta de comprovação de existência de patrimônio suficiente para fazer frente aos débitos existentes impede o registro de loteamento urbano, como medida de garantia aos futuros adquirentes.

3.3 Obrigações do Município com infraestrutura dos loteamentos irregulares face sua omissão

O entendimento que há tempos se firmou a respeito da interpretação do artigo 40 da Lei n. 6766/1979, na hipótese de o loteador não cumprir com sua obrigação de implantar os serviços públicos necessários ao loteamento é a de que o Município deveria assumir tal ônus, urbanizando o local e integrando-o à cidade.

O Grupo de Trabalho das Nações Unidas, em uma tarefa conjunta de agências e programas da Organização das Nações Unidas (ONU) em recentemente debate no final do mês de maio deste ano (2015), em Nova Iorque, delimitou os espaços públicos como um dos temas da Agenda Habitat III (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015, online).

Foram vários os julgados do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que o Município 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 (vide TJSP, Resp 1170929/SP, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Data de Julgamento 27/05/2010).

Segundo entendimento do Superior Tribunal de Justiça, "o Município 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" (vide TJSP, AgRg no AREsp 446.051/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Data de Julgamento 27/03/2014).

Ao Município existe o dever de fiscalizar, controlar e aprovar todas as formas de parcelamento do solo, condicionando a sua realização de obras e melhoramentos necessários à dotação da área de condições normais de uso, ajustadas ao padrão da cidade, em termos de infraestrutura e de equipamentos públicos necessários.

Será do empreendedor a tarefa de realizar todos os melhoramentos destacados no art. 18 da Lei n. 6.766/79, investimentos que devem ser acompanhados e exigidos pela Prefeitura Municipal. Caso o empreendedor não cumpra sua tarefa, deverá ser notificado para regularizar. Não o fazendo, será do próprio Poder Público a incumbência de proceder à devida urbanização.

O Registro de Imóveis também exerce a proteção dos espaços públicos, à medida que qualifica todos os títulos que lhe são apresentados, não permitindo o registro dos títulos que coloquem em risco a titularidade dos espaços públicos, como aqueles relacionados à alienação, à penhora, à oneração e à prescritibilidade dos espaços públicos.

No Estado de São Paulo, as Normas de Serviço Extrajudiciais editaram uma regra interessante, determinando, no item 192.2, do Capítulo XX, que é vedado o registro de qualquer título de alienação ou oneração da propriedade das áreas assim adquiridas pelo Município, sem que, previamente, seja averbada, após regular processo legislativo, a sua desafetação e esteja a transação

autorizada por lei (CORREGEDORIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2018, online).

O artigo 40 traz a imprecisa Expressão “*poderá*” quando alude à responsabilidade Municipal em relação aos loteamentos irregulares e clandestinos, a melhor dicção informa que a *obrigação é impositiva*. A Constituição Federal de 1988 inaugurou um capítulo inédito de Política Pública desenhada como política urbana, centrada no vetor da “função social da propriedade”, transformando os governos locais em gestores únicos da adequada funcionalidade das cidades (BRASIL, 1988).

Não há faculdade atribuída ao Poder Público, mas firme imposição da qual este não poderá se esquivar. O reconhecimento da responsabilidade municipal ligada as obras não realizadas nos loteamentos irregulares e clandestinos em face de ausência de ação do empreendedor mostra quão importante é o dever do Município:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL – PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO E LOTEAMENTO CLANDESTINO – DANOS URBANÍSTICOS E AMBIENTAIS – LEGITIMIDADE PASSIVA DOS CO-RÉUS – LOTEADORES/PROPRIETÁRIOS DA GLEBA QUE AUFERIRAM LUCROS COM O FATO. Respondem objetivamente pelo loteamento clandestino os proprietários da gleba, que a receberam e continuam na prática ilegal, vendendo lotes e auferindo lucros.

AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL – PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO E LOTEAMENTO CLANDESTINO – DANOS URBANÍSTICOS E AMBIENTAIS – LEGITIMIDADE PASSIVA 'AD CAUSAM' DA MUNICIPALIDADE. O Município pode ser responsabilizado objetivamente, na seara ambiental, tanto se for causador direto do dano, quanto na hipótese em que a Administração Pública tem o dever de fiscalizar as atividades desenvolvidas pelos particulares, não somente quanto às atividades existentes, mas como no caso dos autos, previamente à instalação e implantação de unidades e atividades cujo funcionamento e local em que situadas causarão degradação ambiental. 'In casu', a omissão das autoridades públicas municipais contribuiu para o estabelecimento de fato do loteamento irregular, permitindo os danos ambientais,

urbanísticos e ao consumidor, cujas proporções são objeto da vertente ação civil pública.

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL - PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO E LOTEAMENTO CLANDESTINO - DANOS URBANÍSTICOS E AMBIENTAIS COMPROVADOS. A implantação de parcelamento irregular, sem os aparelhamentos públicos necessários previamente à venda dos lotes (falta de pavimentação de ruas, inexistência de rede coletora de esgoto, lançamento de dejetos 'in natura' diretamente em curso d'água) causa inquestionável dano ambiental e urbanístico, que deve ser reparado na forma possível, concretamente ou mediante indenização (...) (TJSP - CR: 7296265000 SP, Rel: Regina Capistrano, Data de Julgamento: 10/04/2008, Câmara Especial de Meio-Ambiente, Data de Publicação: 14/04/2008).

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo por diversas vezes reconheceu a responsabilidade objetiva dos Municípios em matéria de Loteamento irregular ou clandestino, pela ausência de fiscalização suficientemente na realização de parcelamento de solo urbano. Logo existindo impactos ambientais nas regiões ocupadas a responsabilidade do Município é objetiva. O Tribunal de Justiça de São Paulo já decidiu que:

(...) No caso vertente, cumpria aos entes públicos, em suas específicas esferas de competência, fiscalizar, regulamentar, equacionar e impedir a implantação do loteamento clandestino, que terminou por se formar em total desacordo com a Lei Federal nº 6.766/79, e sem qualquer espécie de infraestrutura básica, fatos demonstrados pela falta de estudos estratégicos de ocupação, falta de pavimentação a permitir voçorocas de toda sorte, inexistência de rede coletora de esgotos e lançamento dos dejetos produzidos pela coletividade que ali se instalou em córrego d'água vizinho, sem qualquer tratamento, com evidentes danos ao meio ambiente e à saúde pública (TJSP - CR: 7296265000 SP, Rel: Regina Capistrano, Data de Julgamento: 10/04/2008, Câmara Especial de Meio-Ambiente, Data de Publicação: 14/04/2008).

A responsabilidade civil ambiental objetiva deriva de culpa e necessita de três elementos congruentes para sua concretude, são eles: a ação ou conduta, o dano e o nexo causal. Sendo identificado o dolo em seu sentido estrito na conduta do agente, somente será enquadrado na responsabilidade civil objetiva se for praticado por pessoa jurídica ou pelo estado, independentemente se operação foi desenvolvida de maneira ilícita. Para fundamentar essa responsabilidade objetiva foi idealizada a teoria do risco. Sergio Cavalieri Filho em sua doutrina conceitua-se:

A doutrina do risco pode ser então, assim resumida: todo prejuízo deve ser atribuído ao seu autor e reparado por quem o causou, independentemente de ter ou não agido com culpa. Resolve-se o problema na relação de causalidade, dispensável qualquer juízo de valor sobre a culpa do responsável, que é aquele que materialmente causou o dano (CAVALIERI FILHO, 2009, p. 70).

A tese defendida por Hely Lopes Meireles, ao mostrar que o artigo 37, § 6º da Constituição Federal de 1988 não faz distinção entre ação ou omissão. Logo, não cabe ao intérprete fazê-lo. É o que se observa nesse julgado:

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Responsabilidade civil do Estado. Juiz de Paz. Remuneração. Ausência de regulamentação. Danos materiais. Elementos da responsabilidade civil estatal não demonstrados na origem. Reexame de fatos e provas. Impossibilidade. Precedentes. 1. A jurisprudência da Corte firmou-se no sentido de que as pessoas jurídicas de direito público respondem objetivamente pelos danos que causarem a terceiros, com fundamento no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, tanto por atos comissivos quanto por atos omissivos, desde que demonstrado o nexo causal entre o dano e a omissão do Poder Público. 2. Inadmissível, em recurso extraordinário, o reexame de fatos e provas dos autos. Incidência da Súmula nº 279/STF. 3. O Plenário da Corte, no exame da ADI nº 1.051/SC, Relator o Ministro Maurício Corrêa, entendeu que a remuneração dos Juizes de Paz somente pode ser fixada em lei de iniciativa exclusiva do Tribunal de Justiça do Estado-membro. 4.

Agravo regimental não provido. (ARE 897890 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 22/09/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-208 DIVULG 16-10-2015 PUBLIC 19-10-2015) Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Responsabilidade objetiva prevista no art. 37, § 6º, da Constituição Federal abrange também os atos omissivos do Poder Público. Precedentes. 3. Impossibilidade de reexame do conjunto fático-probatório. Enunciado 279 da Súmula do STF. 4. Ausência de argumentos suficientes para infirmar a decisão recorrida. 5. Agravo regimental a que se nega provimento (STF, RE 677283 AgR, SEGUNDA TURMA, Relator(a) Ministro(a): GILMAR MENDES, Julgado em 17/04/2012, Publicado no DJe em 08/05/2012).

Assim sendo, o que se busca demonstrar é que a responsabilidade dos Municípios em relação às obrigações de fornecimento de infraestrutura dos loteamentos irregulares deve ser vista como objetiva, ou seja, a aplicabilidade da discricionariedade do artigo 40 da Lei 6766/1979 não existe, haja vista que existe um dever por parte do Poder Público na prestação dos direitos fundamentais.

Neste sentido, os Municípios possuem a obrigação de fiscalizar o surgimento e formação de loteamentos irregulares, possuindo responsabilidade objetiva por isso. A responsabilidade do Estado é extraída do parágrafo 6º do artigo 37 da Constituição da República, mas a capacidade de entender que a ação ou omissão é lesiva aos Cofres Públicos é situação elementar na responsabilização do Município face aos loteamentos irregulares.

Logo, os Municípios possuem o dever de fiscalização os loteamentos irregulares ou clandestinos em razão do poder de polícia conferido ao município, sendo esta omissão uma violação na obrigação de manter o ordenamento territorial em conformidade com a legislação do Parcelamento do Solo Urbano.

Acrescente-se a esse entendimento a linha de ensinamento de Celso Bastos, lembrada por Edgar Silveira Bueno Filho (2008, p. 20), que leciona:

A verdade é que o interesse da coletividade local deve prevalecer sobre o geral desde que dentro do parâmetro lembrado por Celso Bastos. Ou seja, se o bem afetado tem maior repercussão na necessidade local e menor na necessidade geral, deve prevalecer à proteção da primeira.

Embora a matéria urbanística seja concorrente, conforme artigo 24 da Constituição Federal de 1988, a grande maioria das normas urbanísticas pertence à competência municipal, que pode editar seus planos de desenvolvimento urbano, seu zoneamento, impondo recuos e gabaritos, distribuindo atividades exercitáveis mediante o direito de construir, dentro de uma legislação que leve em conta o bem-estar da população e a proteção do meio ambiente, disciplinando o parcelamento do solo e dispondo de normas edilícias.

No tocante ao tema da responsabilidade decorrente da omissão, mostra-se controversa, tanto na doutrina, quanto na jurisprudência, pois encontramos decisões do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal de Justiça que falam em responsabilidade objetiva e outras que falam em responsabilidade subjetiva.

Hoje o que deve prevalecer é a responsabilidade objetiva do Estado por atos omissivos, face o dever de indenizar pelo dano moral ou patrimonial sofrido. A reflexão do artigo 40 da Lei n. 6.766/79 deve ser conjugado com os artigos 182 e 186 da Constituição Federal de 1988 na programação da “função jurídica” da função social da propriedade. Também, a admissibilidade do direito de regresso do ente estatal contra o loteador (caução fidejussória ou real em lotes), para a instalação da infraestrutura necessária é medida positiva na concretização destes direitos sociais.

Considerações finais

O Parcelamento do Solo Urbano é instrumento posto à mão do Poder Público para melhor dispor acerca do espaço urbano, através de divisão em partes destinadas ao exercício das funções urbanísticas. A omissão por parte do Município na fiscalização dos loteamentos irregulares gera sua responsabilidade pela violação das Normas urbanísticas/ambientais, competindo ao Ministério Público Estadual a Propositura de Ação Civil Pública visando a proteção dos Direitos Sociais de todas as pessoas que vivem nesta situação de abandono social.

Ademais, a finalidade da Lei do Parcelamento do Solo Urbano é o exercício das funções urbanísticas, as quais devem estar intimamente ligadas à garantia e proteção dos direitos fundamentais. O presente trabalho analisou as proposições dos requisitos urbanísticos e ambientais dentro da Lei 6766/1979 e das modificações feitas pelas Leis n.9785/1999 e n.13.465/2017, tendo como objetivo promover uma análise crítica voltada a assegurar o desenvolvimento dos direitos à cidade nos termos do Estatuto da Cidade.

Muitos caminhos foram percorridos no intuito de demonstrar os vários meios possíveis na efetivação destes direitos sociais, em especial a via da negociação coletiva por todos os atores que integram este sistema protetivo, principalmente quando se observa que as raízes do Direito brasileiro são muito mais profundas que uma mera análise dos Direitos Humanos, haja vista que os “*Direitos Humanos*” são direitos do presente que se fortalecem na Teoria da Transversalização.

Também, caminhar pela via objetiva por meio dos institutos garantidores dos direitos sociais demonstra quão bem

intencionado está o Legislador brasileiro na concretização destes direitos fundamentais, ou seja, a utilização da usucapião coletiva, as contribuições de melhorias, a arrecadação de imóveis abandonados e a regularização fundiária urbana (REURB) confirmam as boas intenções que se tentam ter na proteção e garantia destes direitos.

A Transvesalização reconhece que os Direitos Humanos não ficaram no passado, se modernizam no presente no intuito de fortalecimento para o futuro, principalmente quando se visualiza um piso mínimo dos direitos sociais do qual “Todos” possuem direitos na sua efetivação. As Políticas Públicas brasileiras devem ser pautadas nestes direitos de igualdade da coletividade, ou seja, o mínimo existencial dos direitos deve ser prestado pelo Estado Garantidor, o qual não pode esquecer seu papel de guardião dos direitos fundamentais.

Neste pensamento, o Município deve fiscalizar e utilizar dos mecanismos de autotutela em razão da violação das normas urbanísticas, competindo ao Ministério Público Estadual à propositura da Ação Civil Pública em face de omissão municipal, sendo o inquérito civil o procedimento administrativo de natureza inquisitiva que tem por finalidade a coleta de subsídios para a eventual propositura de ação civil pública pela Instituição.

A atribuição preponderante do Município na regularização de loteamentos e conjuntos habitacionais não significa reduzir a importância das demais instituições públicas. O próprio Poder Judiciário por meio de suas Corregedorias tem papel relevante na elaboração de Provimentos simplificando os registros de loteamentos irregulares, como também a criação de varas especializadas de Registros Públicos, Urbanismo, Habitação e Usucapião, para fins de regularização fundiária.

O artigo 40 da Lei 6766/1979 não deve ser visualizado como um *poder* do Município na regularização dos loteamentos irregulares e clandestinos, não se aplica a discricionariedade do ato de regularização, ou seja, o *poder* tem som de *dever*, deve ser

aplicado e interpretado a legislação do parcelamento do solo urbano à luz da Constituição Federal de 1988. A Municipalidade tem o dever e não a faculdade de regularizar o uso no parcelamento e na ocupação do solo, para assegurar o respeito aos padrões urbanísticos e o bem-estar da população.

Por tal razão, a responsabilidade do município na regularização fundiária urbana dos loteamentos irregulares é objetiva, principalmente quando se observa que a regularização do solo é decorrente da omissão do próprio poder de polícia atribuído ao ente estatal por lei, que deve fiscalizar todas as formas de expansão urbana, sob pena de ser imputado o poder-dever de corrigir os danos perpetrados pelo loteador e adquirentes dos lotes.

Assim sendo, conforme os quatro vetores delineados pelo Supremo Tribunal Federal para a caracterização da responsabilidade objetiva do Estado, pode-se afirmar que esse é justamente o caso dos loteamentos clandestinos ou irregulares, não devendo prosperar o entendimento da conveniência e oportunidade por parte do Poder Público na busca da proteção dos direitos sociais dos loteamentos irregulares. A admissibilidade do direito de regresso do ente estatal contra o loteador utilizando de caução fidejussória ou real na instalação da infraestrutura necessária é medida positiva e possível na concretização destes direitos sociais.

Ademais, a nova Lei Federal de Regularização Fundiária n.13.465/2017 criou novo mecanismo de regularização (Reurb-E) de interesse específico aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não caracterizada como de interesse social, permitindo a regularização de loteamentos fechados existentes, em conformidade com a Lei do Parcelamento do Solo Urbano.

Quando do estudo do presente trabalho foi observado à situação da regularização fundiária urbana em três Municípios do interior do Estado de São Paulo: Ribeirão do Sul, Santa Cruz do Rio Pardo e São Pedro do Turvo. Na análise deste estudo foram

observadas três situações distintas envolvendo a regularização fundiária nestes pequenos Municípios.

O Município de Ribeirão do Sul se mostrou totalmente despreparado na proteção dos direitos sociais, sendo nítidas as violações sofridas pela população daquela localidade do Loteamento “Sid II”, abandonado pela atuação estatal na fiscalização da expansão dos danos ambientais e urbanísticos existentes. Já no Município de Santa Cruz do Rio Pardo foi observado o Loteamento “Chácara Peixe”, loteamento com matrículas individualizadas que ao longo dos anos pela morte dos proprietários enfrenta a situação peculiar de possuir “proprietário tabular” que não se correlaciona com os verdadeiros “proprietário de fato” dos diversos lotes ali existentes. E por fim o Município de São Pedro do Turvo que se mostrou melhor preparado na proteção dos direitos sociais da população daquela localidade, principalmente quando se observou o Loteamento “Bairro Ribeirão São Pedro” que “era” irregular e por meio de Ação Civil Pública por parte do Ministério Público e diversos colaboradores se tornou regular em conformidade com a Lei do Parcelamento do Solo Urbano.

E finalmente é medida elementar ao Direito Social brasileiro a positivação e criação de percentual de reserva de terra para Habitação de Interesse Social para todos os empreendimentos destinados à alta e média renda como integração do particular com o Estado e do Estado para com o particular, desejando garantir direitos sociais que possuem valores superiores aos interesses privados e de mercado. A criação desta medida como já é observada pelo legislador em outras cidades do mundo, como Nova York (EUA), poderá incluir àqueles que passam pela ausência dos bens mínimos no seu dia-dia de uma melhor proteção estatal, contribuindo com a proteção e garantia dos Direitos Humanos de todas as pessoas que possuem o direito do mínimo existencial dentro do mundo dos direitos sociais.

Referências

- AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI, Vicente de Abreu. **Como Lotear Uma Gleba – O Parcelamento do Solo Urbano em seus Aspectos Essenciais – Loteamento e Desmembramento**. Campinas: Millennium Editora, 2002.
- ASSIS, José de. Fortalecimento do Poder Judiciário: sua autonomia administrativa e financeira, na revisão constitucional de 93. **Ciência Jurídica**, ano VII, v. 54, p. 32-41, nov./dez. de 1993.
- ATALIBA, Geraldo. Autonomia do Poder Judiciário no plano estadual. **Associação dos Magistrados Mineiros**, ano I, v. I, 1983, p. 88-89.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de direito administrativo**. 27^a ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- BARBOSA, Adilson; GONÇALO, José Evaldo. O Direito de propriedade e o “novo” Código Civil. **Partido dos Trabalhadores – PT, Bancada na Câmara dos Deputados Assessoria Técnica da Liderança**. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/7881-7880-1-PB.pdf>> Acesso em 24 jul. 2018.
- BERNARDI, Renato; MEDA, Ana Paula. Estigmas territoriais urbanos: do direito à moradia adequada ao direito à cidade. **Revista de Direito Urbanístico, cidade e alteridade**, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 18-33, jul./dez. 2017. Disponível em: <<http://www.indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/2331>> Disponível em 25/07/2018> Acesso em 28 jul. 2018.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> Acesso em 27 out. 2017.
- _____. Decreto-Lei n. 3.3365, de 21 de junho 1941. **Dispõe sôbre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3365-21-junho-1941-413383-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em 27 jul. 2018.

- _____. Decreto n. 9.775, de 30 de novembro 1938. **Fixa o novo quadro de divisão territorial do Estado, que vigorará de 1.º de janeiro de 1939 a 31 de dezembro de 1943, e dá outras providências.** Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=125103>> Acesso em 22 jun. 2018.
- _____. Decreto-Lei n. 58, de 10 de dezembro 1937. **Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Delo58.htm> Acesso em 22 jun. 2018.
- _____. Decreto-Lei n. 271, de 28 de Fevereiro de 1967. **Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-Lei/Delo271.htm> Acesso em 22 jun. 2018.
- _____. **Jornadas de direito civil I, III, IV e V: enunciados aprovados.** Coordenador científico Ministro Ruy Rosado de Aguiar Júnior. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2012.
- _____. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm> Acesso em 14 jun. 2018.
- _____. Lei n. 4.320, de 28 de fevereiro de 1964. **Dispõe sobre o Quadro Territorial, Administrativo e Judiciário do Estado.** Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=43716>> Acesso em 22 jun. 2018.
- _____. Lei n. 8.092, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l4320.htm> Acesso em 22 jun. 2018.
- _____. Lei n. 8.666, de 21 de Junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8666cons.htm> Acesso em 22 jun. 2018.

- _____. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. **Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (vetado) e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347Compilada.htm> Acesso em 27 out. 2017.
- _____. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Código Civil.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôles dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm> Acesso em 27 out. 2017.
- _____. Lei n. 10.180, de 06 de fevereiro de 2001. **Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10180.htm> Acesso em 02 jun. 2018.
- _____. Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916. **Código Civil dos Estados Unidos do Brasil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm> Acesso em 10 mai. 2018.
- _____. Lei n. 2.627, de 14 de janeiro de 1936. **Crêa o districto de paz de Ribeirão dos Pintos, no municipio e comarca de Salto Grande.** Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1936/lei-2627-14.01.1936.html>> Acesso em 10 mai. 2018.
- _____. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Código Tributário Nacional.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5172-25-outubro-1966-358971-norma-pl.html>> Acesso em 10 mai. 2018.
- _____. Lei n. 5.868, de 12 de dezembro de 1972. **Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural e dá outras providências.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5868-12-dezembro-1972-358040-norma-pl.html>> Acesso em 22 jun. 2018.

_____. Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973. **Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015original.htm> Acesso em 22 jun. 2018.

_____. Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. **Lei de parcelamento do solo urbano.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm> Acesso em 05 fev. 2018.

_____. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. **Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm> Acesso em 05 fev. 2018.

_____. Lei n. 7.511, de 7 de julho de 1986. **Altera dispositivos da Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o novo Código Florestal [Revogada].** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L7511.htm> Acesso em 22 jun. 2018.

_____. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8666cons.htm> Acesso em 22 jun. 2018

_____. Lei n. 66, de 14 de outubro de 1998. **Aprova o estatuto das organizações não governamentais de cooperação para o desenvolvimento.** Disponível em: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/234902/details/maximized>> Acesso em 22 jun. 2018

_____. Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm> Acesso em 22 jun. 2018.

- _____. Lei n. 140, de 8 de dezembro de 2011. **Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm> Acesso em 22 jun. 2018.
- _____. Lei n. 9.785, de 29 de janeiro de 1999. **Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano).** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/318218.pdf>> Acesso em 22 jun. 2018.
- _____. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em 22 jun. 2018.
- _____. Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm> Acesso em 22 jun. 2018.
- _____. Lei n. 12.727, de 17 de outubro de 2012. **Altera a Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; e revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, a Medida Provisória no 2.166- 67, de 24 de agosto de 2001, o item 22 do inciso II do art. 167 da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de**

1973, e o § 20 do art. 40 da Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: <<http://aiba.org.br/wp-content/uploads/2014/10/Lei-12727-2012-Codigo-florestal.pdf>> Acesso em 22 jun. 2018.

_____. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm> Acesso em 22 jun. 2018.

_____. Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015. **Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm> Acesso em 22 jun. 2018.

_____. Lei n. 13.311, de 11 de julho de 2016. **Institui, nos termos do caput do art. 182 da Constituição Federal, normas gerais para a ocupação e utilização de área pública urbana por equipamentos urbanos do tipo quiosque, trailer, feira e banca de venda de jornais e de revistas.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13311.htm> Acesso em 22 jun. 2018.

_____. 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 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm> Acesso em 22 jun. 2018.

_____. **Lei Orgânica do Município de Ribeirão do Sul, atualizada em 1992.**

Disponível em: <<https://www.cmribeiraodosul.sp.gov.br/legislacao/detalhe/5/lei-organica-do-municipio/>> Acesso em 05 fev. 2018.

_____. **Lei Orgânica do Município de Santa Cruz do Rio Pardo, atualizada em 2007.**

Disponível em: <[https://www.camarasantacruzoriopardo.sp.gov.br/assets/uploads/arquivos/\\$1srjINU\\$buyBsZpPxH8ghuvbNV6J.pdf](https://www.camarasantacruzoriopardo.sp.gov.br/assets/uploads/arquivos/$1srjINU$buyBsZpPxH8ghuvbNV6J.pdf)> Acesso em 05 fev. 2018.

_____. **Lei Orgânica do Município de São Pedro do Turvo, atualizada em 2005.**

Disponível em: <<http://saopedrodoturvo.sp.gov.br/lei-organica>> Acesso em 05 fev. 2018.

_____. Medida Provisória n. 2.220, de 04 de Setembro de 2001. **Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 10 do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/118138.pdf>> Acesso em 22 jun. 2018.

_____. Medida Provisória n. 459, de 25 de março de 2009. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/mpv/459.htm> Acesso em 22 jun. 2018.

_____. **Medida Provisória n. 571, de 2012. Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001.** Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/105799>> Acesso em 22 jun. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADC 42 DF**, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, Data de Julgamento: 28/02/2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4961436>> Acesso em 10 jul 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 478 DF**, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, Data de Julgamento: 28/02/1997. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000118216&base=baseAcordaos>> Acesso em 10 jul 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4901 DF**, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, Data de Julgamento: 28/02/2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4355097>> Acesso em 10 jul 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4902 DF**, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, Data de Julgamento: 28/02/2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4355128>> Acesso em 10 jul 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4903 DF**, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, Data de Julgamento: 28/02/2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4355144>> Acesso em 10 jul 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4937 DF**, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, Data de Julgamento: 28/02/2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4388129>> Acesso em 10 jul 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4937 DF**, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, Data de Julgamento: 29/04/2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9046379>> Acesso em 10 jul 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **RE 603626 DF**, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, Data de Julgamento: 15/05/2012. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21917434/segundo-agregno-recurso-extraordinario-re-603626-ms-stf>> Acesso em 10 jul 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **RE 382054 DF**, Rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, Data de Julgamento: 03/08/2044. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/767858/recurso-extraordinario-re-382054-rj>> Acesso em 10 jul 2018.

- _____. Supremo Tribunal Federal. **RE 677283 AgRDF**, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, Data de Julgamento: 17/04/2012. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21473686/recurso-extraordinario-re-677283-pb-stf>> Acesso em 10 jul 2018.
- _____. Supremo Tribunal de Justiça. **RESp 1.656.415 SP**, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, Data de Julgamento: 02/05/2017. Disponível em: <<https://sistemas.tjes.jus.br/ediario/index.php/component/ediario/665320?view=content>> Acesso em 10 jul 2018.
- _____. Supremo Tribunal de Justiça. **RESp 901422 SP**, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, Data de Julgamento: 01/12/2009. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8633410/recurso-especial-resp-901422-sp-2006-0243928-2-stj>> Acesso em 10 jul 2018.
- _____. Tribunal de Justiça do Paraná. **Apelação Cível 0236974-2**, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, Data de Julgamento: 28/02/2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4388129>> Acesso em 10 jul 2018.
- _____. Tribunal de Justiça do Paraná. **Apelação Cível 0224910-7**, Rel. Min. Ilmar Galvão, Sétima Câmara Cível, Data de Julgamento: 17/12/03. Disponível em: <<https://tj-pr.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4904885/apelacao-civel-ac-2249107-pr-apelacao-civel-0224910-7>> Acesso em 10 jul 2018.
- _____. Tribunal de Justiça de São Paulo. **RESp 1170929 SP**, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, Data de Julgamento: 27/05/2010. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=RESP+1170929SP>> Acesso em 10 jul 2018.
- _____. Tribunal de Justiça de São Paulo. **ARESp 446.051 SP**, Rel. Min. Herman Benjamin, Primeira Turma, Data de Julgamento: 27/03/2014. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/422758957/andamento-do-processo-n-0010447-1820138260220-acao-civil-publica-27-01-2017-do-tjsp>> Acesso em 10 jul 2018.
- _____. Tribunal de Justiça de São Paulo. **CR 7296265000 SP**, Rel. Min. Regina Capistrano, Câmara Especial de Meio-Ambiente, Data de Julgamento: 10/04/2008. Disponível em: <<https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4667151/apelacao-com-revisao-cr-7296265000-sp>> Acesso em 10 jul 2018.

- BUENO FILHO, Edgar Silveira. Ecologia e a Autonomia Municipal. **Revista da AGU**, Ano VIII, n. 15, Brasília, mar. 2008.
- CARVALHO, Ângela A. S. Autonomia financeira e administrativa do Poder Judiciário. **Revista da EMERJ (Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro)**, Rio de Janeiro, v.1, n. 4, ed. especial, p. 231-234, 1998.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24^a ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.
- CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 8^a ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- COMPANS, Rose. A regularização fundiária de favelas no Estado do Rio de Janeiro. **Revista Rio de Janeiro**, n.9, p.41-53, jan./abr. 2003. Disponível em: <http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista_9/009_041.pdf> Acesso em 10 jul. 2018.
- CONTI, José Mauricio. **A autonomia financeira do Poder Judiciário**. São Paulo: MP Editora, 2006.
- CORREGEDORIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Normas Extrajudiciais da Corregedoria Geral da Justiça, São Paulo, 2018. Disponível em:** <<http://www.tjsp.jus.br/Corregedoria/Comunicados/NormasExtrajudiciais>> Acesso em 26 jul. 2018.
- CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 18^a ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- DALLARI, Adilson Abreu. **Desapropriações para fins urbanísticos**. 1^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981.
- DA SILVA, Luís Carlos. **Efetividade do Sistema de Planejamento no Brasil: Uma análise da efetividade do planejamento no sistema orçamentário (PPA, LDO e LOA)**. Brasília, 2007, 62 f. Monografia (Especialização em Orçamento Público) - Centro de Formação da Câmara dos Deputados e Instituto Serzedelo Correa.
- DIAS, José de Aguiar. **Da responsabilidade civil**. 6^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24^a ed. São Paulo: Atlas, 2011.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil**. 10^a ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. **Novo curso de direito civil: Responsabilidade Civil**. 9^a ed. São Paulo: Saraiva 2011.

GALHARDO, João Baptista. **O registro do parcelamento do solo para fins urbanos**. Porto Alegre: IRIB, 2004.

GREGGIANIN, Eugênio. Reforma Orçamentária: propostas de ajustes no sistema de planejamento e orçamento (Orçamento Plurianula). **Cadernos ASLEGIS**, Brasília, n. 25, p. 21, jan/abr. 2005.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito das Coisas**. Vol. 3, São Paulo: Saraiva, 2011.

GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. **Dos vícios da posse**. 3^a ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

GONTIJO, Vander. Instrumentos de Planejamento e Orçamento. Câmara dos deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html>> **Acesso em 24 jul. 2018.**

GRECO, Leonardo. **Competências constitucionais em matéria ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Instrução n. 17-b de 22 de dezembro de 1980**. Disponível: <http://www.condepefidem.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_l_id=20002&folderId=142737&name=DLFE-12378.pdf> Acesso em 25 mar. 2018.

JIMÉNEZ, Carla; BETIM, Felipe. Desabamento de prédio escancara o apartheid habitacional na cidade mais rica do Brasil: para urbanistas, debate sobre ocupações e movimentos sociais mascara problema maior. Falta uma política digna para um milhão de pessoas sem teto na cidade mais rica do país. El País, 7 mai. 2018. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/05/03/politica/1525300905_563422.amp.html> **Acesso em 28 jul. 2018.**

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade governamental: teoria e prática.** 6^a ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LEFF, Enrique. **Saber Ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder.** Tradução de Lúcia Mathilde Endich Orth. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

MACHADO JR, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada.** 30^a ed. Rio de Janeiro: IBAN, 2003.

MACHADO, Marcio Bacci da Silva et. al. **Teoria da usinagem dos materiais.** 2^a ed. São Paulo: Blucher, 2011.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 1994.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses.** 19^a ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. **Tutela dos Interesses Difusos e Coletivos.** 3^a ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 38^a ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 30^a edição, revista e atualizada até a Emenda Constitucional 71, de 29.11.2012. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental sistematizado.** Rio de Janeiro: Forense universitária, 2001.

NADAI, Mariana. O que foi o acidente com césio-137 em Goiânia (GO)? O vazamento do material, em 1987, foi considerado o maior desastre radiológico da história e pode ter deixado até 80 vítimas fatais. **Revista Super Interessante**, 23 ago 2011. Disponível em: <<https://super.abril.com.br/mundo-estranho/o-que-foi-o-acidente-com-o-cesio-137/>> Acesso em 24 jul. 2018.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Constituição Federal comentada e legislação constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

NIESSERON, Pauline. Planejamento Urbano na Inglaterra. **Instituto de Pesquisa e Inovação em Urbanismo**, 02 mai. 2017. Disponível em: <<http://ipiu.org.br/planejamento-urbano-na-inglaterra/>> Acesso em 25 jul. 2018.

NOVAES, Ane Carolina. Lei n.º 6.766/79 - Parcelamento do Solo Urbano no Registro Imobiliário. **Boletim Jurídico**, 31 mai. 2005. Disponível em <<http://www.notariado.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=MzMoOQ==&filtro=9&Data=>> Acesso em 24 jul. 2018.

OLIVEIRA, Aluísio Pires de; CARVALHO, Paulo Cesar Pires. **Estatuto da Cidade**. Curitiba: Juruá, 2003.

OLIVEIRA, Janaína. STJ proíbe taxa de manutenção em condomínios fechados. **Hoje em dia**, 19 jul. 2015. Disponível em: <[ttp://hojeemdia.com.br/primeiro-plano/stj-pro%C3%ADbe-taxa-de-manuten%C3%A7%C3%A3o-em-condom%C3%ADnios-fechados-1.315660](http://hojeemdia.com.br/primeiro-plano/stj-pro%C3%ADbe-taxa-de-manuten%C3%A7%C3%A3o-em-condom%C3%ADnios-fechados-1.315660)> Acesso em 30 jul. 2018.

PEREIRA, Luís Portella. **A Função Social da Propriedade Urbana**. Porto Alegre: Síntese, 2003.

REMÉDIO, José Antônio. **Direito administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Verbatim, 2015.

RESCHKE, Leila Maria; VARELA, Luciano Saldanha; MORETTO, Simone Santos. O Direito Urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988 – Balanço e Perspectivas. Loteamentos Irregulares e Clandestinos: Sua Regularização no Município de Porto Alegre. **Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico**. Manaus, 2008.

RESOLUÇÃO CONAMA nº 369, de 28 de março de 2006. Publicada no DOU no 61, de 29 de março de 2006, Seção 1, páginas 150 – 151. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=489>> Acesso em 29 jul. 2018.

SANTIN, Valter Foletto. **Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime.** São Paulo: Verbatim, 2013.

SÃO PAULO, Roberto. Sistema Financeiro da Habitação(SFH) Histórico. **GGN, 18 mai. 2013. Disponível em:** <<https://jornalggm.com.br/blog/roberto-sao-paulo-sp-2013/sistema-financeiro-da-habitacaosfh-historico>> **Acesso em 26 jul. 2018.**

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.

SAULE JR., Nelson; ROLNIK, Raquel. O estatuto da cidade e o plano diretor. In. (Org.): **Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002.

SCAVONE JÚNIOR, Luiz Antônio. Loteamento, Loteamento Fechado e Loteamento Irregular. **Revista SÍNTESE - Direito Imobiliário,** São Paulo, vol. 1, n. 1, mar./abr. 2014, p. 9-33. Disponível em: <http://www.bdr.sintese.com/AnexosPDF/RDI%2020_miolo.pdf> Acesso em 24 jul. 2018.

SECRETARIA NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS. Política Nacional de desenvolvimento urbano: programa de reabilitação de áreas urbanas centrais, Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/100705oficinamobildadeiphan.pdf>> Acesso em 24 jul. 2018.

SEPE, Patrícia Marra; PEREIRA, Hélia Maria Santa Bárbara; BELLENZANI, Maria Lucia. O novo Código Florestal e sua aplicação em áreas urbanas: uma tentativa de superação de conflitos? 3º Seminário Nacional sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo. **Anais do 3º Seminário Nacional sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo.** Belém, 2014.

SEVERIANO, Alan; SANTOS, William; PASCHOALINO, Ronaldo. Novo vídeo mostra queda de morador junto com prédio que desabou em SP. **Jornal Nacional**, São Paulo, 03 mai. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/novo-video-mostra-queda-de-morador-junto-com-predio-que-desabou-em-sp.ghtml>> Acesso em: 28 jul. 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 11^a ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1996.

_____. **Direito urbanístico brasileiro**. 5^a ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SIMIONI, Rafael Lazzarotto. A sublimação jurídica da função social da propriedade. **Lua Nova**, São Paulo, p. 205-214, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n66/29086.pdf>> Acesso em 28 jul. 2018;

SOUZA, Montauri Ciochetti de. **Ação civil pública e inquérito civil**. 6^a ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

_____. **Princípios de Direito Ambiental, do Consumidor, de Improbidade Administrativa e do patrimônio Cultural**. São Paulo: Revista e ampliada, 2014.

_____. **Interesses Difusos em Espécie**. 2^a ed. São Paulo: Saraiva, 2009.